

ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ:
НАЦИОНАЛЬНЫЕ, РЕГИОНАЛЬНЫЕ
И МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ**

Мировое развитие. Выпуск 11

*Сборник статей по итогам круглого стола
«Энергетическая безопасность:
национальные, региональные и международные аспекты»,
ИМЭМО РАН, май 2013 г.*

Ответственные редакторы:
К.Р. Вода,
Ю.Д. Квашнин

Москва
ИМЭМО РАН
2013

УДК 338.2
ББК 65.304.14
Энер 651

Серия «Библиотека Института мировой экономики и международных отношений»
основана в 2009 году

Редакционный совет продолжающегося издания «Мировое развитие»:
Ф.Г. Войтоловский, Н.И. Иванова, Л.Г. Истягин, А.В. Кузнецов, И.С. Королев,
Н.А. Косолапов, Э.Г. Соловьев, Е.С. Хесин
Рецензенты: д.э.н., проф. О.В. Кузнецова, к.ю.н. В.А. Оленченко

Энер 651

Энергетическая безопасность: национальные, региональные и международные аспекты
(Мировое развитие. Выпуск 11). Отв. ред. – Ю.Д. Квашнин, К.Р. Вода. – М.:
ИМЭМО РАН, 2013. – 121 с.

ISBN 978-5-9535-0376-1

Очередной выпуск продолжающегося издания ИМЭМО РАН «Мировое развитие» посвящен актуальным вопросам энергетической безопасности. В его основу легли результаты круглого стола «Энергетическая безопасность: национальные, региональные и международные аспекты», который был проведен в мае 2013 г. В круглом столе приняли участие молодые ученые ИМЭМО РАН. Круглый стол и издание по его итогам подготовлены при поддержке компании «ВР» (договор о пожертвовании № с 287-10 от 21.12.2010). Издание предназначено для исследователей, преподавателей, учащихся высших учебных заведений, а также всех интересующихся современными тенденциями развития мировой энергетики и вопросами энергетической безопасности.

Energy Security: National, Regional and Global Aspects

This volume of IMEMO's series "Global Development" is focused on major topical issues of energy security. It is based on results of the eponymous roundtable, which took place in May 2013. The authors of this volume are young and promising scientists – employees of IMEMO RAS. The roundtable and the volume were supported by international company "BP" (donation agreement No с 287-10, 21.12.2010). This publication is intended for researchers, teachers, post-graduate students as well as a wide range of readers who are interested in current world energy trends and energy efficiency issues.

Продолжающееся издание ИМЭМО РАН «Мировое развитие»

Выпуск 1 (2005). ТНК в мировой политике и мировой экономике: проблемы, тенденции, перспективы
Выпуск 2 (2007). Интеграционные процессы в современном мире: экономика, политика, безопасность
Выпуск 3 (2008). Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность
Выпуск 4 (2008). Конфликты экономических и политических интересов на постсоветском пространстве
Выпуск 5 (2009). Россия в мировой экономике и международных отношениях
Выпуск 6 (2010). Кризисные явления в мировой экономике и политике
Выпуск 7 (2012). Экология и энергетика: локальные ответы на глобальные вызовы
Выпуск 8 (2012). Россия в системах международных связей: экономика, политика, безопасность
Выпуск 9 (2013). Человеческое измерение мировой экономики и политики
Выпуск 10 (2013). Конкуренция и конфликтность в мировой экономике и политике

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://new.imemo.ru/>

ISBN 978-5-9535-0376-1

© ИМЭМО РАН, 2013
© Коллектив авторов, 2013

Оглавление

Введение.....	4
Стратегические вопросы энергетической безопасности	
<i>П.А. Гудев.</i> Россия и международно-политические проблемы разработки морских энергетических ресурсов.....	7
<i>А.Р. Борисова.</i> Внешнеполитическая повестка госсекретаря Дж. Керри: экология и энергетика.....	30
<i>С.А. Луконин.</i> Экономическая стратегия КНР после смены руководства.....	44
<i>И.В. Журов.</i> Стратегия энергетической безопасности правительства А. Меркель в ФРГ.....	53
Экологические и транспортные проблемы мировой энергетики	
<i>Н.В. Тоганова.</i> Развитие «зеленой» энергетики в ФРГ (2011–2013).....	63
<i>Ф.А. Басов.</i> Политика развития как инструмент обеспечения энергетической безопасности (на примере ФРГ).....	78
<i>О.В. Гусарова.</i> Экологическая политика Министерства обороны Великобритании.....	87
<i>К.Р. Вода.</i> Атомная энергетика в Японии: проблемы и перспективы после аварии на АЭС «Фукусима-1».....	95
<i>Ю.Д. Квашинин.</i> Участие Греции в международных проектах по транспортировке газа	108

Введение

По мере того как мировая экономика преодолевает последствия глобального экономического кризиса, все большую актуальность приобретают проблемы энергетической безопасности. Обострившаяся конкуренция на мировых энергетических рынках, а также растущая обеспокоенность населения вопросами защиты окружающей среды вынуждают правительства многих государств искать оптимальный баланс использования энергетических ресурсов.

В 2012–2013 гг. сразу в нескольких ведущих странах на государственном уровне начинается переоценка старых и разработка новых подходов к обеспечению энергетической безопасности. Масштабные изменения происходят в Японии. После аварии на АЭС «Фукусима-1» перед правительством встала необходимость реформирования электроэнергетической отрасли и выработки новых требований к безопасности атомных электростанций. В Германии в связи с намерением отказаться от использования атомной энергетики к 2022 г. продолжается поиск наиболее эффективной энергетической модели, ключевой составляющей которой должны стать альтернативные источники энергии. Проблемы энергетической и экологической безопасности занимают видное место во внешнеполитической повестке дня нового госсекретаря США Дж. Керри. С учетом энергетических вызовов происходит переосмысление стратегии экономического развития после смены партийного руководства в Китае.

Авторы сборника оценивают и прогнозируют изменения как в стратегическом планировании, так и в имплементации мер энергетической политики, осуществляемой в ведущих странах мира. Большое внимание уделяется международно-политическим и правовым аспектам проблем развития мировой энергетики.

В основу сборника легли результаты круглого стола «Энергетическая безопасность: национальные, региональные и международные аспекты» с участием молодых ученых – аспирантов и сотрудников ИМЭМО РАН, который прошел в мае 2013 г. при поддержке компании «ВР».

Издание предназначено для исследователей, преподавателей вузов, аспирантов, студентов, а также широкого круга читателей, интересующихся актуальными тенденциями развития мировой энергетики и вопросами энергетической безопасности.

Стратегические вопросы энергетической безопасности

*П.А. Гудев**

Россия и международно-политические проблемы разработки морских энергетических ресурсов

В статье анализируются юридические и политические проблемы российской морской добычи и транспортировки нефти и газа на основных региональных направлениях: атлантическом, тихоокеанском, арктическом, каспийском и индийском. Несмотря на ощутимый прогресс практически на всех региональных направлениях, Россия сталкивается с такими проблемами, как международные правовые и экологические ограничения, стратегические просчеты и неконкурентоспособность некоторых проектов.

Ключевые слова: морская добыча и транспортировка нефти, UNCLOS, Штокман.

В Морской доктрине¹ значительное внимание уделяется вопросам, связанным с разработкой морских минеральных и энергетических ресурсов, а также их транспортировкой, в том числе посредством морского транспорта и трубопроводов. За прошедшие годы в этой области были достигнуты несомненные успехи, что в общем-то вполне закономерно в условиях, когда нефте- и газодобыча являются приоритетными направлениями развития российской экономики. Однако решение поставленных в Морской доктрине задач практически на каждом из региональных направлений морской политики столкнулось с определенными трудностями.

Атлантическое региональное направление

Балтийское море. За прошедшие годы на Балтике была создана и продолжает создаваться разветвленная портовая инфраструктура. Так, например, морской порт Приморск стал самым крупным портом по экспорту нефти и нефтепродуктов в Северо-Западном регионе России. Он является конечным звеном Балтийской трубопроводной системы,

* Павел Андреевич Гудев – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН. E-mail: citricelectric@yandex.ru.

¹ Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена президентом 27.07. 2001. kremlin.ru/text/docs/2001/07/58035.shtml.

Россия и проблемы разработки морских энергетических ресурсов

нефтепродуктопроводной системы проекта «Север» и ориентирован на транспортировку сырой нефти с Тимано-Печорского месторождения, из Западной Сибири и Урало-Поволжья. Порт Усть-Луга предполагается использовать в качестве перевалочного пункта по транспортировке нефти в европейском направлении через вторую очередь Балтийской трубопроводной системы. В рамках этого проекта уже функционирует магистральный трубопровод расчетной мощностью до 30 млн т нефти в год. Кроме того, в порту Усть-Луга планируется введение в эксплуатацию комплекса по перегрузке сжиженных углеводородных газов и светлых нефтепродуктов. В результате есть все основания предполагать, что первоначальная ставка на новые высокотехнологичные порты Северо-Запада как на главные ворота для экспорта российских углеводородов² будет выигрышной.

Тем не менее следует учитывать, что на Балтийский регион распространяется статус «особого района» в рамках Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ 73/78), а в 2005 г. Международной морской организацией он был объявлен «особо уязвимой морской зоной». В связи с этим балтийские государства уделяют пристальное внимание реализации любых российских транспортных, инфраструктурных, нефтегазовых проектов на Балтике. Например, страны Европейского Союза стараются ограничить судоходство через Балтийские проливы нефтеналивных судов под предлогом экологической безопасности.

Позиция российского МИДа по этому вопросу была не раз озвучена на самом высоком международном уровне и состоит в том, что определенные районы Мирового океана в силу их особой экологической или социально-экономической значимости и повышенной чувствительности к ущербу от судоходства нуждаются в специальной защите. Это касается, например, района австралийского Большого Барьерного рифа или морских пространств Арктики и Антарктики. В то же время вызывает настороженность, когда таким статусом наделяются не обладающие подобной спецификой колоссальные морские акватории, в которых пролегают традиционные пути интенсивного международного судоходства³. Соответственно, введение любых мер по защите и сохранению морской среды не должно носить дискриминационного характера в отношении той или иной стороны, а именно – препятствовать

² Новые ворота. Северо-Западный округ сыграет особую роль в развитии грузоперевозок по стране // Российская газета. 28.09.2011.

³ *Лаверов С.* Приоритеты внешней политики России на морском направлении. www.mid.ru/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/7844bc995756ccf4c325700c001eeec64?OpenDocument.

реализации свобод открытого моря (свобода судоходства, свобода рыболовства, свобода прокладки трубопроводов).

Однако экологические претензии в адрес российских проектов со стороны целого ряда балтийских государств продолжают выдвигаться. Связано это преимущественно с тем, что около 80% всех загрязнений морской среды поступает прежде всего из источников, находящихся на суше. В результате на сегодняшний момент под прицелом критики находятся порт Усть-Луга и нефтеналивной терминал в Приморске⁴. Таким образом, с одной стороны, налицо попытка использования экологической риторики в качестве действенного инструмента борьбы с конкурентами. Более того, с правовой точки зрения, подобного рода рекомендации являются прямым вмешательством в сферу непосредственной компетенции национального государства. С другой стороны, очевидно, что сам уровень доверия между Россией и странами Балтийского региона остается достаточно низким. А степень открытости экологических экспертиз крупнейших российских проектов в Финском заливе является недостаточной. Изменить отношение стран ЕС к крупнейшим российским инициативам на Балтике и таким образом повысить их конкурентоспособность возможно лишь в ходе формирования имиджа России как государства с высоким уровнем экологической безопасности.

Черное и Азовское моря. Транзитное значение Черноморского региона достаточно велико – через него проходят транспортные коммуникации, соединяющие Европу с сырьевыми ресурсами стран Среднего Востока и Центральной Азии. Для России Черное море играет существенную роль – по нему производится экспорт значительной части нефтепродуктов. Крупнейшим портом в регионе является Новороссийск, на который замыкается нефтепровод Каспийского трубопроводного консорциума. Вторым по значимости является порт Туапсе, определенную роль играют порты Кавказ и Темрюк, строится порт Тамань, который будет ориентирован в том числе на экспорт нефтепродуктов.

Однако следует учитывать, что Россия исторически не контролирует выходы из Черноморских проливов, правовой режим которых определен Конвенцией Монтре в 1936 г. Несмотря на то что в ее рамках все суда пользуются свободой прохода и плавания в проливах, нельзя исключать, что при стечении определенных обстоятельств Турция может закрыть Черноморские проливы для российских судов. Турецкая

⁴ Европарламент просит В. Путина разобраться с ситуацией вокруг Усть-Луги // РБК. top.rbc.ru/economics/31/05/2012/653008.shtml; HELCOM просит провести экологическую экспертизу терминала в Усть-Луге // РИА Новости Санкт-Петербург. spb.ria.ru/society/20120426/497689875.html.

Россия и проблемы разработки морских энергетических ресурсов

сторона неоднократно обозначала свою озабоченность относительно последствий гипотетической аварии в Босфоре, по берегам которого располагается многомиллионный Стамбул. В связи с этим снижение объема поставки нефти танкерами через перегруженные черноморские проливы – вполне резонный подход, а ставка на развитие трубопроводной системы – гарантия сохранения энергетического транзита.

В 2005 г. был запущен газопровод «Голубой поток», проходящий по дну Черного моря. К 2015 г. планируется ввести в эксплуатацию «Южный поток». Реализация проекта Бургас – Александруполис также призвана позволить России расширить поставки через свою территорию нефти из Каспийского региона. Тем не менее серьезную конкуренцию российским трубопроводным и портовым мощностям составляют порты других региональных государств, в которых функционируют нефтяные терминалы и на которые замыкаются нефте- и газотрубопроводы.

Построенный еще в 1999 г. трубопровод Баку (Азербайджан) – Супса (Грузия) является прямым конкурентом трубопроводу Баку – Новороссийск. Турция приложила максимум усилий, чтобы порт Джейхан, возможности которого в разы превышают способности Новороссийска, стал терминалом на Средиземном море для азербайджанской и казахстанской нефти. Рассматривается проект строительства нефтепровода Самсун – Джейхан, который пройдет по территории Турции и даст возможность транспортировать нефть в обход проливов. Болгария лоббировала строительство трансбалканского нефтепровода Бургас – Влер (Албания). Румыния пытается реализовать проекты нефтепровода Констанца – Панчево (Сербия) – Омишаль (Хорватия), а также Констанца – Триест (Италия). Украина ищет финансирование для проекта «Белый поток» по дну Черного моря из Батуми к Феодосии. Наконец, ЕС и США оказывают поддержку проекту газопровода «Набукко».

Таким образом, можно констатировать, что практически все причерноморские страны либо уже существенно усилили, либо продолжают усиливать свой транзитный потенциал. Этим государствам отводится роль главных акторов по диверсификации источников получения энергоносителей и уменьшения зависимости ЕС от российских нефти и газа. Это, в свою очередь, создает угрозу снижения роли России как транзитера каспийских и центральноазиатских энергоресурсов. Конкуренция в этой сфере лишь увеличивается.

Кроме того, причерноморские государства, такие как, например, Румыния, ведут добычу нефти у себя на шельфе. Сейчас ведется разработка месторождений возле острова Змеиный, который по решению

Международного суда ООН отошел к Румынии⁵. Турция давно активно осваивает мелководные участки шельфа. Большое внимание углеводородным ресурсам на шельфе Черного моря уделяет Грузия. Запасы черноморского шельфа в районе Поти и Батуми оцениваются в 200 млн т⁶. Открытые Россией месторождения на Черном море находятся преимущественно на больших глубинах и характеризуются глубоким залеганием углеводородного сырья, что делает их разработку малорентабельной. Надежда на активную эксплуатацию абхазских шельфовых месторождений выглядит малоперспективной не только из-за правовых противоречий между Россией и Грузией, но и из-за высокой сейсмичности региона. Соответственно, наличие у причерноморских государств собственных месторождений, начало их активного освоения способно существенным образом изменить конъюнктуру на этом рынке.

Средиземное море. Последние данные о значительных запасах углеводородов на континентальных шельфах Израиля, Кипра и Ливана привели к росту интереса российских нефтегазовых компаний к проектам разработки этих ресурсов. И если, например, разработка израильского шельфового месторождения «Левиафан» была отдана австралийской компании, то газ с соседнего месторождения «Тамар» реализуется через дочерние структуры «Газпрома»⁷. «Лукойл» проявляет интерес к разработке шельфа Ливана⁸. Кипрское правительство вело переговоры с «Газпромом» и «Новатэком» о предоставлении им права на разведку ресурсов шельфа.

В результате можно констатировать, что именно это направление морехозяйственной деятельности будет носить для России приоритетный характер в районе Средиземноморья в среднесрочной перспективе. В связи с этим необходимо принимать во внимание конфликтный характер большинства из этих месторождений. Так, в частности, Ливан продолжает оспаривать проведенную Израилем морскую границу между странами⁹, а

⁵ Нефть и газ Черного моря: что «потеряла» Украина? // Зеркало недели. Украина. www.zn.ua/1000/1600/65313.

⁶ Грузия приглашает инвесторов для освоения новых запасов нефти // Альянс-Медиа. www.businesspress.ru/newspaper/article_mId_21960_aId_110242.html.

⁷ Израиль подает Газпрому газа // ИнвестКафе. <http://investcafe.ru/blogs/grbirg/posts/25796>.

⁸ «ЛУКОЙЛ» может первым из российских компаний выйти на шельф Ливана // Индустрия. www.indpg.ru/news/oilgas/65500.html.

⁹ Ливанский министр: Израиль может выкачивать нашу нефть // NEWSRU. newsru.co.il/finance/05jul2013/livan8006.html.

Россия и проблемы разработки морских энергетических ресурсов

Турция выступает против разработки кипрского шельфа исключительно в интересах Никосии¹⁰.

Атлантический океан. Правительство России является контрактором на разведку полиметаллических сульфидов в зоне Срединно-Атлантического хребта¹¹. Общие прогнозные оценки запасов всех российских участков в Атлантике – около 50–70 млн т сухой рудной массы. При этом содержание руды в породе в разы больше, чем на суше. Среднее содержание меди на суше – около 1%, а в глубоководных полиметаллических сульфидах оно может составлять в среднем 2,5–10% (максимально – 30%). В тонне руды также содержится 4–10 г золота (максимально – 17 г на тонну)¹².

На основе этих данных Россией была подготовлена и передана в Международный орган по морскому дну заявка на изучение и дальнейшую разработку глубоководных полиметаллических сульфидов в районе Срединно-Атлантического хребта. 19 июля 2011 г. орган одобрил заявку России на проведение геологических изысканий в Атлантическом океане. Срок контракта – 15 лет с правом продления на пять лет. Россия берет на себя обязательства профинансировать работы (на геологоразведочном этапе – от 7 млн до 20 млн долл. в год), обеспечивать экологическую безопасность проведения работ, заниматься технико-технологическим обеспечением и вопросами обучения специалистов¹³.

Вне всяких сомнений это событие значимо как для развития отечественной морской геологии, так и с точки зрения поддержания ресурсного потенциала России. Пожалуй, единственное, что следует учитывать в связи с этим, – активизацию экологической проблематики в деятельности Международного органа по морскому дну, которая может в перспективе существенным образом усложнить разработку этих ресурсов.

Так, ст. 145 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. наделила орган целым рядом обязанностей по обеспечению эффективной защиты морской среды, «экологического равновесия», а также флоры и фауны от вредных для нее последствий, которые могут возникнуть в результате

¹⁰ Турция выступила с неприкрытыми угрозами в адрес Кипра // Росбалт. www.rosbalt.ru/main/2011/09/03/885937.html; Кипр не принимает возражений Турции против добычи газа в Средиземном море // Нефть и капитал. www.oilcapital.ru/industry/147018.html.

¹¹ Более подробно см. официальный сайт Международного органа по морскому дну. www.isa.org.jm/en/scientific/exploration/contractors.

¹² Россия претендует на одно из крупнейших в мире месторождений золота и меди на дне Атлантики // РБК. www.rbc.ru/digest/index.shtml?commerzant/2011/08/05/33376764.

¹³ Россия будет осваивать ресурсы Атлантики // Российская Академия Наук. www.ras.ru/digest/showdnews.aspx?id=893cdef1-3f50-4ca7-9317-2f18442a778a.

деятельности в районе. В соглашении 1994 г. органу уже были предоставлены полномочия по введению особых правил и процедур с целью оценки влияния тех или иных работ в районе на морскую среду. В частности, любая заявка от подрядчика должна сопровождаться оценкой потенциального экологического воздействия предлагаемой деятельности¹⁴. В целях реализации этих установок орган предлагает использовать формирование так называемых рабочих и заповедных эталонных полигонов. Термин «рабочие эталонные полигоны» означает участки, используемые для оценки последствий деятельности каждого подрядчика в районе для морской среды и имеющие типичные для района экологические характеристики. Термин «заповедные эталонные полигоны» означает участки, в которых добыча не производится, с тем чтобы обеспечить типичность и ненарушенность биоты морского дна для целей оценки любых изменений по флоре и фауне морской среды¹⁵.

Фактически речь идет о существенном ограничении деятельности в Международном районе морского дна в угоду сохранения его биоразнообразия, а также о формировании в нем «морских защищенных областей», что весьма условно соотносится с нормами Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. По мнению большинства экспертов, хотя защита морских экосистем глубоководных районов морского дна и является в определенной степени необходимой, с другой стороны, ограничение доступа, например, к генетическим ресурсам этих районов будет контрпродуктивным для развития научного прогресса, промышленных и медицинских технологий¹⁶.

Кроме того, орган стремится играть более значимую роль в проведении и координации морских научных исследований¹⁷. Морские научные исследования рассматриваются руководством органа как тот вид деятельности, который наносит непоправимый урон состоянию гидротермальных источников, являющихся проводниками химической энергии, поступающей от ядра Земли и используемой генетическими

¹⁴ Ст. 7(1) Приложения к Соглашению 1994 г. об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 г.

¹⁵ Правило 31(7) Правил поиска и разведки полиметаллических конкреций в Районе. www.isa.org.jm/files/documents/RU/Regs/MiningCode.pdf.

¹⁶ *Tanaka Y.* A dual approach to ocean governance. The cases of zonal and integrated management in international law of the sea. – Bodmin: The Ashgate international law series, 2008. P.137–149, 205.

¹⁷ Report of the Secretary-General of the International Seabed Authority under Article 166, paragraph 4, of the United Nations Convention on the Law of the Sea. – ISBA/8/A/5. – 7 June 2002. – §52. www.isa.org.jm/files/documents/EN/SelDecisions/SelDecision8-En.pdf.

Россия и проблемы разработки морских энергетических ресурсов

ресурсами для своего роста¹⁸. При этом к числу видов научно-исследовательской деятельности, оборачивающихся негативными последствиями для экосистем, отнесены: «изъятие пород и рудных тел для геологического изучения или химического пробоотбора; буровые работы, которые могут изменить пути движения флюидов и перекрыть их поступление в колонии жерловых организмов...; установка приборов...; пагубное воздействие освещения...; применение пилотируемых и дистанционно управляемых подводных аппаратов...»¹⁹.

Перед органом поставлена задача принципиальным образом скоординировать проведение любых научных исследований, в том числе направленных на изучение ресурсного потенциала в районе. Какие институционально-правовые механизмы будут для этого использоваться – вопрос, не имеющий на сегодня однозначного ответа с точки зрения правовой науки и действующих норм международного морского права. Соответственно, России следует более жестко отстаивать свои права, предоставленные ей в рамках конвенции 1982 г. и соглашения 1994 г.

Арктическое региональное направление

Запасы минеральных и энергетических ресурсов Арктики на протяжении последних лет рассматриваются российским руководством в качестве некоего стратегического запаса, для разработки которого в ближайшие годы должна быть подготовлена соответствующая материально-техническая база.

Тем не менее вплоть до сегодняшнего дня одна из центральных проблем, связанных с освоением морских минеральных и энергетических ресурсов Арктики, заключается в крайне низкой и неоднородной изученности арктического континентального шельфа. Наиболее исследованный район – это западная Арктика. Восточно-арктические моря остаются практически неизученными. Вторая важная проблема – отсутствие необходимого оборудования для разработки ресурсов. На сегодняшний момент существующие технологии позволяют работать лишь на малых глубинах, большие глубины в Арктике остаются технически недоступными. Кроме того, освоение Арктики потребует создания широкой гаммы транспортных, обслуживающих и технических судов и плавучих сооружений, приспособленных для работы в тяжелых

¹⁸ Доклад Генерального секретаря Международного органа по морскому дну, предусмотренный пунктом 4 статьи 166 Конвенции ООН по морскому праву. 31.03.2004. www.isa.org.jm/files/documents/RU/10Sess/Assembly.isba_10A_3.pdf.

¹⁹ Доклад Генерального секретаря, Мировой океан и морское право. 04.03.2004. §245–246. www.un.org/depts/los/general_assembly/general_assembly_reports.htm.

климатических условиях. Третья проблема – отсутствие развитой береговой инфраструктуры, в том числе транспортной системы для ввода месторождений в промышленный оборот. Наконец, еще одна проблема – фактически существующая монополия на разработку шельфа, закреплённая за двумя крупнейшими российскими компаниями – «Роснефтью» и «Газпромом». Учитывая огромный объём требующихся инвестиций, даже эти финансово-ресурсные гиганты не могут себе позволить решить проблему изучения и освоения шельфа в короткий срок.

Штокмановское газоконденсатное месторождение – это, пожалуй, один из наиболее наглядных примеров не только того, с какими техническими и инфраструктурными проблемами сталкивается разработка арктических ресурсов, но и того, как конъюнктура рынка (в данном случае последствия «сланцевой революции») оказывает непосредственное влияние на изначальные планы. Так, в перспективе США могут превратиться из импортера в экспортера газа со значительно более низкими ценами, а роль Катара на рынке СПГ продолжает увеличиваться радикальными темпами, что требует корректировки бизнес-планов «Газпрома». Во всяком случае, первоначальные расчеты газпромовского руководства на поставки СПГ на американский рынок рухнули в одночасье, поставив под сомнение экономическую целесообразность разработки «Штокмана». Усложняют ситуацию постоянные изменения позиции «Газпрома» в отношении выбора партнеров по проекту.

Заключение в конце 2010 г. российско-норвежского договора о разграничении пространств в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане внесло свои дополнительные коррективы. Этот договор разделил примерно на две равные части потенциальное месторождение нефти и газа «Свод Федынского», прогнозные ресурсы которого превышают Штокмановское месторождение. В договоре введен принцип обязательной кооперации норвежских и российских компаний при освоении месторождений, занимающих пограничное положение. Однако под совместную разработку не подпадает большое количество других потенциальных месторождений, запасы которых сравнимы с норвежской «Белоснежкой». В результате у норвежцев появился целый ряд новых месторождений, расположенных намного ближе к берегу и на гораздо меньших глубинах²⁰. Это была одна из главных причин, почему норвежский нефтегазовый концерн «Statoil» вышел из проекта освоения Штокмановского месторождения²¹.

²⁰ Крах надежд неизбежен. Интервью с Анатолием Виноградовым // Nord-News. nord-news.ru/topic/?mtopicid=176.

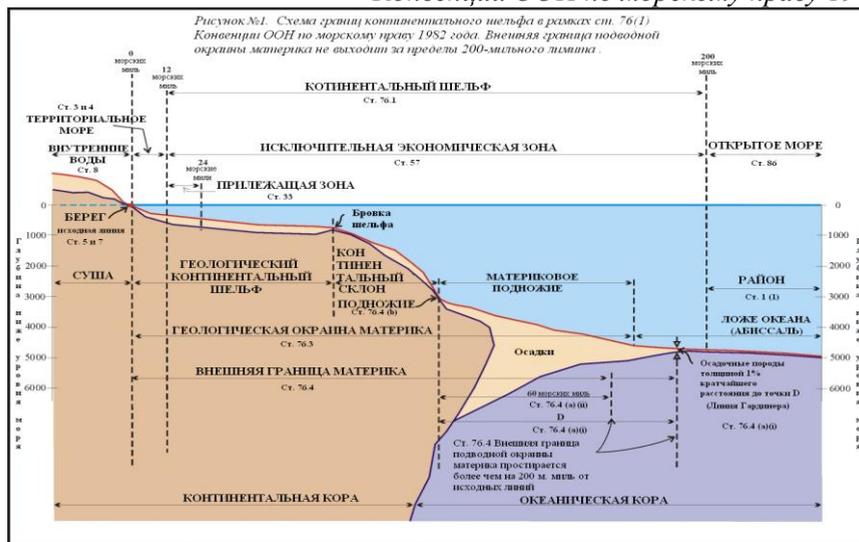
²¹ Норвежцы вышли из Штокмана // Norge.ru. www.norge.ru/news/2012/08/10/19391.html.

Россия и проблемы разработки морских энергетических ресурсов

Ресурсные амбиции России в отношении Арктики напрямую связаны с тем, какое окончательное решение будет принято в отношении определения внешних границ ее континентального шельфа в Северном Ледовитом океане.

Как известно, Конвенция о континентальном шельфе 1958 г. ввела два критерия определения внешней границы шельфа: это изобата 200 м (то есть линия, соединяющая глубины в 200 м) и возможность разработки (критерий эксплуатабельности)²². В ходе работы III Конференции ООН по морскому праву были введены два новых критерия – это граница подводной окраины материка (геологический критерий) и расстояние в 200 морских миль (дистанционный критерий). Введение дистанционного критерия, напрямую связанного с концепцией Исключительной экономической зоны (ИЭЗ), привело к тому, что 200-мильный лимит континентального шельфа стал нормой обычного международного права: вне зависимости от геологических данных, все государства обладают континентальным шельфом в пределах 200 миль от исходных линий (см. рис. 1).

Рисунок 1.
Схема границ континентального шельфа в рамках ст. 76 (1)
Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.



²² Ст. 1 Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. относит к шельфу поверхность и недра морского дна в районах, примыкающих к берегу континента или острова, но находящихся вне зоны территориальных вод до глубины 200 м или же за этим пределом до того места, до которого глубина позволяет разработку. См. Конвенция о континентальном шельфе. Женева, 29 апреля 1958 г. www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/conts.pdf.

Однако там, где граница подводной окраины материка простирается за пределы 200-мильной зоны, внешние границы континентального шельфа определяются в соответствии с определенными геологическими критериями. Первый критерий (формула Гардинера) – это 1-процентная формула толщины осадочных пород. В соответствии с ней внешняя граница подводной окраины материка фиксируется линией, соединяющей точки, в каждой из которых толщина осадочных пород составляет по крайней мере 1% кратчайшего расстояния от такой точки до подножия континентального склона (ст. 76 (4), (a), (i)). Вторым критерий, изложенный в ст. 76 (4) (a) (ii), – формула Хедберга, в соответствии с которой внешняя граница подводной окраины материка определяется линией, соединяющей фиксированные точки, отстоящие не далее 60 морских миль от подножия континентального склона. При этом для обоих методов большое значение имеет определение подножия континентального склона. Его же определение – достаточно трудная практика²³. Кроме того, данные по толщине осадочных пород могут быть ошибочными примерно на 10%, что само по себе может иметь колоссальное влияние на определение внешней границы континентального шельфа. Даже определение 2500-метровой изобаты в определенных случаях может быть связано с некоторыми трудностями.

В обоих случаях «прибрежное государство устанавливает внешние границы своего континентального шельфа... прямыми линиями, не превышающими в длину 60 морских миль и соединяющими фиксированные точки, определяемые с помощью координат широты и долготы» (ст. 76 (7))²⁴. При этом эти фиксированные точки, «составляющие линию внешних границ континентального шельфа... должны находиться не далее 350 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, или не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты, которая представляет собой линию, соединяющую глубины в 2500 м» (ст. 76 (5))²⁵.

В 2001 г. Россия первой из всех приморских государств и первой среди стран арктической пятерки подала официальное представление (заявку) в Комиссию по границам континентального шельфа с целью определить протяженность своего шельфа за пределами 200-мильной зоны

²³ Scientific and technical guidelines of the Commission on the limits of the continental shelf. CLCS/11. United Nations Convention on the Law of the Sea. Commission on the limits of the continental shelf . 13.05.1999. §6.3.2–6.3.3 www.un.org/Depts/los/clcs_new/documents/Guidelines/CLCS_11.htm.

²⁴ Конвенция ООН по морскому праву. www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml.

²⁵ Там же.

Россия и проблемы разработки морских энергетических ресурсов

от исходных линий в Северном Ледовитом океане и Охотском море. Наша страна стала не только пионером в применении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. для делимитации арктических пространств, но и самостоятельно отказалась от господствовавшего многие десятилетия секторального подхода, посчитав его несоответствующим новым международно-правовым условиям. Такой вариант действий, предусматривающий введение самоограничительных границ континентального шельфа, предполагает дополнительный уровень интернационализации центральной части Арктики в интересах всего мирового сообщества. Так, в отношении акваторий открытого моря за пределами 200-мильной ИЭЗ будут действовать известные свободы открытого моря – судоходства, рыболовства, прокладки кабелей и трубопроводов. Ресурсы же континентального шельфа за пределами конвенциональных ограничений (не более 350 морских миль от исходных линий, либо не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты) получают статус «общего наследия человечества» и переходят под управление Международного органа по морскому дну. При этом режим разработки ресурсов доказанного континентального шельфа за пределами 200-мильной зоны не является свободным, он предполагает соблюдение определенных финансовых обязательств²⁶.

С точки зрения большинства экспертов, страны – неучастники Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., к коим относятся и США, не имеют права претендовать на расширение площади своего континентального шельфа за пределами 200-мильной зоны от исходных линий. Во-первых, положение о континентальном шельфе за пределами 200-мильной зоны не является нормой обычного международного права. Во-вторых, при принятии Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. изначально оговаривалось, что страны-неучастники не могут использовать все те преимущества, которые она предоставляет²⁷.

²⁶ В рамках конвенции был введен особый режим разработки неживых ресурсов континентального шельфа за пределами 200 морских миль (ст. 82). Так, государство-разработчик должно производить отчисления или взносы натурой, при этом развивающиеся страны освобождаются от таких отчислений. Отчисления и взносы производятся ежегодно в отношении всей продукции по истечении первых пяти лет добычи. Размер отчислений или взноса за шестой год составляет 1% стоимости или объема продукции. Этот размер увеличивается на 1% каждый последующий год до истечения 12-го года и затем сохраняется на уровне 7%.

²⁷ UNCLOS III. Official Records. – Vol. XVII. – A/CONF.62/SR.193. P. 136. §48. untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_XVII/a_conf-62_sr-193.pdf.

Тем не менее США в серии национальных законодательных актов нигде не ограничивали протяженность своего континентального шельфа. Эта позиция была подтверждена в известном заявлении президента Г. Трумэна от 28 сентября 1945 г. «О политике США в отношении естественных ресурсов недр и морского дна континентального шельфа»²⁸ и в Законе о внешнем континентальном шельфе 1953 г.²⁹. Более того, США как участник Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. вправе применять уже упоминавшийся выше критерий эксплуатабельности, позволяющий им разрабатывать ресурсы своего шельфа вплоть до тех глубин, до которых это позволяют делать существующие у них технологии.

Наконец, США разработали национальное законодательство, позволяющее регулировать ресурсную деятельность и в глубоководных районах морского дна, то есть там, где по конвенции должна действовать юрисдикция Международного органа по морскому дну³⁰. Так, в 1980 г. Конгрессом был одобрен Закон о твердых полезных ископаемых глубоководных районов морского дна³¹, направленный на регулирование добычи минеральных ресурсов, в котором также были подтверждены предыдущие формулировки, касающиеся неограниченности континентального шельфа США. По мнению некоторых экспертов, этот «параллельный режим» хоть и не соответствует конвенции 1982 г. и соглашению 1994 г., тем не менее, является вполне легитимным³². Связано это с тем, что принцип «общего наследия человечества» пока еще не приобрел силу *jus cogens* (императивной нормы) в международном праве, что предполагает возможность его несоблюдения со стороны тех стран, которые не присоединились к конвенции 1982 г. Кроме того, США традиционно ставят положения своего внутреннего законодательства выше норм международного права.

²⁸ Proclamation 2667. Policy of the United States With Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf. 28.09.1945. www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12332#axzz1WslARwo6.

²⁹ Outer Continental Shelf Lands Act. epw.senate.gov/ocsla.pdf.

³⁰ Groves Steven. The U.S. Can Mine the Deep Seabed Without Joining the U.N. Convention on the Law of the Sea // The Heritage Foundation. Background. 2012. №2746. www.heritage.org/research/reports/2012/12/the-us-can-mine-the-deep-seabed-without-joining-the-un-convention-on-the-law-of-the-sea.

³¹ Deep Seabed Hard Mineral Resources Act. 28.06.1980. uscode.house.gov/download/pls/30C26.txt.

³² Носиков А. Современные тенденции развития правового режима Международного района морского дна. – Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М.: МГИМО(У) МИД РФ, 2010. www.mgimo.ru/files2/y09_2010/163836/autoref_nosikov.doc.

Россия и проблемы разработки морских энергетических ресурсов

В результате на сегодняшний день Вашингтон может быть заинтересован в распространении своей юрисдикции и суверенных прав на всю протяженность континентальной окраины материка, начиная от береговой линии и заканчивая границей начала глубоководных районов морского дна³³. Неприсоединение к конвенции 1982 г., равно как и неисполнение ст. 76 в ее рамках, освободит США от необходимости производить обязательные отчисления в пользу Международного органа по морскому дну за разработку ресурсов континентального шельфа за пределами 200-мильной ИЭЗ. В то время как остальная часть центральной Арктики будет интернационализована путем выделения района со статусом общего наследия человечества, США сохранят свой суверенитет в Арктике в значительно большем объеме, применяя для разработки минеральных и энергетических ресурсов шельфа и недр глубоководных районов в своем арктическом секторе исключительно национальное законодательство. Американские энергетические компании будут поставлены в значительно более выгодные условия, а часть прибыли от разработки ресурсов американского арктического шельфа будет перечисляться непосредственно в Казначейство США³⁴.

Соответственно, политика, инициированная Россией, отличается определенными издержками. Во-первых, неучастие США в Конвенции по морскому праву 1982 г., равно как и неисполнение ими ст. 76 конвенции, будет означать одностороннюю уступку со стороны России по передаче части своего потенциального континентального шельфа за пределами конвенционных ограничений под управление Международного органа по морскому дну. Во-вторых, на сегодняшний момент, пока не подготовлены заявки Канады и Дании, существует вероятность, что им удастся распространить свою юрисдикцию на всю протяженность подводной окраины материка без формирования со своей стороны Международного района морского дна. В-третьих, курс на подготовку повторной российской заявки привел к тому, что в рамках заключенного в 2010 г. Соглашения с Норвегией, установившего в том числе западную точку

³³ В данном случае имеется в виду не юридическое (конвенционное), а геологическое понимание континентального шельфа. Являясь подводной окраиной материка, непосредственно примыкающей к суше и имеющей с ней общее геологическое строение, он включает в себя как сам континентальный шельф, так и континентальный склон и континентальный подъем. За границей начала континентального подъема начинаются глубоководные районы дна Мирового океана.

³⁴ Groves S. U.N. Convention on the Law of the Sea Erodes U.S. Sovereignty over U.S. Extended Continental Shelf // The Heritage Foundation. Background. 28.06.2011. №2561. www.heritage.org/research/reports/2011/06/un-convention-on-the-law-of-the-sea-erodes-us-sovereignty-over-us-extended-continental-shelf.

внешней границы континентального шельфа России³⁵, наша страна де-факто признала существование континентального шельфа Норвегии вокруг архипелага Шпицберген, уступив таким образом часть своего континентального шельфа³⁶. В-четвертых, пока повторная российская заявка не подана и не получила одобрения Комиссии по границам континентального шельфа, неопределенность правового статуса российского шельфа за пределами 200-мильной зоны от исходных линий позволяет другим странам на абсолютно законных основаниях осуществлять здесь исследовательские и буровые работы.

В связи с этим очевидно, что рассмотрение Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в качестве единственного правового регулятора применительно к Арктике требует более пристального анализа и возможного пересмотра. Следует учитывать, что конвенционные нормы не могут занимать более приоритетное положение по отношению к нормам общего обычного права, к которым в частности относится международный обычай³⁷. Как заключил Международный суд ООН по делу о континентальном шельфе между Ливией и Мальтой в 1985 г., «аксиомой является то, что суть обычного международного права следует искать прежде всего в реальной практике и *opinio juris*³⁸ государств...»³⁹.

В отношении Арктики это означает, что исторически сложившийся правовой режим этого региона и исторические правооснования пяти арктических стран могут быть достаточной правовой основой для применения неконвенционных критериев по установлению юридических границ континентального шельфа в Арктике. Во всяком случае, односторонняя передача части своего континентального шельфа со стороны России под международное управление лишает нашу страну значительной части потенциальных запасов нефти и газа.

³⁵ Колодкин Р. Договор с Норвегией: разграничение для сотрудничества // *Международная жизнь*. 2011. №1.

³⁶ Мелков Г. Юридическая оценка Договора между Россией и Норвегией // *Рыбные ресурсы*. 2010. №4.

³⁷ Вылегжанин А., Каламкарян Р. Международный обычай как основной источник международного права // *Государство и право*. 2012. №6. С. 78–89. www.intlaw-rudn.com/research/library/publications/istochniki-mezhdunarodnogo-prava/mezhdunarodnyi-obychai-kak-osnovnoi-istochnik-mezhdunarodnogo-prava.

³⁸ *Opinio juris* (правовой принцип) означает, что государство рассматривает то или иное обычное правило как норму международного права, как правило, юридически обязательное в международном плане. Это выражение воли государства. Когда другие государства также выражают волю в том же направлении, образуется молчаливое соглашение о признании обычного правила в качестве международно-правовой нормы.

³⁹ ICJ Reports. 1985. P. 29. www.icj-cij.org/docket/files/68/6415.pdf.

Тихоокеанское региональное направление

Несмотря на то что действующие сахалинские проекты в Охотском море («Сахалин-1», «Сахалин-2») уже много лет подряд преследуют определенные трудности в области сотрудничества между «Газпромом», «Роснефтью» и их иностранными партнерами, именно эти проекты дали России первый существенный опыт как в области морской нефтегазодобычи, так и создания береговой инфраструктуры и строительства морских объектов. Свою заинтересованность в участии в проектах «Сахалин-3» и «Сахалин-5», по которым уже фактически закончена геологоразведка, уже обозначили Индия и Япония. В ближайшие годы можно ожидать запуска этих перспективных проектов на полную мощность. Кроме того, помимо сахалинских проектов, планируется активная работа на шельфе Камчатки: «Газпром» ведет эксплуатационное бурение и работы по обустройству двух месторождений – Кшукского и Нижне-Квакчикского.

Можно предположить, что политика по определению внешних границ континентального шельфа в Охотском море также увенчается успехом. Следует напомнить, что соответствующая заявка была составной частью общего представления России на установление границ ее континентального шельфа за пределами 200 морских миль, поданного нашей страной в Комиссию по границам континентального шельфа еще в 2001 г.⁴⁰. Комиссия высказала в ее отношении целый ряд рекомендаций, в том числе по проведению дополнительных геолого-геофизических исследований в регионе⁴¹. Кроме того, были также проведены переговоры с японской стороной, так как японцы попросили комиссию не принимать решения по Охотскому морю, ссылаясь на наличие территориального спора в отношениях с Россией и его связь с установлением прав на расширенный континентальный шельф в этой акватории. В ходе консультаций с японской стороной данная проблема была решена: было доказано, что спорные острова – Кунашир, Шикотан, Итуруп (Эторофу), Хабомаи (Малая Курильская гряда) – не были использованы Россией для отсчета ее континентального шельфа в центральной части Охотского моря. Новый вариант заявки по Охотскому морю был передан японской стороне, которая, как предполагает российский МИД, проинформирует комиссию о снятии своих возражений.

⁴⁰ Submissions to the Commission: Submission by the Russian Federation www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_rus.htm.

⁴¹ Протокол заседания НЭС Морской коллегии от 03.04.2008. Справка №1. По материалам МПР России к вопросу «О деятельности по обоснованию внешней границы континентального шельфа Российской Федерации и перспективах по его изучению и освоению». mk.esimo.ru/about/prot_nes.jsp?&resourceId=149_RIHMI-WDC_388&techId=1&sortBy=date&rubricId=35&page=2.

Поскольку в отношениях с Японией продолжает оставаться нерешенным территориальный спор, следует учитывать, что с точки зрения энергетической безопасности передача островов Японии означает изменение границ территориальных вод и исключительной экономической зоны и, как следствие, ведет к уменьшению площади континентального шельфа, что напрямую лишает Россию возможностей по освоению и эксплуатации его минеральных ресурсов. Как известно, в декабре 2010 г. Д. Медведев поставил вопрос о возможности совместного хозяйственного освоения спорных островов – в частности, о перспективах совместного освоения месторождений углеводородов. Несмотря на то что с точки зрения японского руководства, участие в таких проектах может подорвать позицию Токио в территориальном споре, на сегодняшний день это единственный вариант, который может быть приемлем для российской стороны.

Что касается до сих пор не ратифицированного Россией советско-американского Соглашения по Берингову морю 1990 г. (так называемый договор Бейкера – Шеварднадзе), то здесь можно высказать следующие соображения. С одной стороны, этот документ действительно привел к передаче значительного участка в Беринговом море, который традиционно использовался отечественным рыбопромысловым флотом, в пользу США⁴². Более того, американская сторона получила значительные преимущества по расширению площади своего континентального шельфа пределами 200-мильной зоны от исходных линий⁴³.

С другой стороны, в рамках этого соглашения была окончательно закреплена линия, образующая восточную границу арктического сектора СССР/России в Северном Ледовитом океане, в чем были, несомненно, заинтересованы обе стороны⁴⁴. Использование в качестве основы для ее проведения линии, установленной Конвенцией 1867 г. о продаже Аляски, а не возможного в таком случае принципа равного отстояния⁴⁵, привело к

⁴² *Зиланов В.* Берингоморское противостояние России и США: продолжение напряженности или сотрудничество? // Тихоокеанский вестник (Приложение к журналу Северная Пацифика). 2001. №8. www.npacific.ru/np/magazin/2_01_r/np12007.htm.

⁴³ *Groves S.* U.S. Accession to U.N. Convention on the Law of the Sea Unnecessary to Develop Oil and Gas Resources // The Heritage Foundation. Backgrounder. 14.05.2012. № 2688. www.heritage.org/research/reports/2012/05/us-accession-to-un-convention-on-the-law-of-the-sea-unnecessary-to-develop-oil-and-gas-resources.

⁴⁴ *Вылегжанин А.Н.* Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств 1990 года: разные оценки «временного применения». www.mgimo.ru/news/experts/document124210.phtml.

⁴⁵ На использовании именно этого способа разграничения основаны претензии США на целый ряд островов в Чукотском море. См.: Giveaway of 8 American

Россия и проблемы разработки морских энергетических ресурсов

тому, что в Чукотском море и Северном Ледовитом океане наша страна получила определенные пространственные преимущества. Наконец, именно на учете этой линии разграничения основана российская заявка в Комиссию по границам континентального шельфа. Соответственно, наиболее приемлемым вариантом является ратификация этого соглашения в обмен, во-первых, на принятие со стороны США каких-либо компенсационных мер (ежегодные квоты, совместное управление ресурсами) за потерю Россией промысловых участков Берингова моря, отрезанных от советской ИЭЗ, во-вторых, на достижение договоренности о совместной разведке и разработке ресурсов континентального шельфа открытой части Берингова моря, значительная площадь которой может перейти под юрисдикцию США.

В открытой части Тихого океана Россия как в составе совместной организации «Интерокеанметалл», куда также входят Болгария, Куба, Чехия, Польша и Словакия, а также в лице ГНЦ «Южморгеологии» является контрактором по разведке полиметаллических конкреций в зоне Кларифон-Клиппертон.

Каспийское региональное направление

Одна из главных нерешенных проблем – это окончательное определение правового статуса Каспийского моря. Как известно, после распада СССР число прикаспийских государств увеличилось с двух до пяти. Возникла необходимость принятия нового соглашения по правовому статусу водоема, участниками которого наряду с Россией и Ираном стали Азербайджан, Казахстан и Туркменистан. Вплоть до принятия такого соглашения на Каспии формально продолжает действовать правовой режим, установленный советско-иранскими договорами 1921 и 1940 гг.⁴⁶ Россия и Иран наиболее активно выступали за то, чтобы Каспийское море и его ресурсы оставались совместным достоянием пяти прибрежных государств, которые обладают исключительными правами в отношении этого уникального водоема, а вмешательство третьих стран является недопустимым⁴⁷.

Alaskan Islands and Vast Resource-Rich Seabeds to Russians.
www.statedepartmentwatch.org/AlaskaGiveaway.htm.

⁴⁶ Выступление В. Калюжного на Международной конференции «Управление освоением каспийской нефти». Баку. 8–10.11.2000 // Дипломатический вестник. – 2000. – №3. www.mid.ru/bdomp/dip_vest.nsf/99b2ddc4f717c733c32567370042ee43/ea3c90c326539654432569cb0043af96!OpenDocument.

⁴⁷ Совместное заявление по правовому статусу Каспийского моря, сделанном в ходе визита президента ИРИ в Россию в марте 2001 г. archive.kremlin.ru/text/docs/2001/03/134984.shtml.

Азербайджан и Туркменистан долгое время выступали с идеей разделения Каспия на национальные сектора, которые включали бы дно, водную толщу и поверхность и находились бы под полным суверенитетом соответствующего приморского государства. С точки зрения Москвы это могло бы привести к установлению прикаспийскими странами любых удобных им ограничений, что не соответствовало исторически сложившемуся режиму хозяйственного использования данного водоема. Иран был готов пойти как на разделение Каспия на национальные сектора, так и на сохранение большей части акватории в общем пользовании, за исключением национальной прибрежной зоны. Казахстан считал, что к Каспию должны быть применимы нормы Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Однако, по мнению российских экспертов, поскольку Каспий не имеет естественных связей с Мировым океаном, не является его частью, положения Конвенции, в том числе о ресурсных правах прибрежных государств на континентальном шельфе, неприменимы к Каспию.

В итоге Россией было выдвинуто предложение о разграничении дна Каспийского моря между сопредельными и противлежащими прикаспийскими государствами по модифицированной срединной линии в целях осуществления суверенных прав на недропользование при сохранении в общем пользовании водного пространства, обеспечения свободы судоходства, согласованных норм рыболовства и защиты окружающей среды. Несмотря на то что такой вариант стал своеобразным компромиссом, ситуация осложняется тем обстоятельством, что некоторые прикаспийские государства не могут найти консенсус по разграничению дна и недр вследствие нахождения целого ряда спорных месторождений нефти и газа. В результате, несмотря на то что проблема разграничения морского дна между Россией и Казахстаном была урегулирована в двухстороннем формате, заключение универсального соглашения, которое на 100% устраивало бы все стороны, пока остается предметом продолжающихся переговоров.

Единственным исключением стало подписание Рамочной конвенции о защите морской среды Каспия (вступила в силу в 2006 г.). В перспективе рассматривается возможность разработки Соглашения по защите природной среды Каспия. Это очень важные шаги, так как проблема демаркации морских границ не останавливает реализацию проектов добычи и перевозки нефти практически всеми прикаспийскими странами. Сейчас объемы морских перевозок нефти по Каспию уже превышают 10 млн т в год и в перспективе могут достигнуть 50 млн т. Вторая угроза – это активная разработка проектов по добыче нефти на юге и севере Каспия. Несмотря на то что при их разработке используется технология так называемого нулевого сброса, отсутствие единого центра

Россия и проблемы разработки морских энергетических ресурсов

экологического мониторинга оставляет нерешенной проблему контроля над их разработкой. Следует учитывать, что потенциал водных биоресурсов Каспия оценивается в сумму около 40 млрд долл., что сопоставимо с возможной стоимостью экспорта углеводородного сырья. При этом в отличие от нефти и газа водные биоресурсы самовоспроизводимы и могут рационально эксплуатироваться длительное время.

Развитие портовой инфраструктуры на Каспии требует разработки продуманной долгосрочной стратегии. На сегодняшний день предполагается, что важную роль в перспективе будет играть Астраханская область, где пересекаются международный транспортный коридор Север – Юг, соединяющий страны Европы с Ираном, странами Ближнего Востока и Индией, и транспортный коридор Запад – Восток, имеющий выход на Казахстан, Китай, страны Средней Азии, а также на Европу через Черное море и Украину. Через Волгу может быть организовано международное судоходство между Каспием, Черным и Балтийскими морями посредством внутренних водных путей России, которые в перспективе планируется открыть для прохода судов под флагом иностранных государств. Тем не менее существующие на сегодняшний день портовые мощности российского побережья Каспия явно не справляются с растущим грузопотоком. Потенциал транспортных коридоров реализован минимально. Таможенные процедуры, негибкая тарифная политика, несовершенство инфраструктуры – основные проблемы на этом направлении.

Кроме того, в области транспортировки нефтеналивных грузов у России на Каспии существуют сильные конкуренты. Это обусловлено тем, что средний дедейт каспийского флота составляет 3,5 тыс. т, средний возраст судов составляет около 30 лет, что характеризует отечественный флот, работающий на Каспии, как мелкотоннажный и устаревший. При этом Азербайджанское государственное Каспийское морское пароходство продолжает оставаться фактически монополистом на рынке перевозки нефтеналивных грузов. Оно имеет в своем составе 86 судов, в том числе 43 танкера дедейтом 6–13 тыс. т. Развивает свой флот и Казахстан: в его программе развития морского транспорта предусмотрено наличие около 20 танкеров дедейтом 12–13 тыс. т. Иран после строительства в порту Нека нефтяного терминала расширяет свой флот и планирует довести количество крупнотоннажных танкеров до 50. В результате танкерное присутствие России на Каспии, под флагом которой здесь плавают около

150 судов, не оказывает существенной конкуренции и влияния на рынок морского фрахта⁴⁸.

Индоокеанское региональное направление

В современных международно-политических условиях Индийский океан выполняет весьма важную функцию: его акватория является связующим звеном между богатым энергоресурсами Ближним Востоком и одними из главных потребителей этих ресурсов – странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Неслучайно около 70% мировой торговли нефтепродуктами проходит через Индийский океан. Главную угрозу мировому морскому судоходству в регионе представляют пираты, прежде всего сомалийские. Несмотря на то что для России это региональное направление не является приоритетным с точки зрения добычи и транспортировки нефти и газа, российские судоходные компании (например, «Совкомфлот») задействованы в перевозках энергоресурсов через эти воды. Кроме того, можно спрогнозировать, что по мере развития Северного морского пути и Транссиба российские судоходные компании будут чаще проводить свои суда через воды Малаккского пролива, в котором также проблема пиратских нападений до сих пор окончательно не решена⁴⁹. Соответственно, участие ВМФ России в антипиратской кампании в Индийском океане является не только важным с точки зрения восстановления практики дальних походов способом демонстрации флага, но и в определенной степени способствует защите экономических интересов нашей страны. Главные проблемы на этом пути заключаются в дальнейшем совершенствовании международного морского законодательства с целью упрощения проведения антипиратских кампаний.

Приоритетное значение на этом региональном направлении уделяется также такому вопросу, как ресурсный потенциал Антарктики. В «Стратегии развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 г. и на более отдаленную перспективу» заявлено, что «на континентальном шельфе Антарктиды и примыкающих к нему районах были открыты обширные осадочные бассейны, содержание в которых углеводородного сырья может достичь 70 млрд т топлива»⁵⁰. На

⁴⁸ Смирнов С. Танкеры вместо трубы // Эксперт (Казахстан). 30.11.2009. №46(237). expertonline.kz/a3396.

⁴⁹ Лушай Д. Борьба мирового сообщества с современным морским пиратством в Юго-Восточной Азии // Вестник Челябинского государственного университета. – 2011. №14(229). Вып. 10. С. 11–16.

⁵⁰ Распоряжение правительства Российской Федерации от 30 октября 2010 г. №1926-р об утверждении «Стратегии развития деятельности Российской

Россия и проблемы разработки морских энергетических ресурсов

сегодняшний момент в соответствии с Мадридским протоколом об охране окружающей среды любая деятельность в регионе в отношении минеральных ресурсов, кроме научной, запрещена. Поэтому в настоящее время в рамках Российской антарктической экспедиции выполняются только геолого-геофизические исследования, которые позволяют осуществлять необходимые прогнозные оценки минерального и углеводородного потенциала Антарктики. Тем не менее эти ресурсы можно отнести к отложенным экономическим выгодам России. В связи с этим следует исходить из того, что дальнейшее проведение исследований в этой области является единственно возможным способом обоснования притязаний России на ту или иную область континентального шельфа в том случае, если освоение антарктических недр будет когда-либо начато. При этом России необходимо не допускать того, чтобы последовательная экологизация системы Договора об Антарктике, прежде всего за счет выделения различного рода морских охраняемых районов, каким-либо образом сужала спектр предоставленных ей возможностей в этой области⁵¹.

Подводя итоги, следует отметить, что в области разведки и разработки морских минеральных и энергетических ресурсов, их транспортировки как морским путем, так и помощью подводных трубопроводов практически на каждом из региональных направлений морской деятельности существуют определенные трудности и ограничения. Так, в некоторых случаях речь идет о складывании ситуации, когда достигнут некий «предел роста», в иных – о существовании определенных международно-политических ограничений, зачастую – о стратегических просчетах и неконкурентоспособности тех или иных проектов. В связи с этим представляется, что основополагающие документы в области морской деятельности как доктринального, так и концептуального и стратегического характеров разрабатываемые в том числе федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации, должны быть адаптированы под новые международно-политические и международно-экономические условия. Только в таком случае конкурентные преимущества России как одного из ключевых игроков на рынке добычи, транспортировки и экспорта энергоресурсов могут быть реализованы в полной мере.

Федерации в Антарктике на период до 2020 г. и на более отдаленную перспективу» // Российская газета. 31.03.2011.

⁵¹ Более подробно см.: *Овлащенко А.* Эффект метабазиса // Международно-правовые аспекты экологизации морского природопользования во второй половине XX – начале XXI века. Saarbrücken: Palmarium Academic Publishing, 2013. С. 621–644.

**Russia and international political problems of marine energy resources
development**

Pavel Gudev

*Ph.D., senior research associate, Center for North American Studies,
IMEMO RAS. E-mail: citricelectric@yandex.ru.*

In the article juridical and political problems of Russian offshore industry in Atlantic, Pacific, Arctic, Caspian and Indian regions are analyzed. Despite of the visible progress on practically all regional directions, the problems that face Russian industry include international legal limitations, environmental standards, strategic miscalculations and uncompetitiveness of particular projects. The author concludes that strategic concepts of Russian offshore industry should be adapted to the new international juridical and economical conditions.

Keywords: offshore industry, UNCLOS, Shtokman.

*А.Р. Борисова**

Внешнеполитическая повестка госсекретаря Дж. Керри: экология и энергетика

Последние пять лет внесли немалые коррективы в выбор внешнеполитического курса США. С переизбранием на пост президента Б. Обамы произошли серьезные кадровые перестановки, повлекшие новую волну изменений в ведении внешней политики. Политика в области защиты окружающей среды, климатических изменений, энергетике стала одним из ключевых приоритетов администрации. За этим многогранным процессом стоит огромная работа, проделанная командой Б. Обамы, в частности назначенного на пост госсекретаря Дж. Керри, чья фигура играет заметную роль во взаимосвязи внутривнутриполитических процессов с внешнеполитической парадигмой Соединенных Штатов.

Ключевые слова: внешняя политика США, окружающая среда, экология, энергетика, безопасность.

Соединенные Штаты сегодня стоят перед выбором новых путей осуществления внешней политики. Кризис унилатералистского курса 2001–2008 гг., изменившаяся конъюнктура мировой экономики диктуют необходимость поиска Вашингтоном новых внешнеполитических идей и подходов. Первая администрация Б. Обамы обозначила ряд новых приоритетов, но повышенное внимание к внутренним социально-экономическим проблемам – к преодолению последствий мирового финансово-экономического кризиса, а также к преодолению последствий деятельности администрации Дж. Буша-мл. (в Ираке, Афганистане, в отношениях с союзниками) не позволили в полной мере реализовать программу изменений во внешнеполитической сфере.

Второй срок президентства Б. Обамы ознаменовался внушительными кадровыми перестановками. Одним из вновь назначенных членов администрации стал госсекретарь Дж. Керри, чьи взгляды как политика, а не как госслужащего оказывали влияние на

* *Александра Романовна Борисова* – младший научный сотрудник Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН.
E-mail: borisova.aleksandra89@gmail.com

формирование внешнеполитической активности США на протяжении многих лет его политической карьеры.

Заступив на пост госсекретаря, Дж. Керри продолжил развивать свою активную позицию в таких вопросах, как борьба с терроризмом, нераспространение ядерного оружия, ограничение стратегических наступательных вооружений. Но наряду с этими традиционными для внешней политики и стратегии национальной безопасности США направлениями на протяжении всей своей карьеры Дж. Керри уделял значительное внимание вопросам невоенной безопасности, в особенности экологической и энергетической. На протяжении 30 лет в область его компетенции входило развитие именно этих аспектов интересов страны, и сегодня, имея колоссальное влияние на формирование внешнеполитической повестки дня Соединенных Штатов, он приводит в действие многие механизмы для обеспечения безопасности страны и формирования нового миропорядка.

Бывшего сенатора штата Массачусетс можно с уверенностью назвать верным борцом за чистоту окружающей среды. За последние 30 лет он предложил комплексы инициатив по самым разным экологическим вопросам национального и глобального значения, участвовал в большом количестве форумов и саммитов, а также провел ряд важных законов, направленных на охрану природы.

Например, Дж. Керри внес на рассмотрение законопроект о чистоте воздуха, а также основал фонд по финансированию уменьшения вредных выбросов в атмосферу. Он привлек значительное финансирование для очистки американских водных каналов, портов, работал над усилением Акта по сохранению питьевой воды¹ и в 1996 г. представил законопроект по обеспечению защиты качества воды. В 2008 г. в качестве дополнения к этому закону был добавлен Акт по сохранению чистоты прибрежных вод.

Сенатор Керри инициировал законопроекты, расширяющие и усиливающие законодательство в области защиты морских млекопитающих от масштабной промышленной рыбной ловли. Он был сторонником выделения значительных средств из бюджета на переработку отходов и поощрения населения в этом вопросе.

Дж. Керри участвовал в защите национальных парков и лесов от загрязнения, чрезмерной разработки и вырубке. Более десяти лет он был противником бурения в Арктическом национальном заповеднике дикой природы, мотивируя это желанием сохранить национальное достояние для будущих поколений.

¹ Safe Drinking Water Act.

Внешнеполитическая повестка Дж. Керри: экология и энергетика

Одним из важных пунктов повестки Дж. Керри в ходе его работы в комитете сената по международным делам были вопросы глобальных климатических изменений. В 2009 г. совместно с сенатором Б. Боксер Дж. Керри представил на рассмотрение закон о рабочих местах в области экологически чистой энергии и американскую энергетическую безопасность². Этот закон стал единственным за время работы 110-го Конгресса США, принятым по вопросам защиты климата. Это не в последнюю очередь заслуга сенатора Керри.

В 2010 г. вместе с сенаторами Дж. Либерманом и Л. Грэмом Дж. Керри боролся за закон, который включал в себя целый ряд инициатив: развитие экологически чистой энергии внутри страны, снижение парникового эффекта, защиту потребителей, защиту и увеличение рабочих мест, действия в области международного изменения климата, защиту от последствий глобального потепления³. В законе об энергетике содержались формулировки, которые разрешали бы «пограничные меры», также известные как углеродные тарифы, направленные на регулирование импорта товаров из стран, не установивших жестких требований к выбросам парниковых газов.

Пожалуй, ни один закон в области охраны окружающей среды последнего времени не привлекал такого внимания и не вызывал такого резонанса как внутри страны, так и в мире. Однако советники Б. Обамы не поддерживали эту инициативу по многим причинам. Было выбрано неудачное время, это экономически было невыгодно США настолько же, насколько было выгодно с экологической точки зрения, наконец, кризис в отношениях между двумя партиями американского Конгресса достиг довольно высокой отметки. Было очевидно, что если закон не пройдет одобрения в сенате (60 голосов «за»), исполнительная власть вряд ли приложит много усилий для его проведения. Каждый сенатор смотрел на инициативу под своим углом: кто-то боялся потери прибыли в регионе, кто-то требовал налоговых послаблений, кто-то работал над формулировками в законе, но каждый потерянный голос демократа означал дополнительные усилия по привлечению республиканцев. Таким образом, проблема принятия закона заключалась не столько в экономической подоплеке этого масштабного проекта, сколько в закулисной борьбе. Сенаторы Керри и Либерман продолжали борьбу, даже когда Л. Грэм оставил их совместную работу, но судьба законопроекта была предрешена: с одной стороны, им не хватало голосов республиканцев, с другой – их однопартийцы не хотели голосовать за

² Clean Energy Jobs and American Power Act 2009.

³ American Power Act 2010.

законопроект, составленный в тесном партнерстве с республиканским сенатором.

Таким образом, был провален шанс остановить глобальное изменение климата во время первого срока президентства Б. Обамы и значительно изменить экологический облик США.

Дж. Керри не раз переживал поражения в сенате и сталкивался с непониманием коллег, но всегда считал защиту окружающей среды одним из важнейших приоритетов США. Он был большим сторонником участия в Киотском протоколе и других международных инициативах по защите окружающей среды. Он лично принимал участие в саммитах и конференциях, включая Рио-де-Жанейро, Киото, Гаагу, Познань и Копенгаген, был председателем десяти крупных слушаний по глобальному изменению климата с момента вступления на пост председателя комитета по иностранным делам при сенате.

В июле 2012 г. в своей речи, призывающей учесть глобальные климатические изменения и начать с ними считаться, Дж. Керри говорил: «Вопрос не в том, заплатим ли мы за климатические изменения. Мы уже за них расплачиваемся. Вопрос в том, идем ли мы правильной дорогой, ведущей к ответственному отношению к проблеме. Дорогой, помогающей нам разрушить человеческую зависимость от нефти, очистить окружающую среду, создать рабочие места. Или мы идем по пути, который заставит нас страдать позже, но непредсказуемо сильнее от последствий наших решений, выраженных в разрушениях окружающей среды, конфликтах, голоде, бедности, а также в падении экономического роста в грядущие десятилетия»⁴.

К моменту вступления Дж. Керри в должность мнения госсекретаря и президента США в вопросах защиты окружающей среды и энергетической безопасности стали заметно совпадать. Так, в своем ежегодном послании Конгрессу в феврале 2013 г. Б. Обама говорил, что после долгих лет обсуждений Америка наконец готова контролировать свое будущее в энергетике, что внутреннее производство нефтяных продуктов превысило показатели за последние 15 лет. Он отмечал успехи в строительстве автомобилей, способных использовать газ вместо бензина, в строительстве и использовании альтернативных источников энергии и привлечении в эту отрасль большого количества рабочих мест, снижении выбросов вредных веществ в атмосферу. По замыслу Б. Обамы, все уровни государственной власти должны участвовать в финансовой

⁴ *Kerry J.* The time to address climate change is now // Fall River Herald News. 2012, July 6.

поддержке реформирования энергетики. Это обеспечит не только серьезные денежные вливания, но и дополнительные рабочие места⁵.

Призывы к снижению зависимости от ближневосточной нефти тоже отнюдь не новы для Америки. От Дж. Керри они впервые прозвучали в период его предвыборной гонки за пост президента в 2004 г., оно могло способствовать обеспечению национальной безопасности США. Поэтому особое внимание сенатор уделял задаче достижения энергетической независимости: «Чтобы обеспечить нашу свободу, мы должны освободить Америку от этой опасной зависимости... мы можем достигнуть этой цели, развивая экономику и защищая окружающую среду»⁶. В качестве комплекса мер по борьбе с зависимостью от ближневосточных энергетических партнеров Дж. Керри предлагал инвестировать в новые технологии и альтернативные источники энергии, создать налоговые стимулы, которые помогли бы производителям автомобилей выпускать более топливоемкий товар, а также поощрять его покупателей, повысить энергосбережение и создавать более чистые, возобновляемые источники энергии.

Дж. Керри особенно выделял Саудовскую Аравию, не только как одну из самых богатых нефтью стран (1/4 всех разведанных запасов, а также главный поставщик США), но и как неэффективно борющуюся с мировым терроризмом: «Можно полагать, что те факторы, которые привязывают нас к Саудовской Аравии, неотвратимы, что наша зависимость от ближневосточной нефти никогда не позволит нам заставить эту страну изменить свой режим. Но все это будет правдой только в том случае, если мы это позволим»⁷. «Если мы серьезно говорим об энергетической независимости, то нужно серьезно говорить и о противостоянии Саудовской Аравии, которая не делает все возможное, чтобы прекратить финансирование и идеологическую поддержку «Аль-Каиды» и других террористических группировок»⁸. Во многом подобные высказывания списывались на жаркую предвыборную риторику, но они вызвали резонанс среди представителей ближневосточного партнера США.

⁵ *Дмитриев С.* Базисные приоритеты и инструменты реализации энергетической политики Барака Обамы // Перспективы социально-экономического развития США после кризиса 2008–2009 гг. Под ред. Э.В. Кириченко. – М.: ИМЭМО РАН, 2012. С. 65.

⁶ *Kerry J.* 2004 On The Issues Strength & Security For A New World. www.4president.us/issues/kerry2004/kerry2004nationalsecurity.htm

⁷ *Winning War on Terror Requires Reconsideration of Saudi Alliance.* Published 2003, December 12.

⁸ *Kerry J.* Foreign policy speech in Seattle 2004, May 27.

Сегодня мы видим результаты этой политической линии для США, успешно развивающих свои месторождения сланцевого газа, нефти и инвестирующих в проекты альтернативных источников энергии. С 2011 г. впервые за более чем десятилетие доля нефти, импортируемой Соединенными Штатами, составила менее половины всей потребляемой в стране⁹. Подобная ребалансировка сил в энергетике непременно изменит вектор дипломатии. Китай, Япония, Европа станут более зависимы от экспорта энергетических продуктов США. Некоторые эксперты предсказывают значительное сокращение поставок энергоресурсов в США к 2020 г., поскольку страна может фактически перейти на самообеспечение¹⁰. Еще одним моментом, который, безусловно, коснется всех участников мирового энергетического сообщества, станет неизбежное падение цен, что поставит в затруднительное положение прежде всего страны ОПЕК и Россию. Обратной стороной этой медали будет не только экономический передел сфер влияния в мире, но и политический. Сложная система союзнических и партнерских отношений, которую США готовят уже сегодня, способна будет не только повлиять на современные мировые проблемы, но и стать залогом стабильной новой системы в изменяющемся международном порядке.

С момента вступления Дж. Керри на пост государственного секретаря он проводит, как может показаться, «двойственную» политику. Будучи известным защитником экологии, он в то же время выступает за расширение энергетических возможностей США. «Энергетическая политика – ключ к решению климатических изменений» – это заявление стало лейтмотивом выступления сенатора на слушаниях по поводу утверждения на пост госсекретаря в 2013 г. Был поднят вопрос о том, что борьба за чистоту окружающей среды вредит экономике страны. Дж. Керри был решителен в своем ответе. Он заявил, что возможности энергетической политики настолько сильно перевешивают беспокойство, выраженное сенатором Дж. Беррассо, что он, Керри, приложит все усилия, чтобы убедить своих коллег в необходимости принять участие в энергетической гонке, если они хотят продолжать успешно заниматься бизнесом в США. Трансформация национального подхода к энергетической политике с учетом опыта других стран, с точки зрения политика, в долгосрочной перспективе принесет США множество

⁹ Западинская Л. Эволюция экологической политики администрации Б. Обамы. // Перспективы социально-экономического развития США после кризиса 2008–2009 гг. Под ред. Э. Кириченко. – М.: ИМЭМО РАН, 2012. С. 113.

¹⁰ World Energy Outlook 2012. P. 2. www.iea.org/publications/freepublications/publication/Russian.pdf.

возможностей.¹¹ Дж. Керри заявил, что новая политика в области охраны окружающей среды, а также инвестиции в «зеленые» энергетические проекты станут приоритетом для его ведомства.

Возможность доказать цену своих слов Дж. Керри представилась практически сразу. Как раз в этот момент остро стоял вопрос о поддержке строительства магистрального нефтепровода «Keystone XL», который должен был обеспечить поставки нефти из Канады в Мексиканский залив. Строительство этого нефтепровода было не только выгодно США и Канаде с точки зрения стоимости товара, но и обеспечивало бы США столь необходимыми кратковременными рабочими местами почти для 2 млн человек. Однако Дж. Керри воспротивился этому проекту из-за его низкой экологичности, невзирая на серьезное давление сторонников нефтепровода. В результате Б. Обама в июне 2013 г. не рекомендовал Конгрессу голосовать за строительство, по крайней мере до того, как будет доказано, что нефтепровод не угрожает окружающей среде. Президент США уже не раз откладывал процесс принятия окончательного решения по этому вопросу, откладывалось и строительство до тех пор, пока его нормы не будут приведены в соответствие с новейшими экологическими стандартами.

Влияние госсекретаря на мнение Б. Обамы по этому вопросу, а также на взгляды президента на проблемы защиты окружающей среды, легко можно проследить. В своем обращении к Конгрессу США в 2013 г. Б. Обама заявил о своем намерении работать сообща над условиями, позволяющими сделать производство газа еще чище, а также защитить воздух и воду от загрязнения. Президент призвал Конгресс разработать законопроект, который охватывал бы проблему защиты окружающей среды в глобальном смысле. Он заявил, что если обе партии не смогут действовать сообща на благо будущих поколений, он сам предложит кабинету министров выступить с программой действий по сокращению вредных выбросов, подготовке местного населения к последствиям климатических изменений и ускорению перехода к возобновляемым источникам энергии в ближайшей и долгосрочной перспективе.

«На самом деле новые источники энергии, которые мы разрабатываем на суше и в воде, принадлежат всему народу. И сегодня я предлагаю вложить часть прибыли от нашей нефтяной и газовой индустрии в Фонд энергетической безопасности¹², который обеспечит подъем исследовательских разработок и методов по переводу наших

¹¹ *Kerry J. Energy Policy is the Solution to Climate Change speech. January 24, 2013. www.innovationfiles.org/john-kerry-energy-policy-is-the-solution-to-climate-change/.*

¹² Energy Security Trust.

автомобилей и грузовиков с бензинового топлива на нечто лучшее»¹³, – сказал Б. Обама.

Уже весной 2013 г. стали заметны и другие кадровые перестановки, ознаменовавшие новый политический курс в отношении энергетической повестки дня. Новым руководителем Министерства по энергетике США был назначен ученый с опытом работы в сфере теоретической ядерной физики и энергетических технологий Э. Мониз, занимавший должность заместителя министра энергетики с 1997 по 2001 гг. Ранее он работал в администрации Б. Обамы в качестве члена совета консультантов президента по вопросам науки и техники.

В своем выступлении после принесения присяги Э. Мониз заявил о новых приоритетах администрации, в фарватере которых он намерен следовать, отдавая главное место внедрению экологически чистых энергетических технологий и смягчению последствий изменения климата. Подчеркнув, что «научная база требует дать взвешенный ответ на изменение климата», Э. Мониз отметил, что он будет отстаивать стратегии повышения энергоэффективности и внедрения инноваций¹⁴.

Еще одним приоритетом для Министерства энергетики Э. Мониз назвал ядерную безопасность и уничтожение последствий холодной войны как в моральном, так и в юридическом плане. Министр также заявил, что задача его ведомства заключается в поддержании охраны и надежности арсеналов ядерного оружия, обеспечении наличия ядерных материалов только у ответственных сторон и их недоступности для террористов и преступников.

Вопросы борьбы с терроризмом, нераспространения и обеспечения экологической и энергетической безопасности снова были представлены как приоритетные, теперь уже конкретно для Министерства энергетики США. По всей вероятности, это не пустые слова, необходимые для политического пиара, а хорошо продуманный ход, поскольку еще в бытность заместителем министра энергетики США Э. Мониз занимался контролем над выполнением научных и энергетических программ, а также анализом управления ядерным арсеналом. В качестве специального переговорщика он занимался вопросом утилизации российских ядерных материалов.

Неслучайно Э. Мониз в своей речи упомянул борьбу с ядерной угрозой. Наряду с экологической проблемой, на которой раньше так сильно не заострялось внимание политического истеблишмента

¹³ Obama's 2013 State of the Union Address. www.nytimes.com/2013/02/13/us/politics/obamas-2013-state-of-the-union-address.html?pagewanted=all&_r=0.

¹⁴ Lacey S. Ernest Moniz Gives His First Speech as Energy Secretary. Greentechefficiency. May 21, 2013.

Соединенных Штатов, проблема нераспространения ОМУ, непосредственно связанная в случае с США с энергетикой, всегда являлась приоритетной для национальной безопасности страны при любой администрации.

Проблемы развития энергетики и вопросы нераспространения давно активно использовались в политической риторике и самого Дж. Керри. Во время предвыборной гонки в 2004 г. особое внимание и Дж. Керри, и Дж. Буш уделяли Северной Корее и Ирану. Однако в отличие от Дж. Буша, который не добился особенных успехов на шестисторонних переговорах с азиатскими странами и Россией по северокорейской ядерной программе, кандидат от демократов планировал изменить отношение к Тегерану и Пхеньяну, взяв курс на прямые двусторонние переговоры. А в отношении Ирана, вместо того чтобы давить на страну, как это делал Дж. Буш, он призвал другие государства участвовать в обеспечении Тегерана ядерным топливом, чтобы у него точно не было поводов для производства своего собственного.

Заняв пост госсекретаря Соединенных Штатов, Дж. Керри открыто заявил в феврале 2013 г. о том, что ощутимый ответ на ядерные испытания Северной Кореи заставит задуматься и Иран. Действия Северной Кореи вызвали резонанс и в американских, и в европейских правящих кругах. Так, министр обороны Л. Панетта заявил, что подобное поведение представляет собой прямую угрозу безопасности США и подрывает стабильность в регионе¹⁵. К. Эштон, представитель ЕС по внешней политике, назвала ядерные испытания Северной Кореи «усиливающимся неприкрытым вызовом глобальной системе нераспространения»¹⁶ и призвала мировую общественность держаться вместе. Дж. Керри еще раз подчеркнул, что реакция на очередное испытание Северной Кореи должна быть коллективной.

После проведения северокорейских ядерных испытаний внимание западных экспертов и политиков переключилось на Иран. «Важно, чтобы страны пользовались доверием, но все же уважали усилия Соединенных Штатов по нераспространению», – замечал госсекретарь на пресс-конференции после встречи с иранским министром иностранных дел в Государственном департаменте¹⁷. Как недопустимо такое отношение со

¹⁵ Kerry says 'strong' world response to North Korea nuclear test will send message to Iran // Associated Press. 2013, February 14.

¹⁶ N. Korea test is 'blatant challenge', will be 'consequences': EU // Agence France-Presse. 2013, February 12.

¹⁷ U.S. Secretary of State John Kerry answers questions during a joint press conference with Jordanian Foreign Minister Nasser Judeh at the State Department. Washington, D.C. 2013, February 13.

стороны Северной Кореи, так же оно недопустимо со стороны Ирана и соответствующие меры будут приняты, добавил он. Дж. Керри полагает, что иранскую и северокорейскую ядерные программы необходимо рассматривать вместе, так как дело касается распространения ядерного оружия.

Подобные настроения были отражены в послании Б. Обамы Конгрессу в 2013 г. Он пообещал при помощи союзников принять в скором времени меры по изменению ситуации. 27 февраля 2013 г. на пост министра обороны был назначен Ч. Хейгел – как и Дж. Керри, бывший ветеран Вьетнамской войны, славящийся своим нетерпимым отношением к Ирану.

На шестисторонних переговорах по иранской ядерной программе в Алма-Ате, первой встрече на высшем уровне за восемь месяцев отсутствия диалога, особенного успеха достигнуто не было. Предполагалось, что с Ирана будет снят ряд санкций в обмен на закрытие подземного объекта, где осуществляется наиболее спорная работа по обогащению урана. Однако соглашения не добились вопреки отмеченной рядом аналитиков серьезности встречи¹⁸. Затем надежды на изменение ситуации возлагались на результаты президентских выборов, намеченных на июнь, хотя Дж. Керри не разделял этих ожиданий, мотивируя свой пессимизм ограниченными полномочиями новоизбранного президента Ирана по сравнению с верховным лидером А. Хаменеи¹⁹. После победы на выборах Х. Роухани, отличающегося относительно прозападными взглядами, госсекретарь выразил готовность к сотрудничеству с иранским правительством²⁰.

Осенний диалог с Тегераном внес надежды на дальнейшее развитие. В том случае, если Х. Роухани удастся сохранить свою умеренную позицию и настрой на сотрудничество с Западом, вопреки серьезному давлению радикально настроенной части иранского политического сообщества, возможно возобновление отношений США и Ирана, прежде всего по вопросам тегеранской ядерной программы.

Новым вектором, наметившимся во внешней политике США, стало улучшение отношений с Индией. Ситуация партнерств со странами Южной Азии никогда не была однозначной. В 1998 г. Индия и Пакистан провели ядерные испытания, в результате чего США были наложены санкции на ряд компаний обеих стран, однако после терактов 11 сентября

¹⁸ Pawlak J., Dahl F. Iran upbeat on nuclear talks, West still wary // Reuters. 2013, Feb 27.

¹⁹ Kerry: Iran election unlikely to alter nuke policy // The times of Israel. 2013, May 31.

²⁰ Ready to engage with new Iranian regime: Kerry. Washington D.C. 2013, June 16.

Внешнеполитическая повестка Дж. Керри: экология и энергетика

администрация Дж. Буша-мл. практически сняла их, чтобы наладить тесные связи, особенно с Пакистаном.

Во избежание повторения дела основателя и руководителя пакистанской ядерной программы А. Хана, обвинявшегося в создании подпольного синдиката торговцев ракетно-ядерными технологиями и материалами, сенатор Керри предлагал объединить усилия стран и ужесточить экспортный контроль, а также законодательство, направленное на предотвращение нарушений режима нераспространения.

Летом 2013 г. в состав американской делегации, посетившей Нью-Дели, помимо государственного секретаря Дж. Керри вошел и новый министр энергетики США Э. Мониз. Пять лет назад Дж. Керри, возглавлявший сенатский комитет по международным делам, уже лоббировал ключевое соглашение между США и Индией по сотрудничеству в ядерной энергетике. И сегодня, несмотря на взаимные претензии, в особенности в области торговли и индийских протекционистских мер в экономике, Соединенные Штаты настроены на развитие и укрепление диалога в области ядерной энергетике.

Летом 2013 г. было анонсировано, что Азербайджан выбрал основной экспортный путь для своего газа в Европу. На этом направлении Вашингтон приложил немалые усилия, направленные на противодействие Москве, пытавшейся сохранить влияние на свои бывшие союзные республики. Дж. Керри считал поставку азербайджанского газа странам – союзникам по НАТО одним из приоритетов. Подобную тенденцию можно проследить в действиях всех администрациях, начиная с У. Клинтона. На это были направлены усилия Министерства энергетики и специального представителя США по европейским энергоресурсам.

В то же время отношения США с Россией по вопросам энергетики нельзя назвать испорченными или застоявшимися. На переговорах по поводу разрешения сирийского кризиса между С. Лавровым и Дж. Керри в Женеве в сентябре 2013 г. было решено подписать соглашение о сотрудничестве в мирном использовании атома. Это произошло в Вене на конференции МАГАТЭ. Новый документ дополнит положения американо-российского соглашения о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии, подписанного в 2011 г. Как заявил Э. Мониз, это соглашение призвано стать опорой приоритетов президента Б. Обамы в области нераспространения ОМУ и защиты окружающей среды, создавая площадку для научного сотрудничества и развития отношений между научно-техническими сообществами двух государств²¹.

²¹ 2013 IAEA General Conference. Secretary Ernest Moniz Remarks. September 16, 2013.

В связи с истечением в июне 2013 г. срока действия программы Нанна–Лугара США и Россия подписали рамочное соглашение об обеспечении безопасности и уничтожении ядерных материалов с целью предотвращения распространения ядерного оружия²².

Отношения с Бразилией, важность которых усиливается вместе с ростом бразильской экономики и развитием сотрудничества с США, ощутимо охладилось после известия о перехвате электронных и телефонных сообщений бразильцев в рамках программы слежения американских спецслужб по борьбе с террористической угрозой. Дж. Керри, прибывший в страну с целью подготовки визита президента Д. Руссеффа в США, встретил прохладный прием. Однако это была не единственная цель госсекретаря. Он прибыл в Бразилию, чтобы лично договориться о налаживании двустороннего стратегического энергетического диалога в рамках сотрудничества по биотопливу, возобновляемым источникам энергии, энергетической эффективности, интеллектуальным энергосистемам, а также по инициативе развития топлива, газа и ядерной энергии. Госсекретарь выразил надежду, что в переговорах, назначенных на осень, американский и бразильский частный сектор смогут найти время обсудить совместные проекты, особенно в области энергоэффективности, технических методов и электрической трансмиссии²³.

В 2012 году сенатор отмечал, что глобальные проблемы, в которые входит и изменение климата на планете, невозможно решить в одиночку, без сотрудничества с Китаем²⁴. В рамках пятой сессии Американо-китайского стратегического и экономического диалога²⁵, проведенного в июле 2013 г. в Вашингтоне, госсекретарь и его китайский коллега провели переговоры по региональному и глобальному сотрудничеству и выделили целый ряд экологических и энергетических областей для совместной работы. В них вошли: дальнейшее сотрудничество в рамках рабочей группы по климатическим изменениям²⁶, основанной в апреле 2013 г., развитие экологических партнерств и консультационных советов по ним, проект эко-городов, направленных на городское устойчивое развитие. В области энергетики было подтверждено дальнейшее сотрудничество в

²² A New Legal Framework for U.S.-Russian Cooperation in Nuclear Nonproliferation and Security. Washington D.C. 2013, June. www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/06/210913.htm.

²³ *Negroponte D.* Secretary Kerry's Brazil Visit: Energy, Education and Global Entry Compete with NSA Criticism. Brookings University. August 19, 2013.

²⁴ *Kerry J.* Why the U.S. needs China – and vice versa // San Francisco Chronicle. 2012, February 22.

²⁵ Fifth Round of the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue (S&ED).

²⁶ Climate Change Working Group.

энергетической безопасности. США и Китай договорились о создании центра изучения чистой энергии и проведении тренингов по защите компонентов оружия массового уничтожения и радиоактивных материалов от незаконного распространения²⁷, усилении сотрудничества в области ядерной безопасности, продолжении совместных исследований мирного атома. По вопросам защиты окружающей среды стороны договорились выработать план действий по обеспечению качества воздуха, воды, обменяться знаниями в области создания «зеленых» портов, поделиться опытом в правовой области защиты окружающей среды и создании специальных институтов, экспертиз, судов, выработать меры по охране лесов и фауны от браконьеров, провести ряд встреч на территории США и выработать соглашения по снижению парникового эффекта и сокращению выброса газов от автомобилей для тяжелых условий эксплуатации. Также переговоры затронули охрану морских ресурсов, обмен опытом по новейшим сельскохозяйственным технологиям и ряд вопросов сотрудничества в науке и технике²⁸.

Сегодня проблемы экологической и энергетической безопасности для США тесно связаны с очень многими направлениями внешней и оборонной политики.

На сегодняшний день благодаря многолетнему опыту работы Дж. Керри над вопросами защиты окружающей среды и энергетике Соединенные Штаты включили глобальные энергетические и экологические вызовы в свою внешнеполитическую повестку дня. Налицо наметившаяся тенденция к сложным структурам партнерств США со странами различных регионов как для обеспечения интересов Америки, так и для контроля экологической ситуации в мире. Все это призвано обеспечить национальную безопасность государства, а также создать задел на будущие десятилетия, некую стабильную мировую систему, где США будет отведена лидирующая роль в формировании международных режимов в области освоения и использования экосистем и энергетических ресурсов.

В США активно ведутся работы по поиску технологических решений в области энергоэффективности и энергообновления, новейших решений по транспортировке ядовитых отходов, увязыванию экологии с экономическими партнерствами, экспорту «зеленых» технологий, созданию американских экологических центров в ряде стран. Создается

²⁷ Commodity Identification Training (CIT) events at the Radiation Detection Training Center (RDTC).

²⁸ U.S.-China Strategic and Economic Dialogue Outcomes of the Strategic Track. Washington D.C. 2013, July 12. www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/07/211861.htm.

научно-технологический и организационный потенциал для устойчивого американского лидерства в области формирования принципов глобального управления в сфере природопользования и энергетики. Стоит отметить, однако, что политика США при этом ориентирована на то, чтобы национальное законодательство, стандарты, принципы регулирования и институты всегда имели приоритет над международными соглашениями и решениями международных органов. Госсекретарь Дж. Керри и президент США Б. Обама будут продолжать работать над тем, чтобы стандарты, нормы и принципы, создаваемые в этой сфере в США, постепенно приобретали расширительную интерпретацию и становились международными – такой подход предполагает американскую инициативу в этих областях. Это означает, что в ближайшие годы можно ожидать от США роста внимания к вопросам экологии и энергетики на глобальном уровне.

The foreign policy of John Kerry: environmental and energy issues

Alexandra Borisova

Post-graduate student, junior research associate, Center for North American studies, IMEMO RAS. E-mail: borisova.aleksandra89@gmail.com.

The last five years have defined an alternative course in the US foreign policy. Obama's reelection has caused staff transfers which notably influenced the course. Environmental security, climate change, US ecological and energy policy have become one of the main priorities for the new Administration. This comprehensive process is based on tremendous work conducted by the team of Barak Obama, in particular by John Kerry, who has been recently appointed as a Secretary of State. His personality plays a significant role in the American domestic and foreign policy interrelation.

Keywords: US foreign policy, environment, ecology, energy, security.

С.А. Луконин*

Экономическая стратегия КНР после смены руководства

В статье анализируются проблемы и перспективы перехода экономики Китая к новой модели развития. Рассматриваются новые задачи в экономике, стоящие перед правительством Китая, а также основные шаги, предпринимаемые для их решения. Большое внимание автор уделяет анализу основных макроэкономических показателей экономики Китая в начале 2013 г. Анализируются такие актуальные вопросы, как изменение структуры потребления населения Китая, долги местных правительств, ситуация на рынке недвижимости и др.

Ключевые слова: экономическая стратегия, экономика, Си Цзиньпин, Китай.

В марте 2013 г. в Китае произошла окончательная смена власти. К руководству пришло новое поколение руководителей во главе с Си Цзиньпином. Несмотря на обострение внутривластной борьбы, сопровождавшее этот процесс, экономическая обстановка в Китае остается стабильной.

В настоящий момент идет формирование новой модели развития, основанной на приоритете внутреннего потребительского спроса и инновациях. Власти ищут стратегические балансы между сохранением высоких темпов роста, инфляцией и безработицей. Экологические цели обозначаются, но пока слабо вписываются в разрабатываемую новую экономическую модель. Большая часть китайской экономики остается ресурсоемкой.

При этом правительство не планирует осуществление новых общенациональных инвестиционных программ, аналогичных 2008–2009 гг. Упор будет делаться на постепенном проведении либеральных реформ для исправления экономических дисбалансов и обеспечения будущего стабильного развития.

* Сергей Александрович Луконин – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО РАН.
E-mail: sergeylukonin@mail.ru.

Такая экономическая политика, получившая название «ликономика»¹, находится, на момент написания этой работы, на стадии разработки.

Основные направления структурных преобразований

Китай, не отказываясь от финансовой накачки экономики, идет на корректировку приоритетов. С одной стороны, это частичная приватизация неэффективных государственных компаний и ограничение дешевой и доступной ликвидности на рынке кредитования. С другой – инвестиции в урбанизацию и поддержка малого и среднего предпринимательства (в том числе за счет налоговых послаблений).

Дебюрократизация управления экономикой. Упрощение или полная отмена разрешительных процедур, что, по задумке авторов реформы, может повлиять, во-первых, на снижение себестоимости китайских товаров, а во-вторых, на уровень коррупции. Центробанк Китая идет на либерализацию учетных ставок. Все больше послаблений вводится на приграничную торговлю в юанях.

Расширение внутреннего спроса за счет увеличения доходов населения. Китайские лидеры понимают, что без сохранения экономического роста невозможно насытить потребности населения, привыкшего к социальным прорывам последних десять лет, в непрерывном повышении жизненного уровня. Новая власть видит риски не только в финансовых перегревах и пузырях, но и в нагнетании социальной напряженности и бегстве капитала из страны как реакции общества и бизнеса на падение темпов экономики.

Структурная перестройка экономики остается для Коммунистической партии Китая и правительства главной задачей, но ее решение осложняется дефицитом имеющихся в распоряжении ресурсов роста, включая управленческие. При этом диверсификация источников экономической инициативы ставит перед властями Китая задачу формирования и развития новой модели государственно-частного партнерства, в том числе посредством расширения зон саморегулирования экономики.

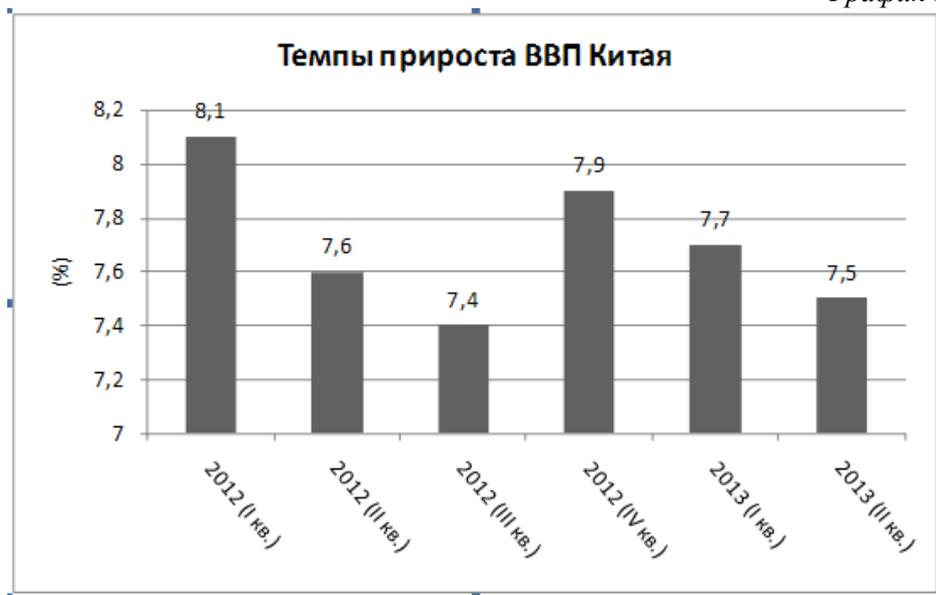
¹ По имени Ли Кэцзяна – премьер-министра Китая, ответственного за развитие экономики страны. Автор термина – профессор Пекинского и Национального австралийского университетов, главный экономист по Азии «Barclay's Bank» Хуан Ипин. В отличие от «трех стрел» «Абэномики» в Японии (массивное бюджетное стимулирование, более агрессивная монетарная политика Банка Японии и структурные реформы для повышения конкурентоспособности японской экономики), «ликономика» стоит на трех столпах – минимизация бюджетного стимулирования, сокращение доли заемных средств и структурная перестройка экономики.

Основные макроэкономические показатели

Темпы прироста китайского ВВП в первом полугодии 2013 г. составили 7,6% (см. граф. 1)².

Темпы прироста инвестиций в основные фонды в первой половине 2013 г. (исключая сельские домохозяйства) составили 20,1% (сокращение на 0,3 п.п. по сравнению с соответствующим периодом 2012 г.).

График 1.



Составлено по данным Национального статистического бюро КНР (www.stats.gov.cn/english/pressrelease/t20130715_402910992.htm)

Объем продаж потребительских товаров вырос на 12,7% (на 1,7 п.п. ниже, чем в соответствующем периоде 2012 г.). Рост происходит в основном за счет увеличения расходов на качественную еду, автомобили, товары для дома (мебель, бытовая техника, инструменты, отделочные материалы и т.д.), развлечения и одежду.

Внешнеторговый оборот увеличился на 8,6% (рост на 0,6 п.п. по сравнению с соответствующим периодом 2012 г.).

Рост индекса потребительских цен составил 2,4% (снижение по сравнению с соответствующим периодом 2012 г. на 0,9 п.п.).

В целом в стране сохраняется потенциал дальнейшего ускорения экономики за счет наращивания инвестиций в программу урбанизации

² Здесь и далее данные Национального статистического бюро КНР. www.stats.gov.cn/english/pressrelease/t20130715_402910992.htm.

села и увеличения внутреннего потребления за счет увеличения доходов населения.

Расширение внутреннего потребления происходит за счет перехода состоятельного городского населения ко второй волне потребительского бума, начавшегося с середины 2000-х годов:

- смена хороших автомобилей, квартир, товаров на товары класса «люкс»;
- рост расходов на ювелирные украшения, развлечения и туризм;
- пополнение китайского общества потребления за счет новых слоев населения в сравнительно отсталых регионах.

Например, объем продаж автомобилей в первом полугодии 2013 г. вырос на 17%³.

За первые три месяца 2013 г. в Китае было продано 320 т золота (в 2012 г. – 830 т за весь год). 95% всего объема пришлось на ювелирные изделия, слитки и монеты, причем объем продаж последних вырос на 137% по сравнению с первым кварталом 2012 г.⁴.

По оценкам Всемирной туристской организации ООН в 2012 г. китайские путешественники потратили 102 млрд долл. на международный туризм (на 40% больше, чем в 2011 г.), совершив более 80 млн поездок⁵.

Китайский потребитель меняет структуру требований. Сегодня это не только потребности в дальнейшем росте индивидуальных финансовых возможностей, но и потребности в улучшении экологии, повышении инновационного качества товаров, снижении или упорядочении скачущих цен на рынке недвижимости, а также дебюрократизации, уменьшении коррупционной составляющей и финансовой стабильности в работе местных правительств.

Долги местных правительств. В мировых СМИ летом 2013 г. было инициировано активное обсуждение проблемы задолженности китайских местных правительств. Однако, несмотря на остроту проблемы, кредитное положение регионов не выглядит критическим.

Большая часть всего объема задолженности местных правительств была сформирована в период кризиса 2008–2009 гг. Из 4 трлн юаней, вброшенных тогда в провинциальные экономики в рамках антикризисных мер, только 1,18 трлн было выделено из центрального бюджета. Все остальное – это средства местных правительств – в основном заемные.

³ China Autos Speeding Ahead // Managing the dragon. 10.07.2013. managingthedragon.com/?p=2137.

⁴ Gold Consumption Jumps to Record High in Q1 // Caixin Online. 10.05.2013. english.caixin.com/2013-05-10/100526859.html.

⁵ Chinese travelers the world's biggest spenders // CNN. 05.04.2013. edition.cnn.com/2013/04/05/travel/china-tourists-spend.

Экономическая стратегия КНР после смены руководства

По причине замедления в период кризиса роста стоимости жилья – а именно передача сельхозземель под строительство и само строительство были основными драйверами экономического роста регионов – общие темпы прироста регионального ВВП уменьшились. Региональные власти встали перед вопросом, где брать деньги и как повышать налоговую отдачу. В итоге выбор был сделан в пользу новых кредитов и вложений, вновь, в строительные проекты.

Смягчающие факторы проблемы региональной задолженности:

- уровень задолженности невысокий и за счет продолжающегося роста РВП держится на отметке около 30% ВВП Китая⁶;
- полученные деньги вкладываются в реальные высоколиквидные активы (авто- и ж/д дороги, аэропорты, доступное жилье, коммерческая недвижимость и т.д.), которые стимулируют развитие частного предпринимательства;
- разработана и запущена программа центрального правительства по рефинансированию долга;
- в марте–апреле 2013 г. был ужесточен контроль за вновь получаемыми местными властями кредитами (разработаны критерии, когда можно/нельзя брать в долг).

Опасение вызывает не факт задолженности как таковой, а то, что региональные власти переключаются на небанковские финансовые инструменты, в том числе на серый финансовый рынок, объем которого оценивается примерно в 3,5 трлн долл. (порядка 40% ВВП – показатель таких экономик, как Южная Корея и Тайвань в 1970-е годы).

Заемствуя более дорогие деньги на сером рынке, в проигрыше остаются прежде всего представители малого и среднего бизнеса.

Рынок недвижимости. Цены на недвижимость в Китае продолжают расти, но остаются под контролем властей. По состоянию на июнь 2013 г. цены выросли в 68 из 70 исследуемых городов на жилую площадь от 90 кв. м. Ограничения на рынке недвижимости не снимаются – первоначальные выплаты по ипотеке (без которых кредит просто не дадут) составляют 20–30% от стоимости жилья. Сохраняются налоговые ограничения на перепродажу недвижимости на вторичном рынке. Например, если сейчас продать за 500 тыс. долл. квартиру в Пекине (купленную пять лет назад примерно за 160 тыс. долл.), то продавцу нужно будет заплатить налог – около 65 тыс. долл.⁷. Введены новые

⁶ No crisis over local governments' debts: economists // ECN. 02.08.2013. www.ecns.cn/business/2013/08-02/75790.shtml.

⁷ News Analysis: How will stricter control affect China's property market? // ECN. 03.03.2013. www.ecns.cn/voices/2013/03-03/52221.shtml.

индикаторы для банков, направленные на ограничение финансирования ипотеки.

Появляется новая тенденция – выдавливание среднего класса в пригороды крупных китайских городов. Например, стоимость элитного жилья в привилегированном районе Шанхая может достигать до 15 тыс. долл. за 1 кв. м⁸. Средняя стоимость 1 кв. м в центре Пекина – около 8 тыс. долл., а в пригороде – около 4 тыс. долл.⁹.

Власти понимают, что высокие цены на жилье – это угроза программе урбанизации и фактор социальной нестабильности, и ищут варианты решения проблемы в широком общеэкономическом контексте путем расширения предложения жилья даже при угрозе роста «плохой» задолженности частных и муниципальных заемщиков. Логика рассуждений: развитие урбанизации рано или поздно будет приводить к исчезновению «пустых» городов (построенное жилье остается незанятым) в китайских провинциях.

Наиболее существенные конкретные экономические шаги нового руководства за первое полугодие 2013 г.

1. Запущена реформа цен на топливо. Раньше регуляторы могли изменять цены, если совокупная средняя цена на нефть марки Brent, Dubai и Sinta изменялась более чем на 4% в течение 22 дней. Сейчас испытывается новая система, которая позволит пересматривать цену на топливо чаще. Кроме того, одной из целей реформы является попытка стимулировать производство современного чистого бензина (традиционный китайский бензин содержит большое количество серы, что является одной из главных причин традиционного смога в крупных китайских городах).

2. Местным правительствам разрешено занимать деньги для покрытия бюджетного дефицита в целях урбанизации и ускорения экономического развития. Дефицит государственного бюджета в 2013 г. планируется на уровне 190 млрд долл. (2% от ВВП, или на 0,5 п.п. больше, чем в 2012 г.). Дефицит бюджетов местных правительств составит примерно 350 млрд юаней и будет покрыт за счет бондов, выпущенных министерством финансов от лица местных правительств (тем самым ограничивают работу местных правительств с частными фондами, которые практически невозможно контролировать властям). Система будет варьироваться для разных провинций.

⁸ China's Non-Bubble Housing Bubble // Forbes. 11.03.2013.

www.forbes.com/sites/kenrapoza/2013/03/11/chinas-non-bubble-housing-bubble.

⁹ База данных «Numbeo». www.numbeo.com/cost-of-living/city_result.jsp?country=China&city=Beijing.

Экономическая стратегия КНР после смены руководства

3. Идет активное обсуждение сложной демографической ситуации. Это прежде всего старение общества. К 2020 г. численность пожилого населения превысит отметку в 200 млн, к 2050 г. каждый третий китаец будет в возрасте старше 60 лет. Это и критическая нагрузка на пенсионную систему, и периодическая нехватка рабочей силы. Однако конкретных шагов по решению демографической проблемы правительство пока не предпринимает. Хотя необходимость отмены системы одна семья – один ребенок становится все более очевидной.

4. Урбанизация определена как основной драйвер экономического роста Китая. Политика урбанизации требует реформирования земельного законодательства (вывода сельскохозяйственных земель под строительство), создания системы управления крупными мегаполисами. До сих пор нет окончательного понимания приоритетов политики урбанизации: сделать ли ставку на создание множества городов среднего размера (около 5 млн человек) или ограниченного числа крупных (более 10 млн человек).

По мере урбанизации обостряется экологическая ситуация. Например, население Пекина к 2015 г. может составить примерно 23 млн человек, но при этом водой могут быть обеспечены только 18 млн человек. На данный момент на одного жителя Пекина приходится 100 куб. м потребления воды в год¹⁰.

Другая проблема – неравномерная по городам продолжительность жизни. Средняя продолжительность жизни в северных городах на пять лет меньше, чем в южных.

Другие нерешенные проблемы: неэффективная система местного налогообложения, строительство доступного жилья, порядок владения землей, система регистрации мигрантов в городах.

5. Запущена административная реформа, направленная на реструктуризацию правительства.

Ликвидировано Министерство железных дорог, его функции разделены между Государственным управлением железных дорог и Китайской генеральной железнодорожной компанией.

Планируется создать Государственный комитет по делам здравоохранения и планового деторождения путем слияния Министерства здравоохранения с Государственным комитетом по демографической политике и плановому деторождению.

Планируется создать Главное государственное управление контроля над продуктами питания и лекарственными средствами в статусе министерства.

¹⁰ Beijing suffers severe water supply shortage // China.org.cn. 21.08.2013. www.china.org.cn/china/2013-08/21/content_29784063.htm.

Объединяется Главное государственное управление радиовещания, кинематографии и телевидения и Главное управление по делам печати и издательства КНР в Главное государственное управление по делам печати, издательства, радиовещания, кинематографии и телевидения.

Реорганизовано Государственное управление по морским делам.

Подлежит реорганизации Государственное управление по делам энергетики на основе объединения функций существующего Государственного управления по делам энергетики и Комитета по контролю и управлению электроэнергетической отраслью Китая.

Основные направления административной реформы: маркетизация системы управления – создание современных институтов управления в соответствии с уровнем развития экономики, а также борьба с группами интересов.

б. Обсуждается вопрос либерализации учетных ставок и целесообразности введения свободной конвертируемости юаня. Основные цели намечаемых финансовых реформ:

- увеличение ставки рефинансирования, что в итоге должно привести к снижению доли инвестиций в ВВП;
- увеличение ставки по депозитам, что, вероятно, могло бы увеличить потребление домохозяйств. Увеличение доходов за счет банковских вкладов может высвободить дополнительную сумму на расходы, которую раньше домохозяйства резервировали на «черный день» (то есть сократится доля сбережений);
- либерализация государственной банковской сферы с целью сокращения серого финансового рынка и уменьшения количества невозвращенных кредитов – предполагается, что большие полномочия банков в кредитной политике позволят отсекал «плохих» заемщиков;
- стимулирование производства к ориентации на внутреннее потребление за счет дальнейшей ревальвации юаня: менее привлекательным станет инвестирование в экспортный сектор экономики, а отрасли, ориентированные на внутреннее потребление, получат дополнительный стимул к развитию.

В целом в финансовой сфере изменения будут очень медленными. На заседаниях, посвященных экономической политике, 8 июня и 19 июня 2013 г. Ли Кэцян постоянно обращал внимание на то, что монетарная политика должна быть сдержанной и рассудительной.

7. Повышенное внимание стало обращать на усиление конкуренции между китайскими провинциями в условиях нестабильности внешних рынков и недостаточной емкости внутреннего спроса.

В разных провинциях действуют разные правила ведения бизнеса. Обостряется «конкуренция за налогоплательщиков». Как следствие – рост

Экономическая стратегия КНР после смены руководства

провинциального протекционизма и осложнение отношений между центральными и местными властями. Например, программа укрупнения госкорпораций сталкивается с проблемой: ликвидация промышленного предприятия в какой-либо провинции ведет к уменьшению финансовых поступлений в бюджет этой провинции. «Теряющие» провинции саботируют правительственные планы. Другой пример: провинции в стремлении увеличивать доходы поддерживают свои предприятия и периодически не пускают на провинциальные рынки компании из других провинций.

В общем и целом в Китае сохраняется потенциал дальнейшего прироста темпов ВВП, которые, однако, могут быть ограничены в пользу структурной перестройки экономики – эта задача остается для КПК наиглавнейшей. Ожидается, что основные усилия правительства будут направлены на поддержку развития высокотехнологического производства, стратегических отраслей, развитие секторов услуг, поддержку малого и среднего бизнеса.

China's economic strategy after the change of leadership

Sergey Lukonin

Senior research associate, Center for Asia Pacific Studies, IMEMO RAS. E-mail: sergeylukonin@mail.ru.

Problems and perspectives of China's adoption of a new model of economic growth are analyzed in the article. New economic tasks and key government efforts for their accomplishment are observed. Author pays attention to the analysis of macroeconomic data in the beginning of 2013. Topical issues such as bias in consumption, local governments' debts, property market problems, etc. are analyzed in the article.

Keywords: economic strategy, Liconomics, Xi Jinping, China.

*И.В. Журов**

Стратегия энергетической безопасности правительства А. Меркель в ФРГ

Статья посвящена вопросу разработки стратегии энергетической безопасности правительством А. Меркель в ФРГ. Автор уделяет внимание таким проблемам энергетической политики в Германии, как обеспечение безопасности импорта энергоносителей, рациональное использование природных ресурсов, модернизация системы энергоснабжения, а также эффективное использование альтернативных источников энергии. В современной Германии программа энергетической безопасности рассматривается в качестве основного вектора внутренней и внешней политики, а также в качестве основы международного сотрудничества в рамках ЕС и за его пределами.

Ключевые слова: энергетика, альтернативные источники энергии, энергетическая безопасность, энергетическая политика, Германия, Меркель.

Политика правительства ФРГ в области обеспечения энергетической безопасности занимает важное место в рамках внутривнутриполитического курса, проводимого кабинетом А. Меркель, а также во внешней политике германского государства. По показателям суммарного потребления первичной энергии ФРГ на протяжении последних пяти лет занимает пятую строчку после США, Китая, России и Японии. Среди стран – членов ЕС Германия остается одним из крупных потребителей энергоносителей, основными поставщиками которых на европейском рынке выступают Россия и Норвегия.

Энергетическая политика Германии и сотрудничество с Россией

В последние годы правительством А. Меркель разрабатывается комплекс мер, направленных на повышение энергобезопасности ФРГ как на государственном уровне, так и в рамках Евросоюза. Большое внимание разработчиками стратегии энергобезопасности уделяется вопросам развития и укрепления стратегического партнерства со странами –

* Иван Владимирович Журов – аспирант Сектора теории политики ИМЭМО РАН.
E-mail: ska-p2007@yandex.ru.

Стратегия энергетической безопасности правительства А. Меркель в ФРГ

поставщиками энергоносителей. Важное место также отводится повышению энергоэффективности немецкой экономики, что, в свою очередь, тесно связано с интенсификацией разработок в области энергосберегающих технологий и их внедрением в производство.

В октябре 2010 г. правительством Германии был утвержден проект так называемой устойчивой энергетической политики, разработанный экспертами федерального Министерства экономики и технологий. В качестве ключевых задач были намечены экология, безопасность поставок и сохранение экономической жизнеспособности. Основными направлениями стратегии выступили: снижение рисков и повышение безопасности импорта энергоносителей, расширение добычи собственных ресурсов при их более рациональном использовании, модернизация системы энергетического снабжения, а также повышение эффективности и расширение областей применения возобновляемых источников энергии, укрепление внешнеэкономического партнерства на рынке энергоносителей, развитие «чистой энергетики».

Для ФРГ характерна высокая степень зависимости от импорта энергоносителей. Во многом данная ситуация определяется природными условиями Германии, где большую долю добычи составляют бурый и каменный уголь¹.

Основным поставщиком энергетического сырья для Германии выступает Россия, экспортирующая нефть и газ, доля потребления которого немецкой промышленностью и населением по показателям на 2012 г. составляет около 18% от общего импорта. Для обеспечения бесперебойных поставок энергоносителей на внутренний рынок правительство ФРГ проявляет заинтересованность в долгосрочных контрактах с поставщиками. Основным условием указанного направления прописывается модернизация системы координации и передачи энергоресурсов от поставщика к потребителям не только в Германии, но и на европейском континенте в целом. Как заявляют в правительстве ФРГ, «синхронизация энергосистем стран востока и запада Европы создаст новые возможности для повышения надежности работы энергосистем России и стран Евросоюза, расширения сотрудничества»². Для реализации намеченных мер Германия и Россия проводят технические, эксплуатационные и организационные мероприятия, направленные на изучение особенностей функционирования, диспетчеризации и надежности энергосистем стран.

¹ *Погорлецкий А.* Роль атомной энергии в энергетической системе Германии // Центр изучения внешней политики и безопасности. ru.forsecurity.org.

² *Поскребышев А.* Партнер номер один // Министерство энергетики Российской Федерации. http://www.tek-russia.ru/issue/articles/articles_36.html.

Известно стремление немецкого канцлера к созданию условий для формирования общего европейского энергетического пространства, в которое, по мысли А. Меркель, должны в перспективе объединиться энергосистемы Европейского союза, России и стран СНГ. Наиболее перспективным направлением в этом русле для Германии остается строительство «Северного потока». Политическое руководство ФРГ неоднократно подчеркивало, что главный потенциал этого проекта заключается в обеспечении устойчивого развития и надежности поставок природного газа европейским потребителям. Проект также способствует внедрению важнейших трансграничных транспортных мощностей. Другим не менее важным качеством данной системы является то, что «надежность трубопроводного транспорта, безопасного и экологически чистого, позволяет бесперебойно и быстро поставлять требуемые объемы газа на огромные расстояния»³.

Программа расширения добычи наличествующих энергоресурсов на территории ФРГ и создания эффективных механизмов их рационального использования является составной частью долгосрочной стратегии повышения энергобезопасности германского государства. Кабинет А. Меркель неоднократно выражал свою заинтересованность в увеличении добычи природного газа. На сегодняшний день Германия занимает 4-е место в Западной Европе по показателям развития газового сегмента. Большинство месторождений находятся на северо-западе страны. Однако и по сей день остается открытым и не до конца решенным вопрос о планах германского правительства в области использования природного газа и угольной сферы. «Сейчас в Германии заявлено много проектов по строительству мощностей угольной генерации. Эти планы обусловлены, в основном, конъюнктурой цен», – говорится в докладе министра энергетики РФ А. Новака, озвученном на энергетическом форуме в рамках «Ганновер Мессе 2013»⁴. С другой стороны, нацеленность правительства А. Меркель на модернизацию угольной отрасли наталкивается на проблему загрязнения окружающей среды. По подсчетам экспертов, только в 2012 г. выбросы углекислого газа в атмосферу в связи с повышением энергоемкости угольного сегмента составили около 34 млн т.

Наряду с вышеуказанными задачами развития систем энергобезопасности правительство федерального канцлера А. Меркель в качестве приоритетного направления подчеркивает необходимость

³ *Новак А.* Доклад на международном энергетическом форуме в рамках Ганноверской промышленной выставки, 2013 г. www.securitek.ru/novosti/657-doklad-ministra-energetiki-rf-aleksandra-novaka-na-mezhdunarodnom-energeticheskom-forume-v-ramkakh-gannover-messe-2013.

⁴ Там же.

Стратегия энергетической безопасности правительства А. Меркель в ФРГ

модернизации механизмов энергетического снабжения и внедрения нанотехнологий в данный сегмент. Стоит отметить, что немецкое руководство не раз высказывалось за укрепление взаимодействия в этом вопросе с российскими властями. В свою очередь, позиция немецких коллег была встречена позитивно со стороны представителей Министерства энергетики РФ, что подчеркнуто в докладе А. Новака: «Сегодня сотрудничество России и Германии в энергетической сфере уже носит стратегический характер. Уверен, оно может и должно перейти на новый качественный уровень, способствовать широкому внедрению инноваций и передовых технологий»⁵.

Ведущие немецкие компании проявляют свою заинтересованность не только в области поставок энергоресурсов и оборудования для их добычи, но также принимают активное участие в реализации совместных с российскими партнерами инфраструктурных проектов, открытии высокотехнологических производств, модернизации предприятий и генерирующих мощностей. На сегодняшний день совместные проекты по указанным направлениям реализуются немецкими компаниями «Wintershall» и «Siemens», а со стороны России в них участвуют «Газпром», ОАО «Силовые машины» и ОАО «Холдинг МРСК».

За прошедшие несколько лет усилиями специалистов «Siemens» на базе СП «Интертурбо» были спроектированы новейшие газовые турбины, которые эксплуатируются на ряде российских электростанций. В перспективе руководством «Siemens» планируется расширение на территории России производства современного оборудования для электроэнергетики, что позволит увеличить в несколько десятков раз мощности вырабатываемой электроэнергии. Планомерная реализация данных проектов в будущем позволит обеспечить достаточными объемами электроэнергии рядовых немецких потребителей и промышленность ФРГ в целом. «Это соответствует намечаемому и Германией, и Россией пути инновационного экономического развития и имеет хорошие перспективы», – отмечает А. Новаком.⁶

Роль возобновляемых источников энергии в германской энергетической стратегии

Важное место в стратегии энергобезопасности ФРГ занимает повышение доли возобновляемых источников энергии (ВИЭ). В 2013 г. некоторые эксперты ожидают значительный прирост ВИЭ в энергобалансе ФРГ. По словам заместителя руководителя политического отдела «Гринпис» Германии Т. Мюнхмайера, этот показатель предположительно

⁵ Там же.

⁶ Там же.

достигнет 25%, а рост за год составит около 2%⁷. Внимание немецких властей к ВИЭ во многом продиктовано стремлением нынешнего руководства ФРГ к созданию необходимых условий и механизмов для развития так называемой чистой энергетики в ЕС. По данным экспертного сообщества, уже в 2009 г. свыше 10% израсходованных в Германии тепла, электроэнергии и топлива было выработано альтернативными источниками⁸.

Еще в 2008 г. представители правящей коалиции ХДС/ХСС и СвДП в позитивном ключе оценивали высокий потенциал наращивания и дальнейшего использования ВИЭ. В связи с этим правительством А. Меркель был внесен ряд существенных поправок в основы энергетической политики. Согласно утвержденной правительством ФРГ энергетической стратегии, доля возобновляемых источников в производстве электроэнергии должна вырасти с более 20% в настоящее время до 80% к 2050 г. По прогнозам Т. Мюнхмайера, реализация проекта в скором времени может привести к снижению доли угольной генерации и даже небольшому снижению доли газа – на 0,5%.

Наиболее позитивно эффективность ВИЭ оценивает экс-министр окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов ФРГ Н. Реттген: «Эта сфера наращивает свой потенциал. В той мере, в которой возобновляемые источники заменяют традиционные, уменьшается и импортная зависимость, поскольку импорт заменяется отечественным немецким производством»⁹. Снижение импортной зависимости, о которой говорится в заявлении Н. Реттгена, наряду с поисками новых источников энергоресурсов стало далеко не второстепенной задачей политического руководства Германии.

Достижение планируемых результатов открывает возможности для упрочения стратегического партнерства между Германией, Россией и Украиной. Именно территория украинского государства рассматривается правительством ФРГ в качестве удобного плацдарма для эффективного внедрения производства ВИЭ. В интервью Deutsche Welle представитель федерального Министерства окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Ю. Кайнхорст заявил: «На Украине существует большой потенциал для развития возобновляемых источников

⁷ Доля ВИЭ в ФРГ может достичь 25% к концу года // РИА Новости. ria.ru/economy/20130415/932631861.html#ixzz2SM4H6NHR.

⁸ Альтернативная энергетика ФРГ: бум во время кризиса // Energyland.info. www.energyland.info/news-show-tek-alternate-43502.

⁹ Там же.

Стратегия энергетической безопасности правительства А. Меркель в ФРГ

энергии. Это поможет усилить энергетическую безопасность страны»¹⁰. Приоритетными направлениями производства ВИЭ на Украине называют гидро- и ветроэнергетику.

Между тем в самой Германии правительство делает ставку на развитие и расширение доли теплоэлектростанций в электроэнергетике. По информации Немецкой ассоциации энергетики и водного хозяйства к 2020 г. в Германии планируется построить 76 электростанций. Данная цифра была сформирована на основании имеющейся информации о намеченных проектах в коммунальном и частном сегментах. В настоящее время строительство ведется только на 24 объектах.

Проблемы ядерной энергии Германии

Одним из ключевых в стратегии энергетической безопасности ФРГ является вопрос о будущем атомной энергетики. По словам руководителя группы по оказанию услуг компаниям ТЭК и электроэнергетики в СНГ «Ernst & Young (CIS)» П. Галовой, «современная атомная энергетика вносит существенный вклад в общий энергобаланс ФРГ»¹¹. Кроме того, Германия остается одним из главных европейских импортеров ядерного топлива, поступающего из Канады, Австралии и Республики Нигер. Три немецкие АЭС («Gundremmingen», «Unterweser» и «Neckarwestheim») эксплуатируются на топливе, поставляемом российской компанией ОАО «ТВЭЛ». Однако, несмотря на показатели энерго мощностей, обеспечиваемые атомным сегментом, правительство А. Меркель продолжает искать пути отхода от дальнейшего использования ядерной энергии.

Конечной датой приостановки эксплуатации АЭС условно называют 2021 г. В то же время, как отмечает Н. Реттген, отказ от атомных электростанций неизбежен хотя бы потому, что бундестаг не заинтересован в строительстве и пуске новых АЭС. Сам бывший министр вместе со своими соратниками по ХДС относится к «ядерным скептикам».

Если А. Меркель рассматривает отказ от атомной энергетики в долгосрочной перспективе, то Н. Реттген не раз высказывал намерение сократить этот переход, напоминая, что «ядерная энергетика и в коалиционном договоре, и в правительственной философии рассматривается как переходный этап, а не как долгосрочная энергетическая перспектива». При этом «...речь должна идти о

¹⁰ Берлин: «зеленая» энергетика усилит энергобезопасность Украины // Угольный портал Украины. www.ukrcoal.com/articles/berlin-zelenaya-energetika-usilit-energobezopasnost-ukrainy.

¹¹ Галова П. О ситуации вокруг АЭС // Министерство энергетики Российской Федерации. www.tek-russia.ru/issue/articles/articles_36.html.

постоянной, последовательной, поэтапной и разумной замене АЭС другими источниками энергии»¹².

По наиболее пессимистическим предположениям, весь «поворот в энергетике» грозит правительству действующего канцлера расходами в десятки миллиардов евро. Между тем общий объем инвестиций в развитие ВИЭ как будущего альтернативного сегмента атомной энергетики, по подсчетам экономистов, увеличился начиная с 2009 г. более чем на 20%, что составляет около 18 млрд евро¹³.

Для проведения эффективной политики в области энергобезопасности в ФРГ сегодня создана широкая и детализированная правовая база, фундаментом для которой служит дееспособный механизм реализации, представленный в форме целевых программ, стимулирующих экономию энергоресурсов и развитие эффективного энергоменеджмента, а также четкое разграничение компетенции государственных и регулирующих органов. Открытие и процесс либерализации рынков газа и электроэнергии привели к реструктуризации энергетического рынка Германии и повышению уровня международной конкуренции. На первом месте по-прежнему остаются международные соглашения по контролю климата, оказывающие существенное влияние на обеспечение устойчивости развития страны. Особое внимание правительство Германии уделяет необходимости поддержания дружественных политических и экономических отношений со странами – экспортерами энергоресурсов, что в очередной раз нашло свое подтверждение в ходе встречи А. Меркель и В. Путина на международном энергетическом форуме в рамках «Ганновер Мессе – 2013».

¹² Цит по: Альтернативная энергетика ФРГ: бум во время кризиса // Energyland.info. www.energyland.info/news-show-tek-alternate-43502.

¹³ Там же.

Стратегия энергетической безопасности правительства А. Меркель в ФРГ

**The strategy of energy security in the Federal Republic of Germany
by government of A. Merkel**

Ivan Zhurov

Post-graduate student, Theory of Politics Section, IMEMO RAS.

E-mail: ska-p2007@yandex.ru.

The article is devoted to the development of the strategic security of the German government led by Merkel. The author pays much attention to issues of energy policy in Germany as security of energy imports, the management of the German natural resources, modernization of energy supply and efficient use of alternative energy sources in the context of the energy strategy by Merkel. In modern Germany, the government is considering a program of energy security as the main vector of domestic and foreign policy, as well as the basis for international cooperation within the EU and beyond.

Keywords: energy, alternative energy resources, energy security, energy policy, Germany, Merkel.

Экологические и транспортные проблемы мировой энергетики

*Н.В. Тоганова**

Развитие «зеленой» энергетики в ФРГ (2011–2013 гг.)

В статье рассматривается политика в области «зеленой» энергетики в 2011–2013 гг., то есть после решения Германии выйти из атомной энергетики. Автором анализируются различные аспекты безопасности энергообеспечения ФРГ, развитие «зеленой» энергетики в последние два десятилетия, а также сложности, с которыми Германия сталкивается на пути перехода на безатомную энергетику.

Ключевые слова: энергетическая безопасность, «зеленая» энергетика, энергоэффективность.

«Зеленая» энергетика связана с несколькими аспектами – сохранением природных ресурсов и биологического разнообразия для будущих поколений, вопросами национальной безопасности и экономикой. Поэтому анализ современной ситуации будет неполным, если учитывать лишь экономический аспект. В 2011–2013 гг. баланс между экономическими и другими интересами сместился в пользу последних. После аварии в 2011 г. на АЭС «Фукусима-1» вопросы безопасности стали доминировать в общественной дискуссии и, как следствие, оказывать более сильное влияние на политику. Правительство ФРГ приняло решение о выходе из атомной энергетики к 2022 г., хотя техническая возможность, а также экономическая целесообразность осуществления этой задачи ставятся многими экспертами под вопрос.

В рамках статьи мы постараемся проследить, какие шаги по претворению в жизнь ценностных установок – сохранения окружающей среды и увеличения доли возобновляемых источников – уже были предприняты, а также какие сложности ожидают Германию на этом пути. Представляется, что разногласия между отдельными акторами при реализации столь масштабного проекта неизбежны. Реорганизация энергетического сектора – крупнейший реализуемый в стране проект со времен объединения Германии. Отказ от атомной энергетики к 2022 г. предполагает усовершенствование физической инфраструктуры, адаптацию налогового законодательства и другие нововведения. Конечно,

* *Наталья Владимировна Тоганова* – кандидат экономических наук, и.о. старшего научного сотрудника Центра европейских исследований ИМЭМО РАН.
E-mail: toganova@imemo.ru.

Развитие «зеленой» энергетики в ФРГ (2011–2013 гг.)

запланированные изменения в энергетическом секторе нельзя считать исключительными. Проекты по электрификации стран в XX в. (например, в СССР) были не менее масштабными. Однако тогда ситуация принципиально отличалась: проекты осуществлялись при диктаторских режимах, которые уменьшали транзакционные издержки, поскольку проекты реализовывались без согласования со всеми затронутыми сторонами, или же в странах, где гражданское общество не было столь развито и организовано, как сегодня. Отказ от атомной энергетики в Германии, напротив, проходит в демократических условиях, поэтому его успех зависит от того, будет ли найдено решение, устраивающее всех игроков.

Центральное место в статье будет отведено анализу первых шагов по нахождению необходимого для отказа от атомной энергетики консенсуса. Такая постановка вопроса основывается на допущении, что этот проект технически реализуем.

Статья построена следующим образом: в первом разделе будут рассмотрены вопросы безопасности и энергетики, поскольку именно основополагающее значение энергетики для экономической безопасности страны помогает проиллюстрировать важность и масштабность проекта; во втором – современная ситуация в энергетическом секторе Германии; в третьем – сложности развития «зеленой» энергетики во втором десятилетии XXI в.

Вопросы безопасности

Современную ситуацию в энергетике Германии сложно обрисовать, не затрагивая вопросов безопасности. Правда, ФРГ не исключение. Начиная с 1970-х годов энергетические вопросы привычно рассматриваются в увязке с вопросами безопасности¹. Безопасность в энергетическом секторе понимается как набор не только (а порой и не столько) технических характеристик, но и политических. Последние, однако, могут быть нивелированы за счет развития технологий передачи и сбережения энергии (именно этим объясняются многочисленные проекты по строительству трубопроводов, для наполнения которых добычи газа на сегодняшнем уровне недостаточно). В то же время под давлением политических страхов технологические опасности могут утрачивать свою важность. Примером может служить развитие атомной энергетики после нефтяного кризиса 1970-х годов или поспешное отключение атомных

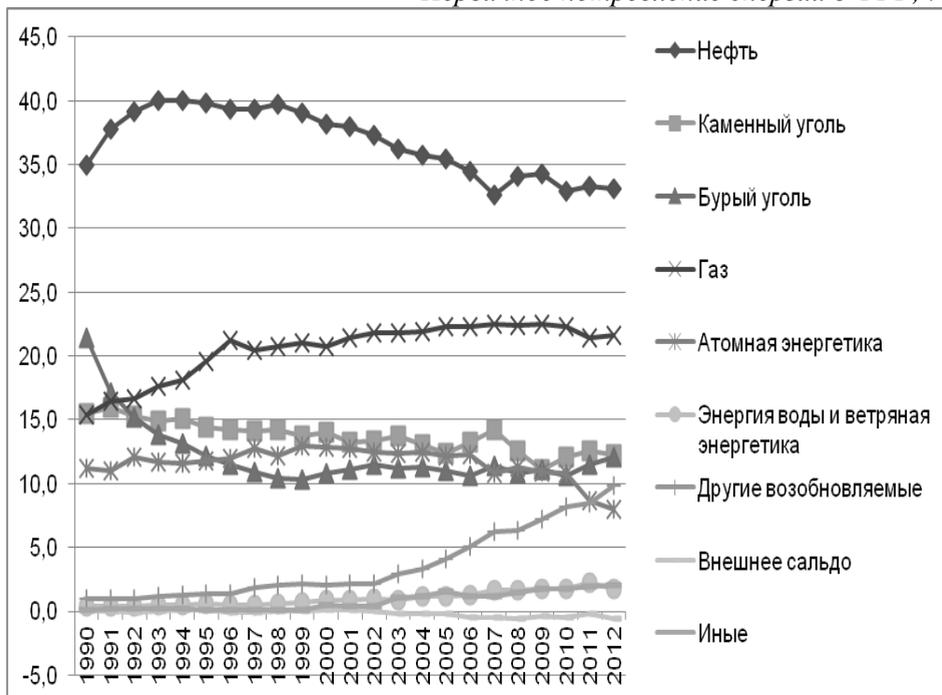
¹ Подробнее см.: Кузнецов А., Тоганова Н., Гутник А. Эволюция подходов к проблемам экономической безопасности в Европе. Доклад для Комиссии Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI). Август 2010. М.: ИМЭМО РАН, 2010. www.imemo.ru/ru/publ/2010/10056.pdf.

электростанций в ФРГ после аварии в Японии, несмотря на то что оно увеличивало вероятность отключения подачи энергии из-за перегрузки мощностей. Технические аспекты энергетической безопасности за четыре десятилетия явственно доминировали в общественной дискуссии лишь два раза: после катастрофы на Чернобыльской АЭС и после катастрофы в Японии в 2011 г. Но в последнем случае страхи вывели дискуссию за рамки технической и перевели ее в плоскость политической.

Каким образом ФРГ обеспечивала и обеспечивает свою энергетическую безопасность? Ключевые слова здесь – диверсификация и энергосберегательные технологии.

Диверсифицировались поставщики энергии (газа и нефти), повышалась доступность сжиженного природного газа, менялось соотношение между различными источниками энергии. Параллельно шел процесс по созданию альтернатив там, где это было возможно – то есть развитие возобновляемых источников энергии (см. граф. 1).

График 1.
Первичное потребление энергии в ФРГ, %



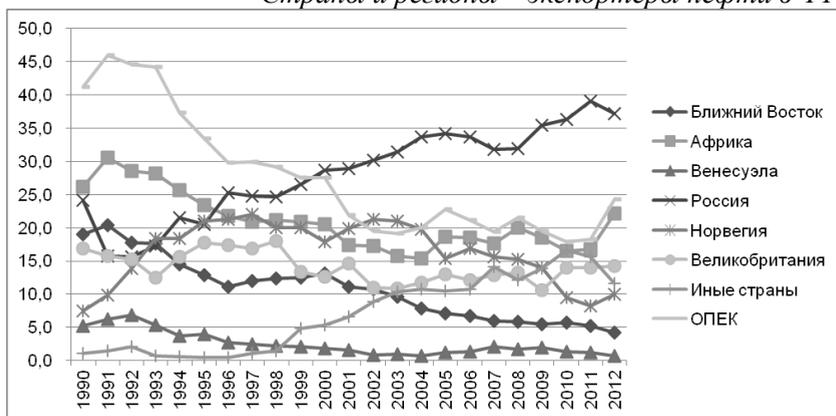
Источник: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.
www.bmwi.de

Развитие «зеленой» энергетики в ФРГ (2011–2013 гг.)

Процесс диверсификации хорошо прослеживается на импорте нефти и газа в последние два десятилетия. Несмотря на то что в этот период от 96 до 97% нефти импортировалось, произошла смена стран-импортеров (см. граф. 2). Аналогичная ситуация наблюдалась и с импортом газа (см. граф. 3). Однако если абсолютные объемы импорта нефти в среднем оставались на прежнем уровне, то ситуация с газовым импортом принципиально отличалась. Начиная с 1990 г. поставки газа увеличились почти в полтора раза. Последнее было связано с тем, что генерация электроэнергии на газовых станциях была экономически выгодной.

График 2.

Страны и регионы – экспортеры нефти в ФРГ, %

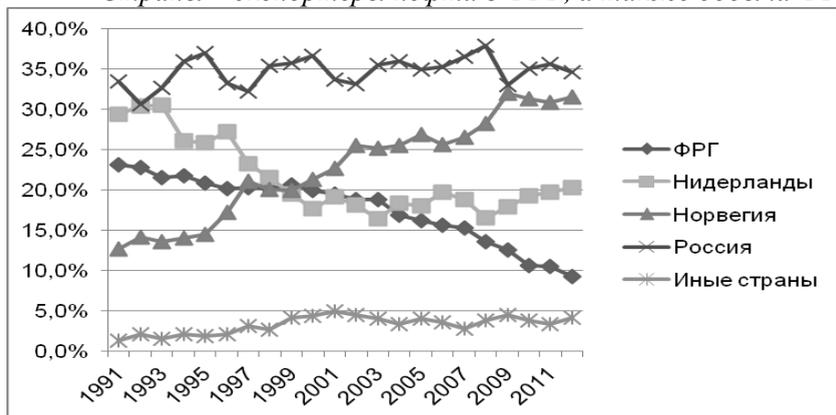


Источник: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

www.bmwi.de

График 3.

Страны – экспортеры нефти в ФРГ, а также добыча ФРГ, %



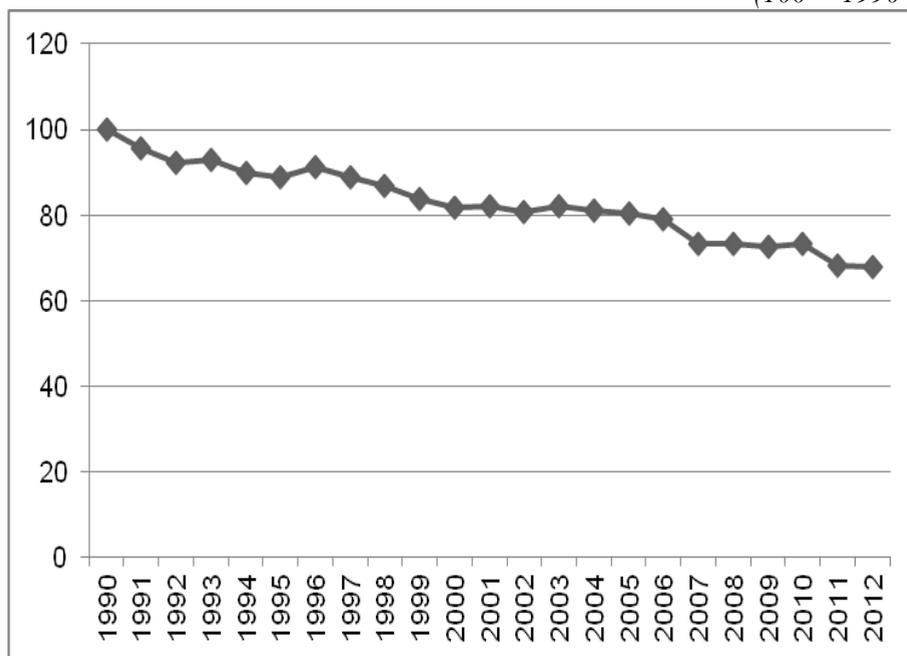
Источник: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

www.bmwi.de

Важную роль в обеспечении безопасности играла атомная энергетика, поскольку на протяжении длительного времени она обеспечивала базовые 20% потребления электроэнергии. Это делало возможным эксперименты на других направлениях.

Политика по снижению энергоёмкости страны в целом проводилась по нескольким векторам и в основном осуществлялась путем совершенствования законодательства и регламентирования: во-первых, это переход на малолитражные автомобили; во-вторых, распространение домашних энергосберегающих приборов; в-третьих, регламентация норм для строительства. Получили распространение и другие меры, например, поддержка инновационных предприятий в этой области. В целом они доказали свою эффективность (см. граф. 4), но не следует забывать, что они были тесно связаны с шагами ЕС в этой области и согласованы с изменениями в интеграционной группировке в целом.

*График 4.
Первичное потребление энергии на 1000 евро ВВП в ФРГ
(100 = 1990 г.)*



Источник: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.
www.bmwi.de

Другой вопрос безопасности – это выбросы парниковых газов. О необходимости их сокращения политики заявляли не раз. Но

Развитие «зеленой» энергетики в ФРГ (2011–2013 гг.)

ставившиеся цели, как правило, не достигались. Так, в 1990 г. правительство ФРГ заявило о намерении сократить выбросы углекислого газа на 25% к 2005 г. (в качестве базисного года был взят 1987 г.). Но эти намерения так и не были осуществлены. На данный момент действуют положения, зафиксированные в принятом в 2010 г. в ФРГ национальном плане действий, а также в Энергетической концепции².

Цели в обоих документах совпадают: сокращение к 2020 г. выбросов углекислого газа на 40% по отношению к 1990 г., а к 2050 г. – на 80%. Возможность достижения поставленных целей зависит от источников энергии. Рост потребления каменного угля, который стал результатом отключения первых атомных электростанций в 2010 г., подвергается критике, поскольку ведет к росту выбросов.

Таким образом, в предыдущие десятилетия на развитие энергетического сектора влияли технологические, политические и экономические мотивы. Во втором десятилетии XXI в. происходит переоценка их значимости по отношению друг к другу. Складывается впечатление, что главные экономические риски – это рост стоимости электроэнергии, который негативно влияет на конкурентоспособность региона, и технические возможности обеспечить экономику тем объемом энергии, который ей необходим, и в каждый конкретный момент, когда это необходимо – отходят на второй план.

«Зеленая» энергетика в ФРГ

Несмотря на то что развитие «зеленой» энергетики связывают с решением вопросов энергетической безопасности (независимость от стран – поставщиков нефти и газа, техническая безопасность в сравнении с атомной энергетикой и относительно низкие выбросы углекислого газа), своим развитием она обязана трем решающим факторам:

1. желанию политиков «подкупить» электорат, ратующий за защиту окружающей среды;

2. лоббированию интересов производителей установок для выработки электроэнергии из возобновляемых источников и возросшему числу людей, располагающих установками по выработке «зеленой» энергии и получающих дотации на этом основании (обе эти группы также не могли остаться без внимания политиков);

² Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), 2010. www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/energiekonzept-2010,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf.

3. политико-экономическому расчету на то, что технологии и оборудование по выработке «зеленой» энергии смогут стать статьей экспорта ФРГ.

Первый этап развития «зеленой» энергетики пришелся на 1990-е годы. В этот период государственная политика в области возобновляемых источников энергии только зарождалась. Инициаторами закона 1990 г. о предоставлении сети возобновляемым источникам энергии были политики из южных регионов Германии, где расположены водные электростанции. Речь шла о незначительных государственных расходах, направленных на получение доверия определенной группы: в первый год после принятия закона было израсходовано 50 млн немецких марок³. В этот же период была проведена первая «Программа тысячи солнечных крыш» (1990–1992 гг.). В конце десятилетия стартовала вторая, но уже более крупная «Программа ста тысяч крыш» (1999–2003 гг.). В это же время защита окружающей среды была закреплена в Основном законе (1994 г.) и постепенно стала неотъемлемой частью программ всех партий вне зависимости от их положения в политическом спектре.

Государственная политика в этот период не привела к резкому росту доли возобновляемых источников (см. граф. 5) или масштабному развитию отрасли. Но с точки зрения некоторых групп интересов она ущемляла их права и экономические свободы. Так, распределительные компании, работавшие в регионах с большой долей «зеленой» энергетики, считали, что они находятся в проигрышном положении по сравнению с теми игроками, в чьих регионах таких мощностей меньше. В ходе судебных разбирательств операторам удалось доказать, что закон противоречит конституции ФРГ. Вопрос о том, нарушает ли закон о предоставлении сети конкурентное право, был поднят на уровне Европейского Союза. В конце 1990-х годов, после того как в 1996 г. было принято решение о либерализации рынка электричества ЕС, казалось, что аргументы о нарушении конкурентной политики перевесят. В ответ на это давление федеральное Министерство экономики предложило изменить закон и снизить дотации, в результате чего в 1998 г. произошло незначительное снижение дотаций на возобновляемую энергетику. Однако это было лишь временным вмешательством рынка в развитие возобновляемых источников энергии.

Прежде чем перейти к событиям 2000-х годов, необходимо остановиться на вопросе либерализации рынка электроэнергии. Была ли она успешна в ФРГ? Если отправной точкой считать стоимость электроэнергии для конечного потребителя и рассматривать временной период с середины 1990-х годов до начала второго десятилетия XXI в., то

³ Das unterschätzte Gesetz // Die Zeit. 25.09.2006. www.zeit.de.

Развитие «зеленой» энергетики в ФРГ (2011–2013 гг.)

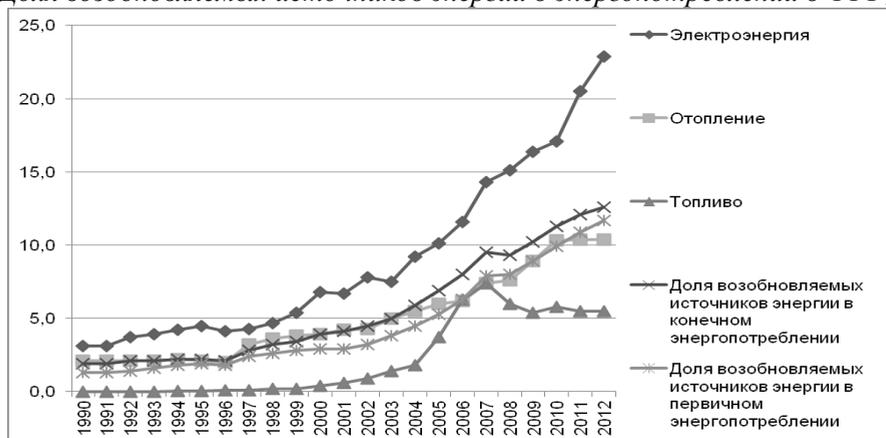
ответ будет отрицательным (см. граф. 6). Но связано это было с внешними обстоятельствами. В рассматриваемый период доля налогов в стоимости электроэнергии значительно выросла и сейчас составляет порядка 45%, и либерализация рынка не смогла этого компенсировать.

Ко второму этапу следует отнести 2000-е годы. Поворотным моментом стал 2000 г., когда был принят закон о предпочтительном использовании возобновляемых источников энергии, который заменил собой закон о предоставлении сети возобновляемым источникам энергии. Несколькими годами позже аналогичные законы будут приняты и для развития когенерации (2002 г.), биотоплива (2007 г.) и возобновляемых источников для отопительных нужд (2009 г.). Новый закон о дотировании «зеленой» энергетики хотя и основывался на принципах своего предшественника, в то же время перестал нарушать принципы свободного рынка ЕС. Впоследствии германская политика в области поддержки «зеленой» энергетики стала примером для подражания, и аналогичные законы были приняты в других странах.

Благодаря новому закону установка мощностей (даже очень маленьких) стала выгодной. Государство субсидировало каждый произведенный мегаватт и создало благоприятные условия для роста доли возобновляемой энергии. Если в первые годы наблюдался импорт солнечных батарей из-за границы в Германию, то довольно быстро его заменило местное производство. Искусственные условия для развития отрасли повлекли за собой создание предприятий как в крупных промышленных центрах Западной Германии (Баварии, Баден-Вюртемберге, Гамбурге), так и в испытывающих трудности после переходного периода новых землях. Производство солнечных батарей рассматривалось также в качестве подспорья для развития смежных секторов (производства материалов, электроники, оптики). Развитие отрасли в новых землях пользовалось серьезной государственной поддержкой – была начата подготовка соответствующих специалистов, привлекались инвесторы. В 2012 г. в Германии более 380 тыс. человек работали в секторе возобновляемых источников энергии.

Государственная политика отразилась на энергетическом секторе в целом: доля возобновляемых источников выросла (см. граф. 5). Однако вслед за ней выросла и стоимость электроэнергии (см. граф. 6).

График 5.
Доля возобновляемых источников энергии в энергопотреблении в ФРГ, %

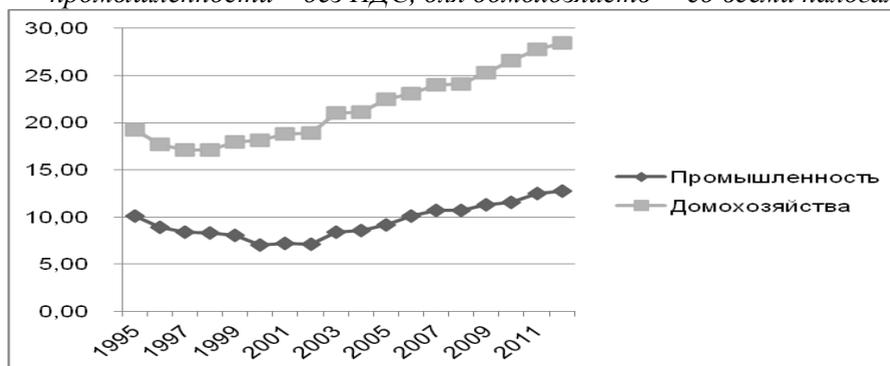


Источник: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. www.bmu.de

Таблица.
Дотации ВИЭ согласно закону о предпочтительном использовании возобновляемых источников энергии, млн евро

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1576	2226	2608	3577	4398	5606	7593	8786	10450	13182	16763

График 6.
Стоимость электроэнергии в ФРГ (в центах за 1 кВт·ч; для промышленности – без НДС, для домохозяйств – со всеми налогами)



Источник: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. www.bmwi.de

Развитие «зеленой» энергетики в ФРГ (2011–2013 гг.)

Третий этап развития «зеленой» энергетики начался в 2010-е годы. В конце первого десятилетия XXI в. стало очевидно, что политики просчитались: дотации возобновляемых источников энергии привели к значительным перекосам на рынке энергии и в производстве установок для ее выработки. Дотации были столь значительны (см. табл.), что образовалась многочисленная группа населения, которая получала прямую выгоду, устанавливая солнечные батареи на своих крышах или ветряки. Основная проблема состояла в том, что солнечная энергетика, на которую возлагались основные надежды, не оправдала ожиданий. Хотя на нее приходилась почти треть всех дотаций, выработка электроэнергии была непропорционально мала.

Следствием дотаций стало то, что в ФРГ в 2012 г. было установлено 32% всех мощностей солнечных батарей в мире, хотя страна и не может похвастаться значительным числом солнечных дней (для сравнения – в Италии лишь 16%)⁴. Средства, перераспределяемые согласно закону о возобновляемых источниках энергии, превзошли в 2012 г. перераспределение в рамках финансового выравнивания: 18 млрд евро против 7,9 млрд евро. Однако в случае перераспределения дотаций возобновляемых источников энергии в выигрыше оказались благополучные южные земли, что вызвало критику экономически менее развитых земель.

С конца первого десятилетия XXI в. эксперты аккуратно указывали на то, что перспективы разросшейся отрасли по производству установок по выработке «зеленой» энергии лежат в плоскости экспорта, причем экспорта не самих установок (ведь Германия не может конкурировать по стоимости труда с азиатско-тихоокеанскими странами), а технологий по их производству. Но эти предложения были сильно запоздавшими: политики пошли на резкое изменение законодательства и снижение дотаций в 2009 г., что обернулось спадом спроса на установки и чередой банкротств еще несколько лет назад считавшихся весьма перспективными компаний. Самым громким стало банкротство «Q-Cells» (Саксония-Ангальт), ведь на пике развития отрасли компания оценивалась в 7,8 млрд евро.

Следует отметить, что проблема стоимости электроэнергии была осознана политиками до аварии на АЭС «Фукусима-1», и ответом на этот вызов стало продление срока работы атомных электростанций. Предполагалось, что в этот период будут найдены решения для снижения

⁴ Renewables 2013. Global Status Report. Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, 2013. P. 41. www.ren21.net/Portals/0/documents/Resources/GSR/2013/GSR2013_lowres.pdf.

стоимости электроэнергии из возобновляемых источников, а атомная энергетика станет мостом, то есть способом пережить переходный период.

Как быть без атомной энергетики?

Таким образом, в 2011 г. (незадолго до заявления об отказе от атомной энергетике к 2022 г.) германское правительство продлило срок действия атомных электростанций. Это был экономически необходимый шаг: «зеленая» энергетика оказалась слишком дорогой. Другая причина состояла в том, что снижение выбросов углекислого газа в атмосферу (согласно поставленным целям) было возможно только при сохранении мощностей атомной энергетике. Несмотря на все это, правительство пошло на пересмотр решения и поспешный выход из атомной энергетике к 2022 г. Восемь АЭС были отключены сразу после аварии в Японии.

Прежде чем перейти к анализу сложностей перехода, следует отметить, что в краткосрочной перспективе решение о выходе из атомной энергетике кажется твердым. Германия планирует в 2020 г. увеличить долю возобновляемых источников энергии до 35% (в конце первого десятилетия XXI в. – до 17%). В предвыборной гонке тема методов перехода на безатомную энергетике не является центральной (выборы в бундестаг должны пройти в сентябре 2013 г.), хотя расхождения между партиями имеются. Замалчивание данной темы может быть истолковано как попытка отодвинуть на второй план один из самых сложных вопросов будущих лет.

В чем сложность перехода на безатомную энергетике? Если начать рассмотрение с самого общего плана – международного, то следует обратить внимание на следующие моменты.

Во-первых, если стоимость электроэнергии в ФРГ будет значительно превышать аналогичный показатель в других странах, то это негативно отразится на конкурентоспособности предприятий и благосостоянии обычных граждан. В 2012 г. электроэнергия была дороже, чем в ФРГ, лишь в Норвегии и Дании, в то время как во всех других странах она была дешевле. Для промышленности ситуация была схожей, но чуть лучше: дороже электроэнергия была лишь для предприятий в Словакии, Ирландии, Италии, на Мальте и Кипре⁵. Исследования показывают, что рост стоимости электроэнергии сильнее всего бьет по гражданам, имеющим доходы ниже среднего. Стоимость электроэнергии

⁵ Для предприятий – без учета НДС.

Развитие «зеленой» энергетики в ФРГ (2011–2013 гг.)

растет для всех слоев населения одинаково, однако объемы потребления различаются не так сильно⁶.

Во-вторых, необходима адаптация сетей не только внутри Германии, но и в сопредельных государствах, поскольку колебания в выработке «зеленой» энергии, которая зависит от погодных условий, подвергают сети особой нагрузке. Так, Польша уже заявила о том, что ее сети могут не выдержать напряжения из-за немецкого «зеленого» тока и она намерена адаптировать их таким образом, чтобы воспрепятствовать переброске энергии на свою территорию⁷. По этой же причине немецкий ток порой продается по отрицательной цене скандинавским странам (правда, такое происходило всего несколько раз в праздничные дни). Обычно решение этой проблемы скрывается за предложением создать общую европейскую сеть.

В-третьих, раз атомная энергетика не смогла стать мостом для перехода к «зеленой» энергетике, то таким мостом может стать энергетика, базирующаяся на угле и газе. По политическим причинам ФРГ предпочитает первый вариант – уголь, поставки которого в Германию выросли.

На национальном уровне все значительно сложнее, поскольку здесь переплетены экономические и политические интересы, которые следует помножить на сложности согласования. Последние хотя и неизбежны при таких проектах, однако в период второй администрации А. Меркель они превзошли все ожидания.

Руководители двух основных министерств – Министерства защиты окружающей среды и Министерства экономики – не могут договориться между собой о ходе реформы, а также спорят о том, за кем из них будет закреплена лидирующая роль. Пауза в разногласиях летом 2013 г. объясняется исключительно предвыборной гонкой (выборы в бундестаг пройдут в сентябре 2013 г.). Главный вопрос – как предотвратить рост стоимости энергии в будущем? Министр защиты окружающей среды П. Альтмайер выступает с предложением ограничения роста стоимости энергии. Оно сводится к тому, чтобы изменить порядок дотаций «зеленой» энергетике и сократить их. В данный момент чем ниже стоимость электроэнергии на бирже, тем больше дотаций получают производители «зеленой» энергии, то есть тем больше платит каждый налогоплательщик. В целом налоговая составляющая электроэнергии в ФРГ достигает 45%. П. Альтмайер предлагает законодательно ограничить доплаты

⁶ *Blum U.* Untere Einkommensgruppen sind an den Kosten des ökologischen Umbaus der Energiewirtschaft stark überproportional beteiligt // *Wirtschaft im Wandel.* 2008. Н. 6. S. 199.

⁷ *Polen wehrt deutschen Windstrom ab* // *Frankfurter Allgemeine Zeitung.* 21.12.2012. www.faz.net.

налогоплательщиков. Оппозиция же настаивает на том, что такие меры будут означать свертывание развития «зеленой» энергетики и вместо этого предлагает убрать все исключения, которые существуют для энергоемкой промышленности.

Таким образом, пока нет консенсуса относительно того, как перевести «зеленую» энергетику на рыночные принципы. Также наблюдаются разногласия по вопросу о том, должны ли рыночные механизмы ценообразования действовать для всех (граждан и предприятий) или только для граждан. Разнятся и позиции отдельных земель. Как уже было отмечено, некоторые из них оказались в выигрыше от перераспределения, и вряд ли будут ратовать за изменение ситуации⁸.

Не следует также забывать о том, что партия «Зеленых» вообще отрицает необходимость прекращения дотаций отрасли, поскольку «зеленая» энергетика обладает для нее стоимостью, которая не может быть измерена при таком подсчете, а включает в себя и затраты на ликвидацию возможных катастроф, неизбежных в том случае, если «зеленая» энергетика не будет использоваться.

Стоимость атомной энергетики обсуждается именно в русле возможных последствий, которые сейчас нельзя оценить. И хотя решение о выходе из атомной энергетики принято, нерешенным остается вопрос складирования отходов (кстати, Германия как страна, которая строила АЭС в других странах, должна будет также складировать отработанное на них топливо) В ФРГ такие отходы помещались в бывшие штольни в Горлебене. Забастовки местных жителей и активистов «зеленого» движения имеют там длительную традицию (приковывание себя к рельсам и т.д.). На первый взгляд может показаться, что эта проблема не имеет ничего общего с переходом на «зеленую» энергетику. Но на самом деле это не так. Во-первых, эта проблема будет влиять на общую дискуссию вокруг энергетики до тех пор, пока ученые не придумают надежный способ консервации или ликвидации радиации. Во-вторых, – и это значительно важнее – она дает представление о том, как сложно в федеративном государстве в условиях демократии договориться о том, чего никто не хочет делать, но делать надо. Политические заявления о поиске нового места для складирования атомных отходов доходили до абсурда: мол, поиски будут вестись непредвзято. Такое решение подавалось как прорыв в переговорах.

При увеличении доли энергии из возобновляемых источников возникнет бесчисленное количество сложных вопросов. Дело в том, что

⁸ Такие решения требуют одобрения не только бундестагом, но и бундесратом, в последнем заседают представители отдельных земель и отстаивают свои интересы, которые могут расходиться с партийными.

Развитие «зеленой» энергетики в ФРГ (2011–2013 гг.)

производство энергии из возобновляемых источников не везде может стать экономически выгодным. Наибольшую рентабельность показывает использование энергии ветра, что создает предпосылки для строительства ветроферм в море, то есть на севере Германии. В то же время основные производственные мощности страны расположены на юге. Это означает расширение имеющихся сетей высоковольтных передач. Жить в непосредственной близости от таких сетей считается небезопасным для здоровья, кроме того, они явно портят ландшафт. Поэтому германскому правительству вряд ли удастся избежать судебных разбирательств, пикетов или демонстраций, хотя для предупреждения негативной реакции уже заявлено о компенсационных выплатах для тех, чье жилье окажется в непосредственной близости.

Следующая трудность – это согласование интересов между землями и деление обязательств между федерацией и землями. Расширение инфраструктуры требует огромных затрат, и не всякая земля готова брать на себя такие обязательства. Другой вопрос – где предполагаются будущие промышленные центры? Не может ли случиться так, что в результате сегодняшнего планирования какой-то из регионов проиграет в конкурентных преимуществах по сравнению с другими? Немаловажным также представляется вопрос о соотношении по оплате инфраструктуры между налогоплательщиками и операторами сетей.

Это далеко не все проблемы, стоящие перед развитием «зеленой» энергетики. Мы не будем подробно останавливаться на проблеме интересов различных бизнес-структур, будь то производители установок для выработки возобновляемых источников энергии или предприятия тяжелой промышленности. В дальнейшей проработке нуждается вопрос о том, каким должно стать оптимальное соотношение газа и угля в переходный период. На решение этих проблем накладываются технические сложности: например, строительство офшорной ветро-фермы севернее Боркума было закончено в начале августа 2013 г. Эта ферма может обеспечивать электричеством 120 тыс. домохозяйств, однако подключить ее к сети невозможно, так как кабель по морскому дну так и не был проложен⁹.

В заключение хотелось бы остановиться на положительных моментах и одном аспекте будущего развития.

Ход реформы, точнее, ее начало следует оценить как положительный. Канцлера А. Меркель критикуют за бездействие,

⁹ Erster kommerzieller Offshore-Windpark fertiggestellt // Die Welt. 10.08.2013. www.welt.de.

проведение бесчисленных встреч в верхах и отсутствие результата. Но, учитывая описанные выше сложности, любые поспешные действия повлекли бы за собой значительные издержки и сопротивление. Спокойное обсуждение и нахождение решений проблем, напротив, следует оценивать как продуманную политику. Законодательство постепенно адаптируется под новые политические нужды и задачи, например, введен новый порядок сбора статистических данных об энергетике.

Центральный вопрос – это развитие сетей для передачи электроэнергии с севера на юг страны. План постепенно приобретает более четкие очертания, но, согласно порядку реализации, его регулярно могут видоизменять. Это позволит адаптировать инфраструктуру к изменениям в экономике, которые, возможно, произойдут во время строительства¹⁰.

На данном этапе может показаться, что успех зависит от правильного использования существующих и опробованных возможностей, то есть от оптимального соотношения между импортом и добычей собственного угля, импортируемым газом и возобновляемыми источниками энергии. Однако не следует исключать того, что Германия будет вынуждена согласиться на добычу сланцевого газа. Разногласия по этому вопросу также приостановлены лишь на время предвыборной кампании. Положительное решение этого вопроса может сильно повлиять на энергетическую политику ФРГ.

Development of green energy policy in Germany (2011–2013)

Natalia Toganova

Ph.D., senior research associate, Center for European Studies, IMEMO RAS. E-mail: toganova@imemo.ru.

The article deals with the German green energy policy after the decision to move the country away from atomic energy (2011–2013). The author analyzes security aspects of German energy supply, green energy development in the last two decades and challenges of transition to non-atomic energy.

Keywords: energy security, green energy, energy efficiency.

¹⁰ Сайт проекта www.netzentwicklungsplan.de.

*Ф.А. Басов**

Политика развития как инструмент обеспечения энергетической безопасности (на примере ФРГ)

В статье на примере ФРГ анализируется политика развития как один из инструментов обеспечения энергетической безопасности как в странах – донорах, так и в странах – реципиентах помощи. Особое внимание уделено современным тенденциям в политике развития, целям и институциональным механизмам ее реализации.

Ключевые слова: помощь развитию, устойчивое развитие, энергетическая безопасность.

Энергетика и экология являются важнейшими составляющими устойчивого развития. Начиная с 1970-х годов в политике развития все большую актуальность приобретает энергетическая проблематика. В этой статье мы попытаемся на примере ФРГ, ключевого игрока в сфере политики развития, проследить взаимосвязь между энергетической безопасностью и политикой развития на различных этапах ее становления.

Настоящее исследование основывается на постулате о неделимости энергетической безопасности, который, в свою очередь, базируется на положениях либеральной школы международных отношений. В рамках рассматриваемой проблематики он означает, что энергетическая составляющая политики развития включает в себя два важнейших элемента: содействие энергетической безопасности инициатора политики развития и участие инициатора политики развития в обеспечении энергобезопасности ее адресата.

Большое значение политики развития во внешней политике Германии можно объяснить тем, что ФРГ, не имея достаточных возможностей оказывать влияние на многие международные процессы при помощи «жесткой силы» (hardpower), традиционно делает большую ставку на «мягкую силу» (softpower). Германия является не только одним из самых значимых акторов политики развития, но также ярким примером импортера полезных ископаемых, входящего в число технологических лидеров в энергетике. Поэтому тенденции, характерные для ФРГ в деле

* Федор Алексеевич Басов – кандидат политических наук, младший научный сотрудник Отдела европейских политических исследований ИМЭМО РАН.
E-mail: fabasov2@mail.ru.

обеспечения энергетической безопасности посредством политики развития, актуальны и для большинства других развитых стран.

История вопроса

ФРГ участвует в международной помощи с 1952 г. До создания в 1961 г. федерального Министерства экономического сотрудничества, основного органа, определяющего государственную политику в этой сфере, Западная Германия осуществляла эту помощь посредством различных международных структур. До прихода к власти В. Брандта (1968 г.) политика развития ФРГ была подчинена доктрине Хальштейна¹ и в значительной степени была политизирована².

С начала правления социал-либерального кабинета В. Брандта и окончательного отказа от доказавшей свою несостоятельность доктрины Хальштейна происходят некоторая деполитизация западногерманской политики развития и экономизация присутствия ФРГ в третьем мире. Первая связана с политическими изменениями в Бонне, вторая – с тем, что ФРГ стала одной из сильнейших экономик мира. В концепции политики развития социал-либеральных правительств, выработанной при министре Э. Эплере, проявилось стремление лучше учитывать интересы развивающихся стран, а сама политика развития была названа «долгосрочной политикой в целях мира и развития».

Помимо экономизации политики развития в эпоху социал-либерального правления впервые был поднят вопрос об энергетической безопасности как ее составной части. В 1973–1974 гг. в связи с энергетическим кризисом (напомним, в те годы почти всю нефть Западная Германия импортировала из развивающихся стран) была поставлена задача увеличить взаимозависимость с поставщиками нефти посредством экспорта товаров и технологий. Среди прочего происходило выравнивание политических отношений с арабскими странами. Именно в тот период Саудовская Аравия стала вторым после США торговым партнером Западной Германии вне Европы.

Политика развития христианско-либерального правительства Г. Коля (1982–1998 гг.) в отличие от социал-либерального правления характеризовалась декларируемым прагматизмом. В концепции

¹ Доктрина Хальштейна – внешнеполитическая доктрина ФРГ, направленная на изоляцию ГДР на международной арене. Суть ее заключалась в том, что ФРГ устанавливала и поддерживала дипломатические отношения только с теми странами, которые не имели дипломатических отношений с ГДР. СССР не попадал под действие доктрины Хальштейна.

² Политизация политики развития заключалась в том, что ФРГ оказывала помощь странам, не признававшим ГДР. Признание ГДР делало невозможным получение помощи от ФРГ.

Политика развития как инструмент обеспечения энергобезопасности

министерства Ю. Вранке значилось, что «политика развития должна служить в первую очередь немцам». Такой подход особенно усилился в период правления Г. Коля после объединения Германии (1990–1998 гг.), поскольку процесс объединения и «восстановления Востока» потребовал больших экономических затрат.

Еще до 1990 г. при Г. Коле происходило увеличение роли энергетической проблематики в политике развития. К этому времени относятся первые пилотные проекты ФРГ в развивающихся странах в сфере энергетики. В 1991 г. новый министр экономического сотрудничества К.-Д. Шпрангер обозначил сбережение ресурсов как один из критериев получения немецкой помощи развитию. В 1993 г. после конференции в Рио-де-Жанейро³ Министерство экономического сотрудничества получило свое нынешнее название – Министерство экономического сотрудничества и развития. Тогда же стал обсуждаться вопрос обеспечения энергетической безопасности развивающихся стран как элемента глобальной структурной политики.

В период правления «красно-зеленого» правительства Г. Шредера – Й. Фишера (1998–2005 гг.) политике развития ФРГ отводилась большая роль, чем прежде. Она стала «глобальной структурной политикой с целью глобального устойчивого развития». Сразу же после вступления в должность канцлера в 1998 г. Г. Шредер ввел министра экономического сотрудничества и развития в Федеральный совет безопасности. Это объясняется не только тем, что Совбез ФРГ занимается одобрением экспорта вооружений в страны третьего мира, где могут ущемляться права человека, но и повышением значения министерства и политики развития в целом.

С 1968 по 2005 гг. министром экономического сотрудничества (и развития) был представитель партии канцлера или его партии-сестры⁴. Только с 1961 по 1968 гг. и с 2009 г. министерство возглавляется политиком из партии-партнера по коалиции партии канцлера. В 2010 г. Г. Нооке из партии канцлера А. Меркель ХДС был переведен в Министерство экономического сотрудничества и развития как уполномоченный канцлера по «Группе восьми» и Африке. Этот факт также указывает на большое значение политики развития в обеспечении

³ На конференции в Рио-де-Жанейро 1992 г. была принята декларация, включающая в себя 27 принципов, которые определяют права и обязанности стран в деле обеспечения развития и благосостояния людей.

⁴ На федеральном уровне партии Христианско-демократический союз (ХДС) и Христианско-социальный союз (ХСС) образуют Союз ХДС/ХСС. У них общая фракция в бундестаге. Союз ХДС/ХСС выдвигает единого кандидата на пост канцлера. Две христианские партии являются друг для друга «партиями-сестрами».

экономических и энергетических интересов ФРГ и соответствует логике сосредоточения внешнеполитического механизма в руках канцлера и его партии, на необходимость которого в последние годы указывает часть экспертного сообщества Германии⁵.

Увеличение значения энергетической и ресурсной составляющих в политике развития Германии иллюстрируется также тем, что один из статс-секретарей Министерства экономического сотрудничества и развития ФРГ является уполномоченным Министерства по вопросам полезных ископаемых. Сейчас за энергетический аспект политики развития Германии ответственна статс-секретарь Г. Копп.

Современные тенденции политики развития ФРГ в обеспечении энергетической безопасности

Энергетическая и экологическая проблематика в настоящее время занимает ключевое положение в немецкой политике развития, которая рассматривает энергетику как инструмент борьбы с глобальными вызовами и структурными проблемами. Энергетика позиционируется как средство борьбы с бедностью и социальной поляризацией, нестабильностью, маргинализацией регионов, изменениями климата и даже с нехваткой воды⁶. Таким образом, содействие энергетической безопасности развивающейся страны взаимосвязано с обеспечением энергетической безопасности инициатора политики развития. Стабилизация стран и регионов и технологическая зависимость от развитых стран способствуют вовлечению развивающихся стран в энергетические отношения с развитыми и обеспечивают их лояльность к инициатору политики развития.

В развивающихся странах, демонстрирующих высокие темпы роста, помощь Германии направлена не на борьбу с бедностью, как раньше, а на реализацию проектов в сфере энергетики и экологии (сейчас сбережение энергии рассматривается как один из главных инструментов борьбы с бедностью). Так, министр экономического сотрудничества и развития ФРГ Д. Нибель незадолго до своего вступления в должность осенью 2009 г. заявил, что для Китая помощь развитию будет пересмотрена, так как КНР больше не соответствует критериям ее адресатов⁷. Еще до этого политики из ХДС, ХСС и СвДП отмечали, что

⁵ *Fritjof N. Alle Macht dem Kanzler // Internationale Politik. September/Oktober 2009. S. 92.*

⁶ Например, использование для орошения воды, которая охлаждала турбины, вместо ее сброса.

⁷ *Heberer T., Senz A. Die deutsche Chinapolitik // Deutsche Außenpolitik. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Thomas Jäger, Alexander Höse (Hrsg.). Wiesbaden, VS Verlag, 2011. S. 685.*

Политика развития как инструмент обеспечения энергобезопасности

Китай уже может считаться страной с высоким уровнем технологического развития, которая сама оказывает помощь многим странам (прежде всего государствам Африки). В связи с этим вместо помощи в борьбе с бедностью Германия предлагает КНР свои ноу-хау, прежде всего в сферах экологии и энергосбережения.

На настоящем этапе происходит усиление кооперации инициаторов политики развития в конкретных программах и проектах в третьих странах. Так, например, в 2011 г. Германия подписала первое двустороннее соглашение о ресурсном партнерстве с Монголией. Также Германия старается дифференцировать свою помощь развивающимся странам. Берлин разделяет адресатов своей политики развития на «ключевые страны-партнеры» и «прочие страны-партнеры»⁸. «Ключевыми странами-партнерами» для Берлина, как правило, являются региональные лидеры с быстро развивающейся экономикой (Китай, Индия, ЮАР и некоторые другие), страны с высоким ресурсным потенциалом (Египет, Йемен), государства, обладающие высоким уровнем отношений с ЕС (в частности, подписавшие договор об ассоциации с ЕС, пакт о стабилизации для Юго-Восточной Европы и кандидаты на вступление), а также государства, занимающие важное географическое положение и имеющие большое значение для внешней политики ФРГ (Афганистан). Интересно, что, определив в Латинской Америке «ключевыми странами-партнерами» Боливию, Сальвадор, Гондурас, Никарагуа и Перу, Министерство экономического сотрудничества и развития было подвергнуто критике. Вполне возможно, что этот статус будет пересмотрен в пользу Бразилии, Аргентины, Чили и Мексики. Страны, где значительно влияние Франции, например Алжир, Тунис, Мавритания, Кот-д'Ивуар и некоторые другие, относятся к «прочим странам-партнерам». Таким образом, ФРГ в некотором роде разделяет сферы компетенции с Францией.

После катастрофы на японской АЭС «Фукусима-1» в 2011 г. Германия постепенно выходит из атомных проектов, в том числе и за рубежом. Немецкий концерн «Siemens», который вел множество проектов в атомной энергетике за границей, после объявления федеральным правительством о выходе из атомной энергетике к 2022 г. стал распродавать свои атомные активы. Вместе с тем запланированное значительное увеличение возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в энергобалансе ФРГ привело к тому, что и в странах третьего мира энергетическая политика Германии все больше внимания уделяет ВИЭ. Среди прочих факторов именно развитие технологий ВИЭ повысило

⁸Messner D. Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik // Deutsche Außenpolitik. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, 2011. S. 418.

значение редкоземельных металлов, в том числе и в политике развития ФРГ.

В 2010 г. была принята Ресурсная стратегия правительства Германии⁹. Двумя основными направлениями в ней стали традиционное для ФРГ стремление к либерализации рынков и международной торговли ресурсами, а также эффективность использования ресурсов, их сбережение и устойчивое развитие. По положениям Ресурсной стратегии в развивающихся странах политика ФРГ направлена на содействие устойчивому развитию, социальному прогрессу, соблюдению прав человека, экологическое развитие, а также на повышение прозрачности¹⁰ в сфере добычи и торговли ресурсами и обеспечение условий гарантий для своих инвестиций. С «ключевыми странами-партнерами» должно выстраиваться двустороннее ресурсное партнерство. Одним из важнейших элементов этого партнерства является обучение и повышение квалификации специалистов в добывающих отраслях из этих стран в Германии. Важной составляющей политики развития ФРГ в добывающих странах является стабилизация и поддержка политических, экономических, социальных и экологических условий путем укрепления государственных институтов и организаций гражданского общества.

Любопытно, что Ресурсная стратегия правительства Германии появилась раньше, чем Концепция политики развития федерального Министерства экономического сотрудничества и развития ФРГ (2011 г.). Положения последней соответствуют основным целям Ресурсной стратегии.

Немецкие компании с 2009 г. реализуют проект Desertec¹¹, который является лучшей иллюстрацией взаимозависимости энергетической безопасности, охраны окружающей среды и политики развития. Основой этого проекта является строительство солнечных электростанций в странах Северной Африки и Аравийского полуострова. Большую часть выработанной электроэнергии планируется передавать в Германию и остальной Евросоюз. Зимой 2010–2011 гг. из-за событий «арабской весны» и нестабильности в Тунисе работы по проекту были прерваны. Берлин приложил значительные усилия для того, чтобы стабилизировать обстановку в стране, и способствовал демократическим изменениям. 12 февраля 2011 г., менее чем через месяц после смены власти в Тунисе, министр иностранных дел ФРГ Г. Вестервелле стал одним из первых среди европейских дипломатов, посетивших эту страну после падения Бен

⁹ Rohstoffstrategie der Bundesregierung. www.bmwi.de.

¹⁰ Например, инициатива прозрачности добывающих отраслей (см.: www.eiti.org/ru).

¹¹ Сайт проекта Desertec. www.desertec.org.

Политика развития как инструмент обеспечения энергобезопасности

Али. Уже в апреле 2011 г. работы по проекту Desertec в Тунисе были продолжены.

В Германии обсуждалась необходимость реализации большей части выработанной электроэнергии в странах, где ее получили. Необходимость обеспечения благами дешевой энергии местного населения объяснялась моральными соображениями, ведь если вся энергия, полученная на солнечных электростанциях в Северной Африке, будет уходить в Европу, едва ли можно считать Desertec частью политики развития.

Цели и механизмы реализации политики развития

Политика развития Германии направлена на достижение следующих целей энергетической безопасности:

- получение контрактов в сфере энергетики;
- обеспечение взаимозависимости с поставщиком ресурсов посредством трансферов технологий;
- обеспечение энергетической безопасности развивающихся стран как одного из условий стабильности стран и регионов (снижение рисков для внешнеэкономической деятельности и транспортировки энергоресурсов);
- улучшение имиджа Германии и обеспечение лояльности к ней (демонстрация выгоды от инвестиций);
- снижение издержек и увеличение прозрачности в странах, экспортирующих ресурсы;
- снижение потребления невозобновляемых источников энергии и редкоземельных металлов в развивающихся странах.

В реализации политики развития Германии задействованы государственные структуры, общественные и научные объединения, бизнес, зачастую в кооперации с международными партнерами. Эти обстоятельства обеспечивают высокий уровень политики развития ФРГ и содействия ее энергетической безопасности посредством механизмов softpower.

- Международный уровень: ООН – ИПДО и пр., ЕС – RECP (Renewable energy cooperation project EU – Africa), межгосударственные инициативы – EnDev¹² и пр.
- Государственный уровень: правительство, Совет безопасности, парламент, Министерство экономического сотрудничества и развития, Министерство экономики и технологий, Министерство образования и исследований, государственный банк KfW, федеральное ведомство по природным ресурсам и геологии.

¹² Сайт проекта EnDev. www.endev.info/content/Main_Page.

- Общественный уровень: организации, реализующие политику Министерства экономического сотрудничества и развития: GIZ (общество международного сотрудничества), академические объединения и научные фонды, фонд проекта Desertec и прочие.
- Бизнес-уровень: концерны – «Siemens» и пр.

Анализ энергетической составляющей в политике развития ФРГ за прошедшие десятилетия позволяет сделать следующие выводы.

1. Проблематика энергетической безопасности в политике развития ФРГ стала актуальной после нефтяного кризиса 1973 г. Значение энергетического фактора в политике развития постоянно возрастало. Эта тенденция будет сохраняться.

2. Энергетическая проблематика политики развития тесно связана с ее экономической, экологической и гуманитарной составляющей.

3. Политика развития соответствует целям обеспечения энергетической безопасности как ее адресатов, так и инициаторов.

4. В некоторых странах и регионах политика развития является фактором международного соперничества за ресурсы.

5. Содействие модернизации добывающих отраслей развивающихся стран становится все более значимым полем кооперации и сотрудничества развитых стран. Формы кооперации усложняются.

6. Тенденции энергетической политики ФРГ находят отражение и в политике развития. Наиболее характерные тому примеры – выход из атомной энергетики, увеличение значения ВИЭ и редкоземельных металлов, стремление к либерализации рынков и торговли ресурсами, стремление к транспарентности.

7. Политика развития Германии формируется не только государством, но и общественными и экономическими структурами, что способствует повышению ее эффективности.

Политика развития как инструмент обеспечения энергобезопасности

**Development policy as an instrument of energy security
(the German example)**

Fedor Basov

Ph.D., junior research associate, Department for European Political Studies, IMEMO RAS. E-mail: fabasov2@mail.ru.

This paper offers an analysis of development policy in Germany as an instrument of energy security for its actors as well as recipients. Special attention is given to modern tendencies in development policy, objectives and institutional arrangements for its implementation.

Keywords: development policy, energy security, sustainable development.

*О.В. Гусарова**

Экологическая политика Министерства обороны Великобритании

В статье рассматриваются меры, разработанные Министерством обороны Великобритании в рамках Стратегии устойчивого развития 2011–2030 гг. в соответствии с государственной политикой в сфере экологии. По мнению разработчиков стратегии, изменение климата и снижение уровня доступности ресурсов предъявляют новые требования к оборонному потенциалу страны. В связи с этим возрастает необходимость тщательной проработки решений в области обороны с учетом принципов экологической устойчивости. Также в статье перечислены некоторые конкретные результаты, полученные Министерством обороны Великобритании в рамках заявленных целей.

Ключевые слова: экология, экологическая устойчивость, устойчивое развитие, оборонный потенциал, Великобритания.

Вопросы энергоэффективности и экологизации приобретают все большую актуальность как на уровне экспертного сообщества, так и на уровне государственного управления. Целесообразным представляется рассмотрение этих вопросов именно в комплексе, так как программы энергоэффективности, как правило, обеспечивают поддержку государственной политики в области экологии и наоборот. В данной статье будут затронуты концептуальные аспекты экологической политики Министерства обороны Великобритании и проанализированы те результаты, которые уже были достигнуты в рамках Стратегии устойчивого развития на 2011–2030 гг.

Политика устойчивого развития

Под устойчивым развитием (или экологической устойчивостью) подразумевается достижение оптимального баланса между мерами защиты окружающей среды, экономического развития и социального

* *Ольга Владимировна Гусарова* – младший научный сотрудник Центра международной безопасности ИМЭМО РАН. E-mail: olgusarova@gmail.com.

Экологическая политика Министерства обороны Великобритании

прогресса, позволяющее удовлетворять современные нужды человечества и не лишаящие при этом будущие поколения такой же возможности¹.

Наиболее четко специфика термина «устойчивое развитие» в контексте вопросов обороны отражается двумя принципами:

- обороноспособность страны должна быть устойчива к настоящим и будущим угрозам, связанным с загрязнением окружающей среды, а также к социальным и экономическим угрозам;
- должно быть четко представлено положительное и минимизировано отрицательное влияние, которое может оказать оборонная деятельность на окружающую среду, человека или экономику, как на территории Великобритании, так и за ее пределами.

Стратегия устойчивого развития разработана Министерством обороны в рамках государственной политики в сфере экологии и в соответствии с задачами, поставленными правительством перед всеми министерствами и ведомствами. Правительство Великобритании стремится сделать принцип устойчивого развития основополагающим при осуществлении министерствами и ведомствами своей деятельности: при строительстве ими зданий, закупке товаров и услуг и т.д.

Несмотря на внешние требования, обусловившие разработку стратегии, прежде всего она нацелена на решение вопросов в области обороны. Глобальные вызовы, связанные с охраной окружающей среды, а также социальные и экономические вызовы ставят под угрозу достижение стратегических целей обороноспособности страны. К примеру, изменение климата, истощение природных ресурсов, нехватка пресной воды может стать потенциальным катализатором увеличения напряженности или даже вооруженного конфликта в том или ином регионе. Это нашло отражение и в Стратегии национальной безопасности Великобритании: «Физические последствия климатических изменений становятся все более существенными и рассматриваются в качестве «коэффициента риска», усиливающего существующую в мире напряженность»².

Изменение климата и снижение уровня доступности ресурсов предъявляют новые требования к оборонному потенциалу. Применение подхода устойчивого развития гарантирует готовность оборонного потенциала ответить на эти вызовы.

¹ The United Kingdom Ministry of Defence. Sustainable development strategy. A sub-strategy of the strategy for defence 2011–2030. www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32729/20110527SDStrategyPUBLISHED.pdf.

² HM Government. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. October 2010. www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf.

Согласно Стратегии устойчивого развития преимущества ее применения заключаются в следующем.

Во-первых, использование меньшего количества природных ресурсов, электроэнергии, топлива и воды, выработка меньшего количества отходов помогут сэкономить значительные средства, особенно в сочетании с долгосрочными инвестициями в инфраструктуру и материально-техническое обеспечение.

Во-вторых, меньшая зависимость от полезных ископаемых снизит количество топлива, необходимого для проведения военных операций, и минимизирует негативный эффект от его использования.

В-третьих, корректировка политики в области обороны с учетом проблем, связанных с климатическими изменениями и ограниченностью природных ресурсов, адаптация закупочной политики и политики в области развития инфраструктуры сейчас будут стоить гораздо меньше, чем в будущем.

Тщательная проработка решений в области обороны с учетом принципов экологической устойчивости имеет существенное значение для экономики Великобритании и может способствовать поддержанию здорового оборонного сектора промышленности, являющегося источником инноваций и в более широком экономическом смысле – источником рабочих мест и квалифицированной рабочей силы.

В стратегии заявлены следующие цели, которые должны быть достигнуты к 2030 г., а также к промежуточному 2015 г.

Первая из них выделена отдельно и является скорее концептуальной, чем практической.

1. Гарантировать полный учет социальных и экономических вызовов, угроз, связанных с вопросами охраны окружающей среды, а также их возможного позитивного и негативного влияния при принятии решений, касающихся оборонной сферы.

Остальные цели носят более практический характер.

2. Значительно сократить зависимость Вооруженных сил от использования природных ресурсов, без ущерба для оперативной деятельности, минимизировав при этом финансовые риски.

3. Добиться существенного сокращения выбросов парниковых газов в процессе осуществления оборонной деятельности, гарантировав вклад Министерства обороны в общегосударственные требования по сокращению общего объема выброса парниковых газов в Великобритании.

В краткосрочной перспективе (до 2015 г.) необходимо сократить объемы выбросов парниковых газов путем сокращения количества деловых поездок, в том числе количества внутренних деловых перелетов на 20% к марту 2015 г.

Экологическая политика Министерства обороны Великобритании

4. Значительно сократить выработку отходов, увеличить объемы перерабатываемого мусора и добиться в рамках Министерства обороны полной ликвидации захоронений отходов.

К 2015 г. сокращение должно составить 25% (от уровня 2010 г.), включая снижение объемов используемой бумаги на 10% к 2012 г. (реальное снижение достигло 11%), а также повторное использование и утилизацию излишнего информационно-коммуникационного оборудования.

5. Добиться существенного сокращения потребления пресной воды.

К 2015 г. потребление воды на объектах, не являющихся офисными зданиями, должно снизиться на 7%. Отметим, что именно такие объекты являются основными потребителями пресной воды в Министерстве обороны.

6. Добиться сокращения выбросов парниковых газов, потребления пресной воды и производства мусора среди основных поставщиков Министерства обороны. Выполнения этой задачи планируется добиться за счет подчинения основной массы контрактов Государственным закупочным стандартам.

В дополнение к основным целям, заявленным в Стратегии устойчивого развития, Министерство обороны продолжает предпринимать шаги в рамках разработанных Департаментом окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства Великобритании Государственных обязательств по экологизации, которые предполагают следующее:

1. сохранение биологического разнообразия и естественной среды;
2. использование подхода экологической устойчивости при закупках продовольствия и в сфере общественного питания;
3. применение принципов экологизации и энергоэффективности при строительстве и модернизации зданий, с учетом возможных климатических изменений.

Для достижения заявленных целей согласно Стратегии устойчивого развития запланировано внедрение принципов устойчивого развития во все программные документы Министерства обороны, в процесс принятия решений, а также в соответствующие программы, проекты и инициативы. В этой сфере выделяют три приоритетных направления:

Первое из них – государственные оборонные закупки. С 2012 по 2015 гг. Министерство обороны планирует тратить от 14 млрд до 16 млрд фунтов стерлингов на вооружения и военную технику. Закупка, использование, обслуживание и вывод из эксплуатации военной техники сопряжены с использованием огромного количества природных ресурсов

и горючего (около 1 млрд т в год, что соответствует выбросам в атмосферу 3 млн т углекислого газа).

Второе направление – инфраструктура Министерства обороны, которое является крупнейшим собственником земли в Великобритании. Вся его собственность потребляет огромное количество тепло- и электроэнергии и пресной воды, оказывая значительное влияние на окружающую среду. Создавая рабочие места и улучшая, соответственно, благосостояние граждан, военные объекты в то же время остаются источником излишнего шума, пробок и т.д. в городах, где они расположены. Все это требует разумного подхода с точки зрения экологической политики.

Третья приоритетная область, где в первую очередь должны применяться принципы устойчивого развития, это информационные и коммуникационные технологии. Использование, производство и утилизация соответствующей техники сопряжены со значительными выбросами углекислого газа, расходом природных ресурсов, потреблением пресной воды, выработкой отходов, которые к тому же очень часто бывают опасными.

Также в стратегии отмечается необходимость изменения подхода к вопросам экологии и энергоэффективности не только в программных документах, проектах и инициативах, но и прежде всего в сознании людей, принимающих решения и непосредственно осуществляющих деятельность в рамках Министерства обороны. Огромную роль здесь играет поведение руководителей организаций и ведомств: они в первую очередь должны придерживаться принципов экологической устойчивости в своей деятельности. Различные обучающие курсы и тренинги призваны дать возможность людям получить необходимую информацию. Также предусматриваются четкие меры ответственности и механизмы регулирования. Качество и охват предоставляемой информации должны постоянно совершенствоваться, особенно по таким ключевым вопросам, как потребляемая энергия, вода, горючее топливо и производимые отходы.

Одним из инструментов устойчивого развития является Система экологического менеджмента, которая будет контролировать деятельность и материально-техническое обеспечение Министерства обороны. Эта система уже применяется министерством и помогает разрабатывать меры по улучшению качества окружающей среды и оценивать степень влияния оборонной деятельности на естественную среду. Рассматриваемая стратегия требует полного охвата этой системой всей деятельности Министерства обороны. Вооружения и военная техника должны подпадать под действие проектно-ориентированной Системы экологического менеджмента.

Экологическая политика Министерства обороны Великобритании

Предполагается также разработка Дорожной карты устойчивого развития до 2030 г., предусматривающей долгосрочные (после 2015 г.) конкретные шаги, позволяющие достигнуть заявленных целей.

Практические результаты

Коротко остановимся на конкретных тенденциях, дающих возможность судить о вероятности достижения Министерством обороны целей, заявленных на 2015 г. В 2013 г. отчет еще не был опубликован, поэтому данные предоставлены по отчету на 2012 г. За базовый год, относительно которого показаны изменения, взят 2010 г. (см. табл. 1).

Таблица 1.
Промежуточные результаты реализации
Стратегии устойчивого развития³

Параметр	Цель	2010	2011	2012	Результат
Парниковые газы, тыс. т	25%-ное сокращение к 2015 г.	1 440,3	1 435,6	1 278,7	-11%
Отходы, тыс. т	25%-ное сокращение к 2015 г.	185,4	189,7	197	+6%
Пресная вода, тыс. м ³	7%-ное сокращение к 2015 г.	24 973,6	24 549,6	24 466,1	-2%
Внутренние перелеты, кол-во	20%-ное сокращение к 2015 г.	22 088	17 915	20 247	-8%
Использование бумаги, кол-во листов	10%-ное сокращение к 2015 г.	1 242,4 тыс.	–	1 099,9 тыс.	-11%

Источник: Министерство обороны Великобритании

Выбросы парниковых газов к 2012 г. сократились на 11%. К 2015 г. требуется 25-процентное сокращение. Этого удалось добиться благодаря

³ The United Kingdom Ministry of Defence. Greening Government Commitments Annual Report 2011–2012. Defence Infrastructure Organisation. www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc00/0062/0062.pdf.

инвестициям по так называемой программе «умные метры» (которая подразумевает внедрение более энергоэффективных нагревательных и осветительных приборов) и другим программам модернизации инфраструктуры. В настоящее время Министерством обороны одобрена трехлетняя инвестиционная программа на сумму 105 млн фунтов стерлингов, которая, по предварительным оценкам, позволит уже на начальном этапе сэкономить 110 млн фунтов стерлингов с последующей ежегодной экономией в размере 70 млн фунтов стерлингов.

Что касается уменьшения объемов вырабатываемых отходов, то здесь за отчетный период не удалось добиться положительного результата, скорее наоборот, прирост составил 6% при необходимом снижении на 25% к 2015 г. Министерство обороны называет целый ряд причин, которыми это вызвано, в том числе военную реформу и участие вооруженных сил в проведении Олимпийских игр в Лондоне. Однако отмечается, что ведется серьезная работа по ликвидации мусорных свалок и захоронений отходов, а также принимаются все необходимые меры по утилизации информационно-коммуникационной техники.

Потребление пресной воды за рассматриваемый период сократилось на 2%, при этом потребление внутри офисов не изменилось, однако от общего объема оно составляет всего 0,1% и не оказывает существенного влияния на общие цифры. Регулирование потребления пресной воды внутри офисов осложняется тем, что некоторые из них находятся в аренде.

В рамках задачи по сокращению объема выбросов углекислого газа Министерство обороны заявило о сокращении количества внутренних перелетов на 20% к 2015 г. К 2012 г. сокращение составило 8%, однако по сравнению с 2011 г. намечился рост. Это связано с введением в 2010–2011 гг. бюджетных ограничений, которые существенно сократили поездки. Ослабление бюджетных ограничений повлекло за собой соответственно и рост числа поездок, несмотря на усилия Министерства обороны по внедрению видео- и телефонных конференций.

Полностью выполнена Министерством обороны задача по сокращению использования бумаги формата А4. Результат составил 11% вместо необходимых 10% к 2012 г.

Подытоживая все вышесказанное, следует отметить, что программа, разработанная Министерством обороны Великобритании, – это только часть общегосударственной программы по экологизации и энергоэффективности. Однако внедрение ее в такой чувствительной с точки зрения национальной безопасности сфере является существенным шагом на пути осуществления экологической политики и может послужить своего рода сигналом для тех стран, которые не уделяют

Экологическая политика Министерства обороны Великобритании

вопросам экологии и разумного использования природных ресурсов должного внимания.

Environmental Policy of the UK Ministry of Defence

Olga Gusarova

Junior research associate, Center for International Security, IMEMO RAS. E-mail: olgusarova@gmail.com.

The article observes Sustainable Development Strategy measures developed by the Ministry of Defence (MOD) in compliance with Greening Government Policy. In the opinion of Strategy authors a changing climate and reduced resource availability will present fresh demands on the defence capability of the UK. Therefore it is required to work out solutions in the field of defence with regard to the principles of environmental sustainability. The article analyses MOD practical performance against the declared targets.

Keywords: ecology, environmental sustainability, sustainable development, Defence capability, United Kingdom.

*К.Р. Вода**

Атомная энергетика в Японии: проблемы и перспективы после аварии на АЭС «Фукусима-1»

После аварии на АЭС «Фукусима-1» перед правительством Японии встала задача реформировать атомную отрасль, а также разработать новые правила безопасности для АЭС. Большинство проблем в японской атомной энергетике возникают из-за специфики управления отраслью, где обнаруживается тесное сотрудничество между операторами атомных станций, регулирующими организациями, политиками из правящей партии, учеными и представителями СМИ, поддерживающими «миф о безопасности ядерной энергии» в Японии. В статье анализируются политические условия и возможные результаты реформы японской атомной отрасли.

Ключевые слова: авария на АЭС «Фукусима-1», реформа атомной отрасли, Япония.

11 марта 2011 г. Япония пережила одну из самых страшных катастроф в современной истории. Последовавшая за землетрясением и мощнейшим цунами авария на АЭС «Фукусима-1», где три из шести реакторов подверглись расплавлению и огромные дозы радиоактивных веществ попали в окружающую среду, названа худшей атомной катастрофой со времен Чернобыля.

Основные проблемы, возникшие на АЭС «Фукусима-1», были вызваны двумя группами причин: 1) недостатками в системах обеспечения безопасности реакторов (дефекты систем энергообеспечения, охлаждения, вентиляции и др.); 2) несвоевременностью действий по ликвидации последствий аварии. Специальная парламентская комиссия, расследовавшая причины аварии, пришла, в свою очередь, к выводу, что к катастрофе привели «недостатки организационных и регулирующих систем, которые поддерживали ошибочные обоснования решений и

* Вода Кристина Рудольфовна – аспирантка, младший научный сотрудник Центра азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО РАН.
E-mail: vodakris@gmail.com.

Атомная энергетика в Японии: проблемы и перспективы

действий»¹. Поэтому наряду с ликвидацией последствий атомной аварии, которая, по прогнозам, может занять до 40 лет, важнейшей задачей правительства Японии стала реорганизация системы управления атомной отраслью.

Решения, принятые в ближайшее время в Японии, будут оказывать влияние на ситуацию в атомной энергетике во многих странах мира, а поэтому требуют особого внимания со стороны исследователей.

Производство электроэнергии японскими АЭС после атомной аварии

После аварии на АЭС «Фукусима-1» находившееся у власти правительство Демократической партии Японии под давлением общественного мнения объявило о планах полностью отказаться от использования ядерной энергии к 2030 г. Однако лидеры вернувшейся к власти в декабре 2012 г. Либерально-демократической партии не поддержали эту идею, заявив о необходимости достижения оптимального энергобаланса для Японии. Стало очевидно, что отказываться от атомной энергетики новое правительство Японии не намерено. Встала задача создать условия для возобновления работы отрасли в изменившейся обстановке.

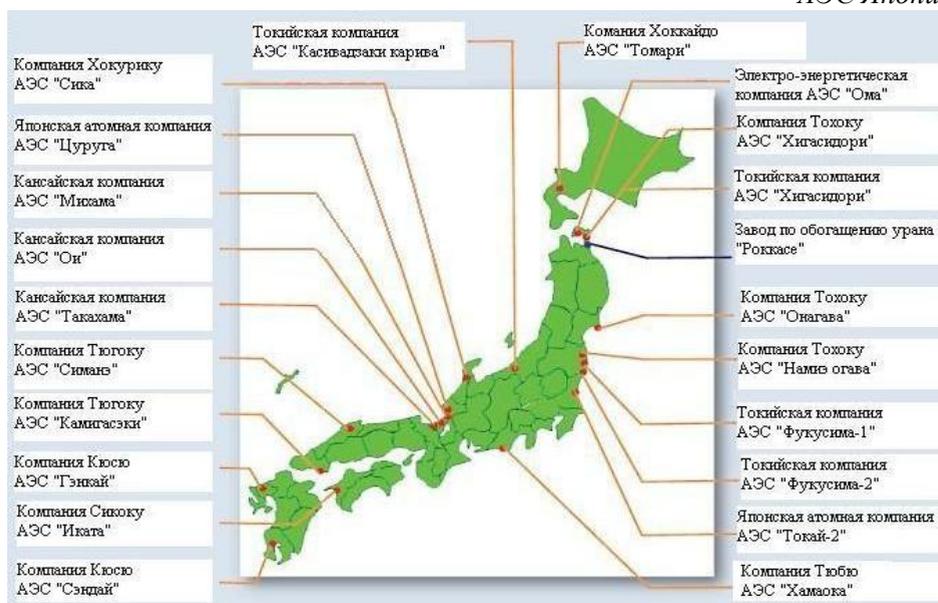
В Японии не существует единой электроэнергетической системы. В стране работают около десяти крупных частных электроэнергетических компаний, которые делят Японию на десять электроэнергетических районов, фактически не связанных друг с другом. Эти электроэнергетические компании обладают монополией не только на производство, но и на передачу электроэнергии. Данное обстоятельство имело негативные последствия после атомной аварии, когда районы, которые обслуживал оператор станции АЭС «Фукусима-1» Токийская электроэнергетическая компания, оказались в ситуации нехватки электроэнергии. Однако другие компании, обладавшие избытком электроэнергии, не смогли полностью обеспечить потребности районов Токийской электроэнергетической компании из-за отсутствия связей между электроэнергетическими районами.

После аварии на АЭС «Фукусима-1» правительство решило временно остановить работу всех имевшихся в стране ядерных реакторов. В результате все электроэнергетические компании потерпели серьезные убытки, поскольку вынуждены были тратить большие средства на топливо для поддержания работы теплоэлектростанций. Согласно данным за 2012 финансовый год, общие расходы на топливо девяти

¹ The official report of the Fukushima nuclear accident independent investigation commission. www.nirs.org/fukushima/naaic_report.pdf.

электроэнергетических компаний составили 70 млрд долл., что почти вдвое превысило показатели двухлетней давности². Рост потребностей в традиционных энергоносителях привел к значительному увеличению их импорта. Прирост стоимости импорта топлива в 2012 г. составил 52% от значения 2010 г.³

Рисунок.
АЭС Японии



Крупнейшие убытки понесла Токийская электроэнергетическая компания. По итогам 2011 финансового года убытки компании составили 7,8 млрд долл. В 2012 г. она потеряла еще 6,8 млрд долл. Компания объявила о повышении тарифов на электроэнергию на 17% для юридических и 10% для физических лиц⁴.

Задачей правительства стало спасение Токийской электроэнергетической компании от банкротства. В октябре 2011 г. правительство выделило ей 8,9 млрд долл. на ликвидацию последствий атомной аварии. В 2012 г. государство выкупило контрольный пакет акций компании за 12,5 млрд долл. Еще примерно такая же сумма была предоставлена компании в качестве займов японскими банками. При этом расходы Токийской электроэнергетической компании, равно как и ее

² Электроэнергетические компании Японии страдают от высоких цен на топливо // NHK world. www3.nhk.or.jp/nhkworld.

³ Данные Международного торгового центра. www.itracen.org.

⁴ До аварии на АЭС «Фукусима-1» 1 кВт электроэнергии в Японии стоил около 15 центов (USD).

Атомная энергетика в Японии: проблемы и перспективы

займы, продолжают расти. Большинство средств идет на оплату работ по дезактивации территории и складированию радиоактивного мусора, а также на компенсации пострадавшему населению. В июне 2013 г. Токийская электроэнергетическая компания запросила у правительства дополнительное финансирование в размере 6 млрд долл. Общая сумма, выделенная компании из различных источников на ликвидацию последствий атомной аварии, составила 38 млрд долл.⁵

В качестве одного из направлений внутренней реформы Токийской электроэнергетической компании правительство предложило разделить производственный сектор и сектор передачи электроэнергии компании. Эту реформу было предложено перенести на всю японскую электроэнергетическую отрасль. К 2020 г. предлагается создать по всей стране сеть независимых операторов передачи электроэнергии и ввести для них новую систему лицензирования, предъявляя повышенные требования к безопасности, а также поощряя использование альтернативных источников энергии. По задумке правительства новая система должна разбить десять электроэнергетических районов Японии, ослабить влияние крупнейших компаний, создать конкуренцию в отрасли.

Реорганизация системы управления атомной отраслью

После аварии на АЭС «Фукусима-1» суровой критике со стороны японских и зарубежных экспертов подверглась организация японской атомной энергетике. Ее также называют «ядерной деревней». Название «ядерная деревня» отражает тесное сотрудничество электроэнергетических компаний, финансовых корпораций, регулирующих правительственных организаций, представителей правящей партии, а также ученых и СМИ, продвигающих развитие атомной энергетике в Японии.

Преимуществами подобной организации управления отраслью можно назвать возможность быстрой мобилизации ресурсов и устойчивость к внешним потрясениям. Показатель успеха – большое количество атомных реакторов, работавших в Японии до атомной аварии, – 54. Доля ядерной энергии в энергобалансе страны составляла 30%, причем этот показатель планировалось довести до 40% к 2030 г., запустив еще 14 реакторов.

Одним из механизмов управления атомной отраслью в указанной манере стал переход чиновников из государственных ведомств после отставки на высокооплачиваемые, зачастую руководящие посты в электроэнергетических компаниях. Такая процедура получила название

⁵ Tepco seeks additional state aid // World nuclear news. 03.06.2013. www.world-nuclear-news.org/C-Tepco_seeks_additional_state_aid-0306134.html.

«амакудари» («спуск с небес»). Например, известно, что в течение длительного времени пост вице-президента Токийской электроэнергетической компании занимал бывший чиновник из Министерства экономики, торговли и промышленности. Практика «амакудари» создавала конфликт интересов в государственных регулирующих ведомствах между теми сотрудниками, кто настаивал на более строгих стандартах безопасности для электроэнергетических операторов, и теми, кто надеялся перейти на работу в эти компании после отставки. Поскольку последние, как правило, находились на руководящих постах, голоса первых оказывались неслышны⁶.

В «ядерной деревне» регулирующие организации действовали в интересах электроэнергетических компаний, нередко закрывая глаза на невыполнение последними инструкций⁷. Правительственные доклады о причинах аварии на АЭС «Фукусима-1», в частности, отмечают, что компания-оператор станции неоднократно пренебрегала предписаниями регулирующих органов, однако за это не подвергалась санкциям. По имеющимся данным, во время проверок 2002 г. Токийская электроэнергетическая компания фальсифицировала данные о состоянии оборудования АЭС «Фукусима-1»: не сообщила о трещинах в системах циркуляции воды и охлаждения реакторов, а также о трещинах в чехлах тепловыделяющих сборок. После аварии достоянием широкой общественности стали также факты того, что сотрудники компании-оператора во время проверок фальсифицировали данные измерительных приборов на АЭС «Фукусима-1»⁸.

При этом регулирующие организации старались не предавать проблемы отрасли общественной огласке. В 2000 г. сотрудник компании «General Electric», выполнявший работу для Токийской электроэнергетической компании, сообщил в правительственную регулирующую организацию о неисправностях оборудования на АЭС «Фукусима-1», о котором умалчивал оператор. Однако вместо проведения расследования имя добросовестного сотрудника было раскрыто работодателю, в результате чего сотрудника уволили. Проведение

⁶ Utilities got 68 ex-bureaucrats via 'amakudari' // The Japan Times. 04.03.2011. www.japantimes.co.jp/text/nn20110504a1.html.

⁷ Ferguson C., Jansson M. Regulating Japanese nuclear power in the wake of the Fukushima daiiti accident. Federation of American Scientists issue brief. 2013. P. 1.

⁸ TEPCO fabricates data on warm water discharge at nuclear plant // Kyodo News. 30.11.2006. www.thefreelibrary.com/TEPCO+fabricates+data+on+warm+water+discharge+at+nuclear+plant.-a0155493536.

Атомная энергетика в Японии: проблемы и перспективы

проверки на АЭС «Фукусима-1» после инцидента было поручено самому оператору⁹.

Обращает на себя внимание и другой случай. После того как в 2006 г. были выпущены Правила для проведения проверок сейсмоустойчивости ядерных объектов в Японии¹⁰, руководство Токийской электроэнергетической компании заявило, что оно не собирается принимать требуемые меры до 2016 г. Ответной реакции со стороны регуляторов в очередной раз не последовало.

Взаимный интерес, существовавший между регулирующими организациями и электроэнергетическими компаниями, способствовал снижению требований к безопасности станций. Как выяснилось, в Японии отсутствовали обязательные стандарты кризисного управления в случае возникновения чрезвычайных ситуаций на АЭС. В одном из докладов, предоставленных Японией Международному агентству по атомной энергии (МАГАТЭ), содержалось признание в том, что меры по кризисному управлению принимаются операторами на добровольной основе, а Руководство по кризисному управлению не обновлялось с момента его создания в 1992 г. Это предопределило неготовность АЭС «Фукусима-1» к природным катаклизмам. Из средств реагирования на чрезвычайные ситуации 11 марта 2011 г. на станции оказались одни носилки, один спутниковый телефон и 50 защитных костюмов¹¹.

После аварии на АЭС «Фукусима-1» перед правительством Японии встала задача устранения ошибок организации управления атомной отраслью. В качестве ключевого шага для достижения данной цели правительство рассматривает создание новой государственной регулирующей организации, отвечающей за безопасность отрасли.

До аварии на АЭС «Фукусима-1» функции контроля над японской атомной энергетикой не были централизованы. Основной регулирующей организацией было Управление по ядерной и промышленной безопасности, подотчетное Управлению природных ресурсов и энергетики при Министерстве экономики, торговли и промышленности. За безопасность станций отвечала Японская организация по ядерной безопасности, созданная в 2003 г. в этом же министерстве. Организация

⁹ *Onishi N., Belson K.* Culture of complicity tied to stricken nuclear plant // The New York Times. 26.04.2011. www.nytimes.com/2011/04/27/world/asia/27collusion.html?pagewanted=all&_r=0.

¹⁰ Regulatory guide for reviewing seismic design at nuclear power facilities. Nuclear Safety Commission. 19.09.2006. www.nsr.go.jp/archive/nsc/NSCenglish/documents/decisions/2006/2006_59.pdf.

¹¹ *Kaufmann D., Penciakova V.* Preventing nuclear meltdown: assessing regulatory failure in Japan and the United States. Brookings Institution. www.brookings.edu/research/opinions/2011/04/01-nuclear-meltdown-kaufmann.

выполняла выездные проверки АЭС и готовила отчеты об их безопасности. При кабинете министров существовала Комиссия по ядерной безопасности. Наконец, при Министерстве образования, культуры, спорта, науки и технологий работало подразделение по мониторингу радиоактивного излучения.

Дублирование функций государственных регулирующих организаций приводило к тому, что важнейшие обязанности оставались невыполненными. Например, Комиссия по ядерной безопасности при кабинете министров Японии отвечала за разработку новых правил и стандартов безопасности, которые должны быть приняты в работу основным органом – Управлением по ядерной и промышленной безопасности. Однако поскольку Комиссия по ядерной безопасности создавалась в качестве совещательного органа, у нее часто не хватало влияния для того, чтобы обязать основной регулирующий орган принять новые правила и стандарты в работу. Поэтому зачастую Комиссия по ядерной безопасности при кабинете министров занималась проверкой работы основного органа, в то время как разработке новых правил и стандартов безопасности уделялось недостаточно внимания.

Кроме того, снижению эффективности регулирующих функций Управления по ядерной и промышленной безопасности способствовала особая организация работы его персонала. Штат Управления по ядерной и промышленной безопасности составляли сотрудники двух различных по своим обязанностям категорий. Первую категорию составляли администраторы – «генералисты» («дзиму дзикан»), отвечающие за разработку общих направлений работы управления, вторую – технические специалисты («гидзюцу кан»). По правилам японского трудового законодательства, сотрудники госучреждений обязаны менять место работы внутри министерств каждые два-три года. Если переход технических специалистов осуществлялся исключительно между отделами Управления по ядерной и промышленной безопасности, то переход «генералистов» мог осуществляться между всеми отделами Министерства экономики, торговли и промышленности. Данное обстоятельство не позволяло получать чиновникам, работающим на административных постах, глубокие знания, в частности, по проблемам безопасности атомных станций. В результате, согласно выводам парламентской комиссии, расследовавшей причины атомной аварии, управление не смогло создать «культуру безопасности», которой должны руководствоваться как сами чиновники, так и операторы АЭС.

Существование в Японии нескольких организаций, регулирующих атомную отрасль, с дублирующими друг друга функциями в критический момент привело к невозможности определить зоны ответственности конкретной организации. В докладе японского правительства,

Атомная энергетика в Японии: проблемы и перспективы

адресованном МАГАТЭ, отмечалось: «Управление по ядерной и промышленной безопасности ... ответственно за правила безопасности; Комиссия по ядерной энергии контролирует работу управления; соответствующие министерства, а также местные власти производят экстренный мониторинг окружающей среды. Поэтому было непонятно, кто отвечает за обеспечение безопасности населения в чрезвычайных ситуациях»¹². Соответственно, ресурсы, которыми обладали каждая из правительственных организаций, такие как центры реагирования на чрезвычайные ситуации, не были использованы должным образом.

После атомной аварии правительство решило объединить функции всех регулирующих организаций, создав новое Управление по атомной безопасности при Министерстве экологии Японии. Важнейшая задача правительства – обеспечить независимость нового регулирующего управления как на институциональном уровне, так и на уровне работы персонала.

Например, примечательно то, что до аварии на АЭС «Фукусима-1» Управление по ядерной и промышленной безопасности располагалось непосредственно в здании Министерства экономики, торговли и промышленности¹³. Новому Управлению по атомной безопасности было выделено новое здание, вдали от правительственного квартала Касумигасэки в центре Токио. Однако для достижения независимости управления, думается, необходимы и более глубокие меры, например, запрет для сотрудников Управления по атомной безопасности занимать посты в отделах Министерства экономики, торговли и промышленности, курирующих атомную энергетику. Особое внимание должно уделяться контролю над переходами сотрудников регулятора после отставки в частные, в особенности электроэнергетические, компании. Также необходимо обеспечить обязательность выполнения операторами АЭС предписаний, издаваемых регуляторами, включая создание системы штрафов за их невыполнение. Необходимость указанных мер осознается японским правительством, однако их принятие будет означать слом многолетней практики, существовавшей в атомной отрасли. Данные шаги могут натолкнуться на противодействие как самих чиновников, так и лоббистов электроэнергетической отрасли. Поэтому их выполнение требует времени и политической воли.

¹² Report of the Japanese government to the IAEA ministerial conference on nuclear safety. International Atomic Energy Agency. June, 2011. www.iaea.org/newscenter/focus/fukushima/japan-report.

¹³ *Ferguson C., Jansson M. Ibid. P. 2.*

Новые правила атомной безопасности

Первоочередной задачей нового регулирующего управления стала разработка новых стандартов безопасности для японских атомных станций. Документ, вышедший 8 июля 2013 г., стремится учесть недостатки в системах обеспечения безопасности АЭС, выявленные в результате событий марта 2011 г.

Во-первых, согласно новым стандартам, все звенья системы управления и безопасности АЭС должны быть продублированы. Операторы должны создать два центра управления атомными станциями, один из которых будет значительно удален от АЭС. На расстоянии от станции должны быть созданы дополнительные источники электричества и воды для охлаждения реакторов, станции должны быть оснащены парком мобильной спецтехники. Расположенным на побережьях станциям предписано возвести стены и пирсы, защищающие от цунами¹⁴. Однако каждая электроэнергетическая компания должна будет самостоятельно определить тот уровень волны, которая может грозить станции в конкретной местности. Таким образом, независимость электроэнергетических компаний в выборе способов обеспечения безопасности станций будет сохранена.

Во-вторых, большое внимание уделяется сейсмоустойчивости станций. На основании новых предписаний начали работу специальные правительственные комиссии по пересмотру сейсмической активности местности, где расположены реакторы. В результате проведенных исследований обнаружилось, что две станции построены над разломами. Управление по атомной безопасности выступает за полное закрытие станций, что наталкивается на противодействие компании-оператора. Окончательное решение будет вынесено по итогам судебного разбирательства.

В-третьих, новым обязательным правилом для операторов АЭС стала установка надежных фильтров на системы вентиляции реакторов. Они позволят в случае необходимости сбросить пар в атмосферу, не допуская при этом попадания в нее радиоактивных веществ. До аварии право на решение вопроса об установке таких систем вентиляции с фильтрами предоставлялось непосредственно операторам¹⁵. Кроме того, согласно новым требованиям безопасности срок использования атомных станций ограничивается 40 годами. Для его продления еще на 20 лет

¹⁴ Новые стандарты безопасности вступают в силу в Японии // РИА Новости. ria.ru.

¹⁵ В Японии проводят проверку безопасности на 12 реакторах // ИТАР-ТАСС. www.itar-tass.com.

Атомная энергетика в Японии: проблемы и перспективы

операторам придется проходить новый, особо тщательный технический осмотр.

Будущее японского атома: возобновление работы АЭС и экспорт технологий

После выхода новых регулирующих предписаний в июле 2013 г. сразу четыре японские электроэнергетические компании подали заявки в Управление по атомной безопасности о возобновлении работы части атомных реакторов на своих АЭС. Компания «Hokkaido Electric Power Company Inc.» планирует возобновить работу первого, второго и третьего реакторов принадлежащей ей АЭС «Томари» на о. Хоккайдо. Оператор «Kansai Electric Power Company Inc.» намерен запустить третий и четвертый реакторы на АЭС «Такахама» и просит разрешение на запуск после планируемой на сентябрь этого года профилактической остановки работающих сейчас третьего и четвертого реакторов АЭС «Ои»¹⁶. Компания «Shikoku Electric Power Company Inc.» просит разрешения на возобновление работы третьего реактора АЭС «Иката». Оператор «Kyushu Electric Power Company Inc.» намерена перезапустить первый и второй реакторы АЭС «Сэндай». Таким образом, речь идет о возобновлении работы десяти реакторов на пяти АЭС¹⁷.

Для рассмотрения заявок от электроэнергетических компаний Управление по атомной безопасности планирует создать две-три специальные группы общей численностью около 80 человек. Они будут проводить инспекции АЭС, оценивая безопасность реакторов и готовность операторов к серьезным инцидентам: землетрясениям, цунами, нападениям террористов, крушениям самолетов в зоне АЭС, а также хакерским атакам на компьютеризированные системы безопасности станций. После признания безопасности АЭС управлением возобновление их работы должно получить одобрение центрального правительства. Однако до того как дать окончательное разрешение, правительство и компании должны будут получить согласие местных муниципалитетов. Управление по атомной безопасности также разрабатывает единые стандарты по кризисному управлению, например, требования к местным властям по организации эвакуации населения в случае аварии на АЭС.

По предварительным оценкам японского Института энергетической экономики, первые реакторы могут быть запущены в июле

¹⁶ Два реактора АЭС «Ои» – единственные реакторы, работавшие в Японии после атомной аварии (с июня 2012 г.).

¹⁷ Компании Японии хотят возобновить работы 10 атомных реакторов // РИА Новости. 08.07.2013. ria.ru.

2014 г. В течение первого года могут возобновить работу от четырех до 16 реакторов¹⁸.

На этапе одобрения запуска реакторов местными властями может возникнуть проблема отсутствия поддержки данного шага со стороны местных жителей. По данным национальных опросов общественного мнения, до 70% населения Японии выступало против использования атомной энергии. Во время запуска двух реакторов АЭС «Ои» в префектуре Фукуи в июне 2012 г. широкомасштабные демонстрации с требованиями к правительству отказаться от этого решения прошли по всей Японии. Так, в Токио собрались около 40 тыс. противников возобновления работы реакторов АЭС «Ои».

В то же время, как показали национальные выборы 2012–2013 гг., попытка превратить проблему запуска АЭС в объект политического противостояния не увенчалась успехом. Большинство населения Японии проголосовало на выборах в нижнюю (декабрь 2012 г.) и верхнюю (июль 2013 г.) палаты парламента за Либерально-демократическую партию (ЛДП) – сторонника возобновления работы реакторов. Японские избиратели, разочарованные трехлетним правлением Демократической партии (2009–2012 гг.), проголосовали за ЛДП в надежде на восстановление политической стабильности и решение социально-экономических проблем. «Громкие темы», такие как будущее атомных электростанций, которым отдавали предпочтение в предвыборных дебатах оппозиционные партии, пользовались меньшим вниманием со стороны избирателей.

Придя к власти, ЛДП не только вернулась к курсу на возобновление работы атомных электростанций в Японии, но и активно стала продвигать экспорт ядерных технологий. В начале мая 2013 г. премьер-министр Японии С. Абэ подписал соглашение о сотрудничестве в атомной сфере с правительством Объединенных Арабских Эмиратов. Также в мае 2013 г. был подписан контракт на участие японских компаний в строительстве АЭС в Турции. В феврале 2013 г. подписано соглашение о помощи в развитии ядерной энергетики в Казахстане. В июне 2013 г. в Токио прошли переговоры с премьер-министром Индии о предоставлении этой стране японских ядерных технологий.

Экспорт японского атома рассматривается правительством Японии в качестве шага по оживлению экономики. Это делается, несмотря на сомнения в безопасности японской атомной промышленности, существующие среди широкой общественности как в самой стране, так и

¹⁸ Experts predict July 2014 restart of some reactors // Japan today. 07.08.2013. www.japantoday.com.

Атомная энергетика в Японии: проблемы и перспективы

за ее пределами¹⁹. Интересы крупных электроэнергетических компаний, лоббирующих возобновление работы АЭС и экспорт технологий за рубеж, а также соображения экономической целесообразности в масштабах всей страны не позволяют правительству Японии пойти на радикальные меры и отказаться от атомной энергетике в среднесрочной перспективе.

Несмотря на то что детально определить облик обновленной атомной отрасли в Японии сегодня еще достаточно сложно, уже можно выделить несколько ключевых черт.

Во-первых, несмотря на повышенное внимание к безопасности АЭС со стороны японского правительства, оно не планирует усиливать контроль над атомной отраслью в долгосрочной перспективе. Японские электроэнергетические компании сохраняют высокий уровень самостоятельности, в том числе в определении мер обеспечения безопасности АЭС. Думается, что национализация Токийской электроэнергетической компании также является временным явлением.

Во-вторых, степень независимости новой регулирующей организации – Управления по атомной безопасности – остается под сомнением. Задача ослабления связей в «ядерной деревне» требует реформы всей электроэнергетической отрасли, и прежде всего прекращения господства нескольких крупных компаний на японском рынке электроэнергии.

В-третьих, несмотря на то что от проектов строительства новых АЭС на территории Японии решено в среднесрочной перспективе отказаться, правительство будет поощрять экспорт атомных технологий.

В-четвертых, накал антиядерного протеста снижается, однако внимание общественности и СМИ к проблемам безопасности АЭС сохранится на протяжении следующих трех-пяти лет, в течение которых планируется запуск ныне неработающих реакторов.

¹⁹ Nuclear exports mind-boggling // Japan times. 20.06.2013 www.japantimes.co.jp; Vietnamese paper publishes opinion ad opposing Japanese nuclear exports //The Japan daily press. 08.08.2013. japandaily.com.

**Nuclear energy in Japan: problems and perspectives after
Fukushima**
Kristina Voda

Post-graduate student, junior research associate, Center for Asia Pacific Studies, IMEMO RAS. E-mail: vodakris@gmail.com.

After the Fukushima nuclear accident the government of Japan faced the necessity to reform nuclear regulatory system and produce new safety standards for nuclear stations. Most problems in Japanese nuclear energy field arose from the specifics of industry management and regulation which was called 'nuclear village' for close connection of interests between energy producers, governmental regulators, ruling party politicians and academics that maintained the 'myth of safety' of Japanese nuclear industry. Weakening ties in the 'nuclear village' by creating truly independent regulatory body is the biggest struggle for the government after the accident. Political conditions and probable results of Japan's nuclear industry reform are analyzed in the article.

Keywords: Fukushima nuclear accident, nuclear industry reform, Japan.

*Ю.Д. Квашинин**

Участие Греции в международных проектах по транспортировке газа

В статье анализируется энергетическая стратегия Греции в условиях финансового и экономического кризиса. Автор приходит к выводу, что за последние несколько лет Греции удалось значительно диверсифицировать поставки энергоносителей и существенно снизить зависимость от российского газа. В то же время продвигаемый правительством проект интерконнектора «Турция – Греция – Италия» так и не смог стать маршрутом для транспортировки азербайджанского газа в Европу, проиграв менее выгодному для Греции проекту Трансадриатического трубопровода; будущее боковой ветки газопровода «Южный поток», проходящей через Грецию, также вызывает большие сомнения. Особое внимание в статье уделено широко освещаемому в прессе вопросу о перспективах разработки потенциальных газовых месторождений на территории самой Греции, благодаря которым она рассчитывает в будущем превратиться из импортера в нетто-экспортера природного газа.

Ключевые слова: природный газ, энергетическая безопасность, газотранспортные проекты, шельфовый газ, «Южный поток», Трансадриатический трубопровод, интерконнектор «Турция – Греция – Италия».

В условиях затянувшегося экономического спада в Греции (по сравнению с 2008 г. ВВП страны упал на четверть) энергетика, согласно национальной энергетической стратегии до 2050 г.¹, является «краеугольным камнем для дальнейшего экономического развития» и должна оказать как прямое, так и косвенное стимулирующее воздействие на все отрасли греческой экономики.

Уходящий год ознаменовался рядом событий, имеющих большую важность для Греции с точки зрения обеспечения энергетической безопасности и превращения этой страны в крупный региональный

* Квашинин Юрий Дмитриевич – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИМЭМО РАН. E-mail: kvashnin@imemo.ru.

¹ The Greek Energy Roadmap to 2050 // Energia.gr. 03.04.2013. www.energia.gr/article_en.asp?art_id=25871.

энергетический узел. Среди них наибольшего внимания заслуживают начавшаяся приватизация греческих газовых компаний, новые решения по строительству газопровода «Южный поток» и выбор проекта Трансадриатического трубопровода в качестве главного маршрута транспортировки азербайджанского газа в страны ЕС, то есть те события, в которых переплелись греческие и российские стратегические интересы.

Энергобаланс Греции: есть ли альтернатива увеличению доли газа?

Одна из главных особенностей энергетического баланса Греции – преобладание традиционных источников энергии. Более половины в нем занимают нефть и нефтепродукты, около 28% – твердое топливо (преимущественно бурый уголь или лигнит), 11% приходится на природный газ, и менее 8% – на возобновляемые источники энергии.

Рисунок 1.

Доля источников энергии в энергобалансе Греции



Рисунок 2.

Доля источников энергии в производстве электричества в Греции



Источник: данные Eurostat за 2011 г.

Если посмотреть на долю различных источников энергии в производстве электричества, то здесь наблюдается несколько иная картина: доминирующее положение занимает бурый уголь, за которым с

Участие Греции в международных проектах по транспортировке газа

большим отставанием следуют ВИЭ, газ и нефть². Несмотря на то что лигнит является одним из самых экологически грязных видов топлива, Греция не спешит от него отказываться, так как это один из немногих источников энергии, который страна не должна импортировать. Общие запасы извлекаемого бурого угля на территории Греции оцениваются в 3 млрд т, и при нынешнем уровне добычи их должно хватить на 50–55 лет³. Эксплуатация тепловых электростанций, расположенных в Западной Македонии и на Пелопоннесе, приводит к значительным выбросам парниковых газов, что, в свою очередь, приводит к жесткой критике со стороны как европейских экологических организаций, так и местных экологов. Поскольку большинство электростанций было сооружено еще в 1960–1970-е годы, многие из них работают на устаревшем оборудовании⁴. Его модернизация с учетом требований по защите окружающей среды затрудняется из-за постоянной нехватки средств у Государственной энергетической корпорации Греции, которой принадлежит большая часть расположенных в стране электростанций.

Рост энергопотребления, начавшийся в середине 1990-х годов на фоне быстрого экономического подъема, а также экологические ограничения, связанные с использованием лигнита, привели к увеличению роли других источников электроэнергии, прежде всего природного газа. В период с 2002 по 2008 гг. объем импортируемого газа ежегодно возрастал на 9,4%⁵, при том что 70% этого газа шло на производство электроэнергии (оставшиеся 30% используются для отопления, в качестве топлива для автомобилей, в химической промышленности и т.д.).

В этой ситуации государство в лице корпорации DEPA (монополист на рынке распределения газа) уделяет большое внимание диверсификации газовых поставок. Более того, принимая решения об объемах импорта газа, греческая распределительная компания традиционно руководствуется не только объективными потребностями экономики, но и вопросами энергетической безопасности. С 1995 г., когда

² Нефть и нефтепродукты в качестве источников электроэнергии ввиду своей дороговизны используются в основном на островных и в других труднодоступных районах Греции; их доля в производстве электричества в целом по стране остается невысокой.

³ Данные Европейской ассоциации угля и лигнита. www.euracoal.be/pages/layout1sp.php?idpage=73.

⁴ Подробнее см.: *Kavouridis K. Lignite industry in Greece within a world context: Mining, energy supply and environment.* www.greenenv.blog.com/files/2009/06/lignite-industry-in-greece.pdf.

⁵ Oil and Gas security. Emergency Response of IEA Countries 2010. Greece. www.iea.org/publications/freepublications/publication/greece_2010.pdf.

Греция впервые начала его импортировать⁶, по 2005 г. почти весь газ (более 85%) поставлялся из России (через территорию Болгарии), однако уже с середины 2000-х годов доля российского газа быстро падала, и в настоящее время она составляет порядка 60%. Примечательно, что уменьшение зависимости Греции от поставок из России произошло в период правления К. Караманлиса, при котором российско-греческие отношения находились на пике своего развития и активно обсуждался проект строительства южной ветки (на юг Италии через Грецию) газопровода «Южный поток». В настоящее время 40% газа Греция импортирует из Турции, которая, в свою очередь, получает его из Азербайджана, а также в сжиженном виде из Алжира. С точки зрения обеспечения безопасности газовых поставок особенно важную роль играет построенный в 1999 г. регазификационный терминал на острове Ревитусса вблизи Афин, куда поступает алжирский СПГ. Так, в 2009 г., когда из-за российско-украинской «газовой войны» Греция перестала получать газ из России, спотовые сделки по СПГ позволили ей избежать серьезных перебоев с газоснабжением, которые имели место во многих европейских странах.

В качестве альтернативы газу и лигниту греческие власти рассматривают увеличение доли ВИЭ в производстве электричества. Одной из первых мер социалистического правительства Г. Папандреу, находившегося у власти в 2009–2011 гг., стала разработка нового законодательства в этой области. Согласно принятому в 2010 г. закону №3851 «Об ускорении развития ВИЭ»⁷, к 2020 г. доля возобновляемой энергии должна достичь 40% от конечного потребления электроэнергии. Греция рассчитывает достичь столь высоких показателей благодаря существенному упрощению процедуры получения лицензий на строительство электростанций и привлечению инвестиций в сферу энергетики. Объективно у Греции ввиду ее географического положения и климата имеются идеальные условия для развития «зеленой» энергетики, однако из-за бюрократических сложностей, связанных с вхождением на энергетический рынок, и неуверенности инвесторов в перспективах возобновления в Греции экономического роста, темпы перехода к ВИЭ остаются ниже запланированных. Тем не менее, если сравнивать текущие показатели с показателями конца 1990-х годов, когда в Греции впервые всерьез заговорили о необходимости увеличения доли ВИЭ (ранее

⁶ Greece: Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels. www.oecd.org/site/tadffss/GRC.pdf.

⁷ Law 3851/2010. Accelerating the development of Renewable Energy Sources to deal with climate change and other regulations addressing issues under the authority of the Ministry of Environment, Energy and Climate Change. www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=qtiW90JLYs%3D&tabid=37.

Участие Греции в международных проектах по транспортировке газа

развитие возобновляемой энергетики в Греции ограничивалось гидроэнергетикой), то прогресс в этой области очевиден. Наибольшие успехи связаны с использованием энергии ветра: 3,7% электричества производится на ветряных электростанциях, и по этому показателю Греция превосходит большинство стран Евросоюза (хотя и многократно уступает его лидерам – Дании, Португалии, Испании, Ирландии и Германии)⁸.

Помимо ветроэнергетики большие надежды связываются с использованием энергии солнца. По мнению европейского комиссара по энергетике Г. Эттингера, благодаря развитию этой отрасли Греция в перспективе сможет экспортировать электроэнергию в другие страны ЕС. Однако из-за кризиса в 2013 г. правительство было вынуждено сократить финансирование программ по поддержке солнечной энергетики, а широко разрекламированный проект «Гелиос», направленный на десятикратное увеличение производства солнечной электроэнергии к 2020 г., фактически был заморожен⁹.

Анализ динамики развития возобновляемой энергетики за последние несколько лет позволяет с большой степенью уверенности утверждать, что запланированные показатели достигнуты не будут. А это означает, что потребность Греции в импорте газа не уменьшится, а в случае окончания рецессии и возобновления экономического роста даже возрастет. В связи с этим и в будущем правительство страны вне зависимости от того, какая партия окажется у власти, постарается проводить политику, направленную, с одной стороны, на дальнейшую диверсификацию поставок газа, с другой стороны, на создание условий для его энергоэффективного использования.

Греция как новый энергетический узел

Произошедшие в 1990-х – первой половине 2000-х годов изменения на европейском газовом рынке (рост объемов поставок в страны ЕС, начало разработки месторождений в Азербайджане, возросшее стремление России создать новые маршруты экспорта газа, проходящие в обход Украины) создали предпосылки для превращения Греции в одну из стран – возможных транзитеров голубого топлива. Прокладка газопроводов через территорию Греции отвечает ее стратегическим интересам, так как позволяет диверсифицировать поставки газа, привлечь инвестиции в развитие национальной газотранспортной отрасли и

⁸ Wind in Power. 2010 European Statistics. February 2011. P. 11. www.ewea.org/fileadmin/ewea_documents/documents/statistics/EWEA_Annual_Statistics_2010.pdf.

⁹ Coats C. What Happened To Greece's Solar Surge? // Forbes. 05.17.2013. www.forbes.com/sites/christophercoats/2013/05/17/what-happened-to-greeces-solar-surge/.

получить дополнительную прибыль от транзита газа в третьи страны. Для того чтобы сделать вывод о реальных перспективах превращения Греции в главный энергоузел на Балканах, следует проанализировать ход реализации основных проектов с ее участием.

«Южный поток» – проект с неясным будущим. 29 апреля 2008 г. между Грецией и Россией было подписано межправительственное соглашение о строительстве на греческой территории трубопровода «Южный поток» – совместного проекта «Газпрома», итальянской компании «Eni», французской «EdF Group» и немецкой «Wintershall» по транспортировке российского газа по дну Черного моря в страны Европы. Для строительства сухопутного участка в Греции было создано совместное предприятие «South Stream Greece S.A.» с равными долями «Газпрома» и государственной компании DESFA – оператора греческой национальной газотранспортной системы¹⁰. Финансирование отрезка на сумму 1 млрд евро планировалось осуществить на паритетной основе.

Рисунок 3.

Карта газопровода «Южный поток»¹¹



Источник: www.south-stream.info

¹⁰ Официальный сайт проекта «Южный поток» www.south-stream.info/pipeline.

¹¹ Примечательно, что ни на одной из карт, представленных на сайте трубопровода «Южный поток», греческая ветка не обозначена, хотя Греция фигурирует в числе стран-партнеров.

Участие Греции в международных проектах по транспортировке газа

Важно отметить, что южной ветке трубопровода, проходящей из Болгарии в Грецию, а затем по дну Ионического моря на юг Италии, изначально отводилась второстепенная роль. Ее мощность должна составить порядка 10 млрд куб. м газа, что в пять раз меньше предполагаемой пропускной способности основной ветки, которая пойдет через Сербию, Венгрию и Словению в северную часть Италии. Экономическая целесообразность греческого направления неоднократно подвергалась сомнению; до сих пор неясно, смогут ли Греция и юг Италии в условиях охватившего эти страны экономического кризиса обеспечить достаточный спрос на газовые поставки. Согласно заявлению начальника департамента по управлению проектами «Газпрома» Л. Чугунова, сделанному в ноябре 2012 г., строительство ветки «Южного потока» через Грецию откладывается¹². В марте 2013 г. на встрече премьер-министра А. Самараса с главой «Газпрома» А. Миллером обсуждался «усеченный» вариант проекта, предполагающий прокладку трубопровода в Грецию без последующего строительства подводной части. Вместо этого было предложено возведение на ионическом побережье Греции завода по сжижению газа¹³ для его последующей транспортировки не только в Италию, но и в другие европейские страны, имеющие выход к акватории Средиземного моря.

Правительство Греции продолжает заявлять о своей заинтересованности в «Южном потоке», однако на деле шансы на его реализацию с каждым месяцем снижаются. Последним ударом по этому проекту может стать приватизация греческой газотранспортной сети. По данным на начало августа 2013 г., приватизационный фонд Греции одобрил покупку DESFA Государственной нефтяной компанией Азербайджана (ГНКАР)¹⁴, которая является одним из главных конкурентов «Газпрома» на европейских газовых рынках. В случае если сделка будет завершена (а вероятность этого очень высока), ГНКАР получит контроль над 66% акций компании и сможет заблокировать строительство в Греции ветки «Южного потока».

Интерконнектор «Турция – Греция – Италия» (ITGI). История этого проекта началась в 2005 г., когда в целях диверсификации энергопоставок было начато строительство интерконнектора «Турция – Греция». После того как в 2007 г. газопровод был достроен, появилась

¹² South Stream Shifts Priorities // Natural Gas Europe. 15.11.2012. www.naturalgaseurope.com/south-stream-shifts-priorities.

¹³ Gazprom Mulls for an Eventual South Stream Link to Greece // Natural Gas Europe. 14.03.2013. www.naturalgaseurope.com/gazprom-south-stream-pipeline-link-to-greece.

¹⁴ TAIPED gives nod on Socar bid for DESFA // Kathimerini. 01.08.2013. www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsite2_1_01/08/2013_512355

идея продлить его по материковой части Греции до Ионического моря и по морскому дну соединить с Италией, то есть создать маршрут транспортировки газа, дублирующий греческую ветку «Южного потока». Соответственно, ITGI должен был состоять из трех секций¹⁵, а именно:

- турецкой газотранспортной сети, которую предполагалось существенно расширить и приспособить под поставки возросших объемов газа;
- интерконнектора «Турция – Греция»;
- интерконнектора «Греция – Италия» мощностью в 9 млрд куб. м.

Последний из названных отрезков, в свою очередь, предполагал создание сухопутной части (ее возведением должна была заняться DESFA) и подводной, строительство которой было возложено на компанию «IGI Poseidon» – совместное предприятие «Edison» и DEPA с равным долевым участием итальянской и греческой компаний.

ITGI изначально получил поддержку со стороны греческого правительства, и именно ему отводилось центральное место в греческой энергетической стратегии, так как в отличие от конкурирующих проектов он создавался по инициативе Греции и предполагал значительные выгоды от использования ее транзитного потенциала. С точки зрения энергетической безопасности проект интерконнектора интересен также тем, что он может использоваться в реверсивном режиме, то есть в случае проблем с газопоставками через Турцию Греция могла начать импортировать газ из Италии, который та получала из стран Северной Африки. ITGI планировалось также соединить с проектируемым интерконнектором «Греция – Болгария» мощностью от 3 млрд до 5 млрд куб. м газа.

Необходимость реализации проекта ITGI обосновывалась как на межправительственном (в первую очередь на встречах с руководством Республики Азербайджан – главного поставщика газа для данного трубопровода), так и на научно-экспертном уровне¹⁶. В то же время, достаточно быстро выяснилось, что у этого проекта существуют также серьезные недостатки. Во-первых, это сравнительно малые объемы поставок газа, сильно уступающие тем, которые в состоянии обеспечить азербайджанские месторождения. Во-вторых, из стран Евросоюза по интерконнектору смогут получать газ только Греция, Италия и Болгария, в связи с чем ITGI изначально стал рассматриваться не как главный

¹⁵ Официальный сайт компании «Edison» www.edison.it/en/company/gas-infrastructures/itgi.shtml.

¹⁶ См., например: Economic and Socio Political Risk Assessment for ITGI and TAP Natural Gas Pipeline Projects. Athens, September 2011. reaccess.epu.ntua.gr/LinkClick.aspx?fileticket=mDLSDa5ijug%3D&tabid=582&mid=1096.

Участие Греции в международных проектах по транспортировке газа

маршрут, а как возможное дополнение к другим более крупным проектам («Южный поток» и «Набукко»). В-третьих, хотя строительство ITGI связано со сравнительно небольшими инвестициями, значительная их часть должна лечь на греческие газовые компании, которые оказались в затруднительном положении в связи с кризисом. Поражение ITGI в борьбе за азербайджанский газ во многом было связано именно с нерешенностью вопроса о его финансировании.

Рисунок 4.

Карта интерконнектора «Турция – Греция – Болгария»



Источник: www.edison.it

Трансадриатический газопровод (ТАР). Этот проект транспортировки каспийского газа в Италию, начатый швейцарской компанией «Ахро» (впоследствии к ней присоединились норвежская «Statoil» и немецкая «E.ON») еще в 2003 г., изначально рассматривал возможности транспортировки газа как через Грецию, так и через Болгарию и Македонию, однако в итоге предпочтение было отдано первому варианту как более короткому и требующему меньших капиталовложений. По мощности (10 млрд куб. м) ТАР первоначально мало отличался от ITGI, однако в настоящее время рассматривается возможность двукратного увеличения его пропускной способности¹⁷.

В отличие от ITGI, ТАР, к неудовольствию греческой стороны, проходит через Албанию (с точки зрения многих греческих политиков и экспертов эта страна является потенциальным очагом политической нестабильности), которая географически расположена ближе к Италии, нежели Греция. Подводный участок ТАР составит всего 104 км против 200

¹⁷ Официальный сайт проекта Трансадриатического газопровода www.transadriatic-pipeline.com/tap-project/concept.

км в маршруте ITGI. Принимая во внимание участие в проекте Албании, а также тот факт, что его собственниками являются зарубежные компании, правительство Греции заняло выжидательную позицию, оказывая поддержку конкурирующему трубопроводу ITGI. О решении Греции присоединиться к ТАР стало известно только в сентябре 2012 г., когда между правительствами Италии, Греции и Албании был подписан соответствующий меморандум о взаимопонимании¹⁸, уже после того, как консорциум «Шах-Дениз» исключил ITGI из числа претендентов на транспортировку каспийского газа. Окончательное же присоединение к Трансадриатическому газопроводу произошло 27 июня 2013 г., когда правительство страны и консорциум ТАР подписали соглашение о его строительстве через территорию Греции. Размер инвестиций в греческую часть трубопровода, по мнению А. Самараса, должен составить порядка 1,5 млрд евро¹⁹. Вероятно, основой греческого участка трубопровода станет уже существующая газотранспортная сеть, оперируемая компанией DESFA, которая в ближайшем будущем должна перейти под контроль азербайджанской корпорации ГНКАР.

Рисунок 5.

Карта Трансадриатического газопровода



Источник: www.trans-adriatic-pipeline.com

Отказ от строительства газопровода «Набукко», проектировавшегося в обход Греции, и выбор ТАР в качестве главного маршрута по транспортировке каспийского газа в Европу означает, что в конце 2010-х годов, когда завершится его строительство, Греции удастся стать одной из стран, через которые будет проходить транзит голубого топлива в Европу. Однако говорить о превращении Греции в региональный газовый узел ввиду неопределенности перспектив

¹⁸ Agayev Z. TAP Gas Pipeline Project Gains Support of Italy, Greece, Albania // Bloomberg. 28.09.2012. www.bloomberg.com/news/2012-09-28/tap-gas-pipeline-project-gains-support-of-italy-greece-albania.html.

¹⁹ Azeri gas set to reach EU via Turkey, Greece, Italy // Hurriyet Daily News. 28.06.2013. www.hurriyetdailynews.com/azeri-gas-set-to-reach-eu-via-turkey-greece-italy.aspx?pageID=238&nid=49637.

Участие Греции в международных проектах по транспортировке газа

греческой ветки «Южного потока» еще рано. Даже если оба трубопровода будут построены и если ТАР будет расширен до максимальной пропускной способности, через Грецию будет проходить вдвое меньше газа, чем через северную ветку «Южного потока». Соответственно, выгоды от транзита природного газа будут значительно уступать тем, которые получают другие страны Балканского полуострова, в первую очередь Болгария.

Разработка собственных газовых месторождений: утопия или реальная возможность?

Говоря об энергетической стратегии Греции, нельзя обойти вниманием еще один вопрос, получивший широкое обсуждение в греческих СМИ, – перспективы поиска и разработки собственных офшорных месторождений голубого топлива.

О вероятности обнаружения газа в Ионическом море и Средиземном море южнее Крита всерьез заговорили в 2012 г., на фоне увеличения интереса газодобывающих компаний к Восточному Средиземноморью как в связи с открытием месторождений в шельфовых водах Израиля («Левиафан») и Кипра («Афродита») ²⁰. Высокая вероятность обнаружения природного газа была обоснована в докладе греческих и французских геологов во главе с А. Фосколосом, подготовленном на основании сейсмических исследований ²¹. По оценкам ученых, общий объем запасов может достигать 3,5 трлн куб. м газа ²². Его стоимость оценивается в 600 млн долл. США, что вдвое превышает ВВП Греции.

Правительство Греции рассчитывает в кратчайшие сроки перейти к разведке потенциальных месторождений. В связи со спором между Грецией и Турцией по вопросу о принадлежности континентального шельфу Эгейского моря, привлечение иностранных геологоразведочных компаний для бурения скважин на этой территории затруднено, поэтому, скорее всего, приоритет будет отдан Криту. Осенью 2012 г. к сейсмической разведке газа была подключена норвежская компания «Petroleum Geo-Services», в конце 2013 г. на основании полученных данных планируется разделить обследованные территории на блоки и приступить к пробному бурению.

²⁰ Подробнее см.: *Квашнин Ю.* «Газовая лихорадка в Восточном Средиземноморье». Экология и энергетика: локальные ответы на глобальные вызовы. Мировое развитие, вып. 7. М., 2012. С. 9–21.

²¹ *Bruneton A., Konofagos E., Foscolos A.* Cretan gas fields — a new perspective for Greece's hydrocarbon resources. 2012. www.pytheas.net.

²² Greece looks out to sea for gas wealth salvation // Reuters. 03.10.2013. www.reuters.com/article/2012/10/03/us-greece-gas-idUSBRE8920KF20121003.

В августе 2013 г. вопрос о геологоразведочных работах в Греции стал темой обсуждения на прошедших в Вашингтоне переговорах между А. Самарасом и президентом США Б. Обамой²³. По заявлению премьер-министра Греции, запасы голубого топлива в ее шельфовых водах могут составить 4,7 трлн куб. м – это больше, чем у Израиля и Кипра вместе взятых. Обсуждение этой темы на переговорах в США неслучайно: американские компании активно работают в области геологоразведки, в частности разведка израильских и кипрских блоков была проведена техасской «Noble Energy».

Несмотря на оптимизм греческих властей, перспективы обнаружения газа вызывают у экспертов большие сомнения. Более или менее достоверные данные о его наличии появятся только после пробного бурения, но и они будут носить весьма приблизительный характер. Опыт геологоразведки на израильском шельфе показал, что первоначальные оценки запасов ряда месторождений неоднократно пересматривались и нередко в сторону уменьшения. Даже в том случае, если у Греции действительно имеются значительные запасы голубого топлива, его добыча начнется лишь в 2020-е годы, поэтому высказывания ряда греческих политиков относительно того, что благодаря продаже газа страна сможет быстро выйти из кризиса²⁴, представляются необоснованными.

Существует, однако, еще одна причина, по которой правительство Греции уделяет столь большое внимание геологоразведке. В случае обнаружения газа на юге от Крита совокупные объемы греческих, кипрских и израильских месторождений станут достаточными для осуществления лоббируемого Грецией проекта по строительству подводного газопровода для транспортировки газа этих трех стран в Италию (так называемый Восточно-Средиземноморский газопровод²⁵).

Фактически этот проект сможет реанимировать идею итало-греческого трубопровода по дну Ионического моря с той разницей, что газ будет поступать не из каспийских, а из средиземноморских месторождений. Благодаря этому Греция получит еще один шанс использовать свой транзитный потенциал и превратиться в

²³ Vast Gas Reserves Offshore Crete // Natural Gas Europe. 12.08.2013. www.naturalgaseurope.com/greece-natural-gas-reserves.

²⁴ Наиболее яркий пример эксплуатации «газовой» темы в политических целях – предвыборная программа партии «Независимых греков» во главе с П. Камменосом, в которой было предложено расплатиться по государственному долгу благодаря получению авансовых платежей за еще не найденный газ.

²⁵ A third gas corridor: prospects for the East Med // Defence Greece. 20.10.2012. www.defencegreece.com/index.php/2012/10/a-third-gas-corridor-prospects-for-the-east-med.

Участие Греции в международных проектах по транспортировке газа

энергетический узел Юго-Восточной Европы. Но это удастся сделать лишь в том случае, если греческие месторождения будут подтверждены в течение ближайшего года; в противном случае более вероятным представляется строительство на Кипре терминала сжиженного природного газа (соответствующий меморандум между правительством Кипра и американскими и израильскими газовыми компаниями был подписан в июне 2013 г.²⁶).

Рисунок 6.

Возможный маршрут Восточно-Средиземноморского газопровода



Источник: www.defencegreece.com

Итоги политики Греции в области диверсификации газовых поставок и превращения страны в региональный энергетический хаб, проводившейся властями на протяжении последнего десятилетия, противоречивы. С одной стороны, Греции удалось существенно снизить зависимость от российского газа и найти сразу несколько новых источников газовых поставок (Алжир, Азербайджан, в перспективе – Кипр и Израиль). Было подтверждено участие Греции как минимум в одном крупном газотранспортном проекте – строительстве Трансадриатического газопровода.

В то же время другие маршруты транспортировки газа, идущие через Грецию («Южный поток», Восточно-Средиземноморский

²⁶ Delek, Noble Energy sign Cypriot LNG plant MOU // Globes. 26.06.2013. www.globes.co.il/serveen/globes/docview.asp?did=1000857277&fid=1725.

газопровод), находятся под большим вопросом, а продвигаемый Грецией ITGI и вовсе сошел с дистанции. Кроме того, из-за финансового кризиса в Греции началась приватизация ключевых газовых активов – распределительной компании DEPA и оператора газотранспортной системы DESFA. Последняя из этих компаний, скорее всего, достанется азербайджанской ГНКАР, что в перспективе может увеличить зависимость Греции уже от каспийского газа. Неясными остаются и перспективы разработки собственных потенциальных месторождений газа: разведывательные работы на греческом шельфе только начинаются, и их результаты не поддаются прогнозированию.

Greece's participation in gas transportation projects

Yuri Kvashnin

Ph.D., senior research associate, Center for European Studies, IMEMO RAS. E-mail: kvashnin@imemo.ru.

The article presents the analysis of Greece's energy strategy in the conditions of financial and economic crisis. The author concludes that over the last several years Greece managed to significantly diversify its energy imports and reduce its dependence on Russian gas. At the same time, the government-backed ITGI project has failed to become the transit route for gas from Azerbaijan, having lost its bid to the less attractive Trans Adriatic Pipeline, and the prospects for a South Stream branch passing through Greece also remain uncertain. Special attention is paid to the problem of Greece's own highly publicized but yet unconfirmed gas reserves in the Aegean sea and the area south of Crete, through which Greece expects to turn from importer to net-exporter of natural gas.

Keywords: natural gas, energy security, gas transportation projects, offshore gas, The South Stream project, Interconnector Turkey – Greece – Italy.

