

О. А. ШАТИЛО

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ: ДОСВІД США

Проаналізовано досвід США у сфері забезпечення національних економічних інтересів в енергетиці. Розкрито пріоритетні напрями національної енергетичної політики, систему державних органів її формування та нормативно-правову основу забезпечення.

Ключові слова: національні економічні інтереси, національна безпека, енергетика, енергетична політика, енергетичні інтереси.

The U.S. experience of national economic interests in the energy sector providing are under analyzed. The priorities of the national energy policy, its government formation system as well as legal basis provision are showed.

Key words: national economic interests, national security, energetic, energetic sphere, energetic interests.

Ключовою характеристикою глобальних економічних процесів сучасності є посилення конкурентної боротьби на ресурсних ринках. Найбільший рівень конкуренції наразі існує на ті продукти, які є обмеженими, вичерпними і водночас життєво необхідними для функціонування економіки будь-якої країни. Одними з них є видобувні енергетичні ресурси, на які існує постійний попит у високорозвинених країнах (практично всі високорозвинені країни не покривають своїх енергетичних потреб власним видобутком та є залежними від імпорту цих ресурсів, виключенням є Канада, Норвегія тощо). Водночас, переважна частина глобальної пропозиції таких ресурсів забезпечується політично не стабільними країнами, серед яких Іран, Ірак, Лівія, Венесуела, а також регіон Перської затоки уцілому, оскільки політичні режими практично всіх країн цієї територіально-географічної сукупності є: за критерієм джерела влади – недемократичними та критерієм меж влади – тоталітарно орієнтованими, що несе високу ймовірність соціально-політичних потрясінь.

Питання формування національних економічних інтересів знаходяться у фокусі уваги низки вітчизняних дослідників, серед яких варто особливо виділити А. Амошу, Ю. Бажала, В. Гейця, Я. Жаліла, Д. Покришку, І. Розпутенка, Л. Федулову, Л. Шинкарука, В. Юрчишина. Поряд з тим, аспектам реалізації національних інтересів США увага приділяється здебільшого у працях національних дослідників вказаної країни, серед яких С. Саркесян, Дж. Вільямс, С. Сімбала [11], Г. Еллісон, Д. Діллон, Дж. Томсон, К. Сітес [2]. У той же час, інтегровані дослідження, які б обґрунтовано розкривали взаємозв'язок національних інтересів, зокрема й економічних, з інтересами енергетичними,

практично відсутні, що й обґрунтовує актуальність проведеного дослідження.

Метою статті є узагальнення досвіду США у сфері забезпечення національних економічних інтересів в енергетиці.

Наразі США є глобальним економічним лідером і водночас енергозалежною державою. Виходячи з цього, відповідними є й основоположні складові національних інтересів країни – безпека та процвітання [12], перш за все в економічній сфері. Безпосередньо національні інтереси США, з наукової точки зору, мають багаторівневу градацію та складаються з таких груп: життєвонеобхідні інтереси, критично важливі інтереси, важливі інтереси, другорядні інтереси (рисунок).

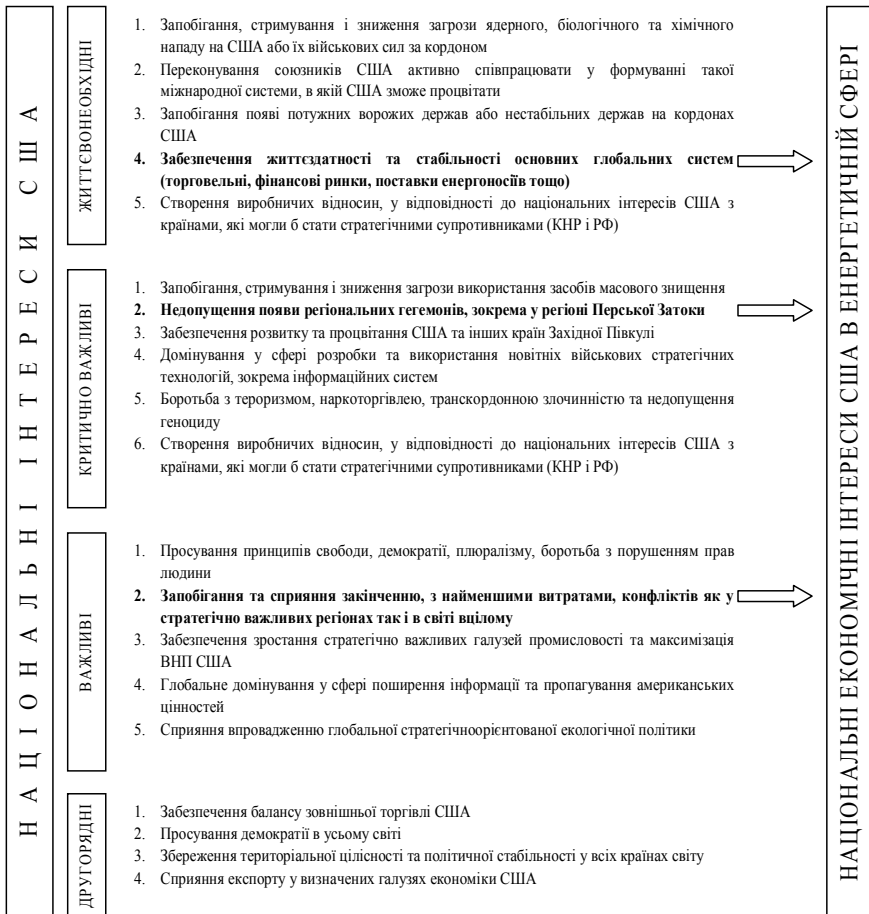


Рисунок. Система національних інтересів США

Водночас, як свідчать дані аналізованого рисунку, у системі національних інтересів США значна увага приділяється як їх економічній складовій загалом, так й енергетичним аспектам зокрема. З метою забезпечення національних економічних інтересів в енергетиці на глобальному ринку, США відводить ключову увагу забезпеченню його стабільності та прогнозованості, а також недопущення монополізації виробництва енергоносіїв під егідою певної держави.

Однак необхідно зауважити, що наведений систематизований перелік національних інтересів США законодавчо не закріплено, а їх елементи (національних інтересів) пронизують усе національне законодавство та лежать в основі державної політики, зокрема й енергетичної. Наведена ж градація запропонована групою північноамериканських науковців, громадських і політичних діячів [2], які здійснили їх узагальнення, виходячи з існуючих суспільних та особистих цінностей, пріоритетів державної політики, конституційних засад існування держави та чинного правового поля США.

Поряд з тим, в одному з офіційних документів – Стратегії національної безпеки США 2010 р. [10] можна знайти такі позиції національних інтересів США: безпека (забезпечення безпеки США, їх громадян, союзників та партнерів), процвітання (розбудова сильної, інноваційноорієнтованої, зростаючої економіки у відкритій глобальній економічній системі, яка сприяє процвітання), цінності (забезпечення поваги до універсальних, загальнолюдських цінностей у США і в усьому світі), світовий порядок (побудова світового порядку на чолі зі США, що забезпечуватиме мир, безпеку та можливості поглиблення міжнародного співробітництва для вирішення глобальних проблем). Необхідно зауважити, що хоча останній з аналізованих перелік національних інтересів США фізично є значно вужчим порівняно з попереднім, однак, сутнісних відмінностей вони не мають, адже перелічені чотири національні інтереси, або краще сказати групи інтересів, відображають ті положення, які узагальнені зазначеною вище групою дослідників та класифіковані за ступенем їх важливості.

Одним з інструментів реалізації національних інтересів як США, так і будь-якої іншої країни є відповідна система національної безпеки. Водночас, найбільші складнощі полягають в об'єктивному визначенні національних інтересів, адже варіативні групи впливу в державі намагаються відстояти власні інтереси, представляючи їх за інтереси національні. Власне, національна безпека США трактується як здатність національних інститутів запобігти застосуванню шкоди громадянам або національним інтересам США їх супротивниками, а також забезпечення їх (громадян) переконаності у такій здатності [11].

Другим інструментом забезпечення національних інтересів США є зовнішня політика, яка спрямовується на створення найбільш сприятливих умов для США та забезпечення реалізації їх національних інтересів. Базовими інструментами реалізації такої політики є політика та дипломатія в поєднанні з економічними та психологічними заходами.

Третім інструментом реалізації національних інтересів є внутрішня політика, ключовими напрямками якої є: економічний розвиток, енергетична незалежність, внутрішня безпека, освіта, охорона здоров'я тощо. З метою координації зусиль усіх уповноважених органів з питань упровадження внутрішньої політики функціонує спеціально уповноважений орган – Рада з внутрішньої політики, яка також здійснює моніторинг реалізації рішень з питань внутрішньої політики, а також забезпечує відстоювання пріоритетів діяльності Президента у Конгресі США [5]. Необхідно наголосити, що у процесі реалізації національних інтересів США окреслені інструменти застосовуються у глибокій взаємоінтеграції один з одним таким чином, що їх чітке розмежування є практично неможливим.

Відтак, розглянемо конкретні засади застосування окреслених інструментів. Щодо першого інструменту – системи національної безпеки США, необхідно зазначити, що її основи визначені у трьох базових документах – Акті національної безпеки 1947 р. [9], Акті безпеки США 2002 р. [8], Стратегії національної безпеки 2010 р. [10], Синій книзі з безпеки енергетичного майбутнього 2011 р. [3]. Так, Актом національної безпеки від 1947 р. визначено елементи інфраструктури системи національної безпеки США, які залишаються актуальними й зараз. Зокрема, аналізованим актом утворено низку державних установ та організацій, завданням яких було забезпечення варіативних аспектів системи національної безпеки. Найбільш значущими і водночас цікавими з огляду на акцент дослідження є Рада національної безпеки та Об'єднана дорадча рада з розвідки. Рада національної безпеки є органом, спеціально уповноваженим на здійснення загальної координації у сфері державної політики забезпечення національної безпеки, членами якого є: Президент, Віце-президент, держсекретар, міністр оборони, а також інші міністри (залежно від питань порядку денного засідання ради). Під егідою зазначеною ради функціонують два комітети: Комітет з питань зовнішньої розвідки, завданнями якого є здобуття розвідданих, необхідних для забезпечення національної безпеки, а також визначення напрямів розвідувальної діяльності уповноважених органів та Комітет з транснаціональних загроз, діяльність якого спрямована на ідентифікацію таких загроз, розробку стратегій боротьби з ними, розповсюдження інформації щодо виявлених загроз поміж зацікавлених державних органів тощо.

Об'єднана дорадча рада з розвідки є спеціально уповноваженим органом державної влади у сфері сприяння Директору національної розвідки у його роботі та розробки й впровадження єдиної політики у сфері збору розвідданих відповідно до завдань національної безпеки. Примітним є склад ради, оскільки постійними членами якої, окрім безпосередньо Директора національної розвідки, Держсекретаря, Генерального прокурора, міністрів фінансів, внутрішніх справ та оборони, є також і Міністр енергетики, що свідчить про значну увагу саме енергетичного вектора в системі національної безпеки США та її глобальних пріоритетів.

Інший правовий документ у сфері національної безпеки – Акт безпеки США зосереджує увагу на побудові інфраструктури внутрішньої безпеки США, та передбачає створення Міністерства безпеки США – органу, уповноваженого на проведення єдиної державної політики забезпечення внутрішньої безпеки США, який здійснює координацію діяльності у сфері внутрішньої безпеки з іншими державними органами через відповідне Управління, у тому числі й з Міністерством енергетики, залежно від сфери виникнення загрози. Окрім того, зазначеним актом утворено Раду безпеки США – дорадчий орган при Президенті США з питань внутрішньої безпеки, членами якої є Президент, Віце-президент, міністри фінансів, оборони, внутрішньої безпеки, охорони здоров'я, транспорту, Генпрокурор, Директор федерального бюро розслідувань, а також інші посадові особи, зокрема й Міністр енергетики США, що залежить від питань, які виносяться на розгляд зазначеної ради.

Ще одним важливим документом у сфері формування засад національної безпеки США є Стратегія національної безпеки, яка приділяє значну увагу посиленню позицій національної економіки у світі шляхом підвищення її конкурентоздатності та забезпеченні стабільності глобальної економічної системи. Водночас, зазначається, що конкурентоздатність національної економіки наразі повинна забезпечуватися можливостями безперерйного доступу до викопних енергетичних ресурсів за кордоном, при цьому наголошується, що така ситуація містить значну загрозу національній безпеці США через перебої з поставками та флуктуаціями політичного середовища країн-експортерів і є неприйнятною у перспективі. Відтак визначається, що США мають приділити ключову увагу розвитку екологічно чистих енергетичних технологій, що має привести до нової промислової революції, яка закладе надійний енергетичний фундамент розвитку національної економіки. Окрім того, акцентується увага на необхідності активізації приватної ініціативи в розробці та впровадженні новітніх енергетичних технологій.

Черговим документом у сфері національної безпеки, але, на відміну від попередніх, уже суто енергетичного спрямування є Синя книга з безпеки енергетичного майбутнього, запропонована Президентом США в 2011 р. Її ключовими тезами є: розвиток і безпека внутрішніх енергетичних ресурсів (розробка внутрішніх родовищ енергоносіїв, розвиток новітніх технологій та інновацій з метою зниження зовнішньої енергозалежності); забезпечити можливості суспільного вибору для зниження витрат та економії енергоресурсів (зростання цін на традиційне паливо сприяє зростанню попиту на економні автомобілі з інноваційними двигунами та енергоефективні технології для зменшення побутових витрат); інновації як шлях до екологічно чистого енергетичного майбутнього (розробка та впровадження новітніх енергетичних технологій дасть можливість зміцнити роль економіки США на міжнародній арені та забезпечити її глобальну конкурентоздатність).

Основи реалізації другого інструменту – зовнішньої політики США визначаються Чотирирічним планом дипломатії та розвитку [12]. Ключовою тезою зазначеного документу є необхідність посилення стабілізаційного та цивілізаційного впливу США у світі, зокрема й через програми USAID, кінцевою метою якого має стати побудова стабільного та сприятливого для США глобального середовища. З цією метою була проведена структурна реорганізація Державного департаменту з виділенням кількох галузевих заступників Секретаря, серед них – з питань економічного зростання, енергетики та навколишнього середовища, завданням діяльності підпорядкованих підрозділів якого, окрім іншого є забезпечення енергетичної безпеки США. Окрім того, у структурі Державного департаменту утворено Бюро з енергетичних ресурсів, на яке покладено такі функції: енергетична дипломатія (установлення та підтримування відносин з найбільшими виробниками та споживачами енергетичних ресурсів); енергетична трансформація (забезпечення зміни фокусу у побудові національних систем енергетичних політик з викопних на відновні джерела енергії); енергетична прозорість і доступність (забезпечення рівного доступу до глобального ринку енергетичних ресурсів усіх зацікавлених суб'єктів) [4].

Конкретним виявом третього інструменту є низка базових нормативно-правових актів щодо врегулювання варіативних сфер охоплення внутрішньої політики, серед них найбільш цікавим з огляду на тематику дослідження є Акт з енергетичної політики 2005 р. [7], Акт з енергетичної незалежності та безпеки 2007 р. [6], а також Акт з реінвестування та оновлення 2009 р. [1], які комплексно визначають напрями державної політики в енергетичній сфері. Так, Актом з енергетичної політики визначаються: низка федеральних і місцевих програм з підвищення енергоефективності; заходи з розвитку відновних джерел енергії; заходи з удосконалення умов функціонування нафтогазового ринку; запровадження програм з розширення застосування вугілля та похідних; питання функціонування атомної енергетики; напрями та заходи з підвищення ефективності роботи транспорту, двигунів та палива; розробка нових видів палива для автотранспорту, зокрема водню; низка дослідницьких програм та проектів у енергетичній сфері; заходи з розвитку електроенергетики та передавальної інфраструктури; комплекс заходів з податкового стимулювання підвищення енергоефективності та інші заходи.

Акт з енергетичної незалежності та безпеки визначає такі напрями державної енергетичної політики, як зменшення витрат палива для роботи транспортних засобів; сприяння розвитку та впровадження електродвигунів для автомобілів; зростання виробництва біопалива; заходи з електрозбереження; енергозбереження в будівлях та промисловості; пришвидшення відповідних наукових досліджень та їх упровадження (сонячна, геотермальна, морська гідрокінетична енергія, а також її зберігання та транспортування); зменшення вуглецевих викидів та їх уловлювання; удосконалення власне енергетичної політики (цільова національна медіа-кампанія, механізми розгортання відновних джерел енергії, посилення

зв'язку з Конгресом у цільових питаннях тощо); запровадження міжнародних програм з енергоефективності; питання інфраструктури транспортування енергоресурсів; сприяння створенню “зелених” робочих місць; програми для малого бізнесу та інші ініціативи у сфері підвищення енергонезалежності та безпеки внутрішнього ринку країни.

Акт з реінвестування та оновлення, будучи реакцією на світову фінансово-економічну кризу, яка почалася в 2008 р., за своїм масштабом охоплює практично всі важливі сфери життєдіяльності країни, у тому числі й енергетичну, в межах якої передбачено такі заходи: додаткове фінансування програм з енергоефективності та цільових досліджень, “зеленої” енергетики, модернізації електропередавальних мереж, впровадження новітніх технологій в енергетиці тощо.

Необхідно акцентувати увагу на комплексності упровадження запропонованих аналізованими актами заходів, адже кожен із них (заходів) є своєрідною програмою дій та обов'язково включає низку елементів, зокрема формування чіткої візії реалізації того чи іншого заходу; нові (удосконалені) державні стандарти; гранти на проведення цільових наукових досліджень; інструменти впливу як на виробника так і споживача відповідного продукту; варіативні фінансово-економічні важелі підтримки упровадження визначених заходів тощо.

Узагальнюючи викладене, необхідно резюмувати, що аналізована країна має власні, унікальні підходи до забезпечення національних інтересів в енергетичній сфері, ключовою особливістю яких є їх комплексність. Водночас, власне процес забезпечення національних інтересів в енергетиці реалізується через призму стратегічного бачення перспектив розвитку національних енергетичних систем, яке пов'язується з підвищенням енергоефективності економіки та використанням відновних джерел енергії, що має бути досягнуто завдяки активізації цільових наукових досліджень. Окрім того, США намагається забезпечити стійкість і безперервність постачання видобувних енергоносіїв, диверсифікацію джерел їх надходження, а також стабільність глобального ринку енергоресурсів уцілому.

У подальших роботах буде досліджено узагальнення цільового досвіду інших енергозалежних країн та його адаптації до національних умов.

Література:

1. American Recovery and Reinvestment Act of 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr1enr/pdf/BILLS-111hr1enr.pdf.
2. Americans National Interests : A Report from the Commission on Americans National Interests [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=189698.
3. Blueprint for a Secure Energy Future [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.whitehouse.gov/sites/default/files/blueprint_secure_energy_future.pdf.

4. Bureau of Energy Resources [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.state.gov/e/enr/.
5. Domestic Policy Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.whitehouse.gov/administration/eop/dpc/.
6. Energy Independence and Security Act of 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110hr6enr/pdf/BILLS-110hr6enr.pdf.
7. Energy Policy Act of 2005[Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109hr6enr/pdf/BILLS-109hr6enr.pdf.
8. Homeland Security Act of 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf.
9. National Security Act of 1947 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf.
10. National Security Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.
11. Sarkesian S. US National Security: Policymakers, Processes and Politics / S. Sarkesian, J. Williams, S. Cimbala. – Boulder : Lynne Rienner. – P. 4-5.
12. The First Quadrennial Diplomacy and Development Review: Leading Through Civilian Power. – Washington : Department of State, USAID [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.state.gov.qddr.

Надійшла до редколегії 04.11.2013 р.