

УДК 620.9 (73)

**Н.А. Иванов<sup>1</sup>**

## **РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ США**

В настоящей работе проводится анализ феномена общественных интересов и его влияния на энергетическую политику США в условиях сланцевой революции. Удовлетворение общественных интересов при реализации энергетических проектов важно не только с точки зрения обеспечения социальной справедливости, но и как способ снизить возможные риски и способствовать принятию взвешенных государственных решений в энергетической сфере, что способствует укреплению энергетической безопасности страны.

*Ключевые слова:* общественный интерес, энергетическая политика США, энергетическая безопасность США, экспорт газа.

### **Введение**

В конце первого десятилетия нового века США – крупнейший мировой потребитель энергоресурсов – стали все настойчивее демонстрировать намерение сократить импорт энергетического сырья, а в обозримой перспективе добиться полной энергетической независимости. В то время как зависимость большинства развитых стран от импорта нефти и газа демонстрирует тенденцию к росту, США, по формулировке Международного энергетического агентства, «плывут против течения» [19].

Причиной этого энергетического изобилия стал резкий рост добычи газа из залежей черного глинистого сланца в США и Канаде, получивший название «сланцевая революция» [1]. Добыча сланцевого газа в США к 2012 г. составила 30% добываемого в стране природного газа. С тех пор Управление энергетической информации (EIA) США прогнозирует неуклонный рост добычи сланцевого газа – вплоть до 2040 г. [17].

Сланцевый газ стал точкой пересечения самых разных тем, связанных с развитием энергетических рынков Северной Америки, но наиболее противоречивым стало одно из ключевых понятий энергетической политики США – соответствия того или иного государственного решения общественным интересам (public interest) [7].

Уже в 2010 г. американский газовый рынок оказался затоварен [4], внутренние цены упали, а невостребованные в США объемы импортного сжиженного природного газа (СПГ) были перенаправлены в Европу. Это привело к падению спотовых цен на европейских площадках, но в Америке породило потребность экспортировать собственный газ в виде СПГ [6]. Проекты, предполагавшие строительство новых терминалов по приему СПГ, стали пересматривать свои планы и рассматривать возможность строительства заводов по сжижению газа и экспортных терминалов СПГ. В федеральные органы стали поступать заявки на одобрение таких проектов.

Но при этом правительство должно решить, что в большей степени соответствует общественным интересам – увеличение добычи нефти и газа или охрана окружающей среды, наращивание экспорта газа или удовлетворение возрастающих внутренних потребностей, сохранение ограничений на экспорт сырой нефти или выход на мировой рынок.

Это лишь несколько примеров вопросов, по которым государственным регулирующим органам необходимо делать выбор, принимать решения, в наибольшей степени соответствующие общественным интересам. При этом речь идет не об абстракции, а о конкретных аспектах обеспечения энергетической безопасности страны. Концепция public interest имеет отношение, с одной стороны, к теме социальной справедливости – чтобы реализация энергетических про-

---

<sup>1</sup> Николай Александрович Иванов – заведующий сектором энергетические рынки Института энергетики и финансов, e-mail: ivanov0660@gmail.com

## ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И РИСКИ

---

ектов не нарушала права больших групп населения и не порождала напряженность и связанные с ней коммерческие риски, а с другой – к механизму отслеживания и учета потребностей граждан с целью выработки адекватной энергетической политики государства.

### Концепция общественных интересов

Теоретическая база для понятия *public interest* не очень широка. Есть работа экономиста из Гонконга Л. Санг-Хо «Публичная политика и общественный интерес» [13], в которой утверждается, что общественные интересы должны определяться беспристрастно и заранее (*ex ante*) – это выражение интереса конкретного индивидуума, являющегося типичным представителем общественной группы. При мысленном эксперименте, представив, что у каждого представителя общества есть равные шансы оказаться на месте этого человека, нужно понять, выиграет он или проиграет от планируемого изменения. В результате можно заранее определить желательность изменения.

Подход *ex ante* предполагает, что решение необходимо принимать, не зная действительного результата действия для общества и его представителей. Этот подход является следствием подхода, называемого «вуаль (или занавес) неведения» (*veil of ignorance*), изложенного профессором Гарвардского университета Д. Ролзом в книге «Теория справедливости» [10]. Суть подхода в гипотетической конструкции, при которой индивидуумы в момент заключения конституционного (общественного) договора знают лишь общие факты о постконституционном обществе, но не имеют представления о своем социальном положении и предпочтениях.

Ролз использовал понятие чисто процедурной справедливости в качестве основания своей теории. Ему необходимо было свести на нет специфические случайности, которые ставят людей в невыгодное положение и искушают их использовать социальные и естественные обстоятельства во имя получения для себя преимуществ. Для этого и было сделано предположение, что стороны находятся за «занавесом неведения».

«Они не знают, как различные альтернативы будут воздействовать на их собственный случай, и обязуются оценивать принципы только на основании общих рассуждений». Предполагается, что стороны не знают определенных видов конкретных фактов, не знают экономической и социальной ситуации в своем собственном обществе.

Отсюда Ролз выводит важное следствие, что у сторон нет оснований для торга в обычном смысле слова, и никто не в состоянии кроить принципы для получения преимуществ в свою пользу. «Мы могли бы вообразить, что одна из договаривающихся сторон грозит не идти на соглашение до тех пор, пока остальные не согласятся на выгодные для нее принципы. Но как она узнает, какие именно принципы в пользу ее интересов? То же самое справедливо относительно формирования коалиций: если группа решает соорганизоваться для того, чтобы поставить в невыгодное положение остальных, она не знала бы, каким образом поставить своих членов в выгодное положение при выборе принципов».

Гринберг и Рубинштейн, рассматривая общественный интерес по отношению к конституционной теории Дж. Бьюкенена и теории общественных благ [2], пишут: «Предполагается, что исходная «вуаль неведения» заставит всех рациональных индивидуумов выбрать одинаковые конституционные принципы. В нашем случае это приведет к консенсусу в отношении участия всех индивидуумов в создании общественных товаров и/или компенсации затрат на их производство». Авторы имеют в виду вклад индивидуумов в производство общественных товаров и указывают, что такой подход возможен лишь там, где выполняются эти искусственные условия, необходимые для формирования единогласия.

В случае общественных интересов, возникающих при рассмотрении отношения индивидуумов и общественных групп не к производству, а к потреблению общественных благ, можно считать, что также необходимо добиться консенсуса. Гринберг и Рубинштейн подчеркивают, что указанный консенсус устанавливает лишь правила поведения, не гарантируя их исполнение: «Поэтому и здесь все сводится к государ-

## ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И РИСКИ

ственному принуждению, обеспечивающему выполнение выработанных правил».

Таким образом, роль государства при обеспечении общественных интересов состоит в создании институциональных предпосылок (формулировании и гарантировании общих правил поведения) для выявления и проявления интересов индивидуумов и общественных групп, а также в выполнении роли арбитра.

Роль арбитра в определении и обеспечении общественных интересов подробно описана в работе британских юристов. Институт дипломированных бухгалтеров Англии и Уэльса (The Institute of Chartered Accountants in England and Wales, ICAEW) выпустил работу «Действия в общественных интересах»<sup>2</sup>, в которой утверждается, что давая детальное определение понятию «общественные интересы», можно прийти к нежелательным последствиям. Вместо этого, при разных обстоятельствах надо исходить из таких критериев, как релевантность слоя общества, которого касается предполагаемое действие, достижение желаемого результата и применение имеющихся ограничений. Ключом к принятию решений, отвечающих общественным интересам, должна стать прозрачность процесса принятия решений, включая нахождение баланса между конкурирующими интересами.

В работе ICAEW [11] говорится, что многие используют термин «общественные интересы» для оправдания широкого круга действий и предложений. Однако зачастую неясно, даже для тех, кто использует этот термин, что они имеют в виду, и возникает естественное предположение, что это словосочетание призвано обеспечить поддержку чему-то, в чем заинтересован сам заявитель этих «общественных интересов».

Исходя из этого, ICAEW не считает, что детальное определение общественных интересов может быть полезным. Вместо этого предлагается рамочная методика, позволяющая принять решение, в каком случае действие может быть оправданным как направленное на удовлетворение общественных интересов. Используя предложенные рекомендации, можно проанализировать предполагаемые действия с точки зрения

общественных интересов, понять их значение и принять решение об их поддержке.

В большинстве обществ в качестве базового предположения принимается, что индивидуумы должны быть в состоянии действовать в собственных интересах. При этом они взаимодействуют с другими индивидуумами, которые влияют на них и подвергаются их влиянию. Кроме того, на действия людей влияют решения правительства и регуляторов, действующих в интересах общества. Это воздействие обычно принимает форму законов, правил и других методов управления. Индивидуумы, в свою очередь, могут разными способами заявить о своих интересах.

Общественные интересы – это абстрактное понятие. Утверждение, что действие производится в интересах общества, подразумевает, что это действие или требование изменить поведение пойдет на пользу обществу в целом, то есть значительно более широкому кругу лиц, чем те, с кем можно непосредственно взаимодействовать.

Вместо этого понятия могут быть использованы другие, например: общественная польза, общественное благо, общее благо. В последнем случае имеется в виду, что у общества может быть общая цель, в отличие от общего доступа к какому-то благу или ресурсу.

Все эти понятия объединяются идеей справедливости. В статье «Справедливость как честность»<sup>3</sup> [11] Дж. Ролз формулирует принципы концепции справедливости: во-первых, каждое лицо, принимающее участие в какой-либо практике, или находящееся в сфере ее воздействия, имеет равное право на наиболее обширную свободу, совместимую с такой же свободой для всех остальных; и, во-вторых, неравенство допустимо только в том случае, если разумно ожидать, что оно будет выгодно для всех и при условии, что то общественное положение и те должности, с которыми оно связано, или из которых оно вытекает, являются доступными для всех. Эти принципы выражают справедливость в виде комплекса трех идей: свободы, равенства и вознаграждения за деятельность ради общего блага.

<sup>2</sup> URL: <http://www.icaew.com/~media/corporate/files/technical/ethics/public%20int%20rep%20web.ashx>

<sup>3</sup> Перевод с англ. Н. Литвиненко под ред. Я. Шрамко по изданию John Rawls Justice as Fairness / John Rawls, Collected Papers, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts – London, England, 1999, p. 47-72.

## ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И РИСКИ

---

При этом Ролз утверждает, что фундаментальным для справедливости является понятие честности, относящееся к честным деловым отношениям между лицами, которые сотрудничают или конкурируют друг с другом, как, например, это происходит в случае, когда речь идет о честной игре, честных соревнованиях, честной сделке. «Вопрос о честности возникает, когда свободные люди, не имеющие власти друг над другом, организуют совместную деятельность и устанавливают или признают правила, определяющие эту деятельность, и обуславливающие распределение выгод и тягот, получаемых от нее. Стороны будут считать практику честной, если, участвуя в этой практике, никто из них не будет чувствовать себя обманутым или вынужденным подчиняться требованиям, которые они не считают законными».

Это подразумевает, что у каждой из сторон есть понятие о законных требованиях, принятие которых стороны считают разумным как для себя, так и для других. Именно эта идея о возможности взаимного признания принципов свободными людьми, не имеющими власти друг над другом, делает, как считает Ролз, понятие честности фундаментальным для справедливости.

В США после социальных катаклизмов 1960-х годов стало широко применяться понятие «закон, защищающий общественные интересы» («Public interest law»). Традицию применения этого понятия заложил судья Верховного суда Л. Бранде, который до своего назначения ввел в адвокатскую практику отстаивание интересов широкой общественности. В конце 1960-х и в 1970-х годах многие выпускники американских юридических школ стали стремиться придать общественное значение своей работе, называя себя защитниками общественных интересов в отличие от корпоративных юристов.

Защита общественных интересов не стала особой отраслью права, этот термин лишь обозначал, в чьих интересах работают юристы и кого представляют. Вместо того чтобы отстаивать могущественные экономические интересы, адвокаты стали предоставлять юридические услуги тем, кто в них больше нуждался, но не имел средств на адвокатов.

В результате движение юристов, «вставших на защиту маленького человека», приросло большим числом активных участников, а сфера «общественных интересов», которые они защищали, расширилась и стала включать в себя борьбу за гражданские права и свободы, права женщин и интересы потребителей, защиту природной среды и т.п. [15].

Описывая историю движения юристов за общественные интересы в США, профессор права Стэнфордского университета Д. Род писала [16]: «Юристы, отстаивающие общественные интересы, спасали жизни, защищали фундаментальные права, способствовали трансформации институтов и приносили существенную пользу тем, кто больше всех в этом нуждался. Эти юристы играли важную роль практически в каждой важной социальной реформе в США за последние полвека».

В настоящее время американские неправительственные организации, которые защищают права человека с использованием правовой системы США, борются за охрану окружающей среды, отстаивают права потребителей и т.п., называют себя организациями по защите общественных интересов.

### Энергетическая политика

Энергетическая сфера в США регулируется несколькими законами, в которых упоминается юридический термин public interest – общественные интересы.

В Законе о природном газе от 1938 г. (The Natural Gas Act, NGA) говорится: «Никто не должен экспортировать природный газ из США или импортировать его из других стран без разрешения министра энергетики. Министр должен выпустить соответствующий приказ в ответ на заявку, после того как убедится, что предполагаемый экспорт или импорт не будет противоречить общественным интересам».

Закон об энергетической политике и энергосбережении (The Energy Policy and Conservation Act) от 1975 г. говорит, что президент может запретить экспорт природного газа, как и экспорт любого ископаемого топлива, пока не убедит-



## ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И РИСКИ

---

ся, что этот экспорт «соответствует общественным интересам». Конгресс принял этот закон в 1975 г., когда нефтяные цены выросли в четыре раза за три года, что вызвало энергетический кризис и сильно ударило по потребителям и экономике США в целом.

Ни в одном американском законе нет определения термина *public interest*. В официальных документах отсутствует перечень интересов, имеющих отношение к обществу, нет расшифровки понятия общества, не определено, кто может выступать от имени общества и считаться субъектом общественных интересов. Неясно, как оценивать и в каких категориях сопоставлять значимость различных интересов и степень их удовлетворения. Объективные критерии удовлетворения и балансирования общественных интересов в законодательном поле отсутствуют, а значит, вывод, что принимаемые государственные решения не входят в противоречие с общественными интересами, остается на усмотрение самих государственных органов.

Энергетическая политика государства может влиять на интересы общества в целом, оказывая воздействие на различные области, как то: экологическую обстановку (загрязнение природной среды от хозяйственной деятельности), экономические условия жизни широких слоев общества (снижение доступности и повышение цен на энергоносители), социальную стабильность (создание или ликвидация рабочих мест), но зачастую речь идет об изменениях в распределении доступа к ограниченному ресурсу.

В условиях Парето-эффективных рынков невозможно улучшить условия для одного участника рыночного взаимодействия, не ухудшив их для другого (или других). В отличие от создания общественных благ, когда производимые изменения идут на пользу всем членам общества, даже тем, кто не участвует в создании этих благ (так называемым «фрирайдерам» или «безбилетникам»), распределение ограниченного ресурса выгодно не всем участникам рынка. В условиях конкуренции за ресурс для регулирующих органов особенно трудно добиться нахождения баланса интересов, которое было бы всеми признано как соответствующее общественным интересам.

Поэтому единственным способом избежать обвинений в пристрастности и нарушении закона американские правительственные органы выбрали максимальную прозрачность всей процедуры принятия решений по вопросам, требующим согласования с общественными интересами.

Законодательно не определено, кто именно может заявить о своем интересе в энергетической сфере, поэтому правительство не берет на себя ответственности по ограничению круга субъектов общественных интересов. По умолчанию считается, что каждый субъект экономической, политической или общественной жизни, каждая группа людей и каждый отдельный гражданин может внести свой вклад в наполнение понятия «общественные интересы» и в заявлении собственных интересов в качестве общественных. Особенно активны в этом общественные организации, отраслевые союзы, группы населения, объединенные по какому-либо признаку. Интеллектуальную поддержку заявителям общественных интересов оказывают университеты и научные организации, мозговые центры и т.д. Список тех, кто вносит свое видение в трактовку общественных интересов, постоянно расширяется.

Наполнение понятия «*public interest*» также не ограничено, порой можно увидеть, что оно выходит за пределы собственно «общественных интересов» и приближается к понятию «национальные интересы», что подразумевает соответствие интересам страны, ее государственных институтов, деловых сообществ, ассоциаций производителей и потребителей, различных общественных групп и организаций, научных и образовательных центров, интеллектуальных элит и т.д.

Изначально наполнение термина «*public interest*» вполне конкретно и апеллирует к базовым человеческим потребностям в пище, тепле, безопасности и т.п. В частности, применительно к энергетической сфере общественные интересы означают достаточность и доступность энерго-ресурсов, приемлемые цены на топливо, создание рабочих мест, обеспечение энергетической безопасности страны. В последние годы неотъемлемой частью общественных интересов становится забота об охране окружающей среды и здоровье населения.

## ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И РИСКИ

---

Представление о важности тех или иных составляющих национальных интересов постоянно балансирует в зависимости от конкретной экономической и политической ситуации – каждый этап развития страны вносит в это понятие свои оттенки.

Субъекты энергетической политики в США – это, во-первых, президент и его администрация – федеральные органы власти, конгресс и сенаторы – законодатели, власти штатов, округов и городов – регуляторы низового уровня, от которых зависит выдача разрешений на добычу энергетического сырья и контроль за выполнением их условий.

Общественные интересы становятся аргументом в конкуренции производителей и потребителей энергетического сырья, а также в политической борьбе: предвыборные программы кандидатов на выборные позиции в США обязательно включают в себя вопросы регулирования энергетической политики с целью максимального соответствия общественным интересам.

### Общественные интересы при экспорте газа

Экспорт газа из США требует разрешения правительства. Автоматически такие разрешения даются для экспорта в страны, с которыми у США подписаны соглашения о свободной торговле. Главная цель, которую преследуют сторонники экспорта СПГ из США – это поставки в страны, не входящие в список свободной торговли, такие как Япония, Китай, Индия, страны Европы. Об этом экспорте и идет главный спор. В отношении этих стран действует значительно более строгое законодательство, экспорт газа в них осуществляется по специальному разрешению федерального правительства, выдаваемому при условии соблюдения общественных интересов.

За соблюдение общественных интересов в сфере экспорта газа отвечает подразделение Департамента энергетики – отдел минеральных сырьевых ресурсов (Office of Fossil Energy, DOE/FE). Важным аспектом решения об экспорте остается то, что разрешение может быть дано только пока оппоненты не доказали, что экспорт нанесет ущерб США.

Выданные федеральные разрешения на экспорт СПГ в страны, не входящие в список свободной торговли, немногочисленны, а история их получения характеризует механизм выявления и оценки общественных интересов, которым не должен противоречить экспорт газа. Каждый проект экспорта СПГ, ожидающий одобрения, будет проходить процедуру согласования, а значит – дополнять практику выявления общественных интересов.

Процедура согласования предполагает, что информационный пакет по каждому заявленному проекту публикуется в Интернете для получения публичных комментариев – все заявочные документы, результаты экспертиз и согласований, официальные обращения в поддержку проектов и т.п. Компании-заявители обязаны отреагировать на полученные комментарии и обращения представителей общественности, прежде чем получают окончательное разрешение на экспорт и строительство заводов по сжижению газа и экспортных терминалов. Эта процедура отработывается, дополняется и совершенствуется практически в режиме реального времени.

Общий объем экспорта нефти в страны, с которыми у США нет подписанных договоров о свободной торговле, по всем предложенным проектам может составить до 300 млрд м<sup>3</sup> в год, а это может серьезно деформировать энергетические рынки мира с непредсказуемыми последствиями для самих США. Поэтому, помимо анализа конкретных проектов, правительству приходится оценивать общую рыночную ситуацию.

Опыт анализа конкретных проектов экспорта СПГ был накоплен в США еще с 1960-х годов. Первым проектом экспорта американского СПГ стали поставки с завода Никиски в Кенае (Аляска). Впервые этот проект получил разрешение на экспорт в 1967 г., а первый танкер был отправлен на экспорт в 1969 году. Никто не возражал против этого экспорта на протяжении двух десятилетий, поэтому разрешения давались относительно просто. Оппозиция отсутствовала, а вместе с ней отсутствовали общественные интересы, препятствующие экспорту, поскольку не было других претендентов на газ завода в Никиски.

Завод был построен после открытия крупных нефтяных месторождений на юге Аляски

## ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И РИСКИ

---

в бассейне Cook Inlet в течение 1960-х годов. Бурение на нефть также обнаружило большое количество природного газа. Но для этого газа не было местного рынка. Поэтому было решено выходить на внешний рынок. Местные электростанции были переведены на газ, а для снабжения жителей и промышленных потребителей была построена сеть газопроводов. Но местный спрос на газ не соответствовал масштабам добычи.

В результате возникли два экспортных проекта. В 1969 г. компания Union Oil Co. of California, производитель газа на Cook Inlet, построила завод минеральных удобрений, который использовал природный газ в качестве сырья. В этом же году две другие добывающие компании – Phillips и Marathon – открыли свой завод СПГ в Никиски.

Изначально было получено разрешение на экспорт СПГ в Японию сроком на 15 лет. Правительство США продляло разрешения на экспорт газа из Никиски трижды – между началом 1980-х и началом 1990-х годов. Каждый раз продление разрешений не встречало возражений.

Но заявка Phillips/Marathon от 31 декабря 1996 г. на продолжение экспорта до 2009 г. столкнулась с резкой оппозицией. Размышления Министерства энергетики, точнее его офиса DOE/FE, длились 27 месяцев, пока 2 апреля 1999 г. не было дано заключение, содержащее двойное отрицание: экспорт «не показал, что не соответствует общественным интересам» [18].

Борьба вокруг этого одобрения отразила два фактора, совпавших в конце 1990-х гг. для месторождения Cook Inlet. Во-первых, местный спрос на газ вырос до такой степени, что мог поглотить всю добычу. Во-вторых, месторождения, вступившие в строй в 1960-х гг., стали старыми, и добыча уже вошла в финальную падающую фазу. Возникли опасения относительно нехватки газа для местного потребления.

Но на DOE/FE давили многочисленные политики и промышленники, поддерживающие экспорт газа, чтобы создать на Аляске дополнительные рабочие места, получить местные налоги и роялти, стимулировать местную газовую добычу и помочь выправить торговый баланс США.

В своем решении Департамент энергетики отверг аргументы противников продолжения экспорта газа из Никиски. В расчет просто не были приняты никакие аргументы, оспаривающие утверждения компаний Phillips и Marathon, что на Cook Inlet газа хватит всем.

В заключении было сказано, что Закон о природном газе «создает презумпцию на основе статутного права в пользу одобрения заявки на экспорт, и Департамент энергетики обязан дать разрешение на продолжение экспорта, пока не будут представлены доказательства, что <...> предполагаемое продолжение экспорта противоречит общественным интересам. Оппоненты этого решения должны сами нести бремя доказательства, которое оспорит эту презумпцию». Таким образом, решение Департамента энергетики означает, что при экспорте СПГ энергетические ресурсы Аляски будут осваиваться эффективно к взаимной выгоде как производителей, так и потребителей.

Департамент энергетики также считает, что помимо уменьшения дефицита внешней торговли «общественный интерес в свободной торговле обычно поддерживает предложения экспорта. Конкуренция на мировых энергетических рынках содействует эффективной добыче и потреблению энергетических ресурсов, так же как и низким ценам, в то время как при появлении искусственных барьеров могут возникнуть экономические диспропорции».

В 2010 г. Департамент энергетики продлил экспорт с завода СПГ в Никиски до марта 2013 года. В 2011 г. Департамент энергетики таким же образом нейтрализовал оппонентов проекта компании Cheniere Energy и одобрил экспорт СПГ с завода в Sabine Pass в Луизиане.

Официальный представитель офиса ископаемого энергетического сырья заявил в ноябре 2011 г. на слушаниях в Конгрессе о целесообразности экспорта газа: «Учитывая растущую заинтересованность отечественных производителей в экспорте СПГ, министерство признает, что разрешение, выданное заводу в Sabine Pass, может иметь долгосрочные последствия, и дальнейшая выдача разрешений на экспорт может представлять угрозу для общественных интересов. Министерство энергетики уверяет, что бу-

## ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И РИСКИ

---

дет отслеживать кумулятивный эффект от принятых решений и примет необходимые меры по отношению к будущим заявкам».

### Заключение

Описанные случаи выявления общественных интересов показали крайнюю расплывчатость этого понятия. Поскольку ни в одном законе не содержится строгих формулировок термина «общественные интересы», то в каждом конкретном случае допускается его вольное толкование. В общем виде: интересы появляются тогда, когда о них заявляют их носители. Как удовлетворять эти интересы, тоже нет никаких общих правил – процедуры создаются под каждую отдельную проблему.

В частности, что касается экспорта газа, главный инструмент отстаивания общественных интересов – максимальная информационная открытость и публичность процесса выдачи разрешений и согласований. Все документы в обязательном порядке располагаются на специальном сайте, там публикуются все официальные ответы, все неофициальные обращения, включая письма сенаторов в поддержку проектов, все публичные комментарии и ответы на них. Все желающие могут сделать для себя выводы о том, справедливо ли один проект получил разрешение, а другой нет. И что в результате произошло с общественными интересами.

В случае отмены 40-летнего запрета на экспорт нефти из США факт согласования общественных интересов отсутствовал вовсе, поскольку это требование не фигурировало в законе в явном виде. В законе речь шла лишь о запрете экспорта, в случае если он противоречит общественным интересам, а не об отмене этого запрета. В декабре 2015 г. в результате тайных двухнедельных переговоров руководителей Республиканской и Демократической партии в конгрессе родился компромисс в рамках при-

нятия очередного бюджета: стороны договорились, что запрет на экспорт нефти будет отменен в обмен на пятилетнее продление федеральных налоговых льгот для ветровой и солнечной энергетики.

Этому решению предшествовали многочисленные исследования, выпуск аналитических докладов, публикации Управления энергетической информации США о том, что отмена экспортного запрета не приведет к удорожанию бензина на внутреннем рынке, не создаст проблем рынку труда, не приведет к дефициту нефти, а напротив – создаст дополнительные стимулы развитию экономики. Это можно считать формой учета общественных интересов, но напрямую к общественности никто не обращался, поскольку решать надо было быстро, а сбор публичных комментариев затянул бы процесс на годы.

Получается, что фактически не общественные интересы определяют энергетическую политику США, а политические. Политики, носители этих интересов, действуя в интересах текущей экономической или предвыборной целесообразности, могут использовать понятие общественных интересов в своих тактических целях.

Единственным случаем, когда выявление общественных интересов имеет самостоятельное значение, остается принятие решений в условиях жесткой конкуренции. Для такого случая существует механизм сбора и анализа публичных комментариев и гласного реагирования на них со стороны регулирующих органов. Это дает возможность государственным органам избежать обвинений в пристрастности и заявлять об общественной поддержке принимаемых решений.

Для остальных случаев остается старый хорошо отработанный механизм согласования интересов элит. Общественные интересы в этом процессе в явном виде не присутствуют.



# ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И РИСКИ

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики // *Вопросы экономики*. 1994. № 6. С. 114-121.
2. Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. *Индивидуум и государство: экономическая дилемма* / 2-е изд., испр. М.: Весь мир, 2015.
3. Иванов Н.А. *Сланцевая Америка: энергетическая политика США и освоение нетрадиционных нефтегазовых ресурсов* / М.: Магистр, 2014. 304 с.
4. Иванов Н. *Сланцевый вызов. Кто и как на него отвечает* // Приложение к журналу «ТЭК. Стратегии развития». 2010. № 2.
5. Иванов Н.А. *Сланцевые контрреволюционеры. Проблемы одобрения гидроразрыва пласта в штате Нью-Йорк* // *Энергетическая политика*. Вып. 6. 2012.
6. Иванов Н.А. *Сланцевый газ и национальные интересы США* // *США и Канада: политика, экономика, культура*. 2013. № 7.
7. Иванов Н.А. *Роль энергетической политики США в освоении нетрадиционных нефтегазовых ресурсов* // *Современные производительные силы*. 2014. № 1.
8. Иванов Н.А. *США как второй балансирующий поставщик мирового нефтяного рынка* // *Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом*. 2015. № 9.
9. Норт Д. *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. М., 1997.
10. Ролз Дж. *Теория справедливости*. Новосибирск, 1995.
11. Ролз Дж. *Справедливость как честность (1958)* // *Логос* 1 (52), 2006.
12. *Acting in the Public Interest. A Framework for Analysis*. ICAEW Market Foundations Initiative, 2012.
13. Sang Ho, Lok. *Public Policy and the Public Interest*. Routledge, 2012.
14. Rawls, J. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
15. Rekosh, Edwin. *Pursuing the Public Interest, A Handbook for Legal Professionals and Activists*. UCLA, 2004. URL: [http://www.pilnet.org/component/docman/doc\\_download/35-pursuing-the-public-interest-a-handbook-for-legal.html](http://www.pilnet.org/component/docman/doc_download/35-pursuing-the-public-interest-a-handbook-for-legal.html)
16. Rhode D.L. *Public Interest Law: the Movement and Midlife*. 60 *Stan. L. Rev.* 1, 13-14, 2004.
17. U. S. Energy Information Administration // *Annual Energy Outlooks 2000-2015*.
18. White B. *North Slope LNG exports require Energy Department, presidential approvals*. // *Alaska Natural Gas Transportation Projects*. Office of the Federal Coordinator. May 22, 2012. URL: <http://www.arcticgas.gov/sites/default/files/documents/North-Slope-LNG-exports-require-Energy-Department,-presidential-approvals.pdf>
19. *World Energy Outlook 2012*. IEA. 2012. URL: <http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebiste/2012/PresentationtoPress.pdf>

Поступила в редакцию  
28.02.2017 г.

N.A. Ivanov<sup>4</sup>

## THE ROLE OF PUBLIC INTEREST IN THE CONTEXT OF ENSURING US ENERGY SECURITY

This paper analyses the phenomenon of public interest and its impact on the US energy policy under shale revolution conditions. Meeting the public interest during implementation of energy projects is important not only for purposes of social justice, but also as a way to reduce potential risks and facilitate the adoption of balanced government decisions in the energy sector that contributes to strengthening of energy security of the country.

*Key words:* public interest, US energy policy, US energy security, gas export.

<sup>4</sup> Nikolay A. Ivanov – Head of Energy Markets Sector at the «Institute for Energy and Finance» Fund, e-mail: [ivanov0660@gmail.com](mailto:ivanov0660@gmail.com)