

Н.Т. УРАНХАЕВ, А.З. САРСЕМБАЕВ, А. ЖУБАНИЯЗОВА

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА КАК СФЕРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Важнейшей частью экономики любого государства является энергетический сектор. Соответственно и выработка энергетической политики государства проходит в русле единой экономической политики, является её составной частью. Выработка энергетической политики является непосредственной сферой государства, в силу особой роли последнего в экономике. Более того, энергетика, являясь социально-значимым сектором экономики, выступает в качестве одного из важнейших факторов политического процесса страны.

Исследование проблемы выработки энергетической политики как сферы государственной деятельности предполагает, в первую очередь, четкое определение основных категорий. Что есть политика в целом, политика в сфере энергетики и, что понимается под государственной энергетической политикой?

В современной теории существует множество определений категории «политика», акцентирующих внимание на его различных аспектах. Как известно, слово «политика» переводится с греческого как государственное или общественное дело. Ряд авторов определяет политику как сферу деятельности людей, связанную с властными отношениями, межгрупповыми отношениями, деятельности не только сознательной, но и иррациональной, стихийной и т.д. [1].

Авторы книги «Категории политической науки» предлагают рассматривать политику как, во-первых, многомерное явление, которое может быть представлено в качестве: а) сферы общественной жизни; б) вид активности социальных субъектов; в) тип социальных отношений. Второе определение, как представляется, более точно с точки зрения организации государственно-управленческой деятельности в сфере энергетики: «политика может рассматриваться как политический курс, т.е. сознательно выработанная политическая стратегия, включающая в виде необходимых компонентов определение цели и способы её достижения» [2].

Можно согласиться с В.И. Якуниным, который предлагает понимать государственную политику как «совокупность ценностно-обусловленных целей, государственно-управленческих мер, решений и действий и порядка реализации государственно-политических решений (поставленных государственной властью целей)» [3].

Что есть «государственная энергетическая политика», каково её определение? Выводы о том, что понимается под «государственной энергетической политикой» можно сделать лишь при анализе целей и задач, представленных в официальных источниках. К примеру, в Энергетической стратегии Казахстана отмечено, что для долгосрочного стабильного обеспечения экономики и населения страны всеми видами энергии необходима научно обоснованная и воспринятая обществом и институтами государственной власти долгосрочная энергетическая политика. Целью энергетической политики является максимально эффективное использование природных топливно-энергетических ресурсов и потенциала энергетического сектора для роста экономики и повышения качества жизни населения страны».

Концептуальный характер носит Программа развития электроэнергетики, которая разработана как часть стратегии, реализующей программу развития Республики Казахстан до 2030 года. Электроэнергетика, являясь одной из базовых отраслей, играет важную роль в экономической, социальной сфере любого государства. Поэтому электроэнергетический комплекс определен как один из приоритетных секторов экономики Республики Казахстан и рассматривается как динамично сбалансированная система энергетика - экономика - природа - общество при устойчивом развитии электроэнергетики на базе новых высокоеффективных технологий и постоянного снижения энергоемкости внутреннего валового продукта (ВВП) страны [4].

Документы Европейского Союза, закрепляющие основные направления единой энергетической политики также не дают четкого определения «государственная энергетическая политика». Признавая, что выработка единой для стран Евросоюза энергетической политики является важнейшим условием развития экономики, в официальных документах приводятся цели, задачи и инструменты их достижения. В частности, в тексте Европейской энергетической хартии, отмечается, что главной целью создания единой энергетической политики является: 1) повышение надежности энергоснабжения; 2) обеспечение эффективности производства, преобразования, транспортировки, распределения и использования энергии; 3) повышение уровня безопасности и сведение к минимуму проблем окружающей

среды [5]. Еще одним направлением европейской энергетической политики является долгосрочное прогнозирование развития энергетики [6].

В Казахстане согласно Указа Президента Республики Казахстан от 18 октября 1995 г. N 2537 подписан Договор к Энергетической Хартии и Протокола к Энергетической Хартии по вопросам энергетической эффективности, который устанавливает правовые рамки в целях оказания содействия долгосрочному сотрудничеству в области энергетики на основе взаимодополняемости и взаимной выгоды, в соответствии с целями и принципами Хартии [7].

Анализ вышеизложенного, позволяет предложить следующее определение государственной энергетической политики. *Политика государства в сфере энергетики (или государственная энергетическая политика) — это целенаправленная деятельность органов государственной власти, направленная на долгосрочную стабилизацию внутреннего энергетического рынка, обеспечение эффективности функционирования национальной экономики и использования энергетических ресурсов, развитие международного сотрудничества в сфере энергетики.*

Важным понятием для нашего исследования, присутствующим во всех официальных нормативно-правовых документах регулирующих сферу энергетики, является «*энергетическая стратегия*». Под энергетической стратегией понимается *система широкомасштабных государственно-управленческих мер, решений и направлений деятельности, последовательная реализация которых позволит достичь основных целей государственной энергетической политики*. Иными словами, энергетическая стратегия конкретизирует основные направления, цели и задачи государственной энергетической политики, в контексте внешней и внутренней ситуации в энергетическом секторе, с учетом тенденций макроэкономического, geopolитического и научно-технологического развития страны.

В современной структуре государственной политики исследователи выделяют следующие блоки: формирование легитимных субъектов и институциональной иерархии; разработка стратегического курса и принятие государственных (политических) решений; административные средства реализации управленческих решений; государственный контроль и арбитраж, обеспечение самокоррекции политического режима и обратной связи с объектами государственного руководства [2, с. 342, 345].

Значение второго блока - принятие государственных (политических) решений для полити-

ческой теории и практики очень велико. Зачастую власть и административное управление политологи сводят к реальному контролю над решениями, а лиц принимающих решения относят к властующей элите (Д.Хигли). Одним из первых, кто начал разработку этой проблематики был Герберт Саймон, заложивший основы теории организации и теории принятия решений. Г. Саймон исследовал, главным образом экономические процессы, однако при этом он подчеркивал приоритет именно процессов политических. В частности, он разделял управленческое решение на две категории политической науки. равнозначные части: «решение» и «действие» [8].

Как представляется, для выявления специфики принятия политico-управленческих решений наиболее продуктивным будет использование системного подхода. Это особенно важно, учитывая, что на сегодняшний день большинство работ выполнено смежными науками, анализировались лишь отдельные аспекты энергетической политики. Системное исследование напротив предполагает рассмотрение проблематики государственной энергетической политики как взаимосвязанных составных частей и структурных элементов целостного образования, выявляя при этом новые, интегративные свойства системы, отсутствующие у отдельных образующих её элементов.

В соответствии с задачами речь будет идти о *системе принятия политических решений в сфере энергетики*. Важным элементом механизма этой системы являются субъекты принятия решений. Характер деятельности субъектов как формальных, так и реальных в процессе принятия политических решений определяется такими факторами, как система распределения властных полномочий; развитость институтов представительства интересов; политическая культура, присущая данному обществу, наличие определенных традиций и ценностей; правовая база, регулирующая процесс принятия решений.

Политическое решение - это форма проявления и закрепления политических интересов. Институциональным механизмом выражения политических интересов выступает политическая система. Многие политологи рассматривают политическую систему как рыночный механизм, функцией которого является примирение или балансировка множества конфликтующих интересов, а процесс принятия решений как процесс сделок, уступок и компромиссов. Равновесие достигается, во-первых, за счет того, что система преобразует множество разнообразных требований в несколько наиболее весомых; во-вторых,

благодаря борьбе за голоса избирателей между партиями и отдельными политиками, а также между гражданами за то или иное решение правительства [9].

Среди многих реальных субъектов, участвующих в выработке политических решений можно выделить бюрократический аппарат, а также различные группы интересов, считающих этот аппарат главным каналом влияния на принятие и реализацию политических решений.

Интерес представляют модели соотношения бюрократии и политической власти, созданные Дж. Эбербахом, Р. Патнэмом и Б. Рокманом (1981 г.) [10].

Первая модель - «идеальная», в целом повторяющая концепцию М. Вебера: политики правят, а чиновники управляют; первые принимают решения, вторые их выполняют.

Вторая модель - «реальная»: политики и чиновники совместно разрабатывают и принимают решения, выполняя при этом разные функции - бюрократия выступает в качестве нейтрального эксперта; политики придают решениям четкую политическую направленность. Эта модель, считают авторы, достаточно точно отражает реалии демократических стран, однако преувеличивать степень её реалистичности не следует: политика постепенно профессионализируется, а чиновники все явственнее артикулируют частные или групповые интересы.

Третья модель — «конвергирующая»: и политики, и чиновники участвуют в принятии решений; при этом политики агрегируют интересы разрозненные, неорганизованные, а чиновники - выражают четко и точно сформулированные интересы организованных групп интересов [11].

Сегодня, по мнению авторов, на повестке дня стоит конвергенция функций, ведущая к формированию *четвертой модели* — «гибридной», в которой растворится веберианская формула и исчезнет какая-либо существенная разница между ролями политика и бюрократа [12].

В современной научной литературе приоритетной уже не является дискуссия о том, существует ли такой вид власти, как административная - все согласны с тем, что она существует. В большей степени внимание современной политической науки привлекают источники бюрократической власти. В числе таковых — связи между чиновниками и группами интересов. Являясь главным посредником между правительством, с одной стороны, бизнесом, профсоюзами, прочими группами - с другой, бюрократия получает реальные рычаги власти и способна выстраивать мощные альянсы, играть ключевую роль в выработ-

ке и осуществлении решений. Выступая в качестве политического актора, бюрократия является носителем не только собственно бюрократических, корпоративных интересов. Через лоббистскую деятельность бюрократии (особенно коррумпированной) заявляют о себе интересы организованных клиентов, групп давления и нелегальных структур. Сращивание интересов чиновничества с интересами отдельных групп неизбежно ведет к личной и групповой унии промышленно-финансовой и политико-административной элит, к олигархизации политической системы.

Соучастие бюрократии в принятии политических решений может происходить по следующим направлениям: выработка административными учреждениями собственных ведомственных норм; информационно-аналитическое обеспечение процесса принятия решений; использование профессиональных знаний как ресурса власти; прямое участие государственных служащих высшего звена в принятии политических решений; самостоятельная интерпретация законодательных актов и политических решений.

Следующим неформальным субъектом власти являются группы интересов. Родоначальником теории заинтересованных групп (групп интересов) является американский политолог А. Бентли. В основе его подхода лежит понятие «деятельность людей», которая в реальной жизни обусловлена интересами людей и направлена на их реализацию. Своих целей люди достигают не индивидуально, а через группы, в которые они объединяются на основе общности интересов. Согласно определения А. Бентли, политика предстает как взаимодействие заинтересованных групп, преследующих свои цели: «Все явления государственного управления — есть явления групп, давящих друг на друга, образующих друг друга и выделяющих новые группы и групповых представителей для посредничества в общественном соглашении» [13].

Таким образом, теория заинтересованных групп представляет общество как взаимодействие этих групп друг с другом, а политический процесс как борьбу за власть и возможность распределить ресурсы. Заинтересованные группы действуют через государственные структуры власти, которые являются своеобразным отражением борьбы групп и зависят от их деятельности. Нарастание разнородности социальных интересов приводит к появлению многообразия заинтересованных групп, автономных по отношению друг к другу (например, группы бизнеса или профсоюзы и пр.). Политические решения перестают быть прерогативой официальных инсти-

тутов власти и становится результатом компромиссов противостоящих групп. Значительная часть групповых интересов удовлетворяется по каналам гражданского общества, то есть неполитическим путем.

С политической точки зрения главная опасность участия групп интересов в процессе принятия политических решений, встраивание их в систему власти и государственное управление состоит в существовании опасности деформировать механизм социального представительства широких слоев населения. Особенно в тех случаях, когда власть под давлением могущественных групп интересов принимает решения, противоречащие массовым социальным интересам.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что процесс принятия политических решений складывается из взаимодействия двух векторов. Первый вектор представлен собственно властью, государственными структурами, в задачу которых входит установление правовых норм и политических установок. Второй вектор представляют различные группы интересов, оказывающие по различным каналам (неполитическим или путем прямого давления на властные институты) влияние на принятие политического решения. Сказанное в полной мере относится и к принятию политических решений в сфере энергетики, выработке государственной энергетической политики, ведь, как известно, энергетика является ключевой отраслью экономики, своеобразным «локомотивом» всего социально-экономического развития страны и группы интересов, формирующиеся в этой сфере, имеют серьезное влияние на процесс принятия политических решений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Якунин В.И., Богомолов О.Т., Макаров В.Л. и др. Постановка задачи разработки концепции Гномической политики России (приглашаем к сотрудничеству) / Под общей ред. С.Сулакшина. - М., 2006. - С. 8.
2. Категории политической науки. /Мельвиль А.Ю. - М., 2002. - С. 42.

3. Якунин В.И. Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития. - М., 2006. - С. 61.

4. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 апреля 1999 года № 384 «Программа развития электроэнергетики до 2030 года».

5. Европейская энергетическая хартия // <http://zaki.ru/pagesnew.php?id=1206>

6. Мировой опыт разработки перспектив развития электроэнергетики // http://eriras.ru/index.php?option=com_content&task

7. О ратификации Договора к Энергетической Хартии и Протокола к Энергетической Хартии по вопросам энергетической эффективности и сопутствующим экологическим аспектам. Указ Президента Республики Казахстан от 18 октября 1995 г. № 2537.

8. Саймон Г. Теория принятия решений в экономической теории и науке о поведении. М., 2000. - С. 342, 345.

9. Шаурова Т.В. Политические игры в процессе принятия решений // <http://politanalysis.narod.ru/shauloval>

10. html: Aberbach J. D., Putnam R. D., Rockman B. A. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Harvard, 1981. - p. 6.

11. Timsit G. Administration et Etats: etude compare. Paris, 1987.

12. Латыпов Да. Реформирование государственной службы в посткоммунистических странах: общее и особенное.- Уфа, 2007. - С. 24.

13. Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures. - Cambridge, 1967. - P. 268-271.

Резюме

Посвящена анализу энергетической политики как сфере государственной деятельности. Автор показывает, что энергетика является ключевой отраслью экономики, основой всего социально-экономического развития государства и группы интересов, формирующиеся в энергетической сфере, имеют серьезное влияние на процесс принятия политических решений в государстве.

Summary

This article is devoted to analysis of Energy Policy as a sphere of State Activity. The Author shows that energy is key branch of the economy, bases of social-economic development of the state and group of interest, forming in energy sphere, have serious influence on the process of political decision in the state.