

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

А. М. Чиж

аспирант кафедры международных отношений

факультета международных отношений

Белорусского государственного университета

УДК 620.9

В традиционном понимании энергетическая безопасность представляет собой бесперебойные поставки энергоресурсов (электроэнергии) по доступным ценам. Однако в настоящее время диапазон проблем, которые в той или мере связаны с вопросами энергетической безопасности, настолько широк, что предпринимаемые для ее обеспечения меры должны носить комплексный характер, чтобы эффективно устранять угрозы в сфере энергетики.

Энергетической политике Европейского союза в настоящее время уделяется большое внимание со стороны исследователей. Как правило, рассматриваются и изучаются общие направления данной политики ЕС [1], отношения между Евросоюзом в энергетической сфере с поставщиками и потребителями топливно-энергетических ресурсов [2; 3], а также проблемы и угрозы энергетической безопасности в контексте взаимодействия с крупнейшими игроками энергетических рынков [4; 5]. При этом недостаточно освещаются основополагающие принципы, цели, задачи энергетической политики ЕС.

Целью статьи является выявление концептуальных основ энергетической политики Европы с целью определения наиболее общих и эффективных подходов к обеспечению энергетической безопасности, которые могут быть использованы другими государствами, сталкивающимися с подобными проблемами в сфере энергетики и внешней политики.

Европейский союз – одна из региональных организаций, вставшая в силу нехватки собственных топливно-энергетических ресурсов и высокой зависимости от импорта энергоносителей на путь формирования энергетической политики, призванной гарантировать энергетическую безопасность каждого государства-члена в отдельности и всего объединения в целом.

Хотя проблемы в сфере энергетики оказывали существенное влияние на экономику и политику западноевропейских стран уже во второй половине XX в. (нефтяное эмбарго 1973 г., связанное с арабо-израильской войной, рост цен на нефть), до начала 1990-х гг. в Европейских сообществах, а затем в Европейском союзе отсутствовала какая-либо четкая стратегия обеспечения энергетической безопасности (мы не рассматриваем в данном случае Энергетическую хартию, поскольку по своему географическому охвату данный проект выходит за рамки стран – участников Евросоюза). Институтами ЕС принимались отдельные документы по конкретным аспектам функционирования энергетической системы: внутренний энергетический рынок, энергетическая инфраструктура, импорт нефти и природного газа и т. п.

Лишь в 2007 г. свет увидел представленный Европейской комиссией аналитический документ «Энергетическая политика для Европы» [6], заложивший основы понимания энергетической политики как сложного, комплексного явления, требующего объединения усилий всех государств – членов ЕС.

В соответствии с данным документом энергетическая политика Евросоюза складывается из трех составляющих: борьба с изменением климата; ограничение внешней уязвимости ЕС перед импортным углеводородным топливом; поддержание экономического роста и создание новых рабочих мест, – все это в целом обеспечивает стабильные и доступные (по цене) поставки энергоресурсов для потребителей [6].

Следует отметить, что в основу энергетической политики закладывался именно экологический компонент – сокращение к 2020 г. выбросов углекислого газа в атмосферу на 20 % от уровня 1990 г. [6] (хотя в целом для Европейского союза характерно традиционное понимание энергетической безопасности). Для достижения этого показателя через так называемую «новую промышленную революцию», т.е. осуществление технологического прорыва и перехода к экологически чистой экономике, необходимо решить такие задачи, как формирование внутреннего энергетического рынка ЕС, гармонизация законодательства стран-участников для более эффективного регулирования энергетического сектора; развитие энергоэффективных технологий и альтернативной энергетики (увеличение доли альтернативных источников в общем потреблении); наращивание потенциала атомной энергетики.

В то же время авторы документа отмечают, что Европейский союз не в состоянии самостоятельно достичь поставленных целей, поэтому требуется наладить активное сотрудничество с зарубежными партнерами. ЕС следует «работать с развитыми и развивающимися странами, потребителями и производителями энергоресурсов для обеспечения конкурентоспособной, устойчивой и надежной энергетики... энергетика должна стать центральным компонентом всех внешних отношений ЕС» [6].

По мнению Д. Ергина, основу энергетической безопасности составляет диверсификация поставок топливно-энергетических ресурсов [7, р. 75]. Согласно «Энергетической политике для Европы», принцип диверсификации является одним из ключевых для укрепления энергетической безопасности региона, при этом подчеркивается важность сохранения и углубления отношений с традиционными поставщиками нефти и природного газа – Россией, Норвегией, Алжиром, Саудовской Аравией. Необходимо также отметить, что внешняя энергетическая политика, как следует из документа, должна реализовываться и в рамках Европейской политики соседства, а также способствовать интенсификации связей с международными институтами в области энергетики (ОПЕК, Международное энергетическое агентство, МАГАТЭ и т. д.) [6].

Следующим этапом на пути становления энергетической политики Европейского союза стало закрепление ее ключевых направлений на законодательном уровне в Лиссабонском договоре, вступившем в силу 1 декабря 2009 г. В соответствии со ст. 194 энергетическая политика ЕС в духе солидарности между государствами-членами направлена на:

- а) обеспечение функционирования энергетического рынка;
- б) гарантирование бесперебойных поставок энергетических ресурсов;
- в) продвижение энергоэффективности и энергосбережения, а также развитие новых и возобновляемых форм энергии;
- г) обеспечение взаимосвязи между энергетическими сетями [8].

При этом в договоре особо отмечается право каждой страны – участницы Евросоюза самостоятельно выбирать топливно-энергетические ресурсы, которые она будет использовать для нужд экономики и населения. Следует также обратить внимание на тот факт, что ст. 194 Лиссабонского договора делает акцент на необходимости за-

щиты окружающей среды, чему должна способствовать энергетическая политика Евросоюза [8].

Таким образом, согласно Лиссабонскому договору энергетическая политика призвана обеспечить достижение целей в области изменения климата и защиты окружающей среды. Однако еще в 2007 г., выступая на энергетическом форуме в Лиссабоне, комиссар по энергетике А. Пибалгс сделал следующее заявление: «Даже принимая во внимание нашу политику по увеличению использования возобновляемых источников энергии в экономике, сокращению выбросов углекислого газа и сбережению существенной доли потребления энергоресурсов, весьма вероятно, что в будущем нам потребуется импортировать еще больше нефти и природного газа» [9]. Тем самым еврокомиссар заверил партнеров Евросоюза, поставляющих топливно-энергетические ресурсы, что сотрудничество с ними будет продолжаться. Представляется, что цели в области защиты окружающей среды и борьбы с глобальным потеплением носят стратегический характер и рассчитаны на долгосрочную перспективу. Первоочередная задача, решение которой требует меньших материальных затрат, – это диверсификация поставок энергоносителей и развитие международного сотрудничества в энергетической сфере.

Уже в новой стратегии Европейского союза «Энергетика 2020», принятой в 2010 г., указывается на тот факт, что «общая энергетическая политика ЕС возникла вокруг общей цели обеспечить бесперебойные физические поставки энергетических продуктов и услуг на рынок по такой цене, которая будет доступна для всех потребителей (частных и промышленных), при этом способствуя достижению более широких целей ЕС в социальной и экологической сфере» [10]. Данная стратегия установила ряд приоритетных направлений энергетической политики, которые охватывают обеспечение энергоэффективности, создание интегрированного паневропейского энергетического рынка, поддержку потребителей энергоресурсов, безопасность, внедрение инноваций и развитие современных технологий в области энергетики, а также укрепление внешнего измерения энергетического рынка.

Эти приоритетные направления являются общим руководством к действию, в соответствии с которым должны приниматься решения и выполняться программы на национальном уровне. Однако при этом вопросы формирования единого энергетического рынка и развития отношений с зарубежными партнерами по линии энергетики в кон-

тексте международных связей Евросоюза следует отнести к таким мерам, которые требуют консолидированных действий и позиции всех стран – участников ЕС. Ключевые положения этой стратегии были закреплены решениями Европейского совета от 4 февраля 2011 г. [11], когда проблемы энергетической безопасности ЕС впервые были вынесены в качестве отдельного пункта повестки дня.

Решения Европейского совета не внесли каких-либо радикальных изменений в общий характер энергетической политики Европейского союза, а лишь подтвердили приверженность намеченному курсу. Тем не менее следует отметить, что Совет поручил разработать к концу 2011 г. стратегию внешней энергетической политики, а также начать работу по созданию долгосрочного плана (до 2050 г.) сокращения выбросов углекислого газа в атмосферу. Участники саммита сделали акцент на необходимости углублять сотрудничество с Российской Федерацией (одним из крупнейших поставщиков энергоресурсов в Евросоюз) в рамках существующего между ЕС и Россией энергетического диалога. Кроме того, была поставлена цель обеспечить к 2015 г. включенность всех государств-членов в газовые и электроэнергетические сети, а также был вновь озвучен 20-процентный показатель энергоэффективности, который необходимо достичь к 2020 г.

Примечательно, что цели в сфере защиты окружающей среды были сдвинуты на более долгий срок – до 2050 г. При этом по итогам встречи еврокомиссар по энергетике Г. Эттингер особо отметил лишь три направления: создание общего энергетического рынка; обеспечение необходимой инфраструктуры; защита интересов Европейского союза в области энергетики на международной арене [12]. На основании решений и заявления комиссара можно предположить, что в энергетической политике ЕС экологическая составляющая будет постепенно отходить на второй план, уступая место поиску возможностей более эффективного использования традиционных энергоносителей и диверсификации поставок нефти и природного газа (но ориентация на диверсификацию источников энергии будет сохраняться) в силу меньших затрат на реализацию подобного рода проектов.

Что касается внутреннего энергетического рынка, то в своем выступлении в King's College в Лондоне в феврале 2011 г. Г. Эттингер обратил внимание на этот компонент как на еще один шаг в углублении интеграции в рамках Европейского союза [13]. При этом соз-

дание единого рынка тесно связано с сотрудничеством ЕС и соседних государств в целях обеспечения бесперебойных поставок энергоносителей: по мнению еврокомиссара по энергетике, единый рынок позволит государствам-членам выступать с общих позиций в отношениях с внешними партнерами. Г. Эттингер особо отметил медленный прогресс Евросоюза в формировании общей энергетической политики по причине того, что участники ЕС привыкли придерживаться национальных интересов в сфере энергетике, а не опираться на потенциал Европейского союза [13].

В качестве основных проблем, с которыми в последние годы сталкиваются государства-члены, Г. Эттингер назвал следующие: увеличение мирового спроса на энергоносители, что оказывает влияние на цены и конкурентоспособность европейской экономики; рост населения планеты; высокий уровень энергетической бедности [13]. Комиссар по энергетике указал на необходимость создания общих механизмов для координации действий стран – участников ЕС на международной арене в сфере энергетике. Он также предложил заключить договор на уровне Европейского союза, который будет распространяться на все государства-партнеры и установит ключевые принципы (права в области транзита, защиты инвестиций и т. д.) для развития таких проектов, как Южный коридор (для импорта газа из Каспийского региона), или Средиземноморского пояса возобновляемой электроэнергетики [13].

В то же время Г. Эттингер указал на необходимость развивать отношения со стратегическими партнерами: Российской Федерацией, Соединенными Штатами, странами Персидского залива, Китаем – в целях обеспечения сближения правовых норм, регулирующих сферу энергетике [13].

Таким образом, одно из основных направлений энергетической политики – это создание правовой основы сотрудничества в энергетической сфере как внутри Европейского союза, так и за его пределами в отношениях с поставщиками и потребителями топливно-энергетических ресурсов. С одной стороны, требуется единое законодательство государств-членов, которое обеспечит юридическую базу для функционирования единого энергетического рынка на пространстве ЕС, с другой – наличие договоров, соглашений и других регламентирующих документов для упорядочения системы связей между экспортерами и импортерами энергоресурсов. Создание и развитие такой

договорно-правовой базы может впоследствии привести к формированию международного механизма регулирования отношений в области энергетики; попыткой сформировать такой механизм была Энергетическая хартия и Договор Энергетической хартии. Последний представляет собой глобальный проект, требующий взаимодействия множества стран для его осуществления, в то время как планы Евросоюза опираются в первую очередь на региональный уровень, который представляется своего рода площадкой для реализации мер глобального характера в сотрудничестве с другим крупными акторами международных отношений.

Что касается внешней составляющей энергетической политики Европейского союза, то в сентябре 2011 г. Европейская комиссия опубликовала документ под названием «Энергетическая политика ЕС: взаимодействие с партнерами за пределами наших границ» [14], в котором изложены принципы и направления внешней энергетической политики Евросоюза. Согласно предложениям Еврокомиссии, приоритетами данной политики должны стать:

- создание внешнего измерения [европейского] внутреннего энергетического рынка;
- укрепление партнерских отношений с целью обеспечения надежной, безопасной, устойчивой и конкурентоспособной энергетики;
- улучшение доступа к устойчивой энергии для развивающихся стран;
- более эффективное продвижение политики ЕС за его пределами [14].

В соответствии с данной стратегией деятельность Европейского союза по обеспечению энергетической безопасности на международной арене будет складываться из следующих составляющих:

1. Осуществление инвестиций в энергетическую инфраструктуру для обеспечения надежных поставок топливных ресурсов из таких регионов, как Ближний Восток и Каспийское море.

2. Интеграция внутреннего энергетического рынка с рынками стран – партнеров Европейской политики соседства. Выстраивание отношений с соседними государствами в области энергетики на принципах, изложенных в Договоре Энергетического сообщества.

3. Развитие и укрепление отношений с поставщиками топливно-энергетических ресурсов в целях координации энергетической политики.

4. Развитие отношений с индустриально развитыми странами и странами с быстрорастущими экономиками, которые являются потребителями энергоресурсов, для создания прозрачных и предсказуемых мировых энергетических рынков, развития технологий энергосбережения и обеспечения инноваций в сфере энергетики.

5. Обеспечение принятия партнерами Европейского союза международных стандартов в области атомной энергетики и экологии.

6. Ликвидация энергетической бедности путем оказания финансово-экономической помощи развивающимся государствам, в которых существует проблема создания современной энергетической инфраструктуры.

Таким образом, в основе энергетической политики Европейского союза лежит принцип диверсификации поставок энергоносителей и источников энергии в сочетании с обеспечением устойчивого развития и достижением целей в области борьбы с глобальным потеплением.

Внутренняя составляющая энергетической политики – это создание единого энергетического рынка, развитие энергосберегающих технологий и возобновляемой энергетики. Внешнее измерение предполагает укрепление сотрудничества с поставщиками и потребителями энергоресурсов, интеграцию с энергетическими рынками соседних государств, предоставление помощи развивающимся странам в области энергетики и т. д. Следует отметить, что существенное значение Евросоюз придает созданию юридической базы внутриевропейского и международного сотрудничества в целях обеспечения энергетической безопасности.

Анализ вышеупомянутых документов и выступлений чиновников ЕС позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день наиболее актуальным для интеграционного объединения вопросом является обеспечение надежных поставок традиционных топливно-энергетических ресурсов (нефти и природного газа) и их диверсификация. Кроме того, существует тесная связь между внутренней и внешней составляющей энергетической политики ЕС, и в целом необходимо рассматривать энергетическую политику как единое комплексное явление, ориентированное на достижение целей в сотрудничестве с третьими странами.

Задачи энергетической политики Евросоюза представляются достаточно широкими как по масштабам, так и по временным рам-

кам, что ставит под вопрос возможность их выполнения даже в долгосрочной перспективе. При этом важно отметить, что данная политика должна адаптироваться под меняющуюся международную обстановку, что, в частности, может ярко проявиться в связи с кризисом в Украине. Пересмотр энергетических отношений с Российской Федерацией может повлечь за собой изменение структуры поставок нефти и природного газа в ЕС с точки зрения страны происхождения. На повестке дня вновь окажется вопрос о надежных и бесперебойных поставках углеводородного топлива и диверсификации этих поставок, в то время как цели в области альтернативной энергетики и устойчивого развития будут отложены на более долгий срок.

Таким образом, достижение Европейским союзом краткосрочных целей позволит ему в дальнейшем реализовать намеченные планы в сфере экологии. Требуется поэтапный подход к решению поставленных задач, поэтому можно ожидать от институтов Евросоюза разработки конкретных программ и планов по каждому из направлений энергетической политики.

Библиографические ссылки

1. Пашковская И. Г. Внешняя энергетическая политика Европейского союза // *Мировая экономика и междунар. отношения*. – 2009. – № 1. – С. 61–69.
2. Дубровина А. С. Взаимодействие России и Евросоюза в энергетической сфере // *Обозреватель*. – 2013. – № 7. – С. 54–63.
3. Дубровина А. С. Взаимоотношения России с Китаем и Евросоюзом в энергетической сфере // *Обозреватель*. – 2013. – № 12. – С. 19–23.
4. *Smith K. C. Russia – Europe Energy Relations : Implication for U.S. Policy* // The Official Website of the Center for Strategic and International Studies [Electronic resource]. – URL : http://csis.org/files/publication/100218_Smith_RussiaEuropeEnergy_Web.pdf. (date of access : 15.05.2014).
5. *Smith K. C. Managing the Challenge of Russian Energy Policies : Recommendation for U.S. and EU leadership* // The Official Website of the Center for Strategic and International Studies [Electronic resource]. – URL : http://csis.org/files/publication/101123_Smith_ManagingChallenge_Web.pdf. (date of access : 11.05.2014).
6. *An Energy Policy for Europe : Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament: Doc. COM (2007) 1 final, Brussels, 10.01.2007* // EUR-Lex. Access to the European Union law [Electronic resource]. – URL : http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&andoc=2007&nu_doc=1. (date of access : 02.05.2014).

7. Energy and security: strategies for a world in transition / ed. by J. H. Kalicki and D. L. Goldwyn. – Second edition. Revised edition of Energy and security: toward a new foreign policy strategy, published in 2005. – Washington : Woodrow Wilson Center Press. – 664 p.
8. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 [Electronic resource] // EUR-Lex. Access to European Union law. – URL : <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>. (date of access : 07.05.2014).
9. *Piebalgs A.* Oil and Gas Geopolitics // European Union Press Releases Database [Electronic resource]. – 2007. – URL : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-586_en.htm. (date of access : 20.08.2009).
10. Energy 2020 : A strategy for competitive, sustainable and secure energy: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions: Doc. COM (2010) 639 final, Brussels, 10.11.2010 // EUR-Lex. Access to the European Union Law [Electronic resource]. – 2010. – URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0639:FIN:EN:PDF>. (date of access : 25.01.2013).
11. Conclusions of the European Council : Doc. EUCO 2/1/11 REV 1, Brussels, 8 March 2011 // Council of the European Union [Electronic resource]. – URL : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119175.pdf. (date of access : 09.02.2011).
12. *Oettinger G.* Statement on the outcome of the EU Summit // European Union Press Releases Database [Electronic resource]. – 2011. – URL : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-71_en.htm?locale=en. (date of access : 11.05.2014).
13. *Oettinger G.* Energy Security for Europe: the EU Agenda until 2050 [Electronic resource]. – 2011. – URL : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/98>. (date of access : 11.05.2014).
14. The EU Energy Policy : Engaging with Partners beyond Our Borders : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions on the security of energy supply and international cooperation: SEC (2011) 1022 final, Brussels, 7.9.2011 // European Commission Official Website – Energy [Electronic resource]. – 2011. – URL : http://ec.europa.eu/energy/international/security_of_supply/doc/sec_2011_1023.pdf. (date of access : 20.05.2014).

Концептуальные основы энергетической политики Европейского союза (Александр Чиж)

В статье рассматриваются цели, задачи, ключевые принципы энергетической политики Европейского союза. На основе анализа основных документов ЕС, определяющих энергетическую политику, автор выделил направления ее развития, а также сделал прогноз о кратко- и долгосрочных перспективах реализации энергетической политики Евросоюзом.

Автор отмечает, что впервые основные положения энергетической политики как общей политики ЕС были сформулированы в конце 2000-х гг. в тесной связи с экологическим компонентом, а имен-

но – достижением целей политики в области изменения климата и защиты окружающей среды.

Автор выделяет внутреннюю и внешнюю составляющие энергетической политики Европейского союза. Подчеркивает, что в основе энергетической политики Европейского союза лежит принцип диверсификации поставок энергоносителей и источников энергии в сочетании с обеспечением устойчивого развития и достижением целей в области борьбы с глобальным потеплением, а также создание единого энергетического рынка, развитие энергосберегающих технологий и возобновляемой энергетики.

Ключевые слова

Энергетическая политика, Европейский союз, поставки энерго-ресурсов, экологический компонент, энергетическая безопасность, энергоэффективность, энергосбережение, единый энергетический рынок, энергосберегающие технологии.

Conceptual framework for an energy policy of the European Union (Alexander Czyz)

This article discusses the goals, objectives, key principles of the energy policy of the European Union. Based on the analysis of the main EU documents defining energy policy, the author identified the direction of its development, and made a prediction of short and long-term prospects of the energy policy of the European Union.

The author notes that for the first time the main provisions of the energy policy as a common EU policies were formulated in the late 2000s, in close connection with the environmental component, namely the achievement of policy objectives in the field of climate change and environmental protection.

The author distinguishes internal and external components of the energy policy of the European Union. It is emphasized that the basis of the EU energy policy is the principle of diversification of energy supplies and energy sources combined with sustainable development and the achievement of objectives in the fight against global warming, as well as the crea-

tion of a single energy market, the development of energy-saving technologies and renewable energy.

Key words

Energy policy, the European Union, the supply of energy resources, environmental components, energy security, energy efficiency, energy conservation, a single energy market, ene

Статья поступила в мае 2014 г.

Рецензенты:

Шарапо А. В. – доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета;

Есин Р. О. – доктор политических наук, профессор кафедры международных отношений Академии управления при Президенте Республики Беларусь.