

Наконец, в рамках Президентства в соответствии с операционным планом 2006 г., состоялись встречи на высшем уровне ЕС и Китая (сентябрь), ЕС и Кореи (сентябрь), ЕС и Индии (октябрь), ЕС и стран Азии (сентябрь). С Китаем достигнуто согласие о начале с января 2007 г. переговоров по изменению соглашения 1985 г. о торговле и экономическом сотрудничестве. С Индией подписана совместная декларация о сотрудничестве в сфере гражданской авиации и завершается подготовка совместного плана действий по техническому сотрудничеству.

Таким образом, в трех из пяти приоритетов внешних отношений результаты Президентства Финляндии в ЕС могут быть оценены как эффективные. Причем по проблеме регулирования кризисных ситуаций, исходя из модели, основанной на теории условий и определяющей эффективность как соответствие предложения и спроса роли Президентства в ЕС, была получена положительная оценка, несмотря на отсутствие, в силу внешних факторов, реальных результатов предпринятых действий.

Таким образом, в целом Президентство Финляндии в ЕС, несмотря на отсутствие

«грандиозных политических прорывов», следует признать высокоэффективным по всем приоритетам, кроме ряда аспектов приоритета усиления роли ЕС в мире.

Важную роль для результатов Президентства сыграли как внутренние факторы, так и механизмы сближения спроса и предложения. Все вопросы, выделенные в качестве приоритетов, имеют существенное значение для страны. Президентство продемонстрировало высокую степень приверженности и уровень подготовки. Так, общий бюджет Президентства составил 75 млн евро. 38,5 млн использовалось на организацию различных встреч, создание веб-сайта, освещение мероприятий, подготовку персонала; 26 млн потребовалось на оплату персонала, 10,5 млн – на обеспечение безопасности. Только в Финляндии было организовано 140 различных встреч. Президентство Финляндии характеризовалось преемственностью (Австрия – Финляндия – Германия) и доверием. Важное значение имели политический опыт команды и понимание институциональных ожиданий в отношении моделей поведения, обеспечившие оптимальный для каждого из вопросов выбор роли Президентства.

ФОРМИРОВАНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

*В.Н. Зуев**

Выбор энергетической политики среди многих других направлений политики ЕС для целей данной работы не случаен.

Энергетика в последнее время находится в центре внимания общественности и политиков ряда государств по многим соображениям. Это и резкие колебания цен на энергоносители, и проблемы надежности поставок и, в более широком смысле, задача обеспечения энергетической безопасности стран, использование новых источников энергии, ее экономия и экологические последствия расточительного обращения с энергоресурсами.

В силу этих причин энергетическая политика представляет особый интерес для исследования. От того, насколько успешно страны и международные организации решат текущие

проблемы обеспечения экономического развития надежной и экологичной энергетической «подпиткой», без преувеличения во многом зависит как будущее этих стран и организаций, так и будущее человечества в целом.

Энергетическая политика ЕС – явление многомерное. Она может быть представлена в различных аспектах.

По источникам обеспечения энергетических потребностей Европейский союз обладает своей спецификой. Сама интеграция начиналась не только с таможенного союза и совместной аграрной политики, но также и с объединения угля и стали (ЕОУС) и с атомной энергетики, включенной в деятельность Евратома. Уголь и сегодня играет заметную роль в обеспечении энергетических потреб-

* В.Н. Зуев, профессор, заведующий кафедрой международных экономических организаций и европейской интеграции факультета мировой экономики и мировой политики ГУ ВШЭ, работа выполнена при поддержке Научного фонда ГУ ВШЭ.

ностей ЕС. Так, в Германии роль угля в энергобалансе страны доходит до 50%, что привлекло внимание участников прошедшей встречи президента России с ведущими российскими предпринимателями, проведенной при участии РСПП в феврале 2007 г.¹

Использование атомной энергетики в большинстве стран ЕС (за явным исключением в лице Франции) проводилось с чрезвычайной осторожностью. Многие программы свертывались или не начинались по соображениям безопасности, понимаемой шире, чем «энергетическая безопасность». Сегодня под энергетической безопасностью подразумевают, прежде всего, надежность обеспечения энергоресурсами. А безопасность использования энергоресурсов для человека и планеты только-только начинает входить в приоритеты мирового развития. И ЕС во многом является пионером этого движения.

Среди других источников обеспечения энергетических потребностей стран ЕС можно отметить широкое применение как традиционных видов гидроэлектроэнергии, так и новейших видов, связанных с использованием энергии ветра, солнца, морей и океанов, биомассы, разработок по термоядерному синтезу.

Поэтому анализ энергетической политики ЕС будет выходить за рамки анализа ситуации на рынке нефти и газа, столь привычного для российского читателя, ориентирующегося на приоритеты нашей страны.

Необходимо отметить принципиальное различие исходных условий для формирования программ энергетической политики в энергообеспеченной России и в ЕС. Страны ЕС в совокупности не обеспечены энергетическими ресурсами собственного происхождения в объеме, достаточном для удовлетворения внутреннего спроса на энергию. В Европе только Великобритания, Голландия и Норвегия представляют собой величины, сколько-нибудь значимые в углеводородной энергетике. А Европейский союз в расширенном составе еще больше зависит от импорта энергии. В настоящее время около 50% потребностей ЕС в энергии удовлетворяется за счет импортных источников. Эта цифра может увеличиться до 70%, если в течение ближайших 20–30 лет не будет принято адекватных мер². В частности, существенно может увеличиться импорт природного газа и нефти.

Ограниченность собственной ресурсной базы Европы обуславливает существенную зависимость стран ЕС от внешних энергетических поставок. По некоторым оценкам, через 20 лет спрос на энергоносители в ЕС может возрасти еще на 35–40%. Таким образом, сегодня ЕС зависит от рыночной конъюнктуры, геополитических факторов, политической стабильности в транзитных и добывающих странах.

Другая существенная специфическая особенность ЕС заключается в раздробленности рынков, их национальной обособленности. Поэтому значительная часть усилий политики ЕС направлена на преодоление этой фрагментарности рынков, устранение барьеров на пути свободной конкуренции в сфере энергетики.

Эта деятельность имеет как созидательную, так и «разрушительную» направленность. С одной стороны, формируются единые электросети, финансируются совместные проекты и разработки, а с другой – снимаются ограничения и барьеры для доступа на национальные рынки компаний других стран ЕС.

Хотелось бы также обратить внимание на еще два важных аспекта энергетической политики ЕС: внутренний и внешний. Сегодня при формировании энергетической политики страны ЕС фактически решают те же задачи, которые возникали у них при формировании таможенного союза, когда необходимо было снять внутренние барьеры на пути перемещения товаров и выстроить единую внешнеторговую политику. ЕС параллельно пытается решить две важнейшие задачи:

- ликвидировать национальную обособленность энергетических рынков внутри ЕС;
- сформировать общую энергетическую политику на уровне ЕС.

Именно на этом последнем из выделенных аспектов энергетической политики, в силу его меньшей изученности и чрезвычайной актуальности, хотелось бы остановиться более подробно. Недавние события позволяют говорить о существенных изменениях, которые уже происходят, либо должны произойти в ближайшем будущем в этой сфере.

Энергетическая политика ЕС является той областью, которая пока не относится к наднациональному ведению объединения. В отличие от торговой или аграрной политики, энергетическая политика ЕС не является

¹ Интерфакс 06.02.2007.

² The Green Paper "Towards a European strategy for the security of energy supply". 08.03.2006.

исключительной компетенций Союза. На мой взгляд, это является одной из причин отсутствия существенных успехов и достижений ЕС в данной сфере. Однако возрастающая взаимозависимость на микро- и макроуровне и особая ситуация на рынке энергоносителей создают предпосылки и подталкивают страны Союза к движению именно в направлении укрепления наднациональных элементов в этой области.

Моя гипотеза заключается в утверждении: чтобы добиться успеха в межгосударственном регулировании в какой-либо области необходимо больше применять наднациональные формы регулирования. Если эти предположения верны, то возрастание потребности в эффективной энергетике в ЕС должно приводить к укреплению наднационального механизма в этой сфере в наши дни. Посмотрим, что происходит в действительности.

В настоящее время мы являемся свидетелями того, как *постепенно формируется наднациональная энергетическая политика ЕС*.

В связи с этим возникает много интересных вопросов. Как будут действовать страны ЕС в условиях прессинга обстоятельств и необходимости достижения позитивных результатов? Интересно спрогнозировать, будет ли энергетическая политика, если она станет наднациональной, столь же успешной, как торговая или аграрная политики ЕС? Особый интерес вызван тем обстоятельством, что изначальные условия для проведения подобной политики для стран ЕС неблагоприятны. Большинство из них в значительной степени зависят от импорта энергоносителей, цены на которые высоки и прогноз движения которых затруднен.

Рассмотрим лишь некоторые, представляющиеся наиболее показательными, направления энергетической политики ЕС, в особенности те из них, на которых происходят существенные изменения в настоящее время.

Активность ЕС по формированию действенной энергетической политики в последние годы возрастает, видимо, пропорционально повышению значимости этого вопроса для будущего Европы. Можно привести внушительный список серьезных инициатив в различных областях, в дополнение к уже упоминавшимся, связанных с углем и ядерной энергетикой.

О необходимости общеевропейской политики в сфере энергетики, в частности, о необходимости создания общеевропейских энергетических сетей, было, например, заявлено в выводах неофициальной встречи глав государств и правительств стран ЕС, прошедшей в Хэмптон Корт в октябре 2005 г. Эта необходимость была подтверждена на весенней сессии Европейского совета 2006 г. Принятые саммитом ЕС направления энергетической политики ЕС предполагают формирование единого европейского энергетического рынка без внутренних барьеров. В выводах председательствующей страны по итогам заседания Европейского совета в марте 2006 г. было отмечено: «Учитывая необходимость срочного решения поставленных задач, Европейский совет предлагает Комиссии приступить к разработке Первоочередного плана развития средств передачи энергии между странами Союза и к оказанию содействия в реализации приоритетных проектов в области инфраструктуры, направленных на диверсификацию поставок и интеграцию региональных рынков в единый внутренний рынок ЕС...»³.

Был разработан План действий в области энергетики, состоящий из 10 пунктов, соответствующих основным направлениям, на которых ЕС сосредоточит свои усилия. 15 февраля 2007 г. министры энергетики 27 стран ЕС на встрече в Брюсселе одобрили проект Плана действий. В числе приоритетов плана – задача сокращения выбросов парниковых газов к 2020 г. Одной из важных составляющих этого плана стал другой План действий Комиссии – по обеспечению эффективности использования энергии⁴. Предполагается, что возобновляемые источники энергии должны обеспечивать не менее 20% общего баланса энергопотребления к 2020 г., а потребности транспорта в энергоресурсах должны покрываться не менее чем на 10% за счет биотоплива. Одобрение Плана предполагается провести на весенней сессии Европейского совета 8–9 марта 2007 г.

После положительного голосования Европейского парламента на пленарном заседании 4 апреля 2006 г., Совет ЕС 24 июля 2006 г. принял предложение Комиссии о новой редакции Руководства о трансъевропейских энергетических сетях (TEN-E)⁵. Руководство

³ CEC. Europa.eu.int. press release. 25.03.06.

⁴ The Energy Efficiency Action Plan. CEC. Europa.eu.int 19 October 2006.

⁵ Руководство TEN-E определяет порядок функционирования общеевропейской энергетической сети – Приняты новые законодательные меры. www.europa.eu, 24 июля 2006 г.

стало важным инструментом для обеспечения эффективного функционирования внутреннего энергетического рынка путем установления тесной связи между национальными рынками. Интегрирование национальных рынков стран ЕС несет в себе ряд преимуществ для потребителей: улучшение качества обслуживания, расширение возможностей выбора структуры энергоснабжения и понижение цен. Решаются и более фундаментальные задачи обеспечения устойчивости, конкурентоспособности и бесперебойности поставок. Выявлены недостающие звенья в инфраструктуре передачи энергии, которые проранжированы в соответствии с их влиянием на межрегиональный обмен, а также в соответствии с их уровнем развития. Формирование новых сетей полностью включает также и новые государства-члены ЕС.

Наиболее приоритетные проекты – проекты общеевропейского значения – направлены на поддержку скорейшей реализации межсистемных средств передачи энергии. ЕС выделил 42 наиболее важных проекта европейского значения⁶. Среди этих проектов находятся также транспортные сети природного газа, проходящие в ЕС через соседние и третьи страны. Однако проекты европейского значения в области электроснабжения проходят, главным образом, внутри ЕС. Перечень проектов европейского значения, поддерживаемый ЕС, составлен с указанием задействованных в них государств-членов. Планируется завершить эти проекты не позднее 2010 г.

В результате уже реализованных под эгидой ЕС мер, можно констатировать, что европейский рынок электро- и газоснабжения в основном сформировался. В частности, директивы ЕС, направленные одновременно на либерализацию и создание единого общеевропейского рынка (например, в 1996 г. – по электроэнергетике, в 1998 г. – по газу), уже давно запустили процессы, которые реально повлияли на условия поставок энергоносителей. Однако только сейчас обозначились контуры этого рынка. И хотя на нем устранены не все барьеры для развития конкуренции, и функционирует он пока не совсем так, как задумывалось в Брюсселе, определенные успехи и значительный прогресс очевидны. Последовательное продвижение по этому пути очень важно для ЕС, поскольку дорогие энер-

горесурсы – один из серьезнейших минусов для конкурентоспособности Европы. Решение этой проблемы пытаются найти и на путях сокращения доли посредников, и в целом путем либерализации общего рынка.

Скептики могут привести немало примеров изъянов в функционировании рынка. Комиссия ЕС постоянно вовлечена в расследования его зарегулированности. Например, 4 апреля 2006 г. Комиссия начала очередное расследование в отношении ряда стран по поводу чрезмерного регулирования рынков газа и электроэнергии и несоответствия «правил игры» на национальных рынках этих стран директиве Комиссии ЕС о повышении конкуренции в сфере энергетики, принятой в 2004 г.⁷ Правительства некоторых европейских стран продолжают корректировать цены в интересах избранных участников энергетического рынка или принимают меры, напрямую препятствующие проникновению на национальные рынки новых компаний. В числе стран-нарушителей фигурируют в том числе Франция и Испания. Правительства этих стран предприняли ряд шагов, направленных на защиту национальных энергетических компаний от поглощения конкурентами из Италии и Германии. Такая деятельность Комиссии против национальных властей только подчеркивает важность коммунитарного компонента энергетической политики ЕС.

Дальнейшее расширение сотрудничества включает в том числе обмен информацией, а также предполагает возможность назначения Европейского координатора. В рамках реализации «проектов европейского значения» предусмотрено проведение координационных совещаний по приграничным участкам объектов, мониторинг хода реализации проектов со стороны Комиссии ЕС (совместно с государствами-членами и с компаниями), а также, при необходимости, финансовая поддержка со стороны ЕС, в том числе через Европейский инвестиционный банк.

Все это свидетельствует о наращивании степени вовлеченности структур ЕС в процесс проведения энергетической политики. Общая сумма ожидаемых затрат по приведенным ниже четырём направлениям энергетической политики составляет примерно 28 млрд евро, включая:

⁶ Более подробную информацию можно найти на сайте: http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/index_en.html

⁷ По материалам ИТАР-ТАСС. 04.04.06. <http://www.itar-tass.com>.

- проекты европейского значения в сфере производства электричества (4,8 млрд евро);
- проекты европейского значения в сфере газа (19 млрд евро);
- приоритетные проекты в сфере сжиженного природного газа (5 млрд евро);
- приоритетные проекты в сфере хранения энергии (2 млрд евро).

Важное значение в энергетической политике ЕС отводится решению проблемы транспортировки различных энергоносителей. Политика диверсификации поставок направлена на обеспечение дополнительных мощностей по импорту нефти и газа из России, региона Каспийского моря, Северной Африки и Ближнего Востока. В проведении переговоров по данным вопросам и в выработке общего видения сбалансированности поставок по регионам ЕС как организация играет ключевую роль. Всем специалистам хорошо известна и директива ЕС, рекомендующая не превышать порог зависимости в поставках из одного источника свыше примерно трети от общего объема поставок.

В рамках политики ЕС была поставлена цель, в соответствии с которой к 2013 г. должны быть созданы дополнительные возможности по импорту газа в объеме до 100 млрд кубометров. Данная цель, как представляется, соответствует увеличению мощностей по импорту газа по трубопроводам в объеме примерно 50 млрд кубометров в год наряду с дополнительными мощностями по импорту сжиженного природного газа в объеме также примерно 50 млрд кубометров в год.

В отношении сетей электроснабжения основная задача заключалась в создании и развитии реального европейского рынка электроэнергии. Существующих мощностей межсистемных линий электропередач недостаточно для дальнейшего увеличения объемов обмена и торговли. В марте 2002 г. на сессии Европейского Совета в Барселоне главы государств и правительств договорились о том, что уже к 2005 г. доля межсистемных линий электропередач должна составить как минимум 10% освоенных производственных мощностей. Существенное значение для достижения этой цели имело создание дополнительных мощностей электропередачи

между государствами-членами, которые активно наращиваются и в настоящее время.

По мнению специалистов, рынок электроэнергетики ЕС функционирует уже достаточно успешно. Прежде каждая страна полагалась на самодостаточность: для Германии основой ее энергетики был уголь, для Италии – мазут и т.д. Это противоречило основополагающим принципам Европейского союза – единству рынков, конкуренции в масштабах ЕС. Поэтому реформы в электроэнергетике развивались стремительно. Там, где возможно было соединить электросети, страны ЕС с избыточным внутренним производством электроэнергии стали экспортировать ее в другие страны ЕС, что привело к падению цен до 50%! Сложившиеся низкие цены (составляющие, например, в Германии порядка 2,7 цента за кВт) – существенное достижение ЕС. Достаточно сравнить ситуацию падения цен на электроэнергию в энергозависимом ЕС с ситуацией в энергетически богатой России, где в последние годы постоянно отмечался рост тарифов для всех категорий потребителей.

Потребность в электричестве в расширенном ЕС-27 будет увеличиваться. По оценкам экспертов ЕС в 2000–2030 гг. рост потребности в электричестве составит 1,5% в год. Создание и окончательное формирование настоящего европейского внутреннего рынка требует наличия достаточных мощностей по передаче, прежде всего, газа и электричества, но также и нефти между странами ЕС. Соединение национальных сетей и строительство дополнительных линий электропередачи для межсистемной связи между государствами-членами представляет собой элемент интеграции, позволяющий создать европейскую сеть энергоснабжения.

Важным документом в реализации задач формирования энергетической политики ЕС стала Зеленая книга «К Европейской стратегии надежности снабжения энергией», обозначившая приоритеты в энергетической политике ЕС на перспективу до 2020 г.⁸

Особенно перспективным направлением проектов европейского уровня становится развитие альтернативных, возобновляемых источников энергии. Например, важной задачей сектора по всей Европе, которая уже сегодня выходит за национальные рамки, является объединение мощностей по производству

⁸ The Green Paper “Towards a European strategy for the security of energy supply”. CEC. www.europa.eu.int 8 .03. 2006.

ветровой электроэнергии в высоковольтную сеть с последующей передачей электроэнергии в удаленные узлы нагрузки, при этом все большую роль в данной сети в будущем будут играть ветровые парки, расположенные в открытом море. Также расширяются рамки применения директивы 2001/77/ЕС по стимулированию использования электроэнергии, полученной из возобновляемых источников⁹.

Другой перспективный источник энергии – биоэнергетика. Комиссия ЕС одобрила специальный план действий по увеличению предложения этого источника энергии и устранению технических барьеров между странами ЕС на пути более широкого внедрения технологий, основанных на использовании биомассы¹⁰.

В связи с этим Комиссия ЕС предполагает увеличить расходы из бюджета ЕС на научные исследования в области энергетики на 50% в течение 7 лет¹¹.

Еще один приоритет политики ЕС – повышение эффективности использования энергии. Ряд принятых в ЕС мер направлен на достижение этой цели¹². Сверхзадача ЕС – в течение 10–15 лет изменить тенденцию постоянного увеличения потребления энергии. Трудно оценить реалистичность этой задачи, но более эффективное использование имеющихся энергетических ресурсов точно будет достигнуто. Комиссия ЕС отмечает, что наполовину задача могла бы быть выполнена, если бы государства-члены Союза ввели бы в национальные системы уже разработанное в ЕС законодательство. В ноябре 2006 г. Совет ЕС утвердил План действий Комиссии, направленный на более эффективное использование энергии¹³. В соответствии с Планом, экономия энергии и ее эффективное использование становятся «краеугольными камнями» энергетической политики ЕС¹⁴. Представляется важным, что План исходит от Комиссии и утвержден Советом в качестве приоритета энергетической политики ЕС.

В дальнейшем Комиссия рассчитывает на эффективность применения принципа «за-

грязнитель платит». В начале 2007 г. мы стали свидетелями новых инициатив ЕС в области сокращения выбросов в атмосферу для авианавигации и автомобилей.

Разумеется, энергетическая политика в части газа и нефти также приковывает к себе особое внимание в последнее время, однако следует учитывать отсутствие самообеспеченности ЕС этими ресурсами. Этот фактор ограничивает возможности формирования общей политики на данном направлении и одновременно повышает потребность в совместных действиях перед лицом внешних угроз обеспечения энергетической безопасности.

В связи с этим хотелось бы подробнее остановиться на международном измерении энергетической политики ЕС.

Ядерное направление, которое внутри ЕС в рамках Евратома было приоритетным и фактически способствовало формированию коммунитарного компонента в энергетической политике, за пределами Союза также является одним из наиболее приоритетных и разработанных. В этом смысле знаковым событием явился инициированный Комиссией ЕС в 2005 г. переговорный процесс по присоединению Евратома к рамочному соглашению по ядерным исследованиям государств Международного форума 4-й генерации (ГИФ), целью которого является создание ядерных реакторов 4-го поколения¹⁵.

ЕС в лице Комиссии является стороной в этом международном соглашении и, следовательно, выражает интерес сообщества как такового. Политика, проводимая Комиссией в этой области, заключается в том, чтобы реализация основного документа по сотрудничеству в разработке ядерных реакторов, технологической дорожной карты сопровождалась принятием правового обеспечения со стороны ЕС, обязывающего страны-члены действовать в рамках согласованной линии.

Кроме того, в соответствии с договором о Евратоме, Комиссия, от лица стран-членов ЕС, ведет переговоры по заключению международных договоров по сотрудничеству в мир-

⁹ Annual General report of the EU Commission. <http://europa.eu/generalreport/en/2005/fn16>

¹⁰ Ibid.

¹¹ Manuel Baroso. Press release. Brussels. 11.01.07.

¹² 22 июня Комиссия ЕС представила Зеленую книгу по эффективной энергетике под лозунгом «Сделать больше меньшими средствами» <http://europa.eu/generalreport/en/2005/fn13>

¹³ Communication from the Commission – “Action Plan for Energy Efficiency: Realizing the Potential” – COM (2006) 545; Bull. 10-2006, point 1.23.5

¹⁴ Bulletin EU 11-2006, Energy (4/9)

¹⁵ Generation IV International Forum (<http://gif.inel.gov/>)

ном использовании ядерной энергии, поставкам материалов ядерного цикла и проведению научных исследований в этой сфере. Так, например, в 2005 г. были заключены соглашения о сотрудничестве по мирному использованию ядерной энергии ЕС с Украиной. Аналогичный договор с Северной Кореей готовился в течение 2006 г. Кроме того, 1 декабря 2005 г. между ЕС и Украиной был подписан Меморандум о взаимопонимании, закладывающий основы для более тесного сотрудничества в энергетической сфере. В соответствии с ним предусматривалось проведение проверок соблюдения условий безопасности использования ядерных технологий на украинских объектах и контроль состояния сети нефте- и газопроводов.

Активный энергетический диалог ЕС ведет и с Россией. Более того, именно ЕС инициировал развернутый диалог по этой проблематике с Россией¹⁶. Решение о начале на регулярной основе диалога между Россией и ЕС в энергетической области было принято на саммите Россия – ЕС в октябре 2000 г. в Париже для придания нового импульса энергетическому партнерству между Россией и ЕС. Его целью является формирование и развитие общеевропейского энергетического пространства. Наиболее важные направления диалога – режим инвестиций, создание инфраструктуры, эффективность использования энергии и условия торговли.

Однако по вопросу применимости положений Энергетической хартии в развитии энергетического диалога России и ЕС возникли серьезные разногласия. ЕС – активный сторонник Хартии и считает ее хорошей основой для развития сотрудничества. Россия, хотя и подписала Хартию в 1994 г., но не ратифицировала ее до сих пор, считая, что от ее реализации ЕС получит больше выгод. Существование спора в рамках энергодиалога не является целью данной статьи, гораздо важнее, что специалисты считают его принципиально разрешимым. Так, например, глава представительства ЕС в Москве Марк Франко настроен оптимистически и считает, «что Евросоюз и Россия найдут решение энергетической проблемы, так как мы взаимозависимы. ЕС зависит от поставок российского газа, Россия зависит от

Евросоюза как клиента для своего газа. Мы не заинтересованы в войне в этой области. Мы за урегулирование всех вопросов за “столом переговоров” и за достижение договоренностей для обеспечения поставок газа из России в Европейский союз. Мы также за обеспечение необходимых условий для увеличения инвестиций в производство и транспортировку газа из России в Европейский союз, чтобы справиться с растущим спросом на газ в ЕС в ближайшие годы»¹⁷.

Энергетический диалог между ЕС и Россией является еще одним важным элементом и показателем становления общей энергетической политики ЕС.

Как известно, проблемы обеспечения энергетической безопасности активно обсуждались в рамках «Группы восьми», где ЕС в лице Сообщества и отдельных стран-членов также участвует в переговорах. Из последних изменений в международном измерении энергетической политики ЕС следует отметить начало переговоров (впервые за историю существования ЕС) между ЕС и ОПЕК на регулярной основе, которые проводятся дважды в год на министерском уровне.

Важным событием среди инициатив ЕС в области энергетики стало подписание Договора о создании Энергетического сообщества Юго-Восточной Европы 25 октября 2005 г.¹⁸ Это первый договор подобного рода, участниками которого на момент подписания являлись ЕС и 8 стран этого региона: Албания, Босния, Герцеговина, Болгария, Хорватия, Румыния, Македония, Сербия и Черногория. Кроме того, через временную администрацию ООН в сотрудничество включилось и Косово. Также велись переговоры с Турцией о присоединении к Договору. С 2007 г. Болгария и Румыния участвуют в договоре уже в качестве членов ЕС. Наиболее важным является то, что ЕС стал инициатором и стороной этого новаторского договора по обеспечению энергетического сотрудничества в Европе, основанного на новых принципах.

Что касается перспектив, то в энергетической политике ЕС намечается много новых подходов и инициатив.

10 января 2007 г. Комиссия ЕС выдвинула инициативу по формированию новой энергетической

¹⁶ Григорьев Л.М., Чаплыгина А.В. Энергетический диалог России и Европейского союза. Россия в глобальной политике. 2003-06-30RGP-No. 002 (www.fief.ru).

¹⁷ Марк Франко. Интерфакс. 02.02.2007.

¹⁸ General Report on the Activities of the European Union 2005 (<http://europa.eu/generalreport/en/2005/#fn18>)

ческой политики Европы¹⁹, необходимость которой продиктована задачами обеспечения энергетической безопасности и охраны окружающей среды. Обе эти задачи чрезвычайно актуализировались в канун 2007 г. Актуальность первой задачи была вновь подтверждена в связи с обеспокоенностью ЕС конфликтом между Россией и ее соседями – Украиной и Беларусью. Важность второй задачи была «подогрета» необычайно теплой зимой 2006–2007 гг. На проходившем в Париже в начале года съезде экологов также прозвучали тревожные выступления специалистов о негативном воздействии деятельности человека на климатические условия на планете. Добавила тревоги и опубликованная в конце января 2007 г. аналитическая справка Межправительственной группы по изменению климата ООН²⁰. Все эти факторы усилили осознание необходимости скоординированных на уровне ЕС мер по проведению энергетической политики в новом формате.

В связи с этим задачи, которые ставит Комиссия ЕС перед странами-членами ЕС, весьма амбициозны.

Стержнем новой политики становится сокращение выброса в атмосферу парниковых газов и более рациональное использование энергии. В определенной степени это вынужденный (с учетом нехватки собственных энергоресурсов), но вместе с тем и ответственный подход. Одна из основных целей новой политики – сокращение на 20% к 2020 г. выброса парниковых газов в атмосферу в результате использования различных источников энергии. При этом решение других приоритетных задач последнего времени – сохранение темпов экономического роста, обеспечение занятости и поддержание конкурентоспособности – напрямую связано с вопросом эффективного использования источников энергии.

Комиссия ЕС призывает и другие страны последовать ее примеру и в случае, если это произойдет, готова принять на себя «повышенные обязательства» сокращения выбросов на 30% к 2020 г. и даже на 60–80% к 2050 г.!

Осознавая спорность научных исследований о причинах климатических изменений, Комиссия аргументирует свой подход к проблеме тем, что и без учета климатического фактора, существуют все основания следовать выбран-

ным приоритетам новой энергетической политики, поскольку в любом случае ее реализация приведет к снижению зависимости ЕС от поставок и колебаний цен на традиционные источники энергии – нефть и газ.

Реализация выбранной цели предусматривает решение Комиссией серии взаимосвязанных проблем, в том числе:

- повышение эффективности использования энергоресурсов;
- увеличение доли возобновляемых источников энергии в общем объеме энергопотребления;
- повышение роли ядерной энергетики при увеличении безопасности ее использования;
- использование выгод от введения единого внутреннего энергетического рынка;
- укрепление единства стран-членов в проведении современной энергетической политики;
- обеспечение единого подхода стран ЕС во внешней энергетической политике.

Таким образом, формирование политики именно на уровне Союза, а не только и не столько на уровне отдельных стран-членов, является одной из важнейших в комплексе предполагаемых мер.

Энергетическая политика ЕС нового формата тесно согласуется с позицией ЕС по другому важному международному соглашению – Киотскому протоколу (подписан в 1997 г., вступил в силу в 2006 г. после его ратификации Россией), направленному на борьбу с глобальным потеплением и неблагоприятным воздействием деятельности человека на атмосферу Земли посредством сокращения выброса вредных парниковых газов. Важно отметить, что ЕС является наиболее активным участником и сторонником реализации этого протокола.

Среди последних инициатив ЕС по формированию энергетической политики в развитие предложения Комиссии ЕС от 10 января 2007 г. о необходимости проведения новой энергетической политики для Европы следует отметить намерение провести в течение 2007 г. 44 различных мероприятия по реализации намеченной цели.

¹⁹ СЕС MEMO/07/7 Brussels, 10 January 2007.

²⁰ Изменение климата и глобальное потепление. Деятельность Организации Объединенных Наций (<http://www.un.org/russian/esa/sustainable/climate.htm>)

Первое такое мероприятие, которое условно можно обозначить как «неделя инновационной или “умной” энергетики» была проведена в феврале 2007 г. Новая инициатива ЕС направлена на повышение общественного внимания и общественного участия в формировании общеевропейской энергетической политики, которая, как справедливо отмечают специалисты, не должна и не может ограничиваться только законодательными мерами²¹.

Следует отметить, что европейская общественность весьма позитивно реагирует на усилия ЕС по формированию новой энергетической политики. Выработка совместной энергетической политики поддерживается большинством населения стран ЕС. Как показало исследование специализированной службы опросов общественного мнения в ЕС «Евробарометр», проведенное в начале 2006 г., 47% населения стран ЕС выступают в поддержку выработки решений на уровне ЕС по таким ключевым аспектам как безопасность обеспечения поставок энергии, рациональное использование энергии и регулирование воздействия на климатические изменения²². Для сравнения – 37% выступают за проведение национальной политики и только 8% – за проведение региональной политики в сфере энергетики.

Поддержка широкими слоями населения проведения общеевропейской энергетической политики является еще одним подтверждением предположения о развитии тенденции передачи дополнительных компетенций на уровень ЕС в энергетической сфере. Наличие общественной поддержки может стать одним из ключевых факторов развития обозначившейся тенденции. Таким образом, несмотря на то, что наднациональный механизм в этой сфере регулирования ЕС еще не сложился, существование такого механизма на других направлениях политики подталкивает страны ЕС к совместным действиям гораздо более «продвинутого» характера, чем простое межгосударственное сотрудничество.

Весьма показательными в этом смысле являются действия Комиссии ЕС в момент

возникновения кризисной ситуации в поставках нефти по трубопроводу «Дружба» через территорию Беларуси в первые дни января 2007 г. По инициативе Комиссии сразу же в начале года была созвана Группа по вопросам поставки нефти для рассмотрения вопросов обеспечения бесперебойной поставки нефти и совместных действий стран ЕС на этом направлении. Комиссия выработала позицию и определила политику совместных действий в отношении конфликтующих России и Беларуси. Кроме того, Группой были собраны и проанализированы данные о наличии резервов нефти в различных странах ЕС (по оценке, суммарные стратегические запасы ЕС покрывают обеспечение нужд потребителей в течение 120 дней), и достигнута предварительная договоренность о порядке использования резервов одних стран в интересах других партнеров²³. Это было сделано весьма оперативно и не на двусторонней основе, а с использованием коллективных механизмов сотрудничества в рамках ЕС.

Этот пример демонстрирует возможность распространения механизма. Я бы назвал его спин-эффектом наднационального механизма, заключающимся в том, что существование и надежность функционирования наднационального механизма в одних областях позволяет с большей легкостью внедрять его в смежные области, особенно в случаях, когда возникает острая потребность в быстрых и эффективных коллективных действиях. В противном случае для выработки совместной позиции ЕС по различным аспектам энергетики понадобились бы десятилетия.

Необходимо отметить, что реальные и возможные перебои с поставками нефти и газа из России через территорию Украины и Беларуси стали дополнительным фактором неопределенности для ЕС в стратегическом планировании энергообеспечения стран Союза. Как известно, роль поставок из России высока. Так, в настоящее время Россия обеспечивает 26% потребностей ЕС по газу, а к 2010 г. этот показатель может составить уже 33%²⁴. Как следствие, можно прогнозировать увеличение

²¹ “Energy Policy is not only about legislation, but also about communicating, hearing, and bringing together all stakeholders.”, said Energy Commissioner, Andris Piebalgs (www.europa.eu.int). 05.02.2007.

²² European citizens in favor of a European Energy Policy. Eurobarometer survey. IP/06/66. Brussels, 24 January 2006.

²³ The EU agrees on a joint action to tackle disruptions in oil supplies from Russia. Press release IP/07/34. Brussels, 11 January 2007.

²⁴ Из интервью А. Медведева, руководителя экспортного подразделения компании «Газпром». Euronews. 06.02.07.

заинтересованности стран Союза в выработке именно совместной политики наднационального уровня.

Недавно присоединившиеся к ЕС страны ЦВЕ, далеко не всегда готовые к передаче национальных компетенций на наднациональный уровень в других областях, могут оказаться в фарватере сторонников выработки политики именно на уровне ЕС. Более сильная, чем у 15 стран ЕС, зависимость этих новых стран-членов Союза от поставок энергоносителей из России делает их объективно более заинтересованными в формировании коммунитарной политики в этой области. Показательным в этом смысле является следующий факт. В августе 2006 г. российский поставщик нефти компания «Транснефть» сделала заявление о возможном закрытии изношенной в течение 42 лет эксплуатации ветки нефтепровода «Дружба-1» после случившейся на этом участке в июле того же года аварии. После этих событий крупнейшая польская нефтяная компания «Орлен» обратилась в правительство Польши с просьбой инициировать процесс выработки в ЕС более действенной энергетической политики, в рамках которой ЕС мог бы помогать странам, испытывающим перебои с поставка-

ми энергоносителей²⁵. Эта позиция разделяется и другими странами-новичками, что позволяет прогнозировать усиление активности ЕС на этом направлении.

Следует также учитывать многие аспекты других направлений политики ЕС, которые прямо или косвенно связаны с энергетикой. Например, в рамках новой стратегии последнего времени российские энергетические компании, желающие приобрести предприятия энергетического сектора в ЕС, сталкиваются с политикой конкуренции ЕС, накладывающей определенные ограничения на приобретение предприятий в ЕС. Но эта обширная и новая тема – предмет отдельного исследования.

Анализ рассмотренных многочисленных мероприятий в сфере энергетики, которая по-прежнему остается преимущественно областью национального контроля, показывает, как много делается в последнее время именно на уровне ЕС в этой важной сфере. Внимательное изучение происходящих изменений позволяет сделать вывод, что в настоящее время происходит активное формирование энергетической политики ЕС как инструмента обеспечения коллективных интересов стран ЕС.

²⁵ The Moscow Times. 25 August 2006 г.