DOI: 10.17976/jpps/2022.03.06

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ЕС И ЕЕ ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ

Ю.В. Боровский, О.В. Шишкина

БОРОВСКИЙ Юрий Викторович, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры Международных отношений и внешней политики России, МГИМО МИД России, Москва, email: yuribor@mail.ru; **ШИШКИНА Ольга Владимировна**, кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры Международных отношений и внешней политики России, МГИМО МИД России, Москва, email: o.shishkina@inno.mgimo.ru

Боровский Ю.В., Шишкина О.В. 2022. Энергетическая политика ЕС и ее движущие силы. *Полис. Политические исследования*. № 3. С. 67-79. https://doi.org/10.17976/2022.03.06

Статья поступила в редакцию: 26.10.2021. Принята к публикации: 25.02.2022

Аннотация. Энергетический кризис, начавшийся в Европейском союзе осенью 2021 г. и обострившийся в марте 2022 г., в очередной раз продемонстрировал, насколько остро стоит проблема стабильного и доступного энергоснабжения. Имевшиеся в распоряжении ЕС механизмы кризисного реагирования не позволили ему оперативно ответить на ситуацию, хотя новый скачок цен на энергоресурсы был вызван, по сути, "старыми" причинами, знакомыми ему по событиям 1970-1980-х и середины 2000-х годов – дефицитом ресурсов и политической нестабильностью в регионе, откуда ведутся основные поставки. Новым стало то, что парадоксальным образом энергетическая политика ЕС, которая должна была не допустить кризиса или, как минимум, сгладить его, напротив, внесла свою лепту в усугубление положения. В этом контексте авторы прослеживают, какие движущие силы стоят за развитием энергетической политики стран – участниц евроинтеграции и, исходя из этого, поясняют, почему, имея хронический дефицит энергоресурсов, ЕС планомерно отказывался от долгосрочных контрактов с поставщиками и призывал страны-члены снижать долю атомной энергии, а в условиях постпандемийного роста спроса на энергоресурсы на мировых рынках и небывалого увеличения цен на них предпринял выглядящие нелогичными шаги: отказался от запуска построенного газопровода "Северный поток – 2", был готов закупать дорогостоящий СПГ у альтернативных поставщиков и продолжать оплачивать развитие ненадежных и дорогостоящих возобновляемых источников энергии в условиях, когда цена газа на спотовых биржах достигала рекордных показателей. Для выявления движущих сил применяются основополагающие теории международных отношений (реализм, либерализм, социальный конструктивизм, неомарксизм), а также теории европейской интеграции (межправительственный подход, неофункционализм, институционализм, теория коммуникации), позволяющие взглянуть на процессы внутри интеграционного объединения и принять во внимание наднациональный фактор при принятии решений. Рациональный подход при определении движущих сил и их действий по достижению целей энергетической политики, предлагаемый реализмом и либерализмом, а также неофункционализмом и некоторыми другими теориями, не находит своего подтверждения в практических шагах, предпринимаемых ЕС в сфере энергетики в момент кризиса 2021-2022 гг. Теории, берущие за основу социальный подход – социальный конструктивизм, неомарксизм и др., – дают более логичное объяснение решений, принимаемых в ЕС.

Ключевые слова: энергетическая политика, энергетика, ЕС, Европейский союз, энергетическая безопасность, теории международных отношений, теории европейской интеграции.

Проблемное поле развития энергетической политики единой Европы

За время существования проекта евроинтеграции у его участников сложилось понимание стоящих перед ними целей и задач в сфере энергетики. Как правило, они определяются формулой "безопасная, доступная и чистая энергия". Хотя энергетика заложила основу для развития европейской интеграции, сама она, за исключением угольной промышленности и атомной энергетики, *изначально не вошла в сферу совместной компетенции наднациональных институтов и стран – членов европейских сообществ*, хотя и оказывалась регулярно в повестке дня объединенной Европы, в энергобалансе которой со второй половины XX в. доминировали дефицитные для большинства интегрировавшихся государств нефть и газ. В 1960-1970-х годах в преддверии и на фоне двух мировых нефтяных кризисов была полностью осознана необходимость совместного обеспечения *энергетической безопасности или безопасного энергоснабжения, под которыми в Европе стали понимать бесперебойные, достаточные по объему и приемлемые по цене поставки энергоносителей*. Позднее, после российско-украинских газовых споров 2000-2010-х годов, на время лишивших европейских потребителей голубого топлива, ЕС был вынужден обратить внимание и на безопасность поставок газа. Как результат, в 1970-2010-х годах страны ЕЭС/ЕС по предложению Комиссии реализовали комплекс *совместных мер защитного характера* для преодоления этих вызовов[1].

В середине 1980-х годов еще один аспект энергетики оказался в повестке дня интеграционного развития в связи с активизацией строительства единого европейского рынка[2]. Стало очевидным, что для выравнивания условий экономической деятельности во всех странах – участницах интеграционного процесса необходим *внутренний энергетический рынок*. Интересно, что меры по либерализации энергетического рынка и развитию энергетической инфраструктуры параллельно способствовали укреплению энергетической безопасности единой Европы [Деденкулов 2015].

Обеспечение экологически чистого и климатически нейтрального[3] *энергоснабжения Союза* стало фигурировать в европейской повестке дня с 1970-х годов[4], отчетливо закрепилось там в 1990-е годы, а в XXI столетии довольно быстро стало мейнстримом [Кавешников 2015]. Экономически развитые государства все больше обращали внимание не только на поддержание высокого уровня экономического развития, но и на качество жизни граждан и состояние окружающей среды, в том числе с учетом возможных долгосрочных последствий. С 1990-х годов ЕС активно участвует в общемировых инициативах по вопросам

[1] См., в частности: The energy programme of the European communities, 04.10.1979. http://aei.pitt.edu/32880/1/COM_(79)_527_final.pdf; European Energy Security Strategy: Communication from the Commission to the European parliament and the Council, 28.05.2014. http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/european-energy-security-strategy.pdf (accessed 14.09.2021).

[2] Communication from the Commission to the Council of 18 April 1988 on the internal energy market, Vol. 1988/0074. http://publications.europa.eu/resource/cellar/bd5ce3f6-2b7c-11e7-9412-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1 (accessed 16.09.2021).

[3] Связь климатической и энергетической проблематики обусловлена тем, что производство, транспортировка, переработка, а также потребление ископаемого углеродного топлива генерируют около 80% антропогенных выбросов углекислого газа (CO2), доля которого в парниковых газах, влияющих на климат, превышает 75%.

[4] Community energy policy objectives for 1985: Communication from the Commission to the Council, 27.11.1974. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51974DC1960&from=EN (accessed 12.01.2021).

экологии[5], а с начала XXI в. в рамках региональной интеграции разрабатывает меры по повышению энергоэффективности, увеличению доли возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в энергобалансе и сокращению парниковых газов[6]. Но и эти меры содействуют повышению уровня энергетической безопасности.

Со вступлением в силу Лиссабонского договора в 2009 г. *энергетика была отнесена к совместной компетенции наднациональных органов ЕС и государств-членов*. До этого все решения, принятые на уровне Сообщества и Союза, формально носили добровольно-рекомендательный характер, за исключением тех, что касались угольной промышленности, атомной энергетики и внутреннего энергетического рынка, являющегося частью Европейского единого рынка или экономического трека европейской интеграции. С 2009 г. Европейский парламент и Совет ЕС приобрели право принимать решения в сфере энергетической политики. Однако страны-члены сохранили за собой право распоряжаться внутренними энергетическими ресурсами, определять энергетический баланс и источники импорта, а также самостоятельно устанавливать налоги в энергетической сфере.

Энергетика сохранила приоритетность в работе составов Еврокомиссии 2010-2014, 2014-2019 гг., в первую очередь в контексте их усилий по завершению создания устойчивого к шокам внутреннего энергетического рынка и повышению экологичности энергетического сектора. При этом Энергетический союз[7], созданный при комиссии Ж.-К. Юнкера в феврале 2015 г., консолидировал действия Брюсселя вокруг пяти приоритетов[8], а представленный комиссией У. фон дер Ляйен в декабре 2019 г. "Европейский зеленый курс"[9] продолжил смещение акцентов в пользу чистого энергоснабжения, повысив при этом амбициозность задач. Пандемия коронавируса, накрывшая Европу в 2020 г., неожиданно быстрое восстановление мировой экономики в 2021 г., неблагоприятные погодные условия для выработки возобновляемой энергии и разрастание кризиса вокруг и на Украине в конце 2021 – начале 2022 г. создали принципиально новые условия для реализации энергетической политики ЕС. Неожиданно проявились просчеты целеполагания, рассогласованность действий стран-членов и нерациональная политизированность принимаемых решений[10].

ВЗГЛЯД С ПОЗИЦИЙ ОСНОВНЫХ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПАРАДИГМ

Исходя из *реалистской парадигмы,* государства видят в энергетике источник своей (политической) силы или, напротив, слабости в международном

[5] В 1993 г. ЕС стал стороной Рамочной конвенции ООН об изменении климата, в 1998 г. подписал Киотский протокол, а в 2016 г. – Парижское соглашение по климату.

[6] В 2007 г. в ЕС был представлен первый Пакет мер по климату и энергетике (The Climate and Energy Package); в 2016 г. – пакет "Чистая энергия для всех европейцев" (The Clean Energy for All Europeans Package), в 2019 г. – "Европейский зеленый курс" (European Green Deal).

[7] Energy union package. A framework strategy for a resilient energy union with a forward-looking climate change policy, 25.02.2015. https://www.eea.europa.eu/policy-documents/com-2015-80-final (accessed 14.01.2021).

[8] Энергетическая безопасность, завершение создания внутреннего энергетического рынка, энергоэффективность, декарбонизация, исследования и инновации в энергетическом секторе.

[9] The European green deal. Communication from the commission to the European parliament, 11.12.2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf (accessed 24.09.2020).

[10] Костюк С. Медленный газ: Европа обвинила Россию в обострении энергетического кризиса. *IZ.ru*, 15.01.2022. https://iz.ru/1277664/stepan-kostiuk/medlennyi-gaz-evropa-obvinila-rossiiu-v-obostrenii-energeticheskogo-krizisa (accessed 01.03.2022).

контексте [Morgenthau, Thompson, Clinton 2005; Luft, Korin 2009]. При этом задача-минимум любой страны, критически зависимой от импорта энергии, – эффективная защита от потенциальных энергетических рисков, а задача-максимум – достижение энергетической независимости или энергетического суверенитета за счет любых доступных альтернативных источников энергии [Schelly, Bessette et al. 2020]. В свою очередь, государства с избыточными энергоносителями получают рычаги влияния на международные отношения [Luft, Korin 2009]. При этом приверженцы неореализма допускают относительную включенность государств в международные структуры [Waltz 1979] и при наличии общих угроз безопасности указывают на возможность сотрудничества [Morgenthau, Thompson, Clinton 2005] через создание альянсов для балансирования (*balancing*) или примыкания (*bandwagoning*) [Walt 1985: 18].

В соответствии с положениями "наступательного" [Mearsheimer 2001; Lobell 2010] и "оборонительного" реализма [Waltz 1979; Худайкулова 2020] в области энергоснабжения государства могут придерживаться либо оборонительной, либо наступательной линии поведения. Оборонительная, очевидно, касается стран-импортеров, которые склонны резервировать дефицитные импортные энергоносители на крайний случай; диверсифицировать источники и маршруты их поставки; искать им доступную альтернативу; заниматься энергосбережением; принимать "защитные" законы; формировать альянсы для совместного нивелирования энергетических угроз и т.д. Наступательная – может быть свойственна как государствам-импортерам, так и государствам-экспортерам. Они могут вводить запрет на поставку или покупку энергоносителей; пытаться силовым путем получить доступ к внешним источникам энергии; применять санкции в отношении ТЭК других стран; заниматься льготным или дискриминационным энергоснабжением своих внешнеполитических партнеров или соперников (санкции Запада в отношении ТЭК России в 2014-2022 гг., льготное энергоснабжение Беларуси со стороны РФ в 1991-2022 гг. и др.).

При такой трактовке роли энергетики в международных отношениях энергетическая политика стран объединенной Европы объяснима рационально следующим образом. В непредсказуемой и хаотичной внешней среде второй половины XX в. – первых десятилетий XXI в., где каждый из участников стремится применить любые имеющиеся у него инструменты, чтобы оказывать давление на других и продвигать свои национальные интересы, страны – участницы интеграции чувствовали и продолжают чувствовать себя вдвойне уязвимыми, поскольку неизменно находятся в критической зависимости от импорта углеводородов[11]. Они также не могут в полной мере проецировать свою силу и власть на международной арене и стремятся это преодолеть. В духе оборонительного подхода ими принимаются меры защитного характера. Так, с 1970-х годов в ЕЭС были внедрены механизмы кризисного реагирования на случай прерывания поставок углеводородов; предприняты усилия в области диверсификации нефтегазовых поставок и развития альтернативной энергетики; повышена координация на международной арене при решении энергетических проблем. Даже в благоприятных для стран ЕЭС энергетических условиях второй половины 1980-х – 1990-х годов, когда

[11] Доля углеводородов в энергобалансе ЕС – более 60%, из них свыше 90% имеют импортное происхождение, 2020 г. См.: BP Statistical Review of World Energy 2021. https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf (accessed 22.09.2021).

цены на дефицитные для них энергоресурсы были низкими, формирование внутреннего энергетического рынка имело целью не только снизить издержки и повысить конкуренцию на внутреннем рынке для дальнейшего снижения цен, но и обеспечить энергетическую безопасность Сообщества[12]. Принятые впоследствии меры на этом направлении (директивы и регламенты Третьего энергетического пакета (ТЭП), создание трансграничных спотовых биржевых площадок по торговле газом и др.) серьезно ограничили экономические и политические возможности внешних экспортеров, которые были заинтересованы в контроле над всем производственным циклом (от добычи ресурсов до их поставок населению) и в долгосрочных контрактах, гарантирующих спрос и позволяющих планировать геологоразведку и добычу ресурсов.

В духе наступательного подхода страны объединенной Европы стремятся перестроить европейское и глобальное энергопотребление так, чтобы в нем углеводороды не играли центральной роли. Для этого они могут использовать любые предлоги, в том числе борьбу с климатическим кризисом [Yergin 2020]. Наверное, неслучайно страны ЕС поставили перед собой долгосрочную цель достичь экологически чистого и климатически нейтрального энергоснабжения к 2050 г., что означает поэтапный практически полный отказ от потребления дефицитного углеродного топлива (в том числе импортного). Достижение энергетической независимости решает проблему энергетической безопасности со всеми связанными с ней политическими рисками.

С позиций политического реализма начало формирования в 2015 г. Энергетического союза ЕС вполне можно считать альянсом по совместному нивелированию энергетических угроз, а "Европейский зеленый курс" – увязанными с экологической повесткой усилиями Союза по достижению энергетической независимости. В целом можно сказать, что *в контексте реалистской парадигмы основными движущими силами развития энергетической политики стали государства-члены*, у которых совпали национальные интересы при возникновении реальной угрозы их энергетической безопасности, а формирование внутреннего энергетического рынка и переход на экологически чистое и климатически нейтральное энергоснабжение фактически стали дополнительными новыми механизмами для решения проблемы безопасности.

Для представителей *либеральной парадигмы* энергетика в международном контексте – это, с одной стороны, поле для широкого и взаимовыгодного сотрудничества, а с другой – сфера экономических отношений, которая должна развиваться в логике свободного рынка [Keohane 2005; Bloom 2017]. Государственное (или наднациональное как в случае с ЕС) вмешательство в энергетику допускается либералами, но только для развития и защиты рыночных отношений, представляющих собой безусловное благо [Luft, Korin 2009]. Кроме того, такое сотрудничество по энергетическим вопросам важно и с точки зрения демонстрации способности стран договариваться между собой ради мира и безопасности, которые ценны сами по себе [Худайкулова 2020; Koremenos, Lipson, Snidal 2001].

Таким образом, с позиций либерализма энергетическая политика ЕЭС/ЕС мотивирована желанием стран-членов строить единый внутренний рынок, защищенный от политически мотивированных действий экспортеров,

[12] Communication from the Commission to the Council of 18 April 1988 on the internal energy market, COM (88) 238. http://publications.europa.eu/resource/cellar/bd5ce3f6-2b7c-11e7-9412-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1 (accessed 16.11.2020).

монопольного или олигопольного влияния внутренних и внешних игроков, а также работающий по общим правилам свободной конкуренции. При этом каждая цель энергетической политики ЕС может трактоваться сквозь призму создания "полезных" взаимозависимостей, институтов и режимов взаимодействия стран ЕС и их внешних партнеров [Pardo Sauvageot 2020].

Действительно, если проследить конкретные действия ЕС, то с конца 1990-х годов он инициировал около 20 энергодиалогов с ключевыми поставщиками и потребителями энергии – с ОПЕК, Россией (заморожен в 2014 г. из-за политических разногласий по Украине), Норвегией, Алжиром, США, Японией, Бразилией, Индией, Турцией и др. ЕС подключен к решению энергетических вопросов в рамках "Группы семи", "Группы двадцати", Международного энергетического форума; вовлечен в климатические переговоры и инициативы по линии ООН; развивает тесное сотрудничество со странами Юго-Восточной Европы в рамках Энергетического сообщества. Что касается *движущих сил развития энергетического взаимодействия, то с позиций либерализма это тоже государства*. Они действуют все так же рационально, но мотивируют свои действия необходимостью достичь при помощи институциональных мер общих благ: коллективной энергетической безопасности, господства свободного рынка в сфере энергетики и сохранения чистой окружающей среды. Так возникает коллективная политика как устойчивый механизм для комплексного решения энергетических проблем.

Социальный конструктивизм представляет собой принципиально иной взгляд на международные отношения. Его представители исходят из того, что основные характеристики международных отношений являются продуктом субъективной интерпретации реальности конкретными участниками международных отношений в конкретный период времени [Buzan, Wæver 2003]. Это означает, что социальные конструктивисты предлагают смотреть на энергетическую политику ЕЭС/ЕС глазами самих европейцев – сквозь призму их восприятия приоритетов, угроз и вызовов в сфере энергетики в отдельно взятый период времени, и именно граждане стран-членов, элиты и рядовые европейцы выступают в роли движущей силы, которая привела к развитию энергетической политики единой Европы [Natorski, Herranz Surrallés 2008]. Следуя этой логике, энергетическая безопасность, внутренний рынок и экологизация энергетического сектора важны для представителей наднациональных структур Брюсселя и стран ЕС, если они их для себя обозначили в силу реакции на внешнюю среду или других обстоятельств.

Отдельная область конструктивистской мысли – концепция секьюритизации. Под последней понимается процесс, в ходе которого некий вопрос, явление или актор политизируются и начинают восприниматься государствами, группой государств или иными международными игроками (в том числе на уровне отдельных индивидов) в качестве угрозы их безопасности [Buzan, Wæver 2003]. При этом проблемные рамки безопасности отнюдь не ограничиваются военной сферой и могут расширяться, охватывая разные области, включая, например, экономику, энергетику или экологию [Buzan, Hansen 2009; Özcan 2013; Heinrich, Szulecki 2019].

Вопросы энергоснабжения, бесспорно, секьюритизировались в ЕЭС еще в 1970-х годах на фоне двух первых мировых нефтяных кризисов. С годами риски, связанные с надежностью и ценовой приемлемостью импорта нефти, не утратили своей актуальности в ЕЭС и ЕС, а в 2000-2010-х годах европейцы уже рассматривали как угрозу и поставки импортного газа – в особенности российского, транспортируемого в значительной части через территорию Украины.

Произошло это на фоне противоположных оценок тенденций внутриполитического развития Украины, российско-украинских газовых конфликтов 2006 и 2009 гг. и углубления политических противоречий Москвы и Киева в 2014 г. и последующие годы. Подозрения в скрытых враждебных целях внешней политики России и осуждение тенденций ее внутриполитического развития со стороны Брюсселя привели к тому, что поставки энергоресурсов все чаще рассматривались с позиций секьюритизации в качестве инструмента давления Москвы на Киев и Брюссель [Eyl-Mazzega 2019; Aoun 2015: 6].

Вместе с тем цель создания энергетического рынка все же следует толковать скорее как стремление граждан (и промышленных предприятий) снизить высокие расходы на энергию и устранить дисбалансы. То же самое можно сказать и о переходе объединенной Европы на экологически чистое и климатически нейтральное энергоснабжение. В этом случае, вероятно, имеет место воздействие на общества стран – членов ЕС глобального тренда на экологизацию, усиленно продвигаемого с 1970-х годов многочисленными западными неправительственными организациями, общественными активистами и представителями научного сообщества [Boykoff 2011].

Таким образом, с позиций конструктивизма именно граждане единой Европы, в том числе работающие в наднациональных структурах, формируют общее восприятие вопросов энергетики и выступают в роли движущих сил энергетической политики. Секьюритизация энергетики приводит к тому, что эта сфера начинает восприниматься как относящаяся к безопасности, и в этом контексте принимаемые решения должны соответствовать критерию обеспечения безопасности ЕС. В условиях, когда Россия воспринимается Брюсселем как "ключевой стратегический вызов"[13], поставки энергоресурсов из России позиционируются как угроза безопасности, которую надо снижать. Сокращение предложения, рост цен на рынке, замедление экологизации (например, из-за компенсации газа углем) воспринимаются как неизбежное зло и цена, которую в безвыходной ситуации надо заплатить за безопасность.

С близких к социальным конструктивистам позиций оценивают развитие международного энергетического взаимодействия *неомарксисты*. Как и конструктивисты, они отталкиваются от социально обусловленного подхода и, подобно реалистам, видят в государствах основных субъектов международных отношений, однако в отличие от первых и вторых предлагают рассматривать восприятие целей государствами сквозь призмы национальной и общемировой социальной и классовой структуры. Так, неомарксисты делают акцент на роль транснациональных корпораций в международных отношениях и их влияние на национальные интересы государств [Hardt, Negri 2000]. В таком ключе для выявления движущих сил европейской интеграции в сфере энергетики следует обратить внимание на взаимодействие представителей крупного европейского и мирового бизнеса ("глобального капитала") с государственными структурами интегрирующихся стран. Отталкиваясь от положений неомарксистской мир-системной теории [Amin 1977; Wallerstein 2004], объясняющей международные отношения стремлением "мирового центра", т.е. развитых государств, закрепить свое доминирование и эксплуатировать "периферию" – развивающиеся государства, можно сделать выводы еще и о наличии энергетического

[13] Shared vision, common action: a stronger Europe. A global strategy for the European Union's foreign and security policy, 2016. P. 33. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf (accessed 15.03.2022).

мотива, сплачивающего страны – члены ЕС. При такой логике относящие себя к "мировому центру" европейские государства должны действовать сообща для достижения коллективно сформулированных целей энергетической политики, так как это способствует укреплению их доминирования над "периферией" (и эксплуатации ресурсов "периферии"). Таким образом, неомарксистские теории ищут движущие силы развития энергетической политики объединенной Европы в среде крупного европейского/транснационального бизнеса и в разделении стран мира на центр и периферию.

ВЗГЛЯД С ПОЗИЦИЙ ТЕОРИЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Теории европейской интеграции позволяют учесть наднациональный фактор при принятии решений по вопросам энергетической политики ЕС. Так, согласно *межправительственному подходу*, государства, участвующие в интеграции, сохраняют способность сопротивляться передаче своих полномочий на наднациональный уровень. Фактически расширение полномочий наднациональных институтов в интеграционном проекте происходит в том случае, если это отвечает национальным интересам вовлеченных государств. Последние постоянно находятся в состоянии "торга" (*bargaining*) друг с другом, а также с интеграционным центром [Hoffmann 1966]. Приверженцы либерального межправительственного подхода дополнили эту логику идеей о том, что сначала происходит формирование предпочтений государств под воздействием их внутриполитического ландшафта, затем – "торг" с другими участниками интеграции, а в завершение для реализации достигнутых договоренностей полномочия передаются наднациональным институтам, которые повышают авторитетность взаимных обязательств [Moravcsik 1993].

Если рассматривать энергетическую политику объединенной Европы в логике либерального межправительственного подхода, то основными движущими силами политики следует считать страны – участницы интеграции. Они столкнулись с вызовами в сфере энергетики и сформировали устойчивые предпочтения: обеспечение энергетической безопасности, формирование единого внутреннего энергетического рынка, переход на экологически чистое и климатически нейтральное энергоснабжение. При этом "торг" изначально шел по вопросам либерализации и развития инфраструктуры энергетического рынка, а также по эколого-энергетическим целям. Безопасность, понимаемая как безопасность поставок, будучи более чувствительной сферой, оставалась в ведении национальных государств. В результате "торга" по Маастрихтскому договору 1992 г. ЕС получил компетенции в сфере трансъевропейской энергетической инфраструктуры и расширил работу на экологическом направлении. Безопасность поставок энергоресурсов была включена в число целей энергетической политики ЕС в 2007 г. при подписании Лиссабонского договора. Этому способствовали расширения ЕС на восток 2004 и 2007 гг. и российско-украинские газовые кризисы. Высокозависимые от российских поставок газа новые страны-члены выступили в роли движущих сил энергетической политики (по всем ее целям) [Ведерников 2020], а старые страны-члены оказались напуганы приостановкой поставок и также предпочли отходить от двусторонних долгосрочных соглашений с поставщиками.

В соответствии с теорией *неофункционализма*, интеграционный процесс со временем обретает собственную динамику и логику развития. Интеграция на региональном уровне происходит в результате взаимодействия различных

игроков – как национальных, так и особенно наднациональных, которые инициируют создание коалиций участвующих в интеграции государств и их бюрократий. Решения принимаются рациональными игроками, которые руководствуются своими политическими и иными интересами, учатся на своем опыте коллективного принятия решений и могут с течением времени менять свои предпочтения [Haas 1964: 68]. Центральным для неофункционального подхода считается "эффект перелива" (*spillover effect*). Он может быть *функциональным*, когда реализация поставленной цели становится очевидно невозможной без распространения интеграции на сопредельные сферы; *политическим*, когда национальные элиты приходят к мнению, что проблемы не могут быть решены на национальном уровне и, следовательно, выступают за расширение интеграции, а также *культивированным*, когда уже наднациональные институты стремятся расширить свои полномочия и таким образом способствуют углублению интеграции [Lindberg 1963; Haas 1961; Tranholm-Mikkelsen 1991].

В формировании энергетической политики единой Европы можно увидеть проявления сразу трех видов "переливов". Во-первых, в середине 1980-х годов участники европейской интеграции пришли к выводу, что построить Европейский единый рынок невозможно без охвата им энергетической сферы. В итоге в декабре 1985 г. был принят Единый европейский акт, который открыл путь к формированию Европейского единого рынка, а в сентябре 1986 г. в своей резолюции Совет ЕЭС поставил цель создать внутренний энергетический рынок Сообщества. Во-вторых, страны – участницы интеграции постепенно убедились в том, что сложно или как минимум неэффективно решать энергетические проблемы, в том числе связанные с экологической и климатической тематикой, исключительно на национальном уровне, особенно те из них, которые касаются обеспечения энергетической безопасности, а также перехода на экологически чистое и климатически нейтральное энергоснабжение. В Лиссабонском договоре (2007) все вопросы энергетики (а не только касающиеся угольной промышленности, атомной энергетики и внутреннего энергетического рынка) были впервые отнесены к совместной компетенции ЕС и государств-членов. В-третьих, начиная с конца 1960-х годов Комиссия ЕЭС, впоследствии – ЕС, была главным лоббистом распространения европейской интеграции на вопросы энергоснабжения, что во многом было обусловлено ее желанием расширить свои полномочия в рамках Сообщества и Союза. Таким образом, неофункционализм объясняет развитие энергетической политики деятельностью рационально мотивированных движущих сил: бюрократией наднациональных институтов, которые мотивированы необходимостью завершить интеграцию в смежных секторах в соответствии с их компетенцией и расширить свои полномочия, а также национальных элит, убежденных в невозможности достичь поставленных целей без дальнейшей передачи полномочий наднациональным институтам. Приоритетность целей энергетической политики при этом особой роли не играет.

Институционализм подчеркивает роль наднациональных интеграционных институтов, которые с течением времени начинают оказывать определяющее воздействие на поведение создавших их государств. Институционализм может иметь разные интерпретации [Pollack 2005]. Согласно *рациональному институционализму*, предпочтения государств – участников интеграции меняются под воздействием установленного процедурного порядка работы, а итоговое решение является "наименьшим общим знаменателем" [Scharpf 1997]. Исходя из *исторического институционализма*, принятие участниками

текущих решений определяется более ранней практикой или историей их успешного взаимодействия[14].

В логике рационального институционализма участники евроинтеграции, накапливая опыт взаимодействия в рамках Сообщества/Союза, делегировали на общеевропейский уровень решение новых вопросов, в том числе касающихся энергетики, что в итоге привело к формированию энергетической политики ЕС. И хотя по состоянию на начало 2020-х годов процесс еще продолжается, можно с уверенностью говорить, что роль наднационального Брюсселя как движущей силы в достижении всех трех целей энергетической политики ЕС становится все более определяющей. Формирование энергетической политики ЕС происходит постепенно, дозированно, и это свидетельствует о том, что каждый новый шаг на этом направлении является "наименьшим общим знаменателем", устраивающим всех участников, но не соответствующим в полной мере интересам каждого из государств.

Исходя же из исторического институционализма, можно сказать, что движущие силы – участники европейской интеграции, принимая решения о переходе Евросоюза на экологически чистое и климатически нейтральное энергоснабжение, отталкиваются от более раннего опыта взаимодействия в энергетической сфере, связанного с обеспечением энергетической безопасности и строительством внутреннего энергетического рынка[15].

Согласно положениям *теории коммуникации*, тесное экономическое взаимодействие в сфере производства товаров и услуг делает более высоким запрос на расширение контактов. Со временем устойчивая коммуникация превращает общность индивидов в общество, способное к политической самоорганизации, обладающее едиными знаниями, культурой и ценностями, а также готовое к формированию общих подходов и солидарному решению возникающих вызовов и проблем [Deutsch 1966; Weichlein 2012]. По мере углубления экономической интеграции в рамках ЕОУС, Евратома, ЕЭС и ЕС у граждан вовлеченных европейских стран не только росло ощущение, что они являются единым европейским народом с общей судьбой и ценностями, но и вырос запрос на расширение коммуникации, призванный распространить экономическую кооперацию на новые сферы с учетом актуальных приоритетов, вызовов и угроз. Дискуссия о единых подходах европейцев к энергетической безопасности была запущена с конца 1960-х годов[16] и пришла к принятию конкретных шагов на уровне всего Союза. Коммуникация в ЕС по экологическим и климатическим аспектам энергоснабжения началась позднее, в 1990-х годах, но она также шла очень активно и привела к включению этих аспектов в долгосрочные дорожные карты энергетической политики ЕС.

Некоторые выводы

Развитие энергетической политики ЕС происходило в условиях международных политико-экономических кризисов, которые демонстрировали уязвимость европейских, преимущественно энергодефицитных государств.

[14] Речь здесь идет об "эффекте колеи" – *path dependency* [Pierson 1996].

[15] Как Евросоюз планирует отказываться от российских газа, нефти и угля. *РБК*, 10.03.2022. https://www.rbc.ru/business/10/03/2022/6228745b9a79475abc907aca (accessed 12.03.2022).

[16] First guidelines for a Community energy policy (memorandum presented by the Commission to the Council on 18 December 1968). COM (68) 1040. http://aei.pitt.edu/5134/1/5134.pdf (accessed 12.09.2020).

При этом реализм и либерализм объясняют это развитие рационально, а социальный конструктивизм и неомарксизм считают его социально обусловленным, зависящим от фазы развития европейских государств. Аналогичным образом теории европейской интеграции могут давать рациональное (например, межправительственный подход, классический неофункционализм, рациональный институционализм) и социальное (например, исторический институционализм) толкование происходящих процессов. В целом развитие энергетической политики стало результатом как особых внешних условий, так и внутренней ситуации в странах-участницах.

В зависимости от рационального или социального подхода главными инициаторами развития энергетической политики становились разные движущие силы: государства, мотивируемые национальными интересами, выгодами от сотрудничества или рисками; национальные общества, которые определенным образом осмысливают условия внешне- и внутриполитической среды; формирующееся единое европейское общество, которое выдвигает свои требования к интеграционному объединению; наднациональные институты и бюрократия, мотивируемые не только заявленными целями энергетической политики ЕС, но и собственным стремлением к наращиванию полномочий; различные внутригосударственные игроки, ТНК и др.

С 2007 г., когда энергетическая политика была отнесена к совместной компетенции ЕС и государств-членов, наибольшую инициативу начала проявлять Европейская комиссия, которая продвигала свое видение решений в сфере энергетики. При этом само понимание целей энергетической политики осталось неизменным с 1970-х годов – обеспечение безопасной, доступной и чистой энергии. Комиссия документально закрепила понимание задач и методов их достижения: обеспечение безопасности поставок через формирование внутреннего энергетического рынка и переход на экологически чистое и климатически нейтральное энергоснабжение к 2050 г.

Энергетический кризис, с которым ЕС столкнулся в 2021 г., полностью изменил условия реализации энергетической политики. Меры по снижению доли углеводородов и отказа от атомной энергетики уже были частично реализованы, а альтернативные источники оказались еще не способны компенсировать традиционные. Переговоры с возможными новыми поставщиками в сжатые сроки результатов не дали. После обострения украинского кризиса в конце 2021 г. и начала российской спецоперации на Украине в 2022 г. восполнение дефицита ресурсами из России (запуск достроенного "Северного потока – 2") или на российских условиях (оплата через рублевые счета) ЕС посчитал противоречащим проводимой им политике санкционного давления на Россию. Такое развитие событий демонстрирует значимость в ЕС фактора общественного восприятия при принятии решений. Соответственно, при рассмотрении энергетической политики ЕС и ее движущих сил следует обратить внимание на теории, исходящие из социального подхода, а при проведении внешней политики в отношении ЕС – на инструменты, которые позволяют влиять на восприятие.

Если оставаться в рамках рационального подхода, то разные силы в ЕС заинтересованы в энергетической безопасности: для государств это вопрос еще и национальной безопасности, для граждан – жизненная необходимость, для ТНК – обязательное условие устойчивого и прогнозируемого развития. Не менее важна энергетическая безопасность для наднациональных институтов и бюрократии, которые через решение вопросов энергетики могут повысить свой авторитет в глазах граждан стран-участниц и ослабить евроскептицизм.

В свою очередь, создание внутреннего энергетического рынка и экологизация смогут внести свой вклад в обеспечение энергобезопасности, а также снизить цены на энергию, повысить качество жизни и стимулировать экономику.

DOI: 10.17976/jpps/2022.03.06

THE EU'S ENERGY POLICY AND ITS DRIVING FORCES

Yu.V. Borovsky[1], O.V. Shishkina[1]

[1] MGIMO University. Moscow, Russia

BOROVSKY, Yury Victorovich, Cand. Sci. (Hist.), Associate Professor, Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO University, email: yuribor@mail.ru; **SHISHKINA, Olga Vladimirovna,** Cand. Sci. (Polit. Sci.), Associate Professor, Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO University, email: o.shishkina@inno.mgimo.ru

Borovsky, Yu.V., & Shishkina, O.V. (2022). The EU's energy policy and its driving forces. *Polis. Political Studies*. No. 3. P. 67-79. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2022.03.06

Received: 26.10.2021. Accepted: 25.02.2022

Abstract. The energy crisis, which the EU faces since Autumn 2021 and especially dramatically since March 2022, has once again brought up the issue of stable and affordable energy supply. The mechanisms of crisis management at the EU's disposal did not allow it to react to the situation effectively, although the new energy resources price spike was caused by 'old' reasons, known to the EU from its experience of 1970-1980s: the resources deficit and political instability in the supplier region. What was new was that paradoxically, the EU energy policy, instead of preventing or at least smoothing the crisis, made it worse. The authors consider the driving forces that stand behind the development of EU energy policy and, proceeding from that, explain why, with a chronic energy resources deficit, the EU was steadily abandoning its long-term contracts with suppliers and calling on its member states to proceed with a nuclear phase-out. Why, under the conditions of post-pandemic energy growth of demand on the world market and an unprecedented price spike, it took these seemingly illogical steps: it refused to start the newly built gas pipeline Nord Stream-2 and was keen to buy costly LNG from alternative suppliers and to continue the development of unreliable and expensive renewable energy while gas prices on the spot markets kept breaking the records. To define the driving forces of the EU's energy policy both international relations (realism, liberalism, social constructivism and neo-Marxism) and European integration theories (intergovernmental approach, institutionalism, neofunctionalism and communication theory) are applied to cover each aspect. Rational approaches such as realism and liberalism, as well as neofunctionalism and some other theories do not yield any insights into the driving forces and practical steps taken by the EU during the 2021-2022 energy crisis. Theories, which have social approach at their basis – social constructivism, neo-Marxism, etc., offer a more logical explanation of the EU's decisions.

Keywords: EU, energy policy, European Union, energy security, theories of international relations, realism, liberalism, constructivism, theories of European integration.

References

Aoun, M.-C. (2015). European energy security challenges and global energy trends: old wine in new bottles? *IAI (Istituto Affari Internazionali) Working Papers*, 3(15).

Bloom, P. (2017). The ethics of neoliberalism. The business of making capitalism moral. New York, NY: Routledge.

Boykoff, M.T. (2011). Who speaks for the climate? Making sense of media reporting on climate change. Cambridge, MA: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511978586

Buzan, B., & Hansen, L. (2009). The Evolution of International Security Studies. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Buzan, B., & Wæver, O. (2003). Regions and powers: the structure of international security. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Deutsch, K. (1966). Nationalism and social communication. An inquiry into the foundations of nationalism. Cambridge, MA: MIT Press.

Eyl-Mazzega, M.-A. (2019). Russia-Ukraine gas relations: the mother of all crises or a new start to 2030? *Édito Énergie (Ifri),* April 19. https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/eylmazzega_russia_ukraine_gas_2019.pdf

Haas, E.B. (1964). Beyond the nation state. Stanford, CA: Stanford University Press.

Hardt, M., & Negri, A. (2000). Empire. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Heinrich, A., & Szulecki, K. (2019). Energy securitization: applying the Copenhagen school's Framework to energy. In K. Szulecki (Ed.), *Energy Security in Europe. Divergent Perceptions and Policy Challenges* (pp. 33-61). Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-64964-1_2

Hoffmann, S. (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Deadalus,* 95(3), 862-915.

Keohane, R.O. (2005). After hegemony: cooperation and discord in the world political economy. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lindberg, L.N. (1963). The political dynamics of the European economic integration. Stanford, CA: Stanford University Press.

Luft, G., & Korin, A. (2009). Realism and idealism in the energy security debate. In G. Luft, A. Korin (Ed.), *Energy Security Challenges for the 21st Century* (pp. 335-349). Santa Barbara, CA: Praeger.

Lobell, S.E. (2010). Structural realism / offensive and defensive realism. The international studies compendium project. Oxford: Wiley-Blackwell. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.304

Mearsheimer, J.J. (2001). The tragedy of great power politics. New York, NY: W.W. Norton & Co.

Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European community. A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies,* 31(4), 473-524. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x

Morgenthau, H., Thompson, K.W., & Clinton, D. (2005). Politics among nations. 7th edition. New York, NY: McGraw-Hill Education.

Natorski, M., & Herranz Surrallés, A. (2008). Securitizing moves to nowhere? The framing of the European Union's energy policy. *Journal of Contemporary European Research,* 2(4), 70-89. https://doi.org/10.30950/jcer.v4i2.88

Özcan, S. (2013). Securitization of energy through the lenses of Copenhagen school. *West East Journal of Social Sciences,* 2(2), 57-72.

Pierson, P. (1996). The Path to European integration: a historical institutionalist analysis. *Comparative Political Studies,* 29(2), 123-163. https://doi.org/10.1177/0010414096029002001

Pollack, M.A. (2005). Theorizing the European Union: international organization, domestic polity, or experiment in governance? *Annual Review of Political Science,* 8, 357-398. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104858

Scharpf, F. (1997). Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research. New York, NY: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780429500275

Schelly, C., Bessette, D., Brosemer K., Gagnon V., Arola K.L., Fiss A., Pearce J.M., & Halvorsen K.E. (2020). Energy policy for energy sovereignty: Can policy tools enhance energy sovereignty? *Solar Energy,* 205, 109-112. https://doi.org/10.1016/j.solener.2020.05.056

Tranholm-Mikkelsen, J. (1991). Neo-Functionalism: Obstinate or Obsolete? A reappraisal in the light of the new dynamism of the EC. *Millennium – Journal of International Studies,* 20(1),1-22. https://doi.org/10.1177/03058298910200010201

Wallerstein, I. (2004). World-systems analysis an introduction. Durham, London: Duke University Press.

Walt, S.M. (1985). Alliance formation and the balance of world power. *International Security,* 9(4), 3-43.

Waltz, K. (1979). Theory of international politics. New York, NY: McGraw-Hill.

Weichlein, S. (2012). Soziale Kommunikation: Karl W. Deutsch und die Folgen. In P. Kolář, M. Řezník (Eds.), *Historische Nationsforschung im geteilten Europa 1945-1989.* (pp. 29-41). Köln: SH-Verlag.

Yergin, D. (2020). The new map: energy, climate, and the clash of nations. London: Penguin Press.

Dedenkulov, A.V. (2015). EU: Evolution of priorities of European energy policy. *Contemporary Europe,* 1, 116-125. (In Russ.)

Kaveshnikov, N.Yu. (2015). European Union's climate and energy strategy. *Contemporary Europe*, 1, 93-103. (In Russ.)

Khudaykulova, A.V. (2020). Explaining the security of the global South: Western and Non-Western approaches. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, 13(3), 394-417. (In Russ.) https://doi.org/10.21638/spbu06.2020.307

Vedernikov, M. (2020). Slovak-Russian relations: in search of a new forms of cooperation. *Contemporary Europe*, 1, 135-145. (In Russ.)

Литература на русском языке

Ведерников М. 2020. Словацко-российские отношения: в поиске новых форм сотрудничества (2014-2019). *Современная Европа*. № 1. С. 135-145.

Деденкулов А.В. 2015. Евросоюз: эволюция приоритетов энергетической политики. *Современная Европа*. № 1. С. 116-125.

Кавешников Н.Ю. 2015. Стратегия ЕС в области климата и энергетики. *Современная Европа*. № 1. С. 93-103.

Худайкулова А.В. Объясняя безопасность глобального Юга: западные и незападные подходы. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения*. 2020. Т. 13. № 3. С. 394-417. https://doi.org/10.21638/spbu06.2020.307