

**НЕРАСКРЫТЫЙ
ПОТЕНЦИАЛ
СОТРУДНИЧЕСТВА
РОССИИ
И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
В ОБЛАСТИ
ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ
И ВОЗМОЖНОСТИ
БАЛТИЙСКОГО РЕГИОНА**

Т. А. Романова*



Стереотипное восприятие энергетических отношений России и Европейского союза (ЕС) зачастую сводится к торговле углеводородами, что нивелирует важность взаимодействия партнеров в области энергоэффективности. Подобное сотрудничество продвигается Энергетической хартией и Договором к ней, Соглашением России и ЕС о партнерстве и сотрудничестве, Энергетическим диалогом, Дорожной картой по Общему экономическому пространству и Партнерством ради модернизации. Однако его практика недостаточно развита, что связано с нестабильностью правовой среды в России, дефицитом механизмов финансовой поддержки проектов по энергосбережению и недостатком политического содействия. Между тем взаимодействие в области энергоэффективности способно повлиять на энергетические связи России и Евросоюза: оно предоставляет более дешевый способ обеспечения потребностей ЕС, трансформирует качество взаимозависимости сторон, а также вводит новые элементы равенства между ними. Совместная работа в области энергоэффективности меняет и сущность правовой гармонизации, создавая дополнительные условия для нормативного сближения РФ и ЕС и упрочения в нашей стране среднего класса. Специфика сотрудничества в Балтийском регионе позволяет последнему стать локомотивом отношений России и ЕС по повышению энергоэффективности, а следовательно, потенциально улучшить отношения партнеров.

* Санкт-Петербургский государственный университет.
199034, Россия, Санкт-Петербург,
Университетская набережная, 7—9.

Поступила в редакцию 15.12.2013 г.

doi: 10.5922/2074-9848-2014-1-2

© Романова Т. А., 2014

Ключевые слова: отношения России и Евросоюза, энергетика, энергоэффективность, нормативная сила, правовое сближение

Стереотипное представление об энергетических отношениях России и Европейского союза чаще всего сво-

дится к торговле углеводородами. На слуху такие проблемы, как Третий пакет по либерализации в Евросоюзе и его влияние на Газпром, строительство Северного и Южного потоков для экспорта российского газа в ЕС, попытка обойти территорию России при транспортировке среднеазиатских ресурсов в Старый Свет, экспортные пошлины на российскую нефть и нефтепродукты. Эти вопросы, имеющие важное геополитическое и экономическое значение, заслоняют сотрудничество по повышению энергоэффективности экономики. Однако последнее включено в различные форматы взаимодействия России и ЕС, выходящего за пределы энергетики.

Рассмотрим подробно отношения России и Евросоюза в вопросах повышения энергоэффективности. Вначале продемонстрируем важность энергоэффективности для России и Европейского союза, затем обратимся к форматам связей нашей страны с Евросоюзом в этой области. Также покажем, как совместная работа в области энергоэффективности преобразует и энергетические отношения, и потенциально диалог стран в целом. Наконец, остановимся на той роли, которую Балтийский регион может сыграть в сотрудничестве по повышению энергоэффективности.

Энергоэффективность в политике России и Евросоюза

И Россия, и Европейский союз значительное внимание уделяют вопросам повышения энергетической эффективности. Обычно ее рассматривают в триаде с уменьшением выбросов парниковых газов и развитием возобновляемых источников энергии (ВИЭ).

В России все концептуальные документы по развитию энергетического сектора, появившиеся с начала 1990-х гг., в той или иной степени уделяли внимание этой проблематике. По некоторым подсчетам, нереализованный потенциал России в области энергоэффективности примерно равен годовому потреблению энергии во Франции [1]. Реальным приоритетом повышение энергоэффективности в нашей стране, однако, стало после подписания 4 июня 2008 г. соответствующего президентского указа [2]. В нем впервые была зафиксирована цель снизить на 40% энергоёмкость нашей экономики к 2020 г. (по сравнению с 2007-м).

В ходе пересмотра энергетической стратегии России в 2009 г. и ее продления до 2030 г. энергетическая эффективность экономики стала одним из «главных ориентиров долгосрочной государственной энергетической политики» [3]. Кроме того, были конкретизированы пути освоения 40%-ного «потенциала энергосбережения», одобрены федеральный закон об энергосбережении [4] и чуть позднее государственная программа действий в этой области [5].

В 2009 г. энергоэффективность в России приобрела также политическое значение: лидерство в «эффективности производства, транспортировки и использования энергии» было упомянуто как один из пяти стратегических векторов модернизации [6; 7]. (Энергетическая эффективность, правда, не сохранила эту политическую значимость в концепции новой индустриализации, продвигаемой сейчас В. Путиным.)

В Европейском союзе законодательство по энергоэффективности развивалось параллельно российским процессам. Первые документы об установлении индикаторов сокращения потребления энергии относятся к 1990-м гг. [8], хотя идея энергоэффективности в Старом Свете прослеживается с нефтяных кризисов 1970-х. В группу политических приоритетов повышение энергоэффективности выдвигается уже в XXI в. — когда Европейская комиссия готовит план действий в этой области [9], а также зеленую книгу [10]. В последнем документе четко прописывается цель — сократить потребление энергии в ЕС на 20 % к 2020 г. ЕС ее связывал с выполнением киотских обязательств по сокращению эмиссии парниковых газов.

В 2007 г. Европейская комиссия и страны-члены ЕС вернулись к обсуждению своих обязательств по энергосбережению и снижению потребления энергии. В рамках Европейского совета 2007 г. [11] было подтверждено 20%-ное обязательство ЕС, оно стало частью так называемой Стратегии 20-20-20 (сокращение эмиссий парниковых газов на этот показатель, а также аналогичное повышение энергоэффективности и доли ВИЭ в энергобалансе) на период до 2020 г. Интересно, однако, что Комиссии так и не удалось убедить страны-члены Евросоюза одобрить юридически обязательные цели здесь (в отличие от эмиссий парниковых газов и увеличения доли ВИЭ). План повышения энергетической эффективности, принятый в 2011 г. [12], носил рекомендательный характер. Лишь отдельные его механизмы (обязательства энергосбытовых компаний и органов власти) получили закрепление в Директиве по энергоэффективности 2012 г. [13].

Отметим, что и для России, и для Евросоюза повышение энергетической эффективности — несомненный приоритет. В то же время в триаде «энергосбережение — уменьшение эмиссий парниковых газов — развитие ВИЭ» первый компонент имеет ключевое значение для России, тогда как ЕС отдает пальму первенства двум другим элементам. Это связано с несколькими обстоятельствами. Развитие ВИЭ в России ограничивает наличие традиционных источников энергии и незаинтересованность крупных компаний в инвестировании нетрадиционных видов энергии. В ЕС же все распространено мнение, что возобновляемые источники энергии содействуют энергобезопасности блока за счет замещения импортируемых углеводородов. Сокращение эмиссий парниковых газов стало в ЕС частью природоохранной повестки, которая, в свою очередь, составляет ядро нормативной силы Евросоюза (т.е. тех ценностей, которые он пытается защищать), а также является одним из принципов его действий на международной арене. В России же снижение парниковых газов, скорее, воспринимается как дорогое и имиджевое удовольствие, потенциально замедляющее экономический рост страны.

Несмотря на эти различия, Евросоюз и Россия активно развивали сотрудничество по повышению энергетической эффективности. Его доминантой стала передача технологий ЕС в Россию (в виде экспорта соответствующих товаров и услуг). Институциональным механизмам этого взаимодействия посвящен следующий раздел статьи.

Основные форматы сотрудничества России и Евросоюза в области энергоэффективности

Первым форматом отношений России и Европейского союза в энергетике стали Энергетическая хартия 1991 г. и Договор к ней (ДЭХ) 1994 г. причем последний даже имел специальный протокол по энергетической эффективности [14]. Наряду с торговлей, транзитом и инвестициями энергоэффективность стала одной из опор ДЭХ. Более того, она была, пожалуй, самым недискуссионным предметом в этом формате. За годы функционирования Секретариата Энергетической хартии были проведены исследования энергоэффективности многих участников ДЭХ, что выявило потенциал углубления сотрудничества, направления обмена опытом и технологиями. Однако ДЭХ не реализовался полностью в отношениях России и ЕС. Россия медлила с ратификацией и в конечном счете отказалась от нее. Участие же ЕС ослабляли споры относительно разделения компетенций между Союзом и его странами-членами, а также постепенно возрастающий разрыв между нормами ДЭХ и регулированием внутреннего рынка.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве России и Европейского союза (СПС) [15] мало повлияло на качество отношений партнеров в энергетике. Главным образом это было связано с тем, что ДЭХ и СПС разрабатывались одновременно; поэтому было решено не дублировать нормы, а лишь сослаться в СПС на то, что ДЭХ определяет основные параметры энергетического взаимодействия России и ЕС. Эти отсылки можно найти в ст. 65 и 105 Соглашения. В то же самое время энергетическая эффективность и сбережение энергии были упомянуты в ст. 65 среди приоритетных областей сотрудничества. Таким образом, были подчеркнуты их важность и взаимная заинтересованность партнеров в диалоге по соответствующим вопросам. Однако нератификация ДЭХ Россией де-факто заблокировала возможности углубления взаимодействия.

Следующий инструмент, который необходимо упомянуть, говоря о форматах отношений России и Евросоюза в области энергоэффективности, — это Энергетический диалог. В итоговом документе саммита России и ЕС 30 октября 2000 г., где был инициирован Диалог, энерго-сбережение указывалось как один из ключевых аспектов сотрудничества [16]. При этом четче, чем ранее, было сказано о передаче опыта Евросоюза и его наработок в Россию. Энергетический диалог никогда не подразумевался как замена правовым положениям; он всегда позиционировался как обмен мнениями между государственными служащими и бизнесом обеих сторон с целью облегчения условий практического сотрудничества и взаимной социализации [17].

В феврале 2006 г. Россия и ЕС в рамках Диалога запустили Инициативу по энергетической эффективности. В 2006—2007 гг. были реализованы три региональных демонстрационных проекта (в Архангельске, Астрахани и Калининграде), направленные на трансляцию практик и технологий Евросоюза в Россию. Каждый из трех центров

сконцентрировался на повышении энергоэффективности в конкретной сфере (электроснабжение — в Астрахани, промышленное потребление электричества — в Калининграде, а коммунальное и бытовое потребление — в Архангельске). Когда в 2007 г. в рамках Диалога были созданы постоянные институты трансправительственного характера, т. е. вовлекающие чиновников среднего и низшего уровней (так называемые тематические группы), один из них занимался исключительно вопросами энергетической эффективности. Это продемонстрировало важность энергоэффективности, взаимную заинтересованность сторон в ней. Несмотря на последующие реструктуризации институтов Диалога, группа по энергоэффективности сохранилась [17]. Наконец, взаимодействие в рамках энергетической эффективности было признано сторонами одним из успехов при подведении десятилетних итогов Диалога в 2011 г. [18].

Наиболее значительным достижением Энергетического диалога на данный момент стала Дорожная карта энергетического сотрудничества России и ЕС до 2050 г. [19]. Этот документ ставит сотрудничество по повышению энергоэффективности на одну ступень с диалогом по нефти, природному газу или электричеству. Более того, согласно Дорожной карте, «потенциал сотрудничества огромен и может как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе способствовать достижению цели формирования пан-Европейского¹ энергетического пространства» [19, с. 29]. Документ также призывает к регулярному обмену информацией по концепциям и институтам их реализации, коммерческим условиям и технологиям. При этом долгосрочной целью становится «энергоэффективность без границ» [19, с. 30], а промежуточные задачи четко расписаны и имеют временные индикаторы.

Сотрудничество в области энергоэффективности поддерживалось через более общие форматы взаимодействия России и Евросоюза. Впервые, оно было интегрировано в Общее экономическое сотрудничество, дорожная карта для которого появилась в 2005 г. [20]. Сотрудничеству в области энергоэффективности это дало возможность претендовать на государственную финансовую поддержку, которая была реализована в российско-европейском Инструменте общего пространства по энергоэффективности (стартовал в 2010 г.). Кроме того, интеграция Энергетического диалога в Общее экономическое пространство позволила распространить позитивный опыт энергетического сотрудничества (в том числе по диалогу заинтересованных сторон из частного и государственного секторов) на другие области экономики.

Во-вторых, повышение энергоэффективности стало одной из опор Партнерства ради модернизации России и ЕС. Такое развитие событий было логичным, поскольку данная инициатива исходила из логики процесса модернизации России [21]. Партнерство способствовало конкретизации параметров взаимодействия по энергоэффективности: ими стали обмен лучшими практиками, поддержка пилотных проектов, а

¹ Сохранена оригинальная орфография.

также повышение квалификации российских специалистов и распространение информации о необходимости энергосбережения среди граждан России. Кроме того, под эгидой Партнерства были запущены специальные финансовые линии в ВТБ и Сбербанке, предназначенные для кредитования проектов сотрудничества компаний России и ЕС в области энергоэффективности.

Наконец, последний формат взаимодействия России и ЕС по энергоэффективности — это двухсторонние соглашения России с отдельными странами ЕС (Голландией, Германией, Финляндией, Ирландией, Францией, Грецией). Наибольшую известность (главным образом, в связи с масштабностью деятельности и включенности в процесс модернизации) приобрело Российско-Немецкое энергетическое агентство (RUDEA), созданное в 2009 г.

Таким образом, на протяжении многих лет сотрудничество России и Евросоюза в области энергоэффективности развивалось в нескольких параллельных и взаимно поддерживающих форматах. Тем не менее результаты пока скромны: реальная передача технологий от ЕС к России хромает, не столь велико и число совместных проектов, особенно вдали от приграничных с ЕС регионов нашей страны. Одна из часто упоминаемых причин этого [22] — недостаточно хороший инвестиционный климат в России, в том числе из-за отсутствия четких правовых условий. Другое препятствие — ограниченные финансовые стимулы для компаний, работающих в области энергоэффективности. И четкие правовые условия, и предсказуемость политического руководства, и специальные финансовые линии, безусловно, здесь более необходимы, чем в торговле нефтью и природным газом, где альянс гигантских компаний и политического руководства стран или ЕС может устранить любые препятствия.

Среди причин скромного успеха реального сотрудничества в области энергоэффективности надо отметить и низкое политическое внимание, которое, как ни парадоксально, ведет к негативной деполитизации. Поскольку взаимодействие в этой сфере незаметно для политического руководства, само его поддержание (политическое и правовое) также осуществляется по остаточному принципу. Об энергоэффективности вспоминают тогда, когда надо показать средствам массовой информации, что у России и ЕС накоплен значительный позитивный багаж взаимосвязей. Между тем такой подход недооценивает потенциал энергоэффективности и в энергетике, и в целом в отношениях России и Евросоюза. Именно к нему мы и обратимся в следующем разделе.

Энергоэффективность как сила, преобразующая энергетические отношения России и Евросоюза

На наш взгляд, как минимум три аспекта позволяют говорить, что взаимодействие в области энергоэффективности преобразует качество сотрудничества России и Евросоюза в энергетике.

Во-первых, как уже отмечалось, потенциал сбережения энергии в нашей стране чрезвычайно велик. Согласно официальным документам,

Россия потребляет на 40% больше, чем могла бы. География нашей страны такова, что главные ресурсы залегают на востоке (причем новые месторождения нефти и природного газа все больше сдвигаются к Тихому и Северно-Ледовитому океанам, удаляясь от существующей инфраструктуры). В то же время основные районы потребления в силу сложившейся географии промышленности и распределения населения находятся в европейской части страны, т. е. в непосредственной близости от Евросоюза.

Сегодня отношения России и ЕС в части поставок нефти и природного газа переживают непростые времена. Евросоюз пытается снизить свою зависимость от поставок нефти и природного газа из России. Эту тенденцию подогревают новые страны-члены ЕС, особенно Польша и страны Балтии. В России также нарастает недовольство европейским рынком, главным образом в связи с Третьим энергетическим пакетом, направленным на окончательную либерализацию рынков природного газа и электроэнергии. Поскольку Евросоюз — основной экспортный рынок нашей страны, Россия (в лице Газпрома) чувствует себя заложницей решений в Брюсселе, трансформирующих сферу ее экономической активности без реальных возможностей Москвы это откорректировать. В результате возникает явление, которое уже было названо «гонкой диверсификации» [23], в ней ЕС пытается уменьшить свою зависимость от поставок углеводородов из России, а последняя — сформировать иные экспортные рынки (в Азии). В этом контексте взаимного недоверия вряд ли можно рассчитывать на то, что трубопроводы потянутся от новых месторождений Восточной Сибири или азиатского заполярья России к Евросоюзу.

В то же время постепенное истощение запасов на старых месторождениях в совокупности с текущими обязательствами России перед Старым Светом (особенно по долгосрочным контрактам), а также с растущим спросом на углеводороды в ЕС ставят вопрос о стратегии на европейском рынке. Оптимально было бы использовать именно повышение энергоэффективности в европейской части России, а появляющиеся излишки экспортировать в Евросоюз. В сегодняшних условиях такая стратегия сохранения экспорта в ЕС представляется и наиболее дешевой по сравнению с транспортировкой углеводородов из удаленных (восточных) регионов нашей страны. Этому будет благоприятствовать высокая концентрация потребления энергии в крупных городах европейской части России, где могут быть сэкономлены существенные объемы природного газа, и связь с едиными системами трубопроводов, входящих и в ЕС.

Второй аспект, который позволяет говорить о том, что энергоэффективность потенциально преобразует качество энергетических отношений, состоит в технологиях. Традиционно русофобы в ЕС говорят об асимметричной зависимости от российских энергоресурсов. В действительности речь идет о взаимозависимости: ведь России необходимы поступления от продажи нефти и природного газа в той же степени, что и ЕС — энергоресурсы. Другое дело, что проявляется эта зависи-

мость по-разному: в краткосрочной перспективе результаты перебоев со снабжением ресурсов сказываются главным образом на ЕС: именно там возникают задержки с энергоснабжением производств, обогревом жилых зданий. Колебания же с поступлением оплаты в краткосрочной перспективе мало заметны. В то же время в долгосрочном, стратегическом, плане более выражена зависимость России от ситуации на ее основном экспортном рынке, от характера регулирования в ЕС.

В случае повышения энергоэффективности на основе технологий Евросоюза возникает принципиально иная ситуация. Потенциально Россия может стать технологически зависимой от ЕС, что особенно остро скажется в краткосрочной перспективе (в частности, при потребности в новых специалистах, запасных частях и т.п.), однако в долгосрочной перспективе, как правило, страны с потенциалом России могут наладить самостоятельное производство соответствующих товаров и услуг, в том числе с использованием технологий ЕС. Евросоюз тоже столкнется с обратной ситуацией: в долгосрочной перспективе сформируется зависимость от экспортного рынка, тем более такого емкого, как Россия.

Иными словами, в сотрудничестве по повышению энергоэффективности расстановка сил во взаимозависимости обратна той, которая характерна для торговли углеводородами. Российские предприятия становятся уязвимы в краткосрочной перспективе с возможностью долгосрочной эмансипации от производителей Евросоюза; а последние приобретают долгосрочную зависимость от экспортного рынка (нашей страны). В результате взаимодействие в энергоэффективности своеобразным образом балансирует торговлю нефтью и природным газом. Таким образом, может быть достигнуто и некоторое равенство между Россией и Евросоюзом. Это особенно благоприятно скажется на регионе Балтийского моря, где многие страны зависимы именно от поставок из России и склонны в силу своего исторического опыта эту зависимость политизировать.

Наконец, третий аспект того, как сотрудничество в области энергоэффективности преобразует качество взаимодействия России и Евросоюза, заключается в потенциальном изменении процесса правовой гармонизации.

С момента подписания СПС правовое сближение (зафиксированное в ст. 55) России и Евросоюза состояло в том, что Евросоюз жестко настаивал на сходстве российских норм права с теми, что существуют на его территории. Проблематичность такого подхода очевидна. Во-первых, это противоречит базовому принципу внешней политики России, равенству Москвы с основными глобальными центрами силы. Во-вторых, решения, которые выработаны для ЕС путем сложного компромисса между странами-членами, далеко не всегда оптимальны и хороши для России, которая преодолевает зачастую другие проблемы. Кстати, конфликтность односторонней правовой гармонизации можно идентифицировать и в Третьем пакете по либерализации энергетики, где ЕС навязывает свое решение Москве, пытаясь таким образом обеспечить конкуренцию на своем рынке природного газа (в том числе за

счет ликвидации экспортной монополии Газпрома и дальнейшей либерализации рынка газа в нашей стране).

Энергоэффективность становится довольно любопытным кейсом правовой гармонизации. Это та сфера, где не только совпадают интересы России и Евросоюза, оба партнера де-факто синхронно двигаются к цели, нередко используя те же инструменты (переход на более эффективные бытовые приборы, энергетическую маркировку и т. п.). Иными словами, возникает не столько ситуация копирования Россией опыта Евросоюза, сколько вариант совместной разработки и апробации новых мер в движении к разделяемой цели. В результате появляется и основа для обеспечения качественного равенства России и Евросоюза. В совокупности с тем, что в области энергоэффективности большая нагрузка ложится на малые и средние предприятия, а геополитические соображения не сильно выражены, такое обеспечение равенства в правовой гармонизации создает твердую почву для позитивной деполитизации сотрудничества.

Аспекты равенства и деполитизации, зарождающиеся в сотрудничестве по повышению энергоэффективности, важны и для энергетических отношений России и Евросоюза в целом.

Энергоэффективность в более широком контексте отношений России и Евросоюза

Сотрудничество России и ЕС в области энергоэффективности имеет непосредственное влияние на весь комплекс их взаимосвязей. И дело даже не в том, что, как отмечено в Дорожной карте на период до 2050 г., «цели энергоэффективности оказывают значительное влияние на другие области политики, в частности на транспортный сектор и градостроительство» [19, с. 28]. Это как раз следствия очевидные — вытекающие из преобразований в энергетике. Нам же хотелось бы обратиться к следствиям стратегического характера.

Во-первых, нельзя не отметить, что позитивный опыт правовой гармонизации важен не только для торговли углеводородами, но и в целом для отношений России и Евросоюза. В ситуации, когда партнеры провозглашают в качестве одной из целей своего сотрудничества построение зоны свободной торговли, а почти половина российского экспорта и импорта приходится на ЕС, правовое сближение в большинстве экономических сфер неизбежно. Вопрос лишь в том, удастся ли партнерам сконцентрироваться именно на технической стороне, доверить работу экспертам, чиновникам низкого уровня и бизнесу, поскольку с продвижением любого вопроса вверх по административной и иерархической лестнице желание искать взаимоприемлемые технические решения падает, а политизация вопроса (рассмотрение его в контексте пакетных сделок) растет.

И тут на помощь должен прийти именно опыт сотрудничества в повышении энергоэффективности, где партнерам одновременно удалось поставить аналогичные цели и совместно в диалоге продвигаться к ним. Иными словами, необходимо осмыслить позитивный опыт право-

вой гармонизации в этой области, а также предусмотреть возможности и варианты его мультипликации в других сферах.

Во-вторых, уже упоминалось, что сотрудничество в области энергоэффективности охватывает главным образом малые и средние предприятия. Это означает как минимум два следствия:

1. Малым и средним предприятиям значительно больше, чем концернам-гигантам, требуется правовое сближение, а также стабильный правовой климат, так как в отличие от «старших братьев» они не могут позволить себе штат юристов, менеджеров и лоббистов или тесный альянс с государством. Таким образом, сотрудничество в области энергоэффективности — при наличии политической воли его поддерживать — должно оказывать давление в сторону и правовой гармонизации, и улучшения инвестиционного климата в России, а значит, и правовой предсказуемости.

2. В большинстве развитых стран малые и средние компании — основные работодатели, следовательно, увеличение количества проектов в области энергоэффективности между Россией и Евросоюзом должно способствовать изменению характера занятости, развитию среднего класса в нашей стране, также заинтересованного в стабильной правовой среде и высоком уровне политической культуры.

Наконец, сотрудничество в области энергоэффективности содействует и нормативному сближению России и Евросоюза. В изучении отношений России и Евросоюза уже сложилось правило говорить о противостоянии российских интересов и ценностей ЕС, об их непримиримости, о неспособности партнеров понять друг друга. В действительности, вряд ли могут быть интересы без ценностей, а ценности — без интересов. Интересы всегда вырастают из ценностей, просто в одном случае могут быть ценности прагматичные, а в другом — более идеалистичные и нематериальные, по крайней мере на бумаге.

Возьмем для примера диалог РФ и ЕС относительно модернизации. Россия утверждала примат экономической модернизации над политической, поскольку нужен стабильный технико-экономический базис, который будет способствовать в том числе укреплению демократии и верховенства закона. Евросоюз же настаивал на первенстве политических реформ, упрочения прав человека, демократии и верховенства закона как среды для успешной новой индустриализации и обновления экономической среды [24]. Здесь речь идет не о различиях между ценностями и нормами, а о различной нормативности партнеров.

Есть ли конвергенция между ними? На наш взгляд, да, и энергоэффективность может служить тому прекрасным примером. В случае сотрудничества России и ЕС в области энергоэффективности мы имеем дело с практическим взаимодействием. Его характер продиктован разной нормативностью. Для России на первый план выдвигаются экономические и технологические соображения, стремление получить конструктивные решения. Для ЕС повышение энергоэффективности исходит не столько из прагматизма (хотя именно он был отправной точкой энергоэффективности в 1970-е гг. в Старом Свете), сколько из необхо-

димости охраны окружающей среды, экологической озабоченности, составляющей часть нормативной силы Евросоюза. Безусловно, у каждой стороны своя логика, но важно их взаимодействие, взаимная социализация. В случае энергоэффективности эта социализация интересна, поскольку вовлекает практически все уровни власти и общества — от правительственных структур федерального и регионального уровней до мелкого бизнеса. В процессе социализации, особенно столь многоуровневой, партнеры начинают друг друга лучше узнавать, через это понимание рождается и возможность постепенной конвергенции ценностей.

Отметим также, что речь идет не о полярных представлениях, а скорее о разных гранях одного и того же процесса. И прагматизм, и техническое понимание были ранее свойственны европейцам. Об этом свидетельствует их опыт в области энергоэффективности (включая то, что они не хотят ставить юридически обязательные цели) Поэтому ценностное сближение возможно, причем именно через такие политически неприметные области, как энергоэффективность.

Наконец, еще один момент, который способствует ценностной конвергенции России и ЕС, — это связь энергоэффективности с обучением и в конечном счете с активностью граждан. Инициировать эту активность сверху никак нельзя, она должна возникнуть снизу. Таким образом, диалог в области энергоэффективности должен содействовать укреплению ответственного гражданского общества, что несет благоприятные изменения не только в энергетике.

По сути, при целенаправленной работе с энергоэффективностью как направлением сотрудничества, при нужном внимании политического руководства (т. е. позитивной политизации) практика взаимодействия будет ликвидировать барьеры на пути сотрудничества, и прежде всего отсутствие предсказуемости правового климата в России. При этом реализовываться это должно постепенно, путем инициативы в нашей стране снизу вверх, а значит, будет более устойчивым, нежели праздные разговоры о необходимости обеспечения верховенства закона.

Балтийский регион в энергетическом сотрудничестве России и Евросоюза

Как уже нами было сказано ранее, сотрудничество в области энергоэффективности по своим последствиям выходит далеко за пределы своей сферы. Оно потенциально может качественно трансформировать весь комплекс энергетических отношений России и Евросоюза, изменив качество их взаимозависимости, введя элементы равенства между ними, а также предоставив более дешевый и ныне приемлемый способ обеспечения растущих потребностей ЕС. Энергоэффективность также оказывает положительное влияние на правовую гармонизацию, нормативное сближение и создание устойчивого среднего класса, опоры и для демократии, и для правового государства.

Рассмотрим вопрос о роли Балтийского региона в сотрудничестве РФ и ЕС в области энергоэффективности.

Несколько лет назад шли дискуссии о создании в рамках Северного измерения специального энергетического партнерства в дополнение к уже двум существующим — природоохранному, а также по здоровью и социальной защите. В результате появились партнерства по транспорту и логистике, по культуре. В энергетике же было решено, что торговля углеводородами — это часть высокой политики, а Природоохранное партнерство Северного измерения уже покрывает развитие возобновляемой энергетики и рост энергоэффективности. В действительности, как уже было сказано, через повышение энергоэффективности (да и через развитие ВИЭ) можно качественно преобразовать и энергетическое сотрудничество, и в целом взаимодействие России и Евросоюза.

Для активной роли на этом фронте у Балтийского региона есть несколько предпосылок. Во-первых, хорошо известно, что регион Балтийского моря — это место наиболее широкого контакта России и Евросоюза. Непосредственная географическая близость способствует этому обмену. Более того, опыт взаимодействия, накопленный с 1990-х гг., а также плотность контактов ставят его в особое положение во многих сферах, в том числе и в энергоэффективности. За многие годы стороны научились слушать и слышать друг друга, что зачастую и обеспечивает успех.

Во-вторых, Северные страны достигли высоких результатов в области энергоэффективности. Именно на них, кстати, призывает ориентироваться сегодняшняя энергетическая стратегия России [3], говоря о необходимости снижения энергопотребления в нашей стране до уровня, аналогичного развитым странам, расположенных в схожих климатических условиях.

В-третьих, Северные страны более всего среди своих коллег по Евросоюзу продвинулись по пути восприятия энергоэффективности в нормативном русле, а не только в прагматическом. Именно здесь важны ценности охраны окружающей среды, а также гражданская активность, способность слышать мнение общества и инициировать различные проекты снизу. Взаимная социализация представителей России и Северных стран, таким образом, представляет наиболее радикальный случай нормативного сближения.

В-четвертых, не секрет, что сотрудничество в Балтийском регионе высоко институционализировано. Здесь действует Северное измерение (с уже упомянутым Природоохранным партнерством), и более формализованный Совет государств Балтийского моря, а также специализированные Энергетическое сотрудничество Балтийского моря (БАСРЕК) и Платформа для диалога по энергетике и ресурсной эффективности. Наконец, Германия, Дания, Финляндия, а также не входящая в ЕС Норвегия реализуют проекты по повышению энергоэффективности и развитию возобновляемых с Россией (главным образом на ее Северо-Западе).

И последнее, в отличие от других частей Евросоюза сотрудничество между странами Балтийского региона также ориентировано на нужды малого и среднего бизнеса. Здесь существуют различные инструменты финансирования малых проектов (например, через Северный инвестиционный банк), ведь именно они являются основой сотрудничества в области энергоэффективности.

Таким образом, взаимодействие в регионе Балтийского моря в области энергоэффективности имеет высокий потенциал для дальнейшего роста. Следовательно, оно может качественно изменить и энергетические связи России и Евросоюза, и их сотрудничество в целом. Региональное сотрудничество как нельзя лучше подходит для формирования между РФ и ЕС устойчивых и стабильных отношений, основанных на взаимном доверии, постепенной конвергенции законодательства и базовых норм. Это достигается путем конкретных проектов, закладывающих фундамент для последующих концептуальных изменений.

Список литературы

1. *Energy Efficiency in Russia : untapped reserves* / World Bank Group. P. 5. URL: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/de1e58804aababd79797d79e0dc67fc6/IFC+EE+in+Russia+Untapped+Potential.pdf?MOD=AJPERES> (дата обращения: 23.12.2013).

2. *О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики* : указ Президента Рос. Федерации от 4 июня 2008 г. № 889. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. *Энергетическая стратегия России на период до 2030 года* : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 13 нояб. 2009 г. № 1715-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. *Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации* : федер. закон от 23 нояб. 2009 г. № 261-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. *Государственная программа Рос. Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года»* : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 дек. 2010 г. № 2446-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. *Пять векторов развития* // Российская газета. 2009. 17 сент. URL: www.rg.ru/2009/09/17/medvedd.html (дата обращения: 23.12.2013).

7. *Медведев Д. Россия, вперед!* // Президент России : [официальный сайт]. URL: www.kremlin.ru/news/5413 (дата обращения: 23.12.2013).

8. *Energy efficiency in the European Community — Towards a strategy for the rational use of energy* : communication from the Commission of 29 April 1998 // COM. 1998. 246f. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0246:FIN:EN:PDF> (дата обращения: 11.10.2013).

9. *Action Plan to improve energy efficiency in the European Community* : communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, of 26 Apr. 2000 // COM. 2000. 247f. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0247:FIN:EN:PDF> (дата обращения: 19.09.2013).

10. *Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential* : communication from the Commission, 19 Oct. 2006 // COM. 2006. 545 f. URL: http://ec.europa.eu/energy/action_plan_energy_efficiency/doc/com_2006_0545_en.pdf (дата обращения: 13.11.2013).

11. *European Council Presidency Conclusions*, 8—9 March 2007. URL: <http://arc.eppgroup.eu/Press/pfocus/docs/March07.pdf> (дата обращения: 05.09.2013).

12. *Energy Efficiency Plan* : communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 8 March, 2011 // COM. 2011. 109f. URL: <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109:FIN:EN:PDF (дата обращения: 11.09.2013).

13. *On Energy Efficiency, Amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and Repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC (2012/27/EU)* : directive of the European Parliament and of the Council, 25 Oct. 2012. URL: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2012:315:SOM:EN:HTML> (дата обращения: 13.11.2013).

14. *Договор* к Энергетической хартии. Лиссабон, 17 дек. 1994. URL: http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/RU.pdf (дата обращения: 15.08.2013).

15. *Соглашение* о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, 27 ноября 1997. URL: docs.cntd.ru/document/1900668 (дата обращения: 15.08.2013).

16. *Joint Declaration of the President of the European Council, Mr. J. Chirac, assisted by the Secretary-General of the Council/High Representative for the Common Foreign and Security Policy of the EU, Mr. J. Solana, of the President of the Commission of the European Communities, Mr. R. Prodi, and of the President of the Russian Federation, Mr. V. V. Putin.* Paris, 2000. URL: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/ACF262F.html (дата обращения: 05.03.2013).

17. *Романова Т.А.* Энергетическое сотрудничество России и Евросоюза: основные направления эволюции и современное состояние // Балтийский регион. 2013. № 3 (17). С. 7—19.

18. *EU-Russian Energy Dialogue. The First Ten Years: 2000—2010.* Brussels, 2010. URL: http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/2011_eu-russia_energy_relations.pdf (дата обращения: 29.07.2013).

19. Дорожная карта энергетического сотрудничества России и ЕС до 2050 года. Москва, март 2013. URL: minenergo.gov.ru/co-operation/russia_eu/road_map/ (дата обращения: 23.12.2013).

20. «Дорожная карта» по общему экономическому пространству. Москва, 10.05.2005. URL: <http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/042000c0cd9e8002c3256ffe002ae3a8?OpenDocument> (дата обращения: 23.11.2013).

21. *Романова Т., Павлова Е.* Российская модернизация и Евросоюз // Современная Европа. 2013. № 1. С. 45—57.

22. *Boute A.* Energy Efficiency as a New Paradigm of the European External Energy Policy: The Case of the EU-Russian Energy Dialogue // *Europe-Asia Studies*. 2013. Vol. 65, № 6. P. 1021—1054.

23. *Monaghan A.* Russia and the Security of Europe's Energy Supplies: Security in Diversity? / Conflict Studies Research Centre. Swindon, 2007.

24. *Романова Т., Павлова Е.* Россия и страны Евросоюза: Партнерство для модернизации // *Мировая экономика и международные отношения*. 2013. № 8. С. 54—61.

Об авторе

Татьяна Алексеевна Романова, кандидат политологических наук, профессор им. Ж. Монне, доцент факультета международных отношений, Санкт-Петербургский государственный университет (Россия).

E-mail: romanova@mail.sir.edu



RUSSIA-EU ENERGY EFFICIENCY COOPERATION
IN THE BALTIC REGION: THE UNTAPPED POTENTIAL

T. Romanova *

* Saint Petersburg State University
7—9 Universitetskaya nab., Saint Petersburg, 199034, Russia

Received on December 15, 2013

A stereotypical understanding of EU-Russia energy relations is often reduced to trade in oil and natural gas, which downplays the importance of energy efficiency cooperation. Such cooperation is promoted within the Energy Charter and its Treaty, Partnership and Cooperation Agreement, Energy Dialogue, Common Economic Space, Partnership for Modernisation. However, it lacks practical development, which relates to the instability of the legal environment in Russia, insufficient mechanisms of financial support for energy conservation projects and poor political support. Nevertheless, energy efficiency cooperation is capable of changing Russia-EU energy cooperation qualitatively: it offers a cheaper way to meet the needs of the EU, redefines interdependence between the parties, and introduces new elements of equality between them. Energy efficiency cooperation also transforms the patterns of the EU-Russia legal harmonization, creates new conditions for the convergence of regulations and the development of the middle class in Russia. Due to its specific features, cooperation in the Baltic Sea region becomes a locomotive of the Russia-EU energy efficiency cooperation, and, as a result, is capable of changing the quality of relations between the partners.

Key words: EU-Russia relations, energy, energy efficiency, normative power, legal convergence

References

1. Energy Efficiency in Russia: Untapped Reserves, 2013, *World Bank Group*, no date, p. 5, available at: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/de1e58804aababd79797d79e0dc67fc6/IFC+EE+in+Russia+Untapped+Potential.pdf?MOD=AJPERES> (accessed 23.12.2013).
2. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 4 ijunja 2008 g. № 889 «O nekotoryh merah po povysheniju jenergeticheskoj i jekologicheskoj jeffektivnosti rossijskoj jekonomiki» [Decree of the President of the Russian Federation dated June 4, 2008 № 889 «On measures to improve energy and environmental efficiency of the Russian economy»], 2008, *Reference and consultation system «Consultant Plus»*.
3. Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 13 nojabrja 2009 g. № 1715-r «Jenergeticheskaja strategija Rossii na period do 2030 goda» [Decree of the Russian Federation of November 13, 2009 № 1715-r «Energy Strategy of Russia for the period up to 2030»], 2009, *Reference and consultation system «Consultant Plus»*.
4. Federal'nyj zakon ot 23 nojabrja 2009 g. № 261-FZ «Ob jenergosberezhenii i o povyshenii jenergeticheskoj jeffektivnosti i o vnesenii izmenenij v ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» [Federal Law of November 23, 2009 № 261-FZ «On energy saving and energy efficiency improvements and on Amendments to

Certain Legislative Acts of the Russian Federation»], 2009, *Reference and consultation system «Consultant Plus»*.

5. Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 27 dekabrja 2010 g. № 2446-r «Gosudarstvennaja programma Rossijskoj Federacii «Jenergosberezhenie i povyszenie jenergeticheskoj jeffektivnosti na period do 2020 goda» [Decree of the Russian Federation of December 27, 2010 № 2446-p «State Program of the Russian Federation» Energy saving and energy efficiency for the period up to 2020»], 2010, *Reference and consultation system «Consultant Plus»*.

6. Pjat' vektorov razvitija [Five vectors of development], 2009, *Rossiyskaya Gazeta*, September 17, 2009, available at: www.rg.ru/2009/09/17/medvedd.html (accessed 23.12.2013).

7. Medvedev, D. 2009, Russia, Forward! *Russian President's official website*, available at: <http://eng.kremlin.ru/transcripts/298> (accessed 23.12.2013).

8. Communication from the Commission of 29 April 1998, «Energy efficiency in the European Community — Towards a strategy for the rational use of energy», 1998, COM, no. 246 final, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0246:FIN:EN:PDF> (accessed 11.10.2013).

9. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, of 26 April 2000, «Action Plan to improve energy efficiency in the European Community», 2000, COM, no. 247 final, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0247:FIN:EN:PDF> (accessed 19.09.2013).

10. Communication from the Commission, 19 October 2006, «Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential», 2006, COM, no. 545 final, available at: http://ec.europa.eu/energy/action_plan_energy_efficiency/doc/com_2006_0545_en.pdf (accessed 13.11.2013).

11. *European Council Presidency Conclusions*, 2007, 8—9 March 2007, available at: <http://arc.eppgroup.eu/Press/pfocus/docs/March07.pdf> (accessed 05.09.2013).

12. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 8 March, 2011, «Energy Efficiency Plan», 2011, COM, no. 109 final, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109:FIN:EN:PDF> (accessed 11.09.2013).

13. *Directive of the European Parliament and of the Council*, 25 October 2012, «On Energy Efficiency, Amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and Repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC (2012/27/EU)» (2012/27/EU), available at: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2012:315:SOM:EN:HTML> (accessed 13.11.2013).

14. *Energy Charter Treaty*, 1994, 17 декабря 1994, Lisbon, available at: http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/RU.pdf (accessed 15.08.2013).

15. *Soglashenie o partnerstve i sotrudnichestve, uchrezhdajushhee partnerstvo mezhdu Rossijskoj Federaciej, s odnoj storony, i Evropejskimi soobshhestvami i ih gosudarstvami-chlenami, s drugoj storony* [Agreement on Partnership and Cooperation Agreement establishing a partnership between the Russian Federation, on the one hand, and the European Communities and their Member States, on the other hand], 1997, November 27, available at: docs.cntd.ru/document/1900668 (accessed 15.08.2013).

16. *Joint Declaration of the President of the European Council, Mr. J. Chirac, assisted by the Secretary-General of the Council/High Representative for the Common Foreign and Security Policy of the EU, Mr. J. Solana, of the President of the Commission of the European Communities, Mr. R. Prodi, and of the President of the Russian Federation, Mr. V. V. Putin*, 2000, Paris, available at: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/ACF262F.html (accessed 05.03.2013).

17. Romanova, T. 2013, EU — Russia energy cooperation: major development trends and the present state, *Baltic Region*, no. 3 (17), p. 4—13. doi: 10.5922/2079-8555-2013-3-1.

18. *EU-Russian Energy Dialogue. The First Ten Years: 2000—2010*, 2010, Brussels, available at: http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/2011_eu-russia_energy_relations.pdf (accessed 29.07.2013).

19. *Dorozhnaja karta jenergetičeskogo sotrudničestva Rossii i ES do 2050 goda* [Roadmap energy cooperation between Russia and the EU until 2050], 2013, Moscow, March, available at: minenergo.gov.ru/co-operation/russia_eu/road_map/ (accessed 23.12.2013).

20. *Dorozhnaja karta po obshhemu jekonomičeskomu prostranstvu* [Roadmap for the Common Economic Space], 2005, Moscow, 10.05.2005, available at: <http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/042000c0cd9e8002c3256ffe002ae3a8?OpenDocument> (accessed 23.11.2013).

21. Romanova, T., Pavlova, E. 2013, Rossijskaja modernizacija i Evrosojuz [Russia's modernization and the European Union], *Sovremennaja Evropa* [Modern Europe], no. 1, p. 45—57.

22. Boute, A. 2013, Energy Efficiency as a New Paradigm of the European External Energy Policy: The Case of the EU-Russian Energy Dialogue, *Europe-Asia Studies*, Vol. 65, no. 6, p. 1021—1054.

23. Monaghan, A. 2007, *Russia and the Security of Europe's Energy Supplies: Security in Diversity?* Swindon, Conflict Studies Research Centre.

24. Romanova, T., Pavlova, E. 2013, Rossija i strany Evrosojuz: Partnerstvo dlja modernizacii [Russia and the EU: Partnership for Modernisation], *Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija* [World Economy and International Relations], no. 8, p. 54—61.

About the author

Dr Tatyana Romanova, Associate Professor, Jean Monnet Chair, School of International Relations, Saint Petersburg State University, Russia.

E-mail: romanova@mail.sir.edu