Вызовы глобального управления в области энергетики

«Группа двадцати» и будущее управления энергетикой[1]

Т. Сэйнсбери, Х. Вурф

Сэйнсбери Тристрам – научный сотрудник Центра исследований «Группы двадцати» Института международной политики Лоуи; 31 Bligh Street, Sydney, NSW 2000, Australia; E-mail: tsainsbury@lowyinstitute.org

Вурф Ханна – научный сотрудник Центра исследований «Группы двадцати» Института международной политики Лоуи; 31 Bligh Street, Sydney, NSW 2000, Australia; E-mail: hwurf@lowyinstitute.org

История глобального управления свидетельствует о том, что несмотря на нефтяные шоки 1970-х годов и наблюдаемую в настоящее время волатильность цен на ресурсы, эффективные глобальные механизмы кооперации между странами – производителями энергии и странами-потребителями до сих пор отсутствуют. Более того, в основе управления энергетикой лежат две противоречивые цели – обеспечение доступа к энергии для всех и переход к низкоуглеродному развитию.

Согласно данной статье, современные институты глобального управления энергетикой недостаточно готовы к осуществлению стимулирования кооперации в сфере управления энергетикой, и решения определяются коллективной политической волей на уровне лидеров. «Группа двадцати» как экономический форум крупнейших в мире развитых и развивающихся стран, включая и производителей энергии, и потребителей, может стать одним из решений этой проблемы.

Авторы проводят краткий анализ истории управления энергетикой и развития институтов во второй половине XX в. Рассмотрены, в том числе в сравнении, сильные и слабые стороны каждой из этих организаций, включая такие солидные, как Международное энергетическое агентство (МЭА) и Организация стран – экспортеров нефти (ОПЕК), а также появившиеся позже Международный энергетический форум (МЭФ) и Международное агентство по возобновляемой энергии (IRENA).

Авторы показывают, как недостаточный прогресс в достижении глобальных целей способствовал возникновению интереса «Группы двадцати» к управлению энергетикой и каких результатов в сфере энергетического сотрудничества форум уже добился. В качестве таких результатов выступают, в частности, принятые в 2014 г. «Принципы "Группы двадцати" по сотрудничеству в сфере энергетики» и проведенная в 2015 г. встреча министров энергетики стран «Группы двадцати».

Основное внимание в статье уделено тому, как «Группа двадцати» может добиться прогресса в сфере управления энергетикой и какие прагматичные пути развития доступны ей. Особую важность имеет вопрос о том, как «Группа двадцати» может ускорить реформу МЭА, поддержать новые инициативы и создать внутри себя новую платформу для дискуссий.

Ключевые слова: управление в сфере энергетики, доступ к энергии, изменение климата, «Группа двадцати», МЭА, принцип многосторонних отношений

---

[1] Перевод выполнен н.с. Центра экономического моделирования энергетики и экологии РАНХиГС Т.А. Ланьшиной.

Материал поступил в редакцию в ноябре 2015 г.

Авторы выражают благодарность Нейлу Хёрсту за ценные замечания к предыдущей версии статьи.

Введение

В настоящее время не существует эффективных глобальных механизмов кооперации на высоком уровне между странами – производителями энергии и странами-потребителями. Современные глобальные энергетические институты не способны дать импульс к развитию кооперации в сфере управления энергетикой, и для того, чтобы изменить эту ситуацию, потребуется коллективная политическая воля на уровне высшего руководства стран.

В течение последних десяти лет в энергетическом секторе произошли существенные изменения за счет сланцевой технологической революции и интенсификации усилий в сфере борьбы с изменением климата. Возобновляемая энергия становится все более экономически эффективной, в особенности солнечная энергия. Меняется не только структура энергетического сектора, но также и взаимодействие между производителями и потребителями. США, которые ранее были крупнейшим в мире импортером энергии, стали относительно самодостаточны за счет сланцевой нефти и газа. Крупнейшими потребителями энергии сейчас являются развивающиеся страны, в том числе Китай и Индия, которые активно инвестировали в возобновляемую энергию, тем не менее сохраняя сильную зависимость от ископаемого топлива.

Энергетические институты пытались соответствовать этим изменениям. В данной работе приводится краткий анализ истории управления энергетикой и анализ деятельности организаций, которые появились во второй половине XX в. Исследованы сильные и слабые стороны каждого института, в том числе в сравнении, включая такие авторитетные организации, как Международное энергетическое агентство (МЭА) и Организация стран-экспортеров нефти (ОПЕК), а также появившиеся позже Международный энергетический форум (МЭФ) и Международное агентство по возобновляемой энергетике.

В управлении энергетикой есть две важные проблемы – обеспечение доступа к энергии для всех[2] и переход на низкоуглеродные технологии. Доступ к энергии зависит от «устойчивости поставок, надежного управления, а также от эффективной и стабильной системы распределения» [Wu, Wu, 2015]. Энергия и изменение климата неотделимы друг от друга, и доступ к энергии придется обеспечивать без дальнейшего повышения температуры на планете, поскольку уже сегодняшний уровень является опасным. Мир по-прежнему еще очень далек от решения климатической проблемы, а инвестиции поступают в эту сферу слишком медленно.

Ввиду отсутствия существенного прогресса в решении двух обозначенных проблем «Группа двадцати» заинтересовалась управлением энергетикой, и ее участие как глобального экономического форума крупнейших развитых и развивающихся экономик, включающего в себя и производителей, и потребителей энергии, может сыграть важную роль. «Группа двадцати» стремится создать возможности для сильного, устойчивого и сбалансированного роста глобальной экономики. В процессе достижения этой цели критическую роль будет играть доступ к энергии. Также высокую важность получит нахождение оптимального баланса в глобальной структуре энергопотребления, зависящей от выбора правильных технологий, нахождения капитала и создания подходящего правового поля.

[2] Доступ к энергии имеет две следующие составляющие: снабжение энергией населения всего мира за счет различных источников и обеспечение безопасности международных энергетических рынков.

Несмотря на то, что до сих пор форуму не удалось добиться необходимых результатов в сфере развития энергетического сотрудничества, все же наблюдались некоторые успехи. Например, в 2014 г. страны «Группы двадцати» приняли «Принципы сотрудничества в сфере энергетики», а в 2015 г. была проведена первая встреча министров энергетики стран «Группы двадцати», которая оценивается как успешная. Поскольку нефтедобывающим странам становится все сложнее обеспечивать сбалансированность бюджетов, а также учитывая потребность сектора энергоэффективных технологий и возобновляемой энергетики в инвестициях, значение энергетики для «Группы двадцати» вряд ли снизится [Arezki et al., 2015].

Основное внимание в работе уделяется тому, как «Группа двадцати» может развивать повестку дня в сфере управления энергетикой, и какие прагматичные возможности доступны форуму. Мы также вкратце рассматриваем роль многосторонних правительственных организаций (при этом признавая важность негосударственных игроков, в особенности международных энергетических компаний). Кроме того, мы предпринимаем попытку выявления организаций, которые имеют лучшие возможности для решения двух главных проблем глобальной энергетики.

Ключевой вопрос данного исследования заключается в том, способна ли «Группа двадцати» помочь развитию фрагментарной системы управления энергетикой. Форум предполагает добровольное участие и характеризуется большей гибкостью в сравнении с организациями, в основе которых лежит соглашение. Помимо прочего, мы предпринимаем попытку ответить на вопрос о том, как «Группа двадцати» может ускорить реформу МЭА, поддержать новые инициативы и создать новую дискуссионную платформу в рамках «Группы двадцати».

Современное положение дел

Энергетические рынки

Энергетические рынки подвержены сильной волатильности. Снижение цен на нефть более чем на 50% во второй половине 2014 г. стало шестым обвалом за последние три десятилетия [Baffes et al., 2015]. Эта неопределенность усиливается политической и экономической нестабильностью во многих крупных странах-нефтедобытчиках. ОПЕК признает, что социальное беспокойство во многих регионах мира оказывает влияние на спрос и предложение [OPEC, 2015]. Начиная с 1970-х годов идет дискуссия о необходимости «стабилизации» или контроля над ценами на нефть. По нашему мнению, более желательна открытая глобальная экономика, правила в которой устанавливаются специальными организациями.

Необходимо отметить, что в настоящее время, согласно данным организации IRENA, во всем мире проекты в сфере возобновляемой энергетики становятся сопоставимы по экономическим показателям с ископаемым топливом или даже превосходят их, в особенности если принимать во внимание экстерналии, такие как локальное загрязнение окружающей среды, нанесение вреда экологии и здоровью населения [Parkinson, 2015]. В докладе организации за 2014 г., посвященном издержкам генерации возобновляемой электроэнергии, сделан вывод, что производимая за счет использования биомассы электроэнергия, а также энергия, получаемая на гидроэлектростанциях, геотермальных и наземных ветроэлектростанциях, конкурентоспособна по издержкам или уже дешевле электроэнергии, вырабатываемой за счет угля, нефти и газа, без учета государственной финансовой поддержки и с учетом снижающихся цен на нефть [Ibid.].

Изменение климата, вероятнее всего, потребует от стран снижения выбросов углекислого газа, образующегося в результате сжигания ископаемого топлива, и перехода на возобновляемые и альтернативные источники энергии. Тем не менее, по данным за 2015 г., несмотря на новые тенденции, нефть, уголь и природный газ по-прежнему обеспечивают 81% глобального потребления энергии [EIU, 2015]. Отказ от углеводородного топлива остается амбициозной задачей. В то время как дивестиционные кампании призывают к немедленному прекращению использования энергии ископаемого топлива (через вывод инвестиций из нефтяных, угольных и газовых компаний), скорее всего, в краткосрочном периоде некоторые виды ископаемого топлива будут попрежнему использоваться для обеспечения мира энергией. Новые технологии экологически чистого сжигания угля могут отсрочить переход на возобновляемую энергию, а новые возможности финансирования климатических проектов и внедрение возобновляемой энергии позволят облегчить доступ к энергии при снижении спроса на энергию углеводородов.

Также ведутся дискуссии о том, как следует рассчитывать цены на углерод, чтобы бороться с негативными экстерналиями, сопряженными с его потреблением. Лидером в этой сфере являются США, разработавшие (но не внедрившие на национальном уровне) программу «квот и торговли квотами» на выбросы в целях контроля загрязнения и «вознаграждения инновационных, эффективных и ранних действий, а также для ужесточения экологической подотчетности без сдерживания экономического роста» [USEPA, 2012]. Также система торговли квотами на выбросы действует в Европейском союзе. О своем намерении внедрить национальную систему ограничений и торговли выбросами с целью снижения выбросов парниковых газов в 2015 г. объявил и Китай [Mufson, 2015].

Институты управления энергетикой

Нефтяные кризисы 1970-х годов заставили страны вести сотрудничество по вопросам энергетической политики, чтобы попытаться сбалансировать спрос и предложение, а также для смягчения глобальных экономических шоков, возникающих из-за сбоев на энергетических рынках. После того как производители нефти организовали ОПЕК, страны – потребители энергии, испытывавшие нехватку нефти, в ответ создали МЭА. До сих пор МЭА остается наиболее влиятельной многосторонней энергетической организацией, которая также выпускает большие объемы технической аналитики. В 1970-е и 1980-е годы эти организации оставались основными механизмами многостороннего управления энергетикой.

В 1990-е годы, когда после «холодной войны» стал активно развиваться многосторонний подход к управлению, был создан ряд новых организаций. В 1991 г. в Эр-Рияде (Саудовская Аравия) прошла встреча Международного энергетического форума, на которой собрались министры энергетики стран ОПЕК и МЭА. Данная группировка стала самой инклюзивной, поскольку она собирала вместе основных производителей и потребителей энергии для обсуждения спроса, предложения и ситуации на энергетических рынках. МЭФ считает себя нейтральным пособником в поддержании открытого диалога по проблемам энергетики между глобальными игроками на нефтяном и газовом рынках. Также в 1991 г., после распада СССР, вступил в силу Договор к Энергетической хартии, договор с обязательной правовой силой. Его цель заключается в обеспечении доступа к энергии для европейских стран.

Приблизительно в это же время, в 1992 г., когда в Рио-де-Жанейро (Бразилия) обсуждалась Рамочная Конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН), вопросы

о реагировании на изменение климата и о предотвращении глобального потепления вышли уже на международный уровень. Поскольку актуальность этих проблем обусловлена фундаментальными физическими явлениями, политический импульс играет решающую роль в силе и своевременности реагирования стран. По мере того как необходимость реакции со стороны правительств становится все более безотлагательной, ускоряется процесс отказа от углеводородного ископаемого топлива, виновного в глобальном потеплении.

В 2009 г. была создана IRENA. Агентство по возобновляемой энергетике находится в Абу-Даби (ОАЭ). Главный офис организации не выбрасывает углекислый газ и не является источником отходов [Block, 2013]. ОАЭ заявила, что IRENA «позволит Абу-Даби, который уже является одним из крупнейших экспортеров нефти в мире, стать лидером на пути к инновациям в возобновляемой энергетике на фоне превращения страны в глобальный центр НИОКР» [Abu Dhabi Emirate Government, 2009]. Это символизирует процесс отказа от использования углеводородной энергии.

В настоящее время управление энергетикой распределено между шестью перечисленными организациями (ОПЕК, МЭА, МЭФ, ДЭХ, РКИК ООН и IRENA), которые имеют свои критерии членства, институциональную историю и специфические полномочия. Им присущи различные преимущества и недостатки, они играют важную роль в реализации некоторых функций управления энергетикой, однако ни одна из организаций не способна собрать вместе крупнейших в мире производителей и потребителей энергии с целью создания взаимосвязанной системы управления энергетикой, включая все виды энергии. МЭФ остается форумом министров энергетики, испытывающим дефицит ресурсов и механизмов влияния.

Одним из успехов современного управления энергетикой стала Совместная инициатива по созданию нефтяного банка данных (JODI), которая способствовала развитию сотрудничества между МЭА, ОПЕК и МЭФ с целью повышения прозрачности нефтяных данных. Тем не менее качество данных по-прежнему представляет собой проблему для энергетических рынков. Например, Китай и Индия испытывают давление со стороны международного сообщества, обусловленное необходимостью большей прозрачности их данных в сфере энергетики.

В табл. 1 приводятся списки стран «Группы двадцати», имеющих членство в шести рассмотренных выше организациях. Анализ этих списков позволяет сделать вывод о неравномерности распределения стран по существующим энергетическим институтам.

Таблица 1. Членство стран в энергетических организациях

	Членство						
	«Группа двадцати»	**ОПЕК**	**МЭА**	**МЭФ**	**Энергетическая хартия**	**РКИК ООН**	**IRENA**
Страны (не включая Европейский союз)	Аргентина	–	–	Аргентина	–	Аргентина	Аргентина
	Австралия	–	Австралия	Австралия	Австралия*	Австралия	Австралия
	Бразилия	–	–	–	–	Бразилия	–
	Канада	–	Канада	Канада	–	Канада	–
	Китай	–	–	Китай	–	Китай	Китай
	Франция	–	Франция	Франция	Франция	Франция	Франция
	Германия	–	Германия	Германия	Германия	Германия	Германия
	Индия	–	–	Индия	–	Индия	Индия

Окончание табл. 1

	Членство						
	«Группа двадцати»	**ОПЕК**	**МЭА**	**МЭФ**	**Энергетическая хартия**	**РКИК ООН**	**IRENA**
Страны (не включая Европейский союз)	Индонезия	–	–	–	–	Индонезия	Индонезия
	Италия	–	Италия	Италия	Италия	Италия	Италия
	Япония	–	Япония	Япония	Япония	Япония	Япония
	Корея	–	Корея	Корея	–	Корея	Корея
	Мексика	–	–	Мексика	–	Мексика	Мексика
	Россия	–	–	Россия	Россия*	Россия	Россия
	Саудовская Аравия	Саудовская Аравия	–	Саудовская Аравия	–	Саудовская Аравия	Саудовская Аравия
	ЮАР	–	–	ЮАР	–	ЮАР	ЮАР
	Турция	–	Турция	Турция	Турция	Турция	Турция
	Великобритания	–	Великобритания	Великобритания	Великобритания	Великобритания	Великобритания
	США	–	США	США	–	США	США

* Россия и Австралия подписали, но не ратифицировали Энергетическую хартию.

Источник: составлено авторами.

Ниже представлен более подробный анализ функций специализированных организаций.

Международное энергетическое агентство

Международное энергетическое агентство (МЭА), созданное в 1974 г., объединяет 29 чистых импортеров нефти. Данная организация была сформирована в целях поддержки и улучшении механизмов а) решения проблем с перебоями в поставках нефти и б) управления информационными системами на международном энергетическом рынке. В настоящее время МЭА обладает наиболее широкими полномочиями в сфере глобального управления энергетикой в целях укрепления энергетической безопасности, поддержания экономического развития, информирования о состоянии окружающей среды и глобального участия [IEA, 2015a]. В основе деятельности организации лежит договор, и это означает, что она снабжена юридическими инструментами, однако ее общие решения принимаются на основе консенсуса.

Для достижения первой из обозначенных выше целей члены МЭА обязаны поддерживать 90-дневные запасы нефти. Однако страны не всегда выполняют это требование. В некоторые моменты времени члены МЭА имеют недостаточные запасы, а Австралия намеренно пренебрегает данным обязательством и не планирует его выполнять [Downie, 2015a]. Для достижения второй цели МЭА начала систематический сбор и анализ данных. Ее ежегодный «Прогноз мировой энергетики» остается самым авторитетным в мире источником глобальной энергетической статистики и аналитических материалов.

В настоящее время новыми членами МЭА могут стать лишь страны Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), среди участников МЭА много

европейских стран и несколько новых влиятельных игроков, таких как Мексика. При этом в ближайшую четверть века около 90% роста спроса на энергию придется на страны, не входящие в ОЭСР [Wu,Wu, 2015].

МЭА тесно сотрудничает с некоторыми странами, не входящими в ОЭСР, такими как Китай, Индия, Россия, Бразилия, Индонезия, Мексика и ЮАР. Внутри организации наблюдаются политические разногласия относительно дальнейших шагов и формального включения стран, не являющихся членами ОЭСР. В случае расширения членства страны Европы потеряют свою долю и влияние. Новым членам придется обмениваться данными и пообещать сотрудничество в кризисные времена. Поддержание нефтяных запасов является бюджетным обязательством, которое не всегда легко «продать» внутри страны.

До сих пор попытки реформирования договора или устранения связи между членством в МЭА и в ОЭСР отсутствовали. Вместо этого наблюдаются медленные изменения, и крупные развивающиеся страны уже тесно сотрудничают с МЭА. На последнем министерском заседании МЭА удалось заключить договор с Китаем, Индонезией и Таиландом в целях ускорения развития «более глубокой кооперации и сотрудничества» [IEA, 2015c].

Поскольку МЭА является небольшой организацией, ей необходимо открыть свое членство, если она намерена находиться в центре глобального процесса управления энергетикой.

Организация стран – экспортеров нефти

ОПЕК является старейшей организацией современной энергетики. Она была создана в Багдаде (Ирак) в 1960 г. с целью оказания влияния на цены и предотвращения резких колебаний выручки стран-участниц посредством координации и унификации их нефтяной политики [OPEC, 2015]. Членами ОПЕК являются 12 стран – экспортеров нефти, преимущественно находящихся на Ближнем Востоке.

Создание организации стало важным шагом с точки зрения влияния стран на энергетические рынки через сотрудничество. Однако в последние годы попытки стабилизировать цены на энергию становятся все более проблематичными. Увеличился объем добычи нефти в странах, не входящих в ОПЕК, возросла конкуренция других продуктов с нефтью. Организация потеряла свое влияние.

ОПЕК является закрытым клубом, и число ее членов вряд ли расширится. Более того, Габон и Индонезия покинули ОПЕК соответственно в 1995 г. и 2008 г. Обе страны добывали меньше нефти, чем остальные члены ОПЕК, а фиксированные высокие членские взносы не гарантировали влияния в организации. Члены ОПЕК проводят встречи с МЭА в рамках МЭФ. Будущее ОПЕК будет зависеть от ее сотрудничества с другими организациями и от ее внутренней согласованности.

Международный энергетический форум

МЭФ базируется в Эр-Рияде и является форумом министров энергетики 89 ключевых производителей и потребителей энергии, 74 страны подписали Хартию МЭФ. Данная платформа уникальна тем, что она объединяет не только потребителей и производителей энергии МЭА и ОПЕК, но и транзитные страны, а также ключевых игроков, не имеющих членства в указанных организациях, таких как Аргентина, Китай, Индия, Мексика, Оман, Россия и ЮАР [IEF, 2015].

Несмотря на то что МЭФ отличается широким представительством, отсутствующим у МЭА и ОПЕК, он не выполняет какие-либо функции помимо обмена информацией и располагает ограниченными ресурсами. До сих пор МЭФ не смог развить свой мандат за пределами продвижения диалога. Диалог играет важную роль в обмене информацией и в кооперации, однако МЭФ неспособен вырабатывать решения в кризис. Также расположение в Эр-Рияде является неоднозначным с политической точки зрения для обсуждения энергетических проблем. Например, в 2015 г. Саудовская Аравия подозревалась в оказании влияния на решения стран ОПЕК об увеличении добычи нефти, несмотря на низкие цены [Crooks, 2015].

МЭФ осознает свою уникальную позицию в управлении энергетикой. Интересно, что в 2015 г. он осуществлял наблюдение и выпускал доклады по итогам встреч по вопросам энергетики «Группы двадцати». МЭФ сыграл свою роль в сближении ОПЕК и МЭА и осуществлял руководство работой «Группы двадцати» над проектом JODI, а также в сфере финансирования торговли на энергетических рынках и при проведении сравнительного анализа перспектив развития энергетики. Тем не менее для повышения авторитета форума требуется пересмотреть его мандат, увеличить финансирование, а также, возможно, изменить место базирования.

Договор к Энергетической хартии

Договор к Энергетической хартии 1991 г. обеспечивает правовую защиту торговли энергией и имеет юридическую силу. В основном его подписали страны Европы и страны бывшего СССР, а сама организация является продуктом кооперации в Европе после «холодной войны». Китай, США и Саудовская Аравия играют лишь роли наблюдателей. ДЭХ отличается тем, что страны, которые его подписали, согласились на механизм урегулирования споров со страной-инвестором для обеспечения стабильности в энергетическом секторе и поощрения инвестиций. Данный юридический механизм является гораздо более сильным, чем принятие решений на основе консенсуса, характерное для других энергетических организаций, рассматриваемых в данной статье.

Международное агентство по возобновляемым источникам энергии

IRENA открыта всем новым членам Организации Объединенных Наций; она имеет специфическую функцию продвижения возобновляемой энергии и «поддержки стран в их переходе к устойчивому энергетическому будущему» [IRENA, 2015]. В настоящее время ее членами являются 143 страны. Организация продвигает все формы возобновляемой энергии, включая биоэнергию, геотермальную энергию, гидроэнергию, энергию океана, солнца и ветра. Как и в случае с МЭА, самой сильной стороной IRENA является сбор и распространение информации. В отличие от МЭА и ОПЕК, организация имеет очень широкое членство. Тем не менее ее мандат ограничен лишь возобновляемой энергетикой.

Агентства ООН

Рамочная Конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН) является поистине глобальной организацией, насчитывающей 196 членов. Ее цель заключается в оказании помощи странам при обсуждении обязательств по снижению выбросов углекислого газа. Однако договор не имеет обязательной силы и зависит от действий отдельных

стран. Лишь Киотский протокол налагал на развитые страны правовые обязательства по достижению целевых показателей снижения выбросов, и со временем он стал слабее [UNFCCC, 2015]. Китай, Индия и США не ратифицировали Киотский протокол.

РКИК ООН содействует продвижению перехода к низкоуглеродному будущему, однако она не пытается напрямую решать проблему доступа к энергии. Форум с трудом выполнял свой основной мандат, учитывая череду громких провалов, в особенности на саммите в Копенгагене в 2009 г. Управление энергетикой потребовало сложной структуры переговоров, напряженной обстановки «планеты РКИК ООН», а также деления участников на победителей и проигравших. Координация такого большого числа стран и техническая сложность оценки влияния сокращения выбросов делают РКИК ООН чрезвычайно сложной и забюрократизированной организацией.

Парижская встреча РКИК ООН, которая состоялась в декабре 2015 г., ознаменовалась подъемом оптимизма в отношении перспектив перехода на низкоуглеродные технологии. Была поставлена амбициозная (и, возможно, нереалистичная) цель – сдержать глобальное потепление на уровне 1,5 °С, однако в реальности государства обещали сдержать потепление лишь на уровне 2,5–3,0 °С [Jotzo, 2015]. Чтобы мир мог приблизиться к достижению поставленной цели, другие институты, упомянутые в данной работе, должны предпринять скоординированные усилия в рамках ООН.

С точки зрения развития энергетики в более долгосрочной перспективе были установлены цели устойчивого развития ООН (ЦУР ООН) для формирования повестки дня глобального устойчивого развития. Седьмая цель сосредоточена исключительно на энергетике, на обеспечении для всех к 2030 г. доступа к надежной, устойчивой, современной энергии по приемлемым ценам [UN Sustainable Development Knowledge Platform, 2015]. Критики задаются вопросом о том, каким образом можно обеспечить электричеством 1,2 млрд человек в течение всего 15 лет [Moss, 2015].

Роль «Группы двадцати»

Энергетика в повестке дня «Группы двадцати»

«Группа двадцати» является новым участником переговоров по глобальному управлению энергетикой. Форум был создан для содействия кооперации между крупнейшими развитыми и развивающимися экономиками мира на основе встреч министров финансов и управляющих центральными банками, которые проводились после азиатского финансового кризиса 1999 г. Встречи «Группы двадцати» стали проводиться на уровне лидеров начиная с 2008 г., чтобы «форум глав государств по вопросам международного экономического сотрудничества» мог сформулировать ответ на глобальный финансовый кризис.

Финансовые вопросы остаются ключевыми для «Группы двадцати, однако повестка дня форума была расширена с целью участия в решении глобальных экономических проблем, и теперь она включает в себя также другие сферы управления. «Группа двадцати» была менее эффективной, когда принятие решений не продвигалось министрами финансов и управляющими центральных банков, а энергетике в 2015 г. приходилось конкурировать с десятью другими приоритетами повестки дня форума. Несмотря на это, обсуждение энергетических рынков проходило красной нитью через саммиты «Группы двадцати». Начиная с 2008 г. в центре внимания рабочих групп по энергетике «Группы двадцати» находилось снижение волатильности цен на энергетических рынках, повышение энергоэффективности, облегчение доступа к технологиям чистой

энергетики, а также продвижение устойчивого развития и «зеленого роста» [Downie, 2015b].

На саммите 2009 г. в Питтсбурге изменение климата и проблемы энергетики привлекли к себе много внимания. Ключевой вопрос «Группы двадцати» по климату заключался в том, как форум может дополнить переговоры ООН. Изменение климата являлось одним из наиболее противоречивых аспектов повестки дня «Группы двадцати», и развивающиеся страны (например, Индия) заявляли, что форум не должен играть большую роль в продвижении климатических решений, поскольку приоритетным форумом для переговоров является РКИК ООН [He, Sainsbury, 2015]. Коммюнике саммита в Питтсбурге содержит риторическую поддержку РКИК ООН в преддверии саммита в Копенгагене, а также риторическое одобрение инвестиций в чистую энергетику, возобновляемые источники энергии и энергоэффективность. После Питтсбурга лидеры «Группы двадцати» продолжили выражать свою поддержку РКИК ООН на ежегодной основе и сосредоточились на вопросах финансирования климатических проектов, хотя возможности более конструктивного лидерства и более руководящей позиции, которую потенциально может занять форум, были упущены.

В Питтсбурге лидеры «Группы двадцати» приняли на себя амбициозное обязательство по отказу от неэффективного субсидирования ископаемого топлива, согласившись, что «неэффективное субсидирование ископаемого топлива способствует расточительному потреблению, ослабляет энергетическую безопасность, замедляет поступление инвестиций в чистые источники энергии и снижает результативность усилий по борьбе с угрозой изменения климата» [G20 Pittsburgh, 2009]. Это решение было отчасти основано на рекомендациях ОЭСР и МЭА, согласно которым отказ от субсидирования ископаемого топлива до 2020 г. снизит выбросы парниковых газов на 10% к 2050 г. За шесть лет, которые прошли с момента принятия этого обязательства, субсидии на ископаемое топливо были снижены, хотя на внутреннем уровне отказ от них оказался очень сложной задачей. В частности, это было характерно для Индии и Индонезии, где субсидии на топливо являются частью социального контракта между правительством и обществом. Призывы к устранению субсидий на производство и на проведение исследований (например, [Carin, 2015]) пока не были взяты на вооружение.

Первое упоминание энергетических институтов «Группой двадцати» имело место на саммите в Каннах в 2011 г., когда лидеры «Группы двадцати» приветствовали хартию МЭФ и «обязательство по улучшению диалога между производителями и потребителями нефти» [G20 France, 2011]. Тогда лидеры призвали к проведению ежегодных встреч, а также к более тесному сотрудничеству между институтами, которое, например, может выражаться в выпуске совместных коммюнике по итогам этих встреч МЭФ, МЭА и ОПЕК. В 2012 г. премьер-министр КНР Вэнь Цзябао предложил предпринять усилия по многосторонней координации на глобальном энергетическом рынке с участием «Группы двадцати» [Hirst et al., 2012]. На Всемирном саммите энергетики будущего в Абу-Даби он заявил, что в рамках «Группы двадцати» возможно создание механизма управления глобальным энергетическим рынком, который будет включать в себя поставщиков энергии, потребителей и транзитные страны на основе принципа взаимной выгоды [China Internet Information Center, 2012].

Во время российского председательства в «Группе двадцати» в 2013 г. обсуждались проблемы доступа к энергии и вопросы энергоэффективности. Результатом этого стало соглашение о повышении качества статистики для базы данных JODI. Лидеры договорились «развивать энергетическое сотрудничество, повышать точность данных

в сфере энергетики и осуществлять меры поддержки развития более чистых и более эффективных энергетических технологий с целью повышения эффективности рынков и перехода к более устойчивому энергетическому будущему» [G20 Russia, 2013]. Единственным упоминанием управления было одобрение усилий МЭА по углублению взаимодействия со странами, не являющимися ее членами.

Председательство Австралии в «Группе двадцати» и создание принципов управления энергетикой

В период председательства Австралии в 2014 г. удалось добиться существенного прогресса по проблеме управления энергетикой, т.е. по организации глобальных переговоров в данной сфере. В Брисбене лидеры «Группы двадцати» продемонстрировали понимание того, что существующая система управления энергетикой не работает, и приняли принципы «Группы двадцати» по сотрудничеству в сфере энергетики. Даже нефтедобывающие страны, Саудовская Аравия и Россия, согласились с необходимостью перемен.

Данные принципы свидетельствуют о высокой важности доступа к энергии, однако в них также содержатся некоторые конкретные рекомендации по реформированию управления, например, повышение репрезентативности институтов и вовлечение в их работу развивающихся стран и стран с переходной экономикой, сбор и распространение высококачественных данных, развитие координации международных энергетических институтов и минимизация дублирования [G20 Australia, 2014]. Принципы перечислены в табл. 2.

Таблица 2. Принципы сотрудничества в сфере энергетики «Группы двадцати»

1	Обеспечение доступа к надежному обеспечению энергией по приемлемым ценам для всех
2	Повышение репрезентативности международных энергетических институтов и вовлечение в их работу развивающихся стран и стран с переходной экономикой
3	Оказание поддержки и содействия развитию надежно функционирующих, открытых, конкурентных, эффективных, стабильных и прозрачных энергетических рынков, которые продвигают торговлю энергией и инвестиции
4	Оказание поддержки и содействия сбору и распространению высококачественных энергетических данных и аналитических материалов
5	Повышение энергетической безопасности через диалог и кооперацию по таким вопросам, как меры реагирования в чрезвычайных ситуациях
6	Рационализация и постепенный отказ в среднесрочном периоде от неэффективного субсидирования ископаемого топлива, способствующего расточительному потреблению, при этом не отказываясь от необходимости адресной поддержки бедных
7	Поддержка устойчивого роста и развития, учитывающего климатические условия и обязательства, в том числе через продвижение экономически выгодных энергоэффективных технологий, возобновляемой и чистой энергии
8	Оказание поддержки и содействия развитию, демонстрации и широкому внедрению инновационных энергетических технологий, включая технологии чистой энергетики
9	Развитие координации международных энергетических институтов и, по возможности, минимизация дублирования

Развитие этих принципов и превращение их в действия является важнейшей задачей. Следует ли сделать некоторые из них приоритетными, и как они будут взаимодействовать с целью ООН по обеспечению доступа к надежной, устойчивой, современной

и недорогой энергии для всех? В интересах институтов управления энергетикой принципы 2 (повышение репрезентативности международных энергетических институтов и вовлечение в их работу развивающихся стран и стран с переходной экономикой), 4 (оказание поддержки и содействия сбору и распространению высококачественных энергетических данных и аналитических материалов), 5 (повышение энергетической безопасности через диалог и кооперацию по таким вопросам, как меры реагирования в чрезвычайных ситуациях) и 9 (развитие координации международных энергетических институтов и, по возможности, минимизация дублирования) представляются наиболее актуальными. Интересно, что конкретные энергетические институты не названы. Перечисленные принципы можно трактовать как призыв к реформированию МЭА, однако это не сформулировано в явном виде.

Председательство Турции в 2015 г. и дальнейшие шаги

Приоритетами председательства Турции в 2015 г. стали реализация, инвестиции и инклюзивность [G20 Turkey, 2015a]. Все они имеют отношение к управлению энергетикой: инклюзивность предполагает доступ к энергии для всех, инвестиции важны для обеспечения доступа к энергии и финансирования проектов, связанных с климатическими изменениями, а реализация необходима для прогресса в сфере выполнения имеющихся обязательств «Группы двадцати».

Сосредоточенность на доступе к энергии определенно является важным аспектом развития, который «Группа двадцати» не должна игнорировать. Темой первой встречи министров энергетики стал (добровольный) план действий по обеспечению доступа к энергии, который отражал ориентированность Турции на инклюзивность. Через план действий страны «Группы двадцати» будут поддерживать доступ к электроэнергии в странах Африки, находящихся к югу от Сахары, и обмен «знаниями, опытом и наработками» [G20 Turkey, 2015b]. Несмотря на то, что региональный приоритет Турции – доступ к энергии для стран Африки, находящихся к югу от Сахары (одного из самых бедных энергетическими ресурсами регионов мира, где, согласно оценкам, без доступа к энергии находятся около 600 млн человек), – имеет разную важность для стран «Группы двадцати», решение о его акцентировании может потенциально свидетельствовать о все большем стремлении форума к лидерству в управлении энергетикой.

Участники первой встречи министров энергетики стран «Группы двадцати» в 2015 г. признали улучшения в развитии возобновляемой энергетики и технологий энергоэффективности, а также в сфере ликвидации субсидирования ископаемого топлива. В целях поддержки интеграции возобновляемых источников энергии в энергобалансы стран «Группы двадцати» был принят набор инструментов добровольных действий по поддержке внедрения возобновляемой энергетики. Министры обсудили реализацию планов действий в сфере энергоэффективности, согласованные лидерами «Группы двадцати» в Брисбене в 2014 г., а также действия «Группы двадцати», направленные на повышение энергоэффективности (например, в сфере выбросов автотранспортных средств), и отметили достигнутый за последний год прогресс по отказу от субсидирования ископаемого топлива (в основном в Индии и в Индонезии).

Данные действия являются большим достижением, однако не всегда ясен доступный набор инструментов и добровольных мер, кроме того, применение этих мер сильно зависит от внутренней политики. Робин Дэйвис отмечал, что применение схожих наборов добровольных мер было неэффективным с точки зрения действий «Группы

двадцати» в области развития [Davies, 2015]. Более того, в коммюнике не поднимался вопрос управления энергетикой, отмечалась лишь поддержка процесса РКИК ООН.

«Группа двадцати», возможно, ожидала реакции на эти принципы со стороны существующих организаций (особенно МЭА и МЭФ). После того как в 2014 г. были сформулированы принципы, МЭА назначила нового исполнительного директора, Фатиха Бироля, который выразил желание работать с Китаем и другими развивающимися странами. Первым зарубежным визитом Бироля в новой должности стала поездка в КНР, где он заявил, что «Китай является наиболее важным игроком на глобальном энергетическом рынке». Также Бироль высказал намерение «развивать по-настоящему Международное энергетическое агентство во время своего пребывания в должности» [Birol, 2015]. Тем не менее четкие перспективы присоединения Китая к МЭА как со стороны самого Китая, так и со стороны организации пока отсутствуют.

Несмотря на то что в 2015 г. «Группа двадцати» практически не поднимала вопросы управления энергетикой, другие энергетические организации открыто поддерживали обсуждение проблем энергетики в рамках «Группы двадцати». МЭА заявляет, что она «активно поддерживала дискуссии «Группы двадцати» по энергетике и вносила вклад в саммиты лидеров форума, а также в совещания министров финансов, встречи шерп и встречи рабочей группы по устойчивой энергетике (созданной в 2013 г.), а в 2015 г. – также в первую встречу министров энергетики» [IEA, 2015b]. МЭФ аналогично отмечает, что «председательство Турции в “Группе двадцати” предоставило МЭФ возможность выразить свое мнение по проекту коммюнике встречи министров финансов “Группы двадцати”» [IEF, 2015].

Несмотря на то что встреча министров энергетики «Группы двадцати» имела некоторую символическую ценность, на следующих встречах министры энергетики должны действовать более амбициозно [Sainsbury, 2015]. Сохранение управления энергетикой в руках существующих институтов вряд ли приведет к сильным изменениям. Если «Группа двадцати» намерена добиться существенного прогресса, как это было сформулировано лидерами в Брисбене, ей придется «продвинуть» все девять перечисленных принципов. Недостаточно знать о проблеме; требуется настоящая дискуссия о расширении полномочий институтов управления энергетикой и о новых инициативах.

Прогресс в сфере управления энергетикой при участии «Группы двадцати»

Содействие главной организации в сфере глобального управления энергетикой – за счет укрепления имеющейся организации или за счет усиления координации существующих органов, или через создание нового органа – имеет высокую важность, если министры энергетики стран «Группы двадцати» намерены сыграть существенную роль в данной сфере. В работе приводится анализ трех стратегий, с помощью которых «Группа двадцати» может дать импульс развитию управления энергетикой.

Призывы к реформированию МЭА со стороны «Группы двадцати»

Одна из возможностей заключается в том, что «Группа двадцати» может поощрять расширение членства МЭА и принятие в данную организацию стран, не входящих в ОЭСР. Форум даже может установить жесткие и амбициозные сроки, к которым министры энергетики «Группы двадцати» и члены МЭА должны обсудить реформирование принципов членства в МЭА.

Поощрение «Группой двадцати» реформы МЭА и усилий этой организации по вовлечению крупных развивающихся рынков и стран – потребителей энергии имеет ценность, это может стать способом достижения результатов по принципам «Группы двадцати» № 2, 4 и 5. Частично эта задача может быть решена за счет более тесных двусторонних отношений между крупными развивающимися странами и МЭА, однако целью должно стать полноценное формальное присоединение стран, не входящих в ОЭСР. Недавно принятые МЭА меры в этом отношении представляют собой важные достижения, однако они не могут рассматриваться как замена долгосрочных изменений. Членство предполагает, что каждая страна наделена долей и разделяет риски. Это отличается от ситуации, когда страна, по сути, является «безбилетником», обмениваясь данными и получая выгоды, однако не сотрудничая во время кризисов.

Однако такой путь будет трудным с политической точки зрения. Страны «Группы двадцати», не являющиеся членами МЭА, станут оказывать влияние на институциональные установки МЭА, что вряд ли будет находить одобрение, в особенности со стороны небольших европейских стран, которые не входят в «Группу двадцати». Чтобы создать возможность для участия новых членов, существующие члены должны в некоторой степени уступить силу своих голосов в институте. Учитывая, что Китай в настоящее время является крупнейшим в мире потребителем и импортером энергии, а Индия и Бразилия – крупнейшими игроками на глобальном энергетическом рынке, произойдет существенное «разводнение» голосов имеющихся членов. Жесткий национальный интерес членов МЭА, принимающих решения, может препятствовать соглашению членов ОЭСР на расширение членства в МЭА для стран, не входящих в ОЭСР.

Важно, чтобы изменения договора МЭА были дискретными и имели узкие цели. При этом реформа членства требует более широкой дискуссии о приоритетах и функциях МЭА, и эта дискуссия должна отражать интересы и перспективы новых членов. Однако существует естественный лимит расширения членства МЭА, по крайней мере, учитывая роль этой организации как форума потребителей, а не производителей.

Китай и Индия могут не проявить интереса к членству в МЭА. Обе страны прагматично настроены в отношении управления энергетикой и стремятся к получению выгоды от сотрудничества, однако не желают идти на компромисс в отношении суверенитета. Было замечено, что «основным препятствием для вхождения Китая в МЭА являются сомнения самого Пекина» [Kennedy, 2011]. Индия также открыта для участия в управлении, развивая как возобновляемую, так и угольную энергетику [Saran, 2015].

Некоторые специалисты считают, что глобальный кризис способен спровоцировать реформу МЭА [Downie, 2015b]. Однако опасно возлагать надежды на кризис, учитывая, что в течение последних двух десятилетий в странах-производителях наблюдалась ценовая волатильность и политическая нестабильность, и данные условия оказались недостаточными для реформирования глобального управления энергетикой. В конце концов «Группе двадцати» необходимо осторожнее разыгрывать свои карты по реформе МЭА. Слишком сильное вмешательство замедлит процесс реформирования. С другой стороны, если «Группа двадцати» будет бездействовать, реформирование МЭА будет слишком медленным и недостаточно амбициозным.

Поддержка новых инициатив «Группой двадцати»

Еще одна возможность заключается в создании нового энергетического агентства со специфическим мандатом, потенциально региональной или политической группировки, такой как БРИКС. В качестве примера можно привести Восточноазиатский форум.

В 2003 г. на встрече МЭФ в Осаке японским правительством была предложена инициатива Хиранумы, направленная на поддержание энергетической стабильности в азиатском регионе и создание фундамента для азиатского эквивалента МЭА [Toichi, 2003]. Министры энергетики Японии, Кореи, Китая и стран АСЕАН согласились сотрудничать в освоении месторождений природного газа, обмене информацией и переговорам о ценах с нефтедобытчиками, однако дальнейшее развитие инициативы отсутствовало.

Новый азиатский орган будет нуждаться в поддержке со стороны Китая, Индии и Японии, крупнейших потребителей энергии Азии; понадобится их намерение вести тесное сотрудничество на постоянной основе. Чтобы повысить региональное значение решения, данной инициативе, возможно, также понадобится поддержка со стороны «средних» держав Азии, таких как Корея, Индонезия и Австралия.

При развитии событий по данному сценарию «Группе двадцати» придется принять решение о целесообразности предоставления политической поддержки развития новых инициатив в сфере управления энергетикой. Такие инициативы должны находить поддержку, если они конструктивно дополняют глобальный энергетический сектор, однако любое региональное решение имеет свои изъяны, и его реализация может способствовать повышению фрагментарности архитектуры глобального управления.

Создание собственной энергетической платформы в рамках «Группы двадцати»

Третьим вариантом является создание новой платформы управления энергетикой в рамках «Группы двадцати».

Одним из решений может стать придание постоянной основы регулярным встречам министров энергетики «Группы двадцати» на «Главной координирующей платформе по вопросам глобальной энергетики», по возможности, сотрудничающей с МЭА и другими энергетическими агентствами [Yu, 2015]. Новая платформа могла бы формулировать политически осуществимую, скоординированную энергетическую политику. Министры энергетики «Группы двадцати» могли бы проводить встречи для продвижения принципов форума в сфере энергетики, а также для укрепления сотрудничества и диалога по таким вопросам, как доступ к энергии, развитие возобновляемой энергетики и технологий энергоэффективности, с использованием аналитических материалов МЭА. В случае возникновения кризиса лидеры «Группы двадцати» могут проводить совещания и использовать данную платформу для распространения информации о своих решениях.

Однако данный подход имеет большое число ограничений. При создании такой платформы сразу же возникнут две серьезные проблемы: Китай не выразил желания сделать управление энергетикой приоритетом повестки дня «Группы двадцати», и платформе будет необходимо избегать дублирования существующего проекта по обмену данными или форума диалога, такой как МЭА и МЭФ. Новой платформе необходимо иметь сравнительные преимущества в составлении рекомендаций и в побуждении к действиям министров энергетики, а при необходимости и лидеров стран.

Кроме того, в долгосрочном периоде есть две сложности. Во-первых, как следует включать в работу страны, не входящие в «Группу двадцати», которые являются важными игроками на энергетическом рынке? За пределами «Группы двадцати» находятся большое число нефтедобывающих стран и основанный на правилах международный порядок, который играет важную роль в формировании глобального предложения. Во-вторых, «Группа двадцати» не является органом, «осуществляющим действия». В более

долгосрочном периоде политические действия со стороны неформальной, основанной на консенсусе организации обычно ограничиваются действиями, которые полностью находятся во внутренней юрисдикции стран-членов. Инициативы по распространению исследований, докладов, планов, механизмов сбора данных находятся в той сфере, в которой «Группа двадцати» традиционно испытывала трудности с созданием добавленной стоимости.

Становление «Группы двадцати» как постоянного органа по выработке директив не следует рассматривать в качестве замены долгосрочной реформы управления. Наоборот, «Группа двадцати» доказала, что она имеет преимущества в сфере выработки повестки дня в управлении, а также в сфере предоставления поддержки других инициатив, а не в качестве органа, «осуществляющего действия». Это также осложняется ее репутацией «клуба элит», которая влияет на формирование глобального института. Наконец, добровольная и гибкая природа «Группы двадцати» представляет собой как основные сильные, так и основные слабые стороны форума.

Заключение

«Группа двадцати» может выбрать все три направления, рассмотренные в данной статье: укрепление МЭА, поддержку новых инициатив по мере их появления, а также создание новой платформы управления энергетикой. Все эти действия не являются взаимоисключающими. Встречи министров энергетики стран «Группы двадцати» следует рассматривать как временный механизм развития дискуссии о состоянии глобального управления энергетикой.

Два вызова в сфере энергетики, с которыми сталкивается мир, – обеспечение доступа к энергии для всех и переход на низкоуглеродные технологии – не сойдут на нет сами по себе. Кроме того, в краткосрочном и долгосрочном периодах они станут еще более актуальными. Обозначенные выше стратегии позволят добиться прогресса в решении этих проблем, однако пришло время задуматься об общей форме новой структуры управления энергетикой. Девять принципов, предложенных лидерами «Группы двадцати», способны ускорить изменения в долгосрочном периоде. Однако если «Группа двадцати» не предпримет действий, управление энергетикой может продвинуться вперед без ее участия, и тогда возникнет очередной вопрос о значимости «Группы двадцати».

Литература

Abu Dhabi Emirate Government (2009) Abu Dhabi Wins the Race for IRENA Headquarters. 1 July. Режим доступа: https://www.abudhabi.ae/portal/public/en/abu_dhabi_emirate/government/news/news_detail;jsessionid =DyVKWtkTPwfzhby0YPhF1TTTtgfSTG6J3wVhV20G9PlKdLm2JF2h!-574977098!-481843720?docName=ADEGP_DF_138954_EN&_adf.ctrl-state=xczf73htr_4&_afrLoop=11140781448097978#!%40%40%3FdocName%3DADEGP_DF_138954_EN%26_afrLoop%3D11140781448097978%26_adf.ctrl-state%3Dxcynlvjww_4 (дата обращения: 26.10.2015).

Arezki R., Mazarei A., Prasad A. (2015) Sovereign Wealth Funds in the New Era of Oil // IMF Direct. 26 October. Режим доступа: http://blog-imfdirect.imf.org/2015/10/26/sovereign-wealth-funds-in-the-new-era-of-oil/ (дата обращения: 26.10.2015).

Baffes J., Kose M.A., Ohnsorge F., Stocker M. (2015) The Great Plunge in Oil Prices: Causes, Consequences, and Policy Responses. World Bank Group Policy Research Note, March, PRN/15/01. Режим доступа: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Research/PRN01_Mar2015_Oil_Prices.pdf (дата обращения: 26.10.2015).

Birol F. (2015) Standing Together: A New Era of IEA-China Co-operation. Remarks at Chinese Academy of Social Sciences. 9 September. Beijing. Режим доступа: http://www.iea.org/newsroomandevents/speeches/150909_CASS.pdf (дата обращения: 26.10.2015).

Block B. (2013) Abu Dhabi Chosen to Host IRENA. World watch Institute. Режим доступа: http://www.worldwatch.org/node/6179 (дата обращения: 26.10.2015).

Carin B. (2015) Cognitive Dissonance and the G20: The 2 Degree Target, Stranded Assets and Exploration Subsidies // The G20 at the end of 2014 / T. Sainsbury (ed.). Sydney: Lowy Institute for International Policy.

China Internet Information Center (2012) China Committed to Green and Sustainable Development. Address by Wen Jiabao, Premier of the State Council of the People's Republic of China, at the World Future Energy Summit. 16 January. Abu Dhabi. Режим доступа: http://www.china.org.cn/report/2012-03/01/content_24774830.htm (дата обращения: 26.10.2015).

Crooks E. (2015) The US Shale Revolution // Financial Times Magazine. 24 April. Режим доступа: http://www.ft.com/intl/cms/s/2/2ded7416-e930-11e4-a71a-00144feab7de.html#slide0 (дата обращения: 26.10.2015).

Davies R. (2015) The "Indivisibility of Prosperity". Can the G20 Address Development? // The G20 and the Future of International Economic Governance / M. Callaghan, T. Sainsbury (eds). Sydney: New South Publishing.

Downie C. (2015a) Australia is not Meeting its IEA Oil Reserve Targets // The Interpreter. 5 February. Режим доступа: http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/02/05/Australia-not-meeting-IEA-oil-reserve-targets.aspx (дата обращения: 26.10.2015).

Downie C. (2015b) Energy Governance: Can the G20 Drive Reform? // The G20 and the Future of International Economic Governance / M. Callaghan, T. Sainsbury (eds). Sydney: New South Publishing.

Economist Information Unit (EIU) (2015) Energy. Режим доступа: http://www.eiu.com/industry/Energy (дата обращения: 26.10.2015).

He F., Sainsbury T. (2015) The G20 in 2016: How can China contribute? // The G20 and the Future of International Economic Governance / M. Callaghan, T. Sainsbury (eds). Sydney: New South Publishing.

G20 Australia (2014) G20 Principles on Energy Collaboration. 16 November. Режим доступа: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/g20_principles_energy_collaboration.pdf (дата обращения: 26.10.2015).

G20 France (2011) Cannes Summit Final Declaration. 4 November. Режим доступа: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Declaration_eng_Cannes.pdf (дата обращения: 26.10.2015).

G20 Pittsburgh (2009) Leaders Statement, The Pittsburgh Summit. 24–25 September. Режим доступа: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Pittsburgh_Declaration_0.pdf (дата обращения: 26.10.2015).

G20 Russia (2013) G20 Leaders Declaration.September. Режим доступа: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Saint_Petersburg_Declaration_ENG_0.pdf (дата обращения: 26.10.2015).

G20 Turkey (2015a) Turkish G20 Presidency Priorities for 2015. Режим доступа: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/2015-TURKEY-G-20-PRESIDENCY-FINAL.pdf (дата обращения: 26.10.2015).

G20 Turkey (2015b) G20 Energy Ministers Meeting. 2 October. Режим доступа: https://g20.org/wp-content/uploads/2015/10/Communiqu---G20-Energy-Ministers-Meeting.pdf (дата обращения: 26.10.2015).

Hirst N., Froggatet A. (2012) The Reform of Global Energy Governance. December. Imperial College London and Chatham House. Режим доступа: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/1212granthamreport_energygovernance.pdf (дата обращения: 26.10.2015).

International Energy Agency (IEA) (2015a) About us. Режим доступа: http://www.iea.org/aboutus/ (дата обращения: 26.10.2015).

International Energy Agency (IEA) (2015b) Global Engagement – G20. Режим доступа: https://www.iea.org/aboutus/globalengagement/g20/ (дата обращения: 26.10.2015).

International Energy Agency (IEA) (2015c) Joint Ministerial Declaration on the Occasion of the 2015 IEA Ministerial Meeting Expressing the Activation of Association. Режим доступа: <https://www.iea.org/media/news/2015/press/IEA_Association.pdf (дата обращения: 26.10.2015).

International Energy Forum (IEF) (2015) IEF Overview. Режим доступа: https://www.ief.org/about-ief/ief-overview.aspx (дата обращения: 26.10.2015).

International Renewable Energy Agency (IRENA) (2015) Vision and Mission. Режим доступа: http://www.irena.org/menu/index.aspx?mnu=cat&PriMenuID=13&CatID=9 (дата обращения: 26.10.2015).

Jotzo J. (2015) Paris Agreement: Signaling Change for Decades to Come // The Interpreter. 17 December. Режим доступа: http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/12/17/Paris-agreement-signaling-change-for-decades-to-come.aspx (дата обращения: 26.10.2015).

Kennedy A. (2011) China's Petroleum Predicament // Rising China / J. Golley, L. Song (eds). Canberra: ANU E Press.

Moss T. (2015) SDG Seven: Update the "Modern" in Universal Modern Energy Access. 2 April. Center for Global Development. Режим доступа: http://www.cgdev.org/blog/sdg-goal-seven-update-modern-universal-modern-energy-access (дата обращения: 26.10.2015).

Mufson S. (2015) With Cap and Trade Plan, China Adopts Emissions Policy that Couldn't Get Through U.S. Congress // The Washington Post. 28 September. Режим доступа: http://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2015/09/28/with-cap-and-trade-plan-china-adopts-emissions-policy-that-couldnt-get-through-u-s-congress/ (дата обращения: 26.10.2015).

Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) (2015) Brief History. Режим доступа: http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm (дата обращения: 26.10.2015).

Parkinson P. (2015) Graph of the Day: The Plunging Cost of Renewables // Renew Economy. 19 January. Режим доступа: http://reneweconomy.com.au/2015/graph-day-plunging-cost-renewables-49704 (дата обращения: 26.10.2015).

Ricci C. (2014) Tony Abbott's Climate Change Policy Goes Global // Sydney Morning Herald. 30 November. Режим доступа: http://www.smh.com.au/national/education/tony-abbotts-climate-change-policy-goes-global-20141126-11uwr0.html (дата обращения: 26.10.2015).

Sainsbury T. (2015) G20 Lacking Ambition on Climate Change // The Interpreter. 7 October. Режим доступа: http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/10/07/G20-lacking-ambition-climate-change.aspx (дата обращения: 26.10.2015).

Saran S. (2015) Indian Exceptionalism and Realistic Responses to Climate Change // The Interpreter. 10 September. Режим доступа: http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/09/10/Indian-exceptionalism-and-realistic-responses-to-climate-change.aspx (дата обращения: 26.10.2015).

Toichi T. (2003) Energy Security in Asia and Japanese Policy // The Institute of Energy Economics. July. Режим доступа: http://eneken.ieej.or.jp/en/data/pdf/200.pdf (дата обращения: 26.10.2015).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2015) Background on the UNFCCC: The International Response to Climate Change. Режим доступа: http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php (дата обращения: 26.10.2015).

United Nations Sustainable Development Knowledge Platform (2015) Ensure Access to Affordable, Reliable, Sustainable and Modern Energy for All. Режим доступа: https://sustainabledevelopment.un.org/topics/energy (дата обращения: 26.10.2015).

United States Environmental Protection Agency (USEPA) (2012) Cap and Trade. 5 October. Режим доступа: http://www3.epa.gov/captrade/ (дата обращения: 26.10.2015).

Wu J., Wu T. (2015) Goal 7 – Ensure Access to Affordable, Reliable, Sustainable and Modern Energy for All // UN Chronicle. Vol. LI. No. 4 (April). Режим доступа: http://unchronicle.un.org/article/goal-7-ensure-access-affordable-reliable-sustainable-and-modern-energy-all/ (дата обращения: 26.10.2015).

Yu H. (2015) G20 Policy Recommendations [draft statement]. Personal communication. 10 September.

The G20 and the Future of Energy Governance[1]

T. Sainsbury, H. Wurf

Tristram Sainsbury – Research Fellow, G20 Studies Centre, Lowy Institute for International Policy; 31 Bligh Street, Sydney, NSW 2000, Australia; E-mail: tsainsbury@lowyinstitute.org

Hannah Wurf – Research Associate, G20 Studies Centre at the Lowy Institute for International Policy; 31 Bligh Street, Sydney, NSW 2000, Australia; E-mail: hwurf@lowyinstitute.org

Abstract

The fraught history of energy governance means that despite the oil shocks of the 1970s and ongoing resource price volatility, today there are no effective global mechanisms for cooperation between energy-producing and energy-consuming countries. Furthermore, there are two conflicting challenges at the heart of energy governance – ensuring energy access for all and transitioning to a low-carbon future.

This article argues that the current global energy institutions are illequipped to provide the impetus for energy governance cooperation, and the solution will have to come from collective political will at the leader level. The Group of 20 (G20) could be part of the solution as the economic forum for the world's largest advanced and emerging economies, including both energy producers and consumers.

The article gives a brief history of energy governance and the institutions that emerged in the second half of the 20th century. It explores the strengths and weaknesses of each institution, including the well-established International Energy Agency (IEA) and Organization of Petroleum Exporting Countries, as well as more recent players such as the International Energy Forum and the International Renewable Energy Agency. It goes on to explain how the lack of progress in reaching global solutions led to G20 interest in energy governance, and what that forum has achieved on energy cooperation so far, notably the G20 Principles on Energy Collaboration in 2014 and the meeting of G20 energy ministers in 2015.

The article focuses mainly on how the G20 can progress the energy governance agenda, and what pragmatic options are available for the forum. In particular, it discusses how the G20 might spearhead reform of the IEA, support new initiatives and pursue a new platform for discussion within the G20.

Key words: energy governance, energy access, climate change, G20, International Energy Agency, OPEC, International Energy Forum, International Renewable Energy Agency, multilateralism

References

Abu Dhabi Emirate Government (2009) *Abu Dhabi Wins the Race for IRENA Headquarters*.1 July. Available at: https://www.abudhabi.ae/portal/public/en/abu_dhabi_emirate/government/news/news_detail;jsessionid=DyVKWtkTPwfzhby0YPhF1TTTtgfSTG6J3wVhV20G9PlKdLm2JF2h!-574977098!-481843720?docName=ADEGP_DF_138954_EN&_adf.ctrl-state=xczf73htr_4&_afrLoop=11140781448097978#!%40%40%3FdocName%3DADEGP_DF_138954_EN%26_afrLoop%3D11140781448097978%26_adf.ctrl-state%3Dxcynlvjww_4 (accessed 26 October 2015).

Arezki R., Mazarei A., Prasad A. (2015) Sovereign Wealth Funds in the New Era of Oil. *IMF Direct*. 26 October. Available at: http://blog-imfdirect.imf.org/2015/10/26/sovereign-wealth-funds-in-the-new-era-of-oil/ (accessed 26 October 2015).

Baffes J., Kose M. A., Ohnsorge F., Stocker M. (2015) The Great Plunge in Oil Prices: Causes, Consequences, and Policy Responses. *World Bank Group Policy Research Note*, March, PRN/15/01. Available at: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Research/PRN01_Mar2015_Oil_Prices.pdf (accessed 26 October 2015).

[1] The authors would like to thank Neil Hirst for his valuable comments on an earlier draft of this paper.

Birol F. (2015) *Standing Together: A New Era of IEA-China Co-operation. Remarks at Chinese Academy of Social Sciences*. 9 September. Beijing. Available at: http://www.iea.org/newsroomandevents/speeches/150909_CASS.pdf (accessed 26 October 2015).

Block B. (2013) *Abu Dhabi Chosen to Host IRENA*. Worldwatch Institute. Available at: http://www.worldwatch.org/node/6179 (accessed 26 October 2015).

Carin B. (2015) Cognitive Dissonance and the G20: The 2 Degree Target, Stranded Assets and Exploration Subsidies. *The G20 at the end of 2014* (ed. T. Sainsbury*)*. Sydney: Lowy Institute for International Policy.

China Internet Information Center (2012) *China Committed to Green and Sustainable Development*. Address by Wen Jiabao, Premier of the State Council of the People's Republic of China, at the World Future Energy Summit. 16 January. Abu Dhabi. Available at: http://www.china.org.cn/report/2012-03/01/content_24774830.htm (accessed 26 October 2015).

Crooks E. (2015) The US Shale Revolution. *Financial Times Magazine*. 24 April. Available at: http://www.ft.com/intl/cms/s/2/2ded7416-e930-11e4-a71a-00144feab7de.html#slide0 (accessed 26 October 2015).

Davies R. (2015)The "Indivisibility of Prosperity". Can the G20 Address Development? *The G20 and the Future of International Economic Governance* (eds. M. Callaghan and T. Sainsbury). Sydney: New South Publishing.

Downie C. (2015a) Australia is not Meeting its IEA Oil Reserve Targets. *The Interpreter*. 5 February. Available at: http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/02/05/Australia-not-meeting-IEA-oil-reserve-targets.aspx (accessed 26 October 2015).

Downie C. (2015b) Energy Governance: Can the G20 Drive Reform? *The G20 and the Future of International Economic Governance* (eds. M. Callaghan and T. Sainsbury). Sydney: New South Publishing.

Economist Information Unit (EIU) (2015)*Energy*. Available at: http://www.eiu.com/industry/Energy (accessed 26 October 2015).

He F., Sainsbury T. (2015) The G20 in 2016: How can China contribute? *The G20 and the Future of International Economic Governance* (eds. M. Callaghan and T. Sainsbury). Sydney: New South Publishing.

G20 Australia (2014) *G20 Principles on Energy Collaboration*. 16 November. Available at: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/g20_principles_energy_collaboration.pdf (accessed 26 October 2015).

G20 France (2011) *Cannes Summit Final Declaration*. 4 November. Available at: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Declaration_eng_Cannes.pdf (accessed 26 October 2015).

G20 Pittsburgh (2009) *Leaders Statement*, *The Pittsburgh Summit*. 24–25 September. Available at: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Pittsburgh_Declaration_0.pdf (accessed 26 October 2015).

G20 Russia (2013)*G20 Leaders Declaration.*September. Available at: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Saint_Petersburg_Declaration_ENG_0.pdf (accessed 26 October 2015).

G20 Turkey (2015a) *Turkish G20 Presidency Priorities for 2015*. Available at: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/2015-TURKEY-G-20-PRESIDENCY-FINAL.pdf (accessed 26 October 2015).

G20 Turkey (2015b) *G20 Energy Ministers Meeting*. 2 October. Available at: https://g20.org/wp-content/uploads/2015/10/Communiqu---G20-Energy-Ministers-Meeting.pdf (accessed 26 October 2015).

Hirst N., Froggatet A. (2012) *The Reform of Global Energy Governance*. December. Imperial College London and Chatham House. Available at: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/1212granthamreport_energygovernance.pdf (accessed 26 October 2015).

International Energy Agency (IEA) (2015a) *About us*. Available at: http://www.iea.org/aboutus/ (accessed 26 October 2015).

International Energy Agency (IEA) (2015b) *Global Engagement – G20*. Available at: https://www.iea.org/aboutus/globalengagement/g20/ (accessed 26 October 2015).

International Energy Agency (IEA) (2015c) *Joint Ministerial Declaration on the Occasion of the 2015 IEA Ministerial Meeting Expressing the Activation of Association*. Available at: <https://www.iea.org/media/news/2015/press/IEA_Association.pdf (accessed 26 October 2015).

International Energy Forum (IEF) (2015) *IEF Overview*. Available at: https://www.ief.org/about-ief/ief-overview.aspx (accessed 26 October 2015).

International Renewable Energy Agency (IRENA) (2015) *Vision and Mission*.Available at: http://www.irena.org/menu/index.aspx?mnu=cat&PriMenuID=13&CatID=9 (accessed 26 October 2015).

Jotzo J. (2015) Paris Agreement: Signaling Change for Decades to Come. *The Interpreter*. 17 December. Available at:http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/12/17/Paris-agreement-signaling-change-for-decades-to-come.aspx (accessed 26 October 2015).

Kennedy A. (2011) China's Petroleum Predicament. *Rising China* (eds. J. Golley and L. Song). Canberra: ANU E Press.

Moss T. (2015) *SDG Seven: Update the 'Modern' in Universal Modern Energy Access*. 2 April. Center for Global Development. Available at: http://www.cgdev.org/blog/sdg-goal-seven-update-modern-universal-modern-energy-access (accessed 26 October 2015).

Mufson S. (2015) With Cap and Trade Plan, China Adopts Emissions Policy that Couldn't Get Through U.S. Congress. *The Washington Post*. 28 September. Available at: http://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2015/09/28/with-cap-and-trade-plan-china-adopts-emissions-policy-that-couldnt-get-through-u-s-congress/ (accessed 26 October 2015).

Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) (2015) *Brief History*. Available at: http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm (accessed 26 October 2015).

Parkinson P. (2015) Graph of the Day: The Plunging Cost ofRenewables. *Renew Economy*. 19 January. Available at: http://reneweconomy.com.au/2015/graph-day-plunging-cost-renewables-49704 (accessed 26 October 2015).

Ricci C. (2014) Tony Abbott's Climate Change Policy Goes Global. *Sydney Morning Herald*. 30 November. Available at: http://www.smh.com.au/national/education/tony-abbotts-climate-change-policy-goes-global-20141126-11uwr0.html (accessed 26 October 2015).

Sainsbury T. (2015) G20 Lacking Ambition on Climate Change. *The Interpreter*. 7 October. Available at: http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/10/07/G20-lacking-ambition-climate-change.aspx (accessed 26 October 2015).

Saran S. (2015) Indian Exceptionalism and Realistic Responses to Climate Change. *The Interpreter*. 10 September. Available at: http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/09/10/Indian-exceptionalism-and-realistic-responses-to-climate-change.aspx (accessed 26 October 2015).

Toichi T. (2003) Energy Security in Asia and Japanese Policy. *The Institute of Energy Economics*. July. Available at: http://eneken.ieej.or.jp/en/data/pdf/200.pdf (accessed 26 October 2015).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2015) *Background on the UNFCCC: The International Response to Climate Change*. Available at: http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php (accessed 26 October 2015).

United Nations Sustainable Development Knowledge Platform (2015) *Ensure Access to Affordable, Reliable, Sustainable and Modern Energy for All*. Available at: https://sustainabledevelopment.un.org/topics/energy (accessed 26 October 2015).

United States Environmental Protection Agency (USEPA) (2012) *Cap and Trade*. 5 October. Available at: http://www3.epa.gov/captrade/ (accessed 26 October 2015).

Wu J., Wu T. (2015) Goal 7 – Ensure Access to Affordable, Reliable, Sustainable and Modern Energy for All. *UN Chronicle*, vol. LI, no 4 2014, April. Available at: http://unchronicle.un.org/article/goal-7-ensure-access-affordable-reliable-sustainable-and-modern-energy-all/ (accessed 26 October 2015).

Yu H. (2015) *G20 Policy Recommendations* [draft statement]. Personal communication. 10 September.