# Внешняя энергетическая политика Японии: до и после Фукусимы

И.А. Носова

*В статье рассматриваются актуальные подходы Японии к вопросам обеспечения национальной энергетической безопасности и проведения эффективной внешней энергетической политики в свете начавшегося процесса пересмотра основного курса в сфере энергетики под влиянием последствий произошедшей в марте 2011 г. природно-техногенной катастрофы в северо-восточных районах страны. Настоящая работа посвящена обзорной систематизации основных принципов и направлений внешней энергетической политики Японии современного периода.*

Интерес к теме внешней энергетической политики Японии до и после катастрофы на АЭС Фукусима-1 объясняется по крайней мере несколькими аспектами:

– во-первых, Япония, в силу практически полной зависимости от внешних поставок энергоресурсов, являет собой пример того, какое влияние могут оказывать императивы обеспечения энергетической безопасности на выработку и реализацию внешнеполитической линии государства;

– во-вторых, повышенный интерес к подходам Токио в энергетической сфере, включая философию японской энергетической дипломатии, закономерен в свете начавшегося в стране процесса «пересмотра с основ» национального курса в области энергетики, вызванного тяжелыми последствиями природно-техногенной катастрофы в северо-восточных районах Японии в марте 2011 г.;

– в-третьих, рассмотрение накопленных Японией ноу-хау в области дипломатического обеспечения национальной энергетической безопасности имеет теоретическое и практическое значение в плане российско-японского

взаимодействия. Подобная работа важна как для составления целостного представления о возможностях и пределах двусторонней кооперации, так и в плане поиска практических точек соприкосновения и прогнозирования сценариев развития двусторонних отношений.

На сегодняшний день Япония является одним из наиболее крупных потребителей энергоресурсов в мире (почти 180 млн. т н. э. в 2008г., или 507,5 т на душу населения)[1]. Она занимает третье место после США и КНР по импорту углеводородов. Зависимость страны от внешних поставок нефти достигает 99,7%, природного газа – 96%. Структура энергопотребления Японии относительно стабильна. По данным за 2009 фин. г., основу топливно-энергетического баланса составляла нефть (42%). На долю природного газа (в основном в виде сжиженного газа) приходилось 19%, угля – 23%, атомной энергии – 10%, гидро- и новых источников энергии – 6%[2].

С 2005 г. потребление углеводородов в Японии постепенно сокращается. Как ожидается, к 2030 г. внутреннее потребление продуктов нефте- и газопереработки, а также нефтехимии, по сравнению с 2008 г., снизится по крайней мере на 16%[3]. Это обусловлено в первую очередь трансформацией структуры экономики с сокращением доли энергоемких производств и выводом их за пределы страны, а также активным внедрением

**Носова Ирина Александровна** – аспирант кафедры востоковедения МГИМО(У) МИД России.
E-mail: irina.nossova@gmail.com

энергосберегающих технологий. Вместе с тем масштабы экономики в сочетании с одним из самых низких в мире уровней самообеспеченности энергосырьем позволяют прогнозировать сохранение за Японией статуса одного из ведущих игроков на международной энергетической арене.

Становление современной энергетической стратегии Японии относится к периоду 2000-х гг. Ее появление было связано с необходимостью адаптации страны к новым тенденциям на международной энергетической арене – росту цен на сырье и усилению конкуренции за перспективные источники, оживлению дискуссий о «пике нефти» и активизации двух- и многосторонней кооперации в энергетической сфере.

Японцы восприняли новую логику функционирования мировых энергетических рынков сравнительно поздно, но действовали форсированно. За два года были разработаны и приняты официальные документы, в которых формулировались основополагающие подходы к задачам и методам обеспечения национальной энергетической безопасности. К ним относятся в первую очередь «Основной закон о политике в области энергетики» (14 июня 2002 г.), а также регулярно пересматриваемый «Базовый план в области энергетики» (7 октября 2003 г.). Непосредственно задачам выработки и реализации энергетической дипломатии посвящен принятый МИД Японии документ «Стратегия и подходы к энергетической дипломатии Японии» (апрель 2004 г.).

Первым приближением японского руководства к современной концепции энергетической политики можно считать рекомендации дискуссий по проблематике энергетической безопасности, проведенных Объединенным комитетом по вопросам ресурсов и энергетики в 2001 г. По мнению экспертов, отраженному в изданном «Докладе по проблемам энергетической безопасности»[4], основные задачи обеспечения энергобезопасности Японии должны были решаться преимущественно дипломатическими средствами. В частности, комитет рекомендовал сконцентрировать усилия на:

– укреплении политического и практического сотрудничества с производителями энергоресурсов;

– сборе информации и анализе реальных процессов в мировой энергетике;

– активном участии в выработке мер по повышению уровня энергетической безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР). В этой связи предлагалось рассмотрение таких инициатив, как создание запасов ресурсов в АТР, распространение технологий энергосбережения, активизация диалога между производителями и потребителями, повышение прозрачности регионального нефтяного рынка.

14 июня 2002 г. парламентом Японии был одобрен «Основной закон о политике в области энергетики» («Энеруги сэйсаку кихон хо»)[5]. В документе энергетика была определена в качестве «стратегической сферы, имеющей важнейшее значение для обеспечения нормальной жизни нации». Конечной целью его принятия было заявлено создание в долгосрочном плане системы, отвечающей интересам экономики и потребителей, а также минимизирующей вредное воздействие на экологию.

Особую роль в достижении этих целей была призвана играть энергетическая дипломатия. В частности, стабильное привлечение ресурсов должно было быть обеспечено во многом за счет активной внешней энергетической политики. Государство обязывалось продвигать интересы японского бизнеса в части разработки месторождений за границей, а также развивать интенсивное международное сотрудничество, необходимое для стабилизации ситуации в мировой энергетике, выработки приемлемых правил игры на рынке, обмена информацией и распространения технологий.

Положения Закона и задачи правительства были развиты и уточнены в развернутом «Базовом плане в области энергетики»[6]. В появившихся трех редакциях плана (2003 г., 2007 г., 2010 г.) были сформулированы основные принципы энергетической политики Японии по трем приоритетным областям:

1) обеспечению энергетической стабильности (энергосбережение, диверсификация источников ресурсов и укрепление отношений с основными добывающими странами, диверсификация энергоресурсов, создание запасов);

2) охране окружающей среды (энергосбережение, отход от массового потребления углеводородов, где это возможно, увеличение доли природного газа, совершенствование технологий);

3) применению рыночных принципов в энергетической сфере (модернизация системы управления отраслью, либерализация).

Примечательно, что удельный вес внешнеполитической составляющей в Плане последовательно возрастает. В документе 2010 г. акцент делается на «усиление внешних факторов влияния на обеспечение стабильных поставок ресурсов в Японию», прежде всего связанных с усилением региональной и международной конкуренции за сырье[7].

Вполне естественно в данном контексте особое внимание японских законодателей к возможностям достижения задач энергетической безопасности дипломатическими средствами. В частности, согласно периодически обновляемому документу «Стратегия и подходы к энергетической дипломатии Японии»[8], МИД должен играть активную роль в решении шести задач энергетической безопасности страны:

– поддержание потенциала экстренного реагирования;

–сохранение и укрепление дружественных отношений со странами – экспортерами энергоресурсов, а также транзитными государствами;

– диверсификация источников поставок энергоресурсов;

–диверсификация источников энергии;

– политика энергосбережения, эффективного использования энергии, меры по защите окружающей среды;

– создание необходимых условий для повышения глобальной энергетической безопасности.

Анализ просматривающихся в официальных и рабочих документах, материалах профильных дискуссий основных направлений внешней энергетической политики, нацеленной на эффективное обеспечение национальной ЭБ, позволяет выделить несколько наиболее важных для Токио направлений:

**1. Диверсификация источников энергоресурсов.** Эта задача красной нитью проходит через законы и программы, связанные с энергетической сферой. Интенсивная внешняя энергетическая политика Японии на протяжении последних тридцати лет способствовала построению разветвленной сети двух- и многосторонних связей с государствами, которые могут представлять для Токио энергетический интерес. В настоящее время в активе Японии – прочные долговременные отношения с ключевыми экспортерами энергоносителей на Ближнем Востоке (Саудовской Аравией, Катаром, ОАЭ); в Южной Азии (Индонезией, Малайзией, Бруней); в Северной и Южной Америке (Канадой, Мексикой); Австралией.

Особенностью двусторонней энергетической дипломатии Токио является работа государства и бизнеса в тесном тандеме. Правительство берет на себя обеспечение на политическом и рабочем уровне благоприятных для деловых кругов условий ведения деятельности за рубежом. Основные используемые методы здесь: механизмы двусторонних переговоров и консультаций, программы межведомственного сотрудничества, целевая помощь странам-экспортерам по линии ОПР, «разведка» новых перспективных направлений государственной корпорацией по нефти, газу и металлам, прямая финансовая поддержка зарубежных проектов японских компаний с помощью льготных кредитов Японского банка международного сотрудничества.

**2. Поддержание и укрепление региональной и международной энергетической безопасности**. С одной стороны, многосторонние усилия Токио сосредоточены на поддержании плотной кооперации с импортерами сырья в рамках: Международного энергетического агентства, международных энергетических форумов, Энергетической хартии, расширения диалога стран – экспортеров и импортеров между собой и друг с другом (диалог по линии МЭА–ОПЕК, ооновская площадка, специальные встречи по вопросам энергетики в рамках «Группы восьми», АТЭС, АСЕАН).

С другой стороны, японцы решают на региональных и международных площадках задачу укрепления энергетической безопасности в Азии и формирования отвечающей японским интересам архитектуры регионального энергетического взаимодействия в АТР. В этих целях Токио продвигает инициативы распространения на Азию основных положений Энергетической хартии, присматривается к перспективам использования в Азии опыта НАТО по формулированию задач в сфере энергетической безопасности, пытается создать круг стран, разделяющих японские стандарты в области атомного машиностроения и безопасности гражданских атомных объектов (механизм решиональных консультаций ASTOP).

**3.Рационализация и модернизация энергетической промышленности**. Принято нелегкое для заинтересованного бизнеса решение о планомерном избавлении от излишних энергоперерабатывающих и энергопотребляющих мощностей, внедрении модели компактных саморегулирующихся энергосетей (так называемые «умные» сети). Планируется, что указанные мощности будут перемещаться в развивающиеся страны Азии и Ближнего Востока. Ставка делается на то, что компании секторов «апстрим» и «даунстрим», а также атомного машиностроения при поддержке правительственного лобби и низкопроцентных кредитов смогут эффективно конкурировать с зарубежными игроками в третьих странах[9].

**4. Экологическое лидерство.** В число приоритетов энергетической политики Японии входит создание системы энергоснабжения, минимизирующей ущерб экологии, а также работа над принятием международного соглашения, обеспечивающего преемственность Киотского протокола, срок действия которого истекает в 2012 г.

Новейший этап развития японской энергетической дипломатии характеризуется заметным усилением алармистских установок реалистического плана. На волне роста мировых цен на энергоресурсы и ряда политических инцидентов, имеющих энергетическую проекцию, МЭТП инициировал комплексный межведомственный анализ основных тенденций в мировой энергетике и возможного влияния объективных перемен на состояние японской экономики. Итоги были подведены в сводном документе под названием «Новая государственная энергетическая стратегия»[10]. Данная публикация свидетельствует, что в Токио серьезно отнеслись к усилившейся в середине 2000-х гг. алармистской тональности в освещении перспектив мирового энергетического рынка.

Выстроенный в оборонительно-реалистическом ключе доклад начинается с пессимистичного прогноза высокой вероятности сохранения на средне- и долгосрочную перспективу напряженности в энергетике, имея в виду высокие цены на энергоресурсы и волатильность поставок[11]. В нем Японии предлагается кардинально пересмотреть принципы формирования национальной стратегии в энергетической сфере, учетывая кардинальное изменение структуры спроса:

– стремительное повышение удельного веса крупных развивающихся стран АТР;

– возрастающий инфраструктурный дефицит;

– усиление контроля за ресурсами в добывающих странах;

– возрастание общей зависимости от ближневосточных ресурсов в силу снижения поставок из стран, не входящих в ОПЕК;

– усиление тенденции энергосбережения на фоне обострения спекуляций о потенциальной нехватке ресурсов в будущем на мировых углеводородных рынках;

– закрепление в международной повестке дня экологической проблематики.

Усилия Токио на обозначенном направлении, по мнению авторов документа, должны быть сосредоточены на реализации триединой задачи:

– обеспечения вызывающей доверие граждан энергетической безопасности (под эту цель подводятся все традиционные шаги Японии по диверсификации источников и видов ресурсов, кризисному реагированию, профильным НИОКР);

– обеспечения устойчивого развития (экологическая составляющая);

– активного вклада в решение энергетических проблем АТР[12].

Последний пункт, насколько можно судить, впервые был вынесен японской стороной на столь концептуальный уровень, и, очевидно, неслучайно. Повышенное внимание к энергетической ситуации в Азии демонстрирует не только японскую обеспокоенность возможными последствиями дальнейшего бурного роста потребления в отрыве от усилий по уменьшению энергоемкости региональных экономик и энергосбережению, но и усиливающееся стремление Токио сформировать отвечающие японским интересам контуры механизмов азиатского энергетического сотрудничества.

Как следует из стратегии, Токио в большей степени импонирует стратегический подход к решению энергетических задач, в соответствии с которым углеводороды рассматриваются как предмет межстрановой конкуренции, ведущейся с применением политических инструментов воздействия. В таком ракурсе ужесточение соперничества за стабильные источники поставок в условиях растущего спроса на ресурсы (прежде всего в Азии) воспринимается как основная угроза национальной безопасности. Отсюда и главная задача – проведение более активной политики по закреплению собственного присутствия на привлекательных сырьевых направлениях, в том числе путем развития сотрудничества со странами, богатыми природными ресурсами[13].

Дискуссия о модальностях обеспечения энергетической безопасности Японии продолжается. Наибольшие опасения экспертов вызывает перспектива того, что некоторые основополагающие принципы ее энергетической политики могут «не сработать» в новых геополитических условиях[14]. Среди возможных угроз безопасности Японии выделяют возможность изменения подходов КНР к взаимоотношениям в регионе, в частности в плане пересмотра модальностей обеспечения энергетической безопасности в пользу более выраженного милитаристского подхода.

Одновременно в японской академической среде растет число испытывающих серьезные опасения в связи с ростом «сырьевого национализма» среди стран–экспортеров ресурсов. В частности, указывается, что на том или ином этапе любой ведущий поставщик Японии может избрать путь использования углеводородов в качестве политического оружия. Среди приводимых примеров чаще других встречаются ссылки на серию российско-украинских газовых споров, линию Венесуэлы и Ирана.

В этом контексте особый интерес вызывают пути дальнейшей трансформации внешней энергетической политики Японии. Очевидно, она будет проходить под двойным давлением обозначенных выше субъективных внешних факторов, с одной стороны, и последствий природно- технологической катастрофы в северо-восточных районах страны, произошедшей в марте 2011 г., – с другой. На первый взгляд было бы логичным предположить, что удар, нанесенный бедствием японскому мирному атому, явится катализатором кардинального пересмотра всей долгосрочной концепции развития национальной энергетики, согласно которой долю атомной энергии в топливно-энергетическом балансе планировалось довести до 40%. Отчасти именно с таких позиций в настоящее время выступают японские правящие элиты. Премьер-министр Ё. Нода, выступая на открытии 178-й сессии парламента 13 сентября 2011 г., обещал «пересмотреть с чистого листа действующий Основной план до 2030 г.» в сторону «максимального снижения зависимости от ядерной генерации».

Вместе с тем более пристальное приближение к содержанию ведущихся в настоящее время в японской экспертной среде и на официальном уровне дебатов о сценариях развития национальной энергетики позволяет выявить по крайней мере несколько неоднозначных моментов.

Во-первых, ход дискуссий в рамках специально созданного механизма «Конференция по энергетике и окружающей среде» (участвует руководство заинтересованных министерств и ДПЯ) пока демонстрирует, что в профильных ведомствах нет единства в отношении как требующих немедленного принятия мер, так и принципов новой долгосрочной энергетической стратегии. Как следует из материалов первых четырех раундов совещаний, проведенных в июне–ноябре 2011 г., официальный Токио не проявляет достаточной готовности к радикальному пересмотру изложенных в основополагающих документах в сфере энергетики подходов к обеспечению энергетической без-

опасности. Наоборот, предлагается в целом сохранить сформулированные в Основном законе принципы трех «Ё» – энергетической безопасности (energy security), экономического роста (economic growth), защиты окружающей среды (environmental protection), добавив четвертый постулат – физическую безопасность энергетических объектов (energy safety). Правительство в принципе готово признать объективные трудности отказа от атомной энергетики в кратко- и среднесрочной перспективе и действовать комплексно. При этом не исключается и принятие политического решения о возобновлении работы АЭС, успешно прошедших «стресс-тесты»[15].

Что же касается долгосрочного сценария, ведомства и эксперты едины в том, что акцент должен быть сделан на развитии новых возобновляемых источников энергии. Однако здесь японцы сталкиваются с целой цепочкой противоречий. Для существенного повышения степени коммерциализации новейших разработок необходим определенный технологический рывок, который бизнесу в складывающихся условиях сложно сделать без активной поддержки государства. Однако повышение доли новых источников в топливно-энергетическом балансе на современном этапе приведет к удорожанию электроэнергии и, следовательно, снижению конкурентоспособности японской промышленности. Наконец, отказ от ядерной генерации негативно отразится на выполнении обязательств Токио по Киотскому протоколу, а также на японской работе по обеспечению его преемственности.

Во-вторых, выработка новых подходов к задачам обеспечения национальной энергетической безопасности идет при активном участии деловых и академических кругов. Речь идет об имеющем сильные позиции «атомном лобби», представленном: крупнейшими генерирующими компаниями; «капитанами» атомного машиностроения; горнодобывающими корпорациями; ведущими научно-исследовательскими учреждениями и университетами. Ими последовательно доводится до руководства страны мысль о необходимости тщательного взвешивания всех за и против при выборе сценариев развития японской энергетики[16].

В-третьих, отдельную роль играют и международные амбиции Японии. Вплоть до 10 марта 2011 г. Токио рассматривал национальную атомную энергетику в качестве уникального конкурентного преимущества. Наряду с планомерным созданием полного замкнутого ядерного топливного цикла внутри страны японцы приступили к продвижению национальных проектов АЭС за рубежом, уверенно планируя потеснить американские, французские и российские компании на тендерах в развивающихся странах, где мог быть задействован ресурс ОПР.

В настоящее время, несмотря на отсутствие четких ориентиров для японского атомного машиностроения внутри страны, Токио продолжает сигнализировать зарубежным партнерам о готовности соблюдать уже взятые на себя обязательства и рассматриваться в качестве кандидата на новых проектах. В подписанном в ходе встречи премьер-министра Японии Ё. Нода и премьер-министра Вьетнама Нгуен Тан Зунга в октябре 2011 г. меморандуме о сотрудничестве по вопросам строительства АЭС во Вьетнаме японская сторона подчеркнула намерение «продолжать взаимодействие... с учетом опыта, извлеченного из тщательного анализа произошедшей аварии»[17].

В этом контексте, как представляется, есть основания полагать, что внешняя энергетическая политика Японии на перспективу может иметь черты непоследовательности. С одной стороны, с учетом болезненного восприятия последствий мартовской катастрофы для международных позиций страны, Токио будет сложно преодолеть соблазн скатывания к выраженному неореализму в контексте нарастающей истерии, связанной с усиливающейся конкуренцией с КНР на политическом и экономическом поле. Для энергетической дипломатии такие установки могут означать активизацию дипломатических мероприятий по укреплению отношений с ключевыми экспортерами первичных источников энергии, а также форсированное продвижение бизнеса (при господдержке) в зарубежные проекты разведки и освоения перспективных месторождений, в том числе на условиях прямого участия и взятия на себя функций оператора.

С другой – в отношениях с зарубежными партнерами Токио может стремиться компенсировать неопределенность дальнейших ориентиров развития национальной энергетики а) напоминаниями о статусе страны, обладающей передовыми технологиями в сфере мирного атома, и б) о своем передовом опыте внедрения «чистых» разработок.

На современном этапе Япония является одним из лидеров среди государств, действующих на мировой энергетическом рынке. Активная энергетическая дипломатия позволила японцам создать широкую сеть двусторонних и многосторонних связей, предоставляющую возможности для маневрирования в случае кризисных ситуаций на волатильном сырьевом рынке. Вместе с тем под влиянием последствий природно-техногенной катастрофы, произошедшей в марте 2011 г., Токио приходится пересматривать подходы к обеспечению энергетической безопасности. Набор опций для наполнения дальнейшей энергетической стратегии продолжает оставаться достаточно широким.

***Nosova I. The international Energy Policy of Japan: Before and After Fukushima.***

***Summary:*** *The paper focuses on Japanese approaches to the issue of national energy security and energy diplomacy in the light of internal discussions concerning the best scenario of the Japanese energy policy after the incident at the Fukushima nuclear power plant.*

***Ключевые слова***

Япония, энергетическая безопасность, энергетическая дипломатия, авария на АЭС «Фукусима», атомная энергетика, реализм.

***Keywords***

Japan, energy security, energy diplomacy, incident at the Fukushima power plant, atomic energy, realism.

## Примечания

1. См.: Энэруги ни кансуру нэндзи хококу 2009 нэндо (Ежегодный доклад о ситуации в сфере энергетики за 2009 фин. г.). Агентство по природным ресурсам и энергетике министерства экономики, торговли и промышленности Японии (http://www.enecho.meti.go.jp/topics/hakusho/2010/2.pdf).
2. IEA Energy Balance of OECD countries 2009. www.iea.org
3. См.: The Daily Yomiuri. 5.06.2010.
4. Энэруги 2003 (Энергетика. Доклад на 2003 год) / Сигэн энэруги тё. – Токио: Энэруги фораму, 2002. – С. 24 – 29
5. Энэруги сэйсаку кихон хо (Основной закон о политике в области энергетики) 14.06.2002. Сайт Электронного правительства Японии: http://law.e-gov.go.jp/ htmldata/H14/H14H0071.html
6. Энэруги кихон кэйкаку (Базовый план в области энергетики) 07.10.2002. – Официальный сайт МВТП Японии: http://www.meti.go.jp/kohosys/press /0004573/plan.html
7. Энэруги кихон кэйкаку 2010 (Базовый план в области энергетики 2010). – МВТП Японии, 2010. С.2.
8. Strategy and Approaches of Japan's Energy Diplomacy. Официальный сайт МИД Японии http://www.mofa.go.jp/policy/energy/diplomacy.html
9. См.: там же.
10. Син-кокка энэруги сэнряку (Новая энергетическая стратегия). – Токио, МЭТП, 2006.
11. Там же. С.3.
12. Там же. С.113.
13. См.: Энэруги кихон кэйкаку 2010 (Основной курс в сфере энергетики 2010). Агентство по природным ресурсам и энергетике министерства экономики, торговли и промышленности Японии (http://www.enecho.meti.go.jp/topics/kihonkeikaku/100618honbun.pdf).
14. Павлятенко В.Н. Энергетическая безопасность Японии и фактор российско-японских отношений/ В.Н.Павлятенко//Энергетические измерения международных отношений и безопасности в Восточной Азии. М., Навона, 2007.
15. Энэруги канкё кайги, дэнрёку дзюкю кансуру кэнто кайго годокайги гидзигайё (Общее содержание дискуссий в ходе совместного заседания Конференции по энергетике и окружающей среде и Круглого стола по структуре спроса и предложения на электроэнергию). 01.11.2011.– Официальный сайт Бюро национальной стратегии www.npb.go.jp
16. См., например: Дай кю-кай синсэйтё сэнряку дзицугэн кайги гидзиёси (Протокол 9-го заседания круглого стола по вопросам новой стратегии роста). 07.06.2011 –Официальный сайт Бюро национальной стратегии www.npb.go.jp
17. Бэтонаму-но гэнсирёку хацудэнсё кэнсэцу ни какавару кёрёку ни кансуру сэйфукан но обоэгаки (Межправительственный меморандум между Японией и Вьетнамом по вопросам сотрудничества в строительстве во Вьетнаме атомной электростанции). Октябрь 2011 г. Официальный сайт министерства иностранных дел Японии www.mofa.go.jp