

Тетяна Грабович

Національний університет "Одеська юридична академія"

ПРИНЦИПИ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЄС

Tetiana Hrabovych

National University "Odesa Law Academy", Ukraine

THE PRINCIPLES OF GLOBAL GOVERNANCE AND INTERNATIONAL LEGAL SUPPORT OF ENERGY SECURITY IN EU

The article analyzes interconnection of the basic principles of the paradigm of global governance and international legal support of energy security in EU. It was determined that special popularity the concept of "global governance" has acquired in the context of globalization. There was a close relationship between the principles of global governance and sustainable development. It was noted that, in case of priority for global development of interconnected problems such as energy security, economic growth and the environment, global governance by energy security is of particular importance.

It is concluded that the adoption of the European Energy Charter and the Treaty to it may actually be considered as part of the implementation of the principles of global governance in the field of international legal support of energy security in EU. Subsequent joining to this originally regional, Charter, by countries in other parts of the world, as well as a collective decision to adopt in 2015 a new, expanded version of the Charter, reflects gradual extension of the principles of global governance in the international legal sphere.

Key words: international legal regulation, international legal support, global governance, energy security, European Energy Charter.

Події останніх десятиліть, пов'язані з радикальним прискоренням процесу міжнародної інтеграції фінансових і товарних ринків, а також включенням широкого круга постсоціалістичних і переважної більшості країн, що розвиваються, в орбіту світового господарства, привели до кардинального переосмислення ролі економічних пріоритетів в структурі сучасних міжнародних відносин. Питання енергетичної безпеки усе більш стають важливою складовою національної безпеки та національного престижу, створюючи проєкцію такого підходу й на міжнародні відносини. Свою роль при цьому відіграли й реалії європейської інтеграції, що зробили економічну політику ключовим пріоритетом міждержавних відносин в західній частині континенту. У роки лавиноподібне наростання взаємозалежності господарських систем національних держав зумовило поступальне підвищення статусу проблем енергетичної безпеки в списку політичних пріоритетів на міжнародно-правовому рівні.

Порівняно низька ефективність антикризових заходів, що робились міжнародними фінансовими інститутами під час останньої глобальної фінансової кризи, дали імпульс до усвідомлення потреби в реформі міжнародного економічного порядку в цілому, що передбачає перехід на новий рівень управління світовими економічними процесами, серед яких важливу роль посідає енергетична безпека.

У самій постановці цього питання немає нічого нового. Зниження "дієздатності" національних держав у сфері проблем енергетичної безпеки, пов'язане із зростанням господарської взаємозалежності, було об'єктом пильної уваги дослідників і суб'єктів ухвалення політичних рішень, принаймні починаючи з 1960-х рр. Специфіка сучасного періоду полягає в тому, що більшість відповідей, що раніше пропонувалися, на питання про якісні характеристики механізму управління міжнародною енергетичною системою більш не можуть розглядатися як серйозні альтернативи існуючому стану справ.

Передусім, упродовж останніх десятиліть явно втратила свою привабливість теза про необхідність створення механізму "глобального уряду". Це повною мірою відноситься як до тих його варіантів, які переважно відбивають інтереси економічно розвинених країн (де на роль "глобального уряду" в різний час претендували "Велика сімка", структури організації економічного співробітництва і розвитку та МВФ), так і до варіантів, орієнтованих на забезпечення інтересів країн, що розвиваються (де роль "глобального уряду" відводилася керівним структурам "Нового міжнародного економічного порядку"). По суті, теза про "глобальний уряд" спочатку носила чисто доктринерський характер. Як наслідок, визнання його нереалістичності в сучасних умовах стало лише питанням недовгого часу.

Аналогічна доля спіткала логічні конструкції, засновані на доктрині гегемоністської теорії стабільності. Теза про те, що для нормального розвитку світової економіки потрібна "державо-стабілізатор", яка несе відповідальність за підтримку ліберального розподілу енергетичних ресурсів, сама по собі виглядає досить привабливою (принаймні з точки зору представників власне держави-гегемона)¹. В той же час існують усі підстави вважати, що це твердження є помилковим висновком з силогізму, емпіричне обґрунтування якого спирається на катастрофічно мале число спостережень. З того, що в умовах Pax Britannica і післявоєнного Pax Americana спостерігалася стабілізація ліберального режиму, зовсім не випливає, що стабілізація неможлива за відсутності яскраво вираженого гегемона. На користь зворотного висновку свідчить лише єдине спостереження, що відноситься до періоду між двома світовими війнами. Нинішня стадія розвитку міжнародних відносин, яку неможливо охарактеризувати як стадію енергетичної гегемонії США (безвідносно до питання про збереження гегемонії у ряді сфер, традиційно відношуваних до "високої політики"), також не дає додаткових підстав для апології гегемонізму. Отже, економічна та енергетична багатополярність, яка фактично утворилася в сучасному світі, робить маловірогідним встановлення нової економічної гегемонії.

Усвідомлення неадекватності традиційних уявлень про можливі стабілізатори світової економічної системи привело до появи нової інтелектуальної конструкції – концепту глобального управління. Для підкреслення його нетотожності глобальному урядові інколи використовується гасло "Глобальне управління без глобального уряду"².

Аналіз особливостей механізмів ухвалення ключових рішень, що складаються нині, у сфері міжнародної енергетичної безпеки, на перший погляд, призводить до думки про те, що в сучасних умовах поки що недостатньо здійснюється "глобальне управління". Водночас можна констатувати, що достатньо широко представлені передумови для формування системи глобального управління в сфері енергетичної безпеки щонайменше в масштабі Європейського союзу.

Дійсно, в Європейському союзі до недавнього часу в не існувало єдиної енергетичної стратегії, політика в області енергетики вважалася прерогативою національних держав. Однак останніми роками у міру посилення інтеграційних процесів у рамках Євросоюзу спостерігається помітна активізація зусиль із розробки і реалізації єдиної енергетичної політики як усередині ЄС, так і відносно країн, що не входять в це об'єднання.

Глобальне управління в енергетичній сфері припускає наявність автономно діючих органів, здатних якщо не формулювати стратегію "глобальної енергетичної політики" в об'єктивних інтересах усіх (чи принаймні більшості) національних держав-суб'єктів міжнародних економічних відносин, то хоч би ефективно агрегувати і "зводити до спільного знаменника" їх переваги в енергетичній сфері.

Неоднозначне бачення таких стратегічно важливих питань, як енергетичні, неодноразово заважали включенню розділів щодо енергетики в остаточні документи на різних етапах створення ЄС. Водночас очевидно була необхідність вирішення цих питань і в теоретично-правовій, і в практичній площині. Тому вже перші кроки Європейського співтовариства у 1951 році стосувались ринку вугілля, у 1957 році вони були доповнені договором щодо атомної енергії, а нафтова криза 70-х років минулого століття поставила до порядку денного конкретні дії для досягнення енергетичного балансу та розробки універсальних стратегій взаємин виробників енергії та їх споживачів. Надзвичайні ситуації і кризи диктували нові норми щодо повноважень у правовому регулюванні енергетики та забезпеченні енергетичної безпеки.

¹ Вебер, А.Б. (1993). Быть или не быть... Глобальное управление как мировая проблема. *Международная экономика и международные отношения*, 4, 16.

² Шиман, М. (2008). Развивающаяся политическая система. *Международная жизнь*, 3.

Правову основу енергетичної політики ЄС складають Енергетична хартія 1991 року, Договір до Енергетичної хартії і Протокол до неї (1994). Європейська Енергетична хартія була підписана 17 грудня 1991 року в Гаазі як механізм співпраці між Західною і Східною Європою з енергетичних питань.

Учасники Європейської Енергетичної хартії прагнуть на прийнятній з економічної точки зору основі підвищити надійність енергопостачання і максимальною мірою забезпечити ефективність виробництва, перетворення, транспортування, розподілу і використання енергії з тим, щоб підвищувати рівень безпеки і зводити до мінімуму проблеми довкілля. У рамках державного суверенітету і суверенних прав на енергетичні ресурси і у дусі політичної і економічної співпраці вони зобов'язалися сприяти розвитку ефективного енергетичного ринку в усій Європі і краще функціонуючого глобального ринку, в обох випадках на основі принципу недискримінації і орієнтованого на ринок ціноутворення, враховуючи належним чином заклопотаність в області довкілля.

Сторони Хартії зобов'язалися прагнути до створення ширшого європейського енергетичного ринку і підвищення ефективності функціонування глобального енергетичного ринку спільними або скоординованими діями відповідно до Хартії в наступних областях: доступ до енергетичних ресурсів та їх розробки; доступ до ринків; лібералізація торгівлі в області енергетики; стимулювання і захист інвестицій; принципи і орієнтири в області техніки безпеки; наукові дослідження, технологічні розробки, нововведення і їх поширення; енергетична ефективність і охорона довкілля; освіта і навчання. 17 грудня 1994 року були підписані Договір до Енергетичної хартії та Протокол до неї з питань енергетичної ефективності і відповідних екологічних аспектів¹.

Договір до Енергетичної Хартії, що набув чинності 16 квітня 1998 року, є унікальним інструментом сприяння міжнародній співпраці в енергетичному секторі. Договір забезпечує важливу правову основу для створення відкритого міжнародного енергетичного ринку. Договір відкритий для приєднання для усіх країн, прихильних його принципам. В цьому сенсі вказаний Договір виходить за межі лише регіонального рівня та стає справжнім елементом системи міжнародно-правового регулювання в сфері енергетики. Договір до Хартії встановлює багатосторонню систему правил, регулюючих співпрацю в енергетиці, існуючу у рамках міжнародного права. Положення Договору зосереджені на п'яти основних напрямках: захисті і заохоченні іноземних інвестицій в енергетику; вільній торгівлі енергетичними матеріалами; свободі енергетичного транзиту по трубопроводах і мережах; скороченні несприятливої дії енергетичного циклу на довкілля; механізмах вирішення суперечок між державами або між інвестором і державою.

Договором від 1994 року була заснована Конференція з Енергетичної хартії - міжурядова організація, яка є керівним органом процесу Енергетичної хартії. Усі держави, що підписали Договір або що приєдналися до нього, є членами Конференції, яка на регулярній основі проводить сесії зазвичай двічі в рік, - для обговорення політичних питань, що впливають на енергетичну співпрацю між учасниками Договору. Конференцію з Енергетичної хартії обслуговує постійний Секретаріат з штаб квартирою в Брюсселі.

Останніми роками Енергетична хартія розширює свою географію та виходить за межі суто Європи. В плані подальшого розвитку цієї системи міжнародно-правового регулювання важливо, що такі держави, як Китай, Іран, Корея і країни АСЕАН виявляють велику зацікавленість до процесу Хартії, відкриваючи тим самим можливість подальшого розширення її географічного охоплення. На сьогодні до Договору приєдналося 53 держави Європи та Азії, 17 країн і 10 міжнародних організацій мають в ній статус спостерігача. Отже, фактично, поступово процес Хартії починає відігравати ключову роль у побудові дійсно відкритого недискримінаційного ринку енергоресурсів².

Слід зазначити, що серед дослідників проблеми глобального управління все ще не склалося єдиної думки відносно його дефініції. Римський і Лондонський клуби, Рада взаємодії (міжнародна організація колишніх глав держав і урядів), ряд інших офіційних і неофіційних міжнародних організацій, що займаються цими проблемами, виступаючи за необхідність глобального управління, не висувають конкретних пропозицій, що прояснюють принципи і цілі його організації.

А. Вебер під глобальним управлінням розуміє "методи і інститути, що дозволяють

¹ Договір к Энергетической Хартии и связанные с ним документы. <<http://www.energsovet.ru/stat 546.html>>.

² Договір к Энергетической Хартии и связанные с ним документы. <<http://www.energsovet.ru/stat 546.html>>.

контролювати і направляти наростаючий потік змін так, щоб забезпечити сприятливіші умови для всесвітньої безпеки і збалансованого спільного із збереженням середовища мешкання розвитку в умовах свободи і демократії"¹. В той же час і А. Вебер, і М. Мунтян² вважають, що "глобальне управління зовсім не означає прямого адміністративного управління". На їх думку, йдеться про "управління процесами (у суспільстві, в біосфері тощо), а не територіями".

Певним господарем планетарних ресурсів в цьому випадку виступає міжнародне співтовариство – народи і держави, – а учасники системи глобального управління, до яких слід відносити різноманітних менеджерів та управлінців, є лише виконавцями організаційно-управлінських завдань, поставлених міжнародним співтовариством.

Представляється, що глобальне управління як інститут, що має загальнопланетарний масштаб і потенціал можливостей в реаліях сучасного світу, практично не має обмежувачів, припускає вживання різних форм і методів, включаючи силові і може залежно від конкретної ситуації поширюватися як на процеси, так і на території. Предмет глобального управління тісно пов'язаний з проблемою скінченності ресурсів планети, яка у поєднанні з катастрофічно швидкими, майже вибуховими темпами технологічного розвитку за останні десятиліття веде до того, що до 2100 р. можливості людства істотно переростуть скромні земні ресурси. Саме у рішенні задачі - організовано і розумно розпорядитися залишками цих ресурсів й полягає сутність проблеми подальшого розвитку нашої цивілізації та управління цим розвитком, які й визначають увесь політичний сенс системи глобального управління, що формується.

В зв'язку з цим головна мета глобального управління планетою - в організації і регулюванні споживання природних і людських ресурсів різних країн і народів. Виходячи з розуміння необхідності вирішення подібних проблем і рішучості здолати протиріччя між собою, держави по-різному реагують на ідеї впровадження принципів глобального управління. Проблема збереження власного впливу, питання, пов'язані з державним суверенітетом при обговоренні таких ініціатив, залишаються одними з найгостріших. Багато держав прагнуть стати частиною майбутньої системи глобального управління через активну участь в діяльності міжнародних інститутів, економічну і політичну відкритість. Все це повною мірою стосується й проблеми міжнародно-правового забезпечення енергетичної безпеки ЄС.

Характерними рисами сучасного стану організації елементів глобального управління в світовій системі міжнародно-правового регулювання енергетичної безпеки виступають наступні.

1. Відбувається розширення круга суб'єктів міжнародно-політичного ринку, що чинять вплив на ухвалення рішень у рамках урядів національних держав і міжнародних організацій і які тим самим ослабляють традиційні механізми представлення і агрегації інтересів в сфері енергетичної безпеки.

2. Останніми десятиліттями склалися численні регіональні економічні об'єднання, які, за загальної орієнтації на цінності відкритої світової економіки, мають потужні інструменти захисту специфічних інтересів власних суб'єктів, що чинять ключовий вплив на процеси вироблення енергетичної політики в цих об'єднаннях.

3. Має місце розмивання автономії міжнародних економічних та специфічно енергетичних організацій. Це виражається в підміні функцій координації їх політики в міжнародному масштабі боротьбою окремих країн, їх об'єднань і власне апарату відповідних організацій за вплив на прийняття глобально значущих економічних рішень³.

В рамках ЄС практичним втіленням даних принципів організації сучасного глобального управління є заснування в 2005 році Енергетичного співтовариства між ЄС і дев'ятьма країнами Південно-Східної Європи. Його учасники застосовують на своїй території законодавство ЄС і беруть участь в роботі усіх інституціональних органів Договору. Болгарія і Румунія були в числі тих, що підписали Договір, але після вступу в ЄС змінили свій статус і стали його учасниками. Спостерігачами при Договорі енергетичного співтовариства є Грузія, Молдавія, Норвегія,

¹ Вебер, А.Б. (1993). Быть или не быть... Глобальное управление как мировая проблема. *Международная экономика и международные отношения*, 4, 16.

² Вебер, А.Б. (1993). Быть или не быть... Глобальное управление как мировая проблема. *Международная экономика и международные отношения*, 4, 16; Мунтян, М.А. (1993). *Россия в третьей цивилизационной революции*. Москва, 34.

³ Матвеев, И.Е. (2011). Мировая энергетика на рубеже второго десятилетия нынешнего века. *Energy Fresh*. – сентябрь.

Туреччина та Україна. Договір енергетичного співтовариства Південно-Східної Європи заснував Міністерську раду, Постійну групу високого рівня, Правління по регулюванню і Секретаріат. Енергетичне співтовариство має два консультативні форуми - по газу і електроенергії.

Декларувалося, що Енергетичне співтовариство Південно-Східної Європи сприятиме підвищенню надійності постачань енергоресурсів в Євросоюз шляхом розвитку нових маршрутів транспортування трубопровідного і зрідженого природного газу з Каспійського регіону, Північної Африки і Близького Сходу, а також розробки розташованих в цих регіонах запасів нафти, природного газу і вугілля.

Важливими принципами інтеграційної складової глобального управління стають наступні:

1) мінливий інституціональний контекст (невизначений, текучий порядок денний, нестійкість політичних мереж і коаліцій, часті уточнення конституційних основ інтеграції, склад учасників, що постійно міняється);

2) відкритість (комісія групи країн краще сприймає новачі, ніж уряди окремих країн; у отриманні необхідної інформації вона залежить від експертів і схильна підтримувати лобізм різного роду);

3) мережева основа (перехід від ієрархічного контролю до неієрархічної координації за участю недержавних дійових осіб);

4) прихильність до континентальної правової традиції (велике значення мають публічне право, кодифікування законів і формальні інституції);

5) професійно-галузевий принцип організації (перевага віддається виробленню консенсусу, до процедури голосування звертаються тільки в крайньому випадку)¹.

Як бачимо на прикладі Європейської енергетичної хартії, усі ці принципи поступово втілюються у життя. Дійсно, договором про заснування Енергетичного співтовариства створена міжнародно-правова основа спільного енергетичного ринку електроенергії і природного газу сторін учасниць, регіонального енергетичного ринку країн південної та східної Європи та його інтеграції з метою поступової перебудови у внутрішній енергетичний ринок Євросоюзу.

Слід зазначити, що загальноєвропейська енергетична хартія переживає зараз процес реформ і модернізації. Фактично це єдина організація з управління світовою енергетикою, діюча за принципом сумлінності (*bona fide*), яка вступила на шлях повноцінного реформування, причому процес реформ почався за ініціативою країн-членів. Лише це можна вважати за чимале досягнення, якщо взяти до уваги несхожість і геополітичну різноманітність 53 держав-учасників.

Водночас, оскільки процес впровадження Енергетичної хартії та відповідного Договору вийшли далеко за географічні межі ЄС, виникла нагальна потреба у виробленні нової прийнятної для усіх держав-членів сукупності принципів міжнародно-правового регулювання діяльності в сфері енергетичної безпеки. Передбачається зведення цих принципів до Міжнародної енергетичної хартії. Прийняття та подальша імплементація такої хартії стануть черговим втіленням принципів глобального управління в процесі міжнародно-правового забезпечення енергетичної безпеки ЄС.

References:

1. Bulmer, S., Burch M. (2000). The 'Europeanization' of Central Government: the UK and Germany in Historical Institutional Perspective. *The Rules of Integration*. Manchester.
2. Dogovor k Energeticheskoy Khartii i svjazannye s nim dokumenty. <<http://www.energsovet.ru/stat/546.html>>.
3. *Evropejskij Sojuz: osnovopolagajushchie akty v redakcii Lissabonskogo dogovora s kommentarijami* (2008). Moskva: INFRA-M.
4. Matveev, I. E. (2011). Mirovaja ehnergetika na rubezhe vtorogo desjatiletija nyneshnego veka. *Energy Fresh. – sentjabr'*.
5. Muntjan, M. A. (1993). *Rossija v tret'ej civilizacionnoj revoljucii*. Moskva.
6. Rusnak U. (2014). Ehnergeticheskaja khartija: putem peremen. *Rossija v global'noj politike*, 1.
7. Shiman, M. (2008). Razvivajushchajasja politicheskaja sistema. *Mezhdunarodnaja zhizn'*, 3.
8. Strezhneva, M. (2011). Integracija i вовlechenie kak instrumenty global'nogo upravlenija. *Mezhdunarodnye processy, tom 9, 1(25)*.
9. Veber, A. B. (1993). Byt' ili ne byt'... Global'noe upravlenie kak mirovaja problema. *Mezhdunarodnaja ehkonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*, 4.

¹ Bulmer, S., Burch M. (2000). The 'Europeanization' of Central Government: the UK and Germany in Historical Institutional Perspective. *The Rules of Integration*. Manchester.