

УДК 327.7

Міжнародна енергетична безпека: політичний концепт

Олена Селезньова,
докторант Міжрегіональної академії
управління персоналом

Нині серед фахівців все більшої популярності набуває думка, що в сучасних умовах необхідно створити міжнародний політико-правовий документ, який має охоплювати багатогранні аспекти глобальної енергетичної співпраці, збалансовано відображати інтереси основних гравців енергетичного ринку та передбачати процедури подолання надзвичайних ситуацій у цій сфері.

Ключові слова: глобалізація, енергетичний ринок, енергетична безпека.

Nowadays there is a popular opinion among professionals that in present-day situation it is necessary to create international political legal document that must include many aspects of global energy collaboration, depict interests of main players of energy market and provide the procedures of overcoming extraordinary situations in this sphere.

Keywords: globalization, energy market, energy security.

Енергетика є ключовою галуззю господарювання для багатьох країн світу в економічному, соціальному та політичному відношенні. Наприкінці ХХ століття помітно посилилася взаємодія в енергетичній сфері, особливо після криз, що спричинили серйозні потрясіння у світовому господарстві. Прагнення вирішити ці проблеми призвело до суттєвої активізації міжнародної енергетичної політики в глобальному і регіональному масштабі.

Інтернаціоналізація та глобалізація енергетики як галузі, а також посилення енергетичної взаємозалежності більшості країн все більше підтверджує тезу про неможливість самостійно забезпечити національну

енергетичну безпеку, що призвело до розуміння необхідності забезпечення міжнародної енергетичної безпеки на регіональному та глобальному рівнях.

Енергетична безпека [1] багато в чому визначається станом світових енергетичних ринків, які все більше набувають глобального характеру. Нині спостерігається розвиток конкурентного середовища на цих ринках, що призводить до подальшої активізації діяльності міжнародних компаній та загострення боротьби між ними. Одночасно посилюється міждержавна взаємодія в енергетичній сфері з метою уникнути різких цінових коливань, запобігти руйнівній конкуренції, забезпечити стабільність та передбачуваність ситуації на ринках. Від розвитку цих процесів залежить економічне благополуччя і політична стабільність світової спільноти. Проблема енергетичної безпеки вийшла на перший план у дискусіях на багатосторонніх світових і регіональних форумах.

Енергетична безпека передбачає, у першу чергу, надійність постачання енергетичних ресурсів. Крім того, через нестабільність деяких основних нафтопереробних регіонів посилюється увага до диверсифікації джерел постачання енергоресурсів, шляхів їх транзиту, а також запобігання енергетичному шантажу. У зв'язку із загрозою терористичних актів підвищуються вимоги до систем захисту об'єктів енергетичної інфраструктури від фізичного впливу. Екологічні фактори теж стали важливим аспектом забезпечення енергетичної безпеки. Все більшого значення набуває і стан ресурсно-сировинної бази світової енергетики, потужностей для зберігання нафти, нафтопродуктів і газу.

В умовах корінних змін, що відбулися останнім часом на світовій енергетичній арені, постала необхідність кардинального вдосконалення нормативно-правової бази енергетичної співпраці [2].

Міжнародні енергетичні організації світового й регіонального рівня розвивають багатосторонню взаємодію країн, які є нетто-імпортерами, нетто-експортерами чи транзитними країнами. Тим часом, інтереси цих країни можуть бути дуже різними. Інтереси країн-імпортерів полягають в гарантуванні довгострокового й стабільного постачання енергетичних ресурсів із зовнішніх джерел за розумно низькими цінами. Інтереси країн-експортерів зводяться до забезпечення стабільних фінансових надходжень від продажу енергоресурсів за розумно високими цінами. Безпека транзиту пов'язана з інтересами третіх — транзитних країн. Вони полягають в отриманні максимального прибутку за надання відповідних послуг. Але і досі не існує правової бази, яка б регулювала багатосторонню взаємодію країн з врахуванням балансу їх інтересів.

На сьогодні міжнародна енергетика характеризується складною структурою, що включає в себе кілька рівнів та багатьох учасників (див. таблицю) [3].

Структура міжнародної енергетики

Глобальний рівень	
Спеціалізовані міжнародні організації	МЕА ОПЕК
Міжнародні організації загальної компетенції	СОТ, ООН, МАГАТЕ, Світовий Банк
Неформальні клуби	„Вісімка”, „двадцятка”
Міжнародні форуми	Міжнародний енергетичний форум, Форум країн-експортерів газу
Наднаціональний рівень	
Європейський Союз	внутрішня енергетична політика поширення рамок енергетичної політики на сусідні країни шляхом імплементації законодавства, створення регіональних організацій Енергетична хартія
Регіональний рівень	
Регіональні організації	Енергетичне співтовариство Південно-Східної Європи, Південноамериканська організація виробників та експортерів газу, Велика газова трійка
Рівень країн	
Міжнародна співпраця країн	провідні споживачі та нетто-імпортери енергоресурсів провідні виробники та нетто-експортери енергоресурсів країни транзиту
Національний рівень	підтримка державами власної національної енергетичної політики підтримка державами власних національних компаній
Корпоративний рівень	
Національні компанії	національні державні та приватні компанії
ТНК	ТНК країн Заходу компанії з країн-експортерів компанії з країн, що розвиваються компанії з Росії і країн СНД

Згідно з міжнародною практикою, міждержавні організації мають володіти такими ознаками, як наявність установчого міжнародного договору, постійних органів, а також поваги до суверенітету країн-членів. Крім того, існують наднаціональні організації: їх мета – інтеграція держав-

учасниць. Міжнародні організації можуть бути організаціями загальної і спеціальної компетенції. Серед організацій загальної компетенції, в яких велику увагу приділяють глобальним проблемам енергетики, виокремлюють ООН. В першу чергу це відносять до проблем довкілля планетарного масштабу [4].

1992 року за ініціативою ООН за участі 172 країн було проведено конференцію щодо змін клімату. Результатом стало підписання 150 країнами відповідної Рамкової конференції ООН. Це була перша спроба обмежити шкідливі викиди. Конвенція набрала чинності 21 березня 1994 року, однак невдовзі стало зрозуміло, що вона не може зарадити справі. Тоді 1997 року до цього документа включили Кіотський протокол, у якому вперше було визначено юридично зобов'язуючі цілі стосовно скорочення викидів промисловістю розвинених країн до 2012 року. 2007 року в Балі на XIII щорічній Конференції Сторін (КС-13) було ухвалено рішення про вироблення нової угоди, яка діятиме з 2012 року. В грудні 2009 року в Копенгагені відбулася XV Конференція Сторін (КС-15) [5], присвячена затвердженню Копенгагенської угоди, виробленої ще на саміті в травні 2009 року. Нова угода визначає шість кроків, необхідних для стійкого та довгострокового розвитку в умовах глобальних змін клімату: 1) створення міжнародної угоди, яка має базуватися на наукових заходах для стабілізації викидів парникових газів до 2020 року та їх скорочення до 2050 року; 2) ефективний контроль, звітність і перевірка об'ємів викидів компаніями; 3) збільшення фінансування технологій з низьким рівнем викидів; 4) поширення технологій з низьким рівнем викидів та розвиток нових технологій; 5) виділення коштів, щоб зробити спільноти більш гнучкими, адаптувати їх до мінливих кліматичних умов; 6) інноваційні заходи для захисту лісів та балансу вуглеводневого циклу.

Зазначимо, що діяльність ООН спрямовується переважно на захист довкілля, тоді як для енергетичної безпеки важливим є торговельне регулювання. Енергетичні та інші сировинні ресурси не входять до списку товарів, на які поширюються правила СОТ. Водночас в нормативних документах цієї організації є положення, які стосуються проблем енергетичної безпеки [6].

Із енергетичних організацій глобального рівня, що підпадають під категорію міждержавних організацій спеціальної компетенції чи галузевих організацій, слід виділити ОПЕК та МЕА. Вони впливають переважно на регулювання торгівлі нафтовими ресурсами, захищаючи абсолютно різні інтереси: ОПЕК – країн-експортерів, а МЕА – країн-імпортерів.

За організаційно-правовим статусом ОПЕК [8] є картелем: її країни-члени узгоджують розподіл ринків збуту, обсяги видобутку й експорту нафти, а також монополні ціни. Такий організаційно-правовий статус у поєднанні з потужними експортними можливостями дозволяє ОПЕК суттєво впливати на світовий нафтовий ринок і використовувати „нафтовий чинник” як засіб політичного тиску.

Нафта є одним з ключових товарів світової економіки (близько 37 % у структурі світового споживання). Значимість цього чинника можна оцінити за такими прикладами: збільшення середньорічної ціни одного бареля нафти на \$10 призводить до зниження ВВП США на 0,5 %, європейських країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) – на 1 % ВВП.

Починаючи з середини ХХ століття, світ зазнав принаймні 18 значних нафтових криз, чотири з яких завдали світовій економіці збитків на трильйони доларів через зниження ВВП багатьох країн як через підвищення видатків на придбання нафти, так і через згортання виробництва.

Нафтові кризи стали викликом, на який розвинуті країни світу відповіли, зокрема, формуванням певних запасів нафти й нафтопродуктів на „чорний день”. Такі резерви формували як окремі країни, так і міждержавні об'єднання. Ідея країн-імпортерів нафти про необхідність створення стратегічних нафтових запасів сформувалася саме в ситуації посилення ролі ОПЕК на світовому нафтовому ринку та нафтових криз 1970-х років.

1968 року було започатковано створення нафтових резервів країн ЄС, 1973 року, після розгортання однієї з найгостріших нафтових криз, країни-члени ОЕСР заснували МЕА [8], на яке було покладено завдання формування єдиних підходів до створення й використання країнами-членами нафтових резервів. Створення МЕА стало найбільшим інституційним наслідком нафтової кризи 1973 року. Нафтові резерви, з одного боку, забезпечують безперебійність постачання нафти, а з іншого – зменшують можливість „енергетичного шантажу” з боку експортерів. Роль нафтових резервів як стабілізуючого елемента світового нафтового ринку неухильно зростає. Відтак створення нафтових резервів стало глобальною тенденцією. Сьогодні вони забезпечують понад 90 днів споживання нафти та нафтопродуктів майже в усіх країнах-членах ЄС і 90 днів імпорту нафти в усіх країнах ОЕСР.

У світі діють дві великі системи колективної енергетичної безпеки, сформовані в межах ЄС і МЕА. Незважаючи на дещо різні формулювання у їх нормативно-правових актах, призначення стратегічних нафтових резервів зводиться до: 1) мінімізації негативних наслідків обмеження поставок нафти та унеможливлення їх використання як засобу політичного тиску; 2) сприяння стабілізації ринку та зменшення волатильності цін на нафту; 3) надання країнами-членами колективних систем енергетичної безпеки взаємної допомоги у випадку перерви при постачанні нафти.

Формують нафтові резерви і країни-експортери – у вигляді вільних виробничих потужностей, які можуть бути негайно задіяні при виникненні кризової ситуації на нафтовому ринку (Саудівська Аравія, Ірак, Іран, ОАЕ, Кувейт, Нігерія, Росія, США, Венесуела, Катар, Лівія, Канада).

Досвід створення і функціонування стратегічних нафтових резервів

свідчить, що вони, попри певні вади, є, по-перше, ключовим елементом системи стабілізації світового ринку у випадку криз, спровокованих перебоями в постачанні; по-друге, такі резерви є важливим чинником забезпечення енергетичної безпеки окремої країни чи групи країн, гарантуючи істотний рівень енергетичної, а отже й економічної незалежності.

Якщо говорити про регулювання газового сектора, то спроби виробити ефективну модель співпраці спостерігаються лише в межах регіональних об'єднань [9]. Розглянемо деякі з них.

Енергетичне співтовариство Південно-Східної Європи створене 2005 року. До його складу увійшли в якості дійсних членів Євросоюз та сім держав колишньої Югославії. Крім того, його учасниками стали 14 країн ЄС, а Норвегія, Грузія, Молдова, Туреччина й Україна мають статус спостерігачів. Цілі співтовариства: формування інтегрованого ринку електроенергії і газу країн Південної Європи та поступова його інтеграція до внутрішнього енергетичного ринку ЄС; створення інфраструктури для забезпечення доступу країн-учасниць до джерел енергоносіїв у Каспійському регіоні, Північній Африці, Близькому Сході.

Південноамериканська організація виробників та експортерів газу створена 2007 року. Країни-учасниці: Аргентина, Болівія, Венесуела. Цілями організації є забезпечення функціонування інфраструктури для використання природного газу для розвитку і забезпечення в регіоні раціонального споживання енергоресурсів, що дозволить захистити права як виробників, так і споживачів газу.

До Форуму країн-експортерів газу входять: Алжир, Бруней, Болівія, Венесуела, Єгипет, Індонезія, Іран, Катар, Лівія, Малайзія, Нігерія, Оман, ОАЕ, Росія, Тринідад і Тобаго, Екваторіальна Гвінея; країни-спостерігачі — Норвегія, Туркменістан.

Велика газова трійка створена у жовтні 2008 року. Країни-учасниці: Росія, Іран, Катар. Їм належить близько 60 % світових запасів газу.

Проблема взаємовідносин між виробниками і споживачами енергетичних ресурсів перебуває в центрі уваги Міжнародного енергетичного форуму (МЕФ) як неформального міжнародного інституту, в межах якого один раз на два роки проводяться міністерські зустрічі.

Проблеми глобальної енергетичної безпеки регулярно обговорюються „групою восьми” і „групою двадцяти”, які є впливовими неформальними клубами провідних країн світу.

Багатостороння енергетична співпраця на регіональному рівні здійснюється відповідними організаціями на основі міжнародно-правової бази.

Європейський Союз став прикладом розробки наднаціонального регулювання енергетичної політики. При розвитку енергетичних відносин з ЄС потрібно враховувати, що історично інтеграція держав у цю міжнародну спільноту базувалося на об'єднанні енергетичних ринків

і зміщенні центру вироблення стратегічних рішень від національних органів державного управління до союзних. В ЄС розроблено комплекс галузевих законодавчих актів і правових норм, що дозволяє говорити про формування Європейського енергетичного права [10]. У ЄС створено інституціональну основу для реалізації єдиної енергетичної політики [11], однією з основних цілей якої є забезпечення безпеки постачань енергетичних ресурсів із зовнішніх джерел. Важливу роль у досягненні цієї мети відведено Договору до Енергетичної хартії (ДЕХ) [12], реалізація якого мала закласти організаційно-правові межі багатосторонньої енергетичної співпраці на євразійському просторі.

Для вигідної ЄС модернізації транскордонного енергетичного ринку його енергетичне право впроваджується в національні правові системи сусідніх держав через створення міжнародних організацій, центральне місце у яких належить Єврокомісії. Прикладом є Енергетичне співтовариство Південно-Східної Європи. Обов'язок його учасників – імплементувати правові акти ЄС у свої національні правові системи.

Крім Енергетичного співтовариства інструментом енергетичної політики ЄС є Договір до Енергетичної хартії та інститути Енергетичної хартії. Оскільки в цьому міжнародному об'єднанні не беруть участі основні світові постачальники та споживачі енергії, крім ЄС, то хартійний механізм призначений для взаємодії ЄС із зовнішніми постачальниками енергетичних матеріалів та продуктів і транзитерами. Причому, на умовах ЄС. Зрозуміло, що Росія не ратифікувала договір, який не відповідає її інтересам [13].

Важливо відзначити, що в Хартії та ДЕХ є положення, спрямовані на забезпечення безпеки транзиту, деталізація яких обговорюється на переговорах з вироблення Транзитного протоколу. Очевидно, що безперервність функціонування сучасних міжнародних транзитних систем суттєво поліпшиться, якщо будуть розроблені чіткі міжнародні правові норми, що враховують інтереси споживачів, виробників і транзитерів.

Росія, тим часом, висунула пропозицію про створення „нового універсального міжнародного юридично зобов'язуючого документа, сторонами якого, на відміну від існуючої системи, побудованої навколо Енергетичної хартії, стануть всі основні країни-виробники (експортери), транзитери і споживачі (імпортери) енергоресурсів та який охоплюватиме всі аспекти глобальної енергетичної взаємодії... Чинні двосторонні та багатосторонні юридично зобов'язуючі норми в галузі міжнародних енергетичних відносин виявилися нездатними запобігати конфліктним ситуаціям, що ставить питання про необхідність радикального вдосконалення правової основи світової торгівлі енергетичними ресурсами” [14].

Підсумовуючи, можна сказати про існування кількох систем, які частково регулюють лише певні аспекти відносин між групами країн.

Тож нині виникла необхідність створення міжнародної правової системи регулювання енергетичних ринків, яка має базуватися на правилах міжнародної торгівлі. Цій системі повинні відповідати всі національні правові системи, включаючи систему, створену органами ЄС.

Література:

1. **Жизнин С. З.** Основы энергетической дипломатии. Учебник. В 2 т. Т. 1 - МГИМО(У) МИД России, Междунар. ин-т топливно-энергет. комплекса. - М. : МГИМО, 2003.
2. **Язев В. А.** Необходим новый подход. — „Независимая газета”, 10.11.2009.
3. **Жизнин С. З.** В поисках формулы сотрудничества. - „Независимая газета”, 10.11.2009.
4. <https://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/lang/en/pages/gateway> - ООН „Проблеми змін клімату”.
5. <http://en.cop15.dk/> - UN Climate Change Conference 2009.
6. http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/energy_e/energy_e.htm - WTO, Energy services.
7. <http://www.opec.org> - The Organization of the Petroleum Exporting Countries (ОПЕК).
8. <http://www.iea.org> - International Energy Agency (IEA).
9. http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME - Енергетичного співтовариства Південно-Східної Європи.
10. **Селиверстов С. С.** Энергетическая безопасность Европейского Союза: (международно-правовые аспекты); МГИМО(У) МИД РФ. - М. : ИД „Финансовый контроль”, 2007;
11. http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/127067_en.htm - „An energy policy for Europe”, 10 January 2007.
12. <http://www.encharter.org> - The Energy Charter Treaty (ECT), December 1994.
13. **Гудков И. В.** Договор к Энергетической хартии в контексте отношений Россия – ЕС // Энергетика и право. Сборник статей. Вып.1. - М.: Юрист, 2008.
14. <http://tours.kremlin.ru/text/docs/2009/04/215303.shtml> - Офіційний сайт президента РФ „Концептуальний підхід до нової правової бази міжнародної співпраці в сфері енергетики”, 21 квітня, 2009 рік.