

# Развитие форм коллективного управления

## Глобальное управление в сфере энергетики: миф или реальность?<sup>1</sup>

В.В. Панова

---

---

**Панова Виктория Владимировна** – к.и.н., доцент кафедры международных отношений и внешней политики России, МГИМО Университет, МИД России; старший советник по стратегическому планированию, НКИ БРИКС; Российская Федерация, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76; E-mail: victoria.panova@gmail.com

*Целью данной статьи является выявление основных достижений и неудач неформальных институтов, таких как «Группа семи/восьми», «Группа двадцати» и БРИКС, в области глобального и регионального управления энергетической отраслью. Несмотря на то, что существует множество профильных организаций и институтов общей направленности, которые либо отстаивают интересы определенной группы участников мирового рынка энергоресурсов (например, МЭА и ОПЕК), либо занимаются проблемами отдельных элементов структуры энергетики (углеводороды, альтернативные или возобновляемые источники энергии), ни одна из существующих формализованных международных организаций не способна гармонизировать зачастую противоположные интересы заинтересованных сторон. Единственной организацией, которая теоретически могла бы исполнять подобную функцию, является Международный энергетический форум, который, однако, остается в значительной мере неэффективным и не имеет необходимых полномочий. В то же время неформальные объединения «клубного» типа, хоть и не способны восполнить этот пробел, могут содействовать достижению консенсуса по необходимым приоритетным шагам заинтересованных сторон, направленным на создание стабильной, справедливой и всеобъемлющей архитектуры глобального управления в области энергетики. В связи с исключением России из «Группы восьми» данный форум утратил потенциал, необходимый для достижения этой цели. Тем не менее «Группа двадцати» представляется институтом, в наибольшей степени подходящим для решения этой задачи, поскольку, среди прочих, включает страны БРИКС, которые могут стать основной движущей силой в процессе выработки взаимоприемлемых правил и основ глобальной архитектуры энергетического управления, базирующейся на существующих формальных институтах.*

Ключевые слова: глобальное управление в сфере энергетики, энергетическая безопасность, БРИКС, «Группа семи/восьми», «Группа двадцати», МЭА, ОПЕК, МЭФ

### Введение

Несмотря на то, что энергетическая безопасность является одним из важнейших элементов национальной безопасности, регулирование в данной сфере в глобальном мас-

<sup>1</sup> Перевод выполнен м.н.с. Центра исследований глобального управления Института международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ, аспирантом кафедры мировой политики НИУ ВШЭ А.Г. Сахаровым.

штабе практически отсутствует, равно как и консенсус относительно создания некоего управляющего органа, способного не только и не столько предоставить площадку для переговоров между основными игроками при участии менее крупных акторов, но и предложить набор правил, принимаемых абсолютным большинством стран, что позволит повысить прозрачность, предсказуемость и стабильность мировой энергетики. Кроме того, в энергетике определяющую роль играют политические интересы, а не взаимодействие на рыночной основе. Данный факт иллюстрируется на примере переговоров о применении положений Договора к Энергетической хартии, когда многие проблемы были разрешены на экспертном уровне, но результаты этих переговоров, продолжавшихся в течение трех лет, были фактически выброшены на помойку Европейской комиссией, отказавшейся от компромисса, выработанного российскими и европейскими экспертами. Еще одним ярким примером может служить развитие и разрешение газовых конфликтов 2006 г. и 2009 г. между Россией и Украиной, принятие Третьего энергопакета Европейским союзом, а также недавняя остановка проекта «Южный поток». К сожалению, сложившаяся на сегодняшний день международная обстановка характеризуется значительным регрессом даже в сравнении с периодом «холодной войны», когда энергетические отношения между СССР и странами Западной Европы не были подвержены влиянию политических противоречий. Достаточно вспомнить события 1968 г. и состоявшееся в том же году начало эксплуатации газопровода из СССР в Австрию, а также неудачную попытку президента США Р. Рейгана помешать реализации проекта газопровода «Дружба», столкнувшуюся с твердой оппозицией его европейских коллег.

Представляется важным определить достижения существующих международных институтов и «клубов» на пути становления энергетической безопасности в качестве инклюзивной, а не выборочно приемлемой концепции, а также их потенциал выработки консенсуса заинтересованных сторон в обозримом будущем.

Определение России как «энергетической сверхдержавы» получило распространение в период первого председательства России в «Группе восьми». Семь лет спустя Россия председательствовала в еще одном «клубе» — «Группе двадцати», де-факто представляющем собой орган глобального финансового и экономического управления. В ходе председательства в «Группе восьми» в 2014 г., несостоявшегося ввиду ряда политических причин, Россия собиралась продвигать идею о необходимости достижения договоренностей с партнерами по вопросам энергетической безопасности. Бессспорно, энергетика является неотъемлемой частью, «кровью» экономического развития любой страны, а Россия в данном контексте и вовсе занимает особое место, учитывая ее статус как одновременно производителя и потребителя энергоресурсов, а также транзитной страны. Таким образом, несмотря на то, что относительные показатели энергетической самодостаточности выросли как в глобальном масштабе, так и в контексте развития российской экономики, энергетическая безопасность остается фундаментальной проблемой.

## Международная энергетическая инфраструктура

На сегодняшний день половина населения земного шара проживает в странах, богатых природными ресурсами. Несмотря на это, миллионы людей живут за чертой бедности, в том числе энергетической. Повышение прозрачности и подотчетности обществу в вопросах расходования доходов государств и транснациональных корпораций, получаемых от эксплуатации природных богатств, позволит изменить сложившуюся ситуа-

цию. Еще одним фактором, способным изменить к лучшему жизнь миллионов людей, является повышение эффективности международной энергетической архитектуры, которое позволит решить существующие проблемы и способствовать формированию основанных на консенсусе механизмов сотрудничества между различными странами, компаниями и международными организациями, ответственными за разработку и стабильные поставки энергоресурсов.

С одной стороны, можно вспомнить большое количество различных институтов или двусторонних и многосторонних соглашений по многим аспектам энергетической безопасности. Как отмечали Н. Дубаш и А. Флорини, «энергетический ландшафт засорен управляющими и институтами». С другой стороны, мы не можем говорить о том, что на сегодняшний день существует целостная система, позволяющая осуществлять эффективное и продуктивное глобальное управление в энергетической сфере. Большинство существующих структур были созданы как ответ на кризис, что, в свою очередь, привело к формированию «несогласованного и незавершенного ландшафта». В то время как Россия последовательно пыталась донести идею создания нового, универсального института в сфере управления энергетикой, многие государства, поддерживаемые отдельными экспертами, считают, что существует «острая потребность извлечения выгоды из существующего многообразия» [Dubash, Florini, 2011].

Ни Организация стран – экспортеров нефти (ОПЕК) или Форум стран – экспортеров газа (ФСЭГ), отстаивающие интересы производителей, ни ориентированное на нужды потребителей Международное энергетическое агентство (МЭА) не в состоянии взять на себя роль независимого непредвзятого лидера в процессе формирования справедливого и инклюзивного энергетического порядка в мире. В то же время, хотя МЭА и является влиятельным международным органом, отличающимся высококачественными исследованиями и программами партнерства с государствами, не являющимися членами организаций, по широкому кругу вопросов (в том числе с Китаем, Индией, Россией и др.), оно все же не может дать исчерпывающий ответ на современные нужды в сфере энергетической безопасности, а правила членства и действия этой организации являются устаревшими и недостаточно гибкими.

МЭА создавалось как часть Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), доминирующее положение в которой занимают страны Запада. Воспринимаемое частью исследователей как «оплот Запада», агентство не отражает «нынешнюю многополярность мировой экономики», не включая такие страны, как Китай и Индия [Van de Graaf, Lesage, 2009].

Все еще достаточно влиятельному «западному» политическому и экспертному сообществу этой организации необходимо отдать должное. МЭА является авторитетным источником аналитических материалов по вопросам энергетики, старается быть прогрессивным посредством вовлечения третьих стран в различные совместные программы, а также является хорошим гарантским механизмом для стран-членов. В то же время МЭА, расширяя в течение многих лет сферу своей ответственности и исполняя все более широкий спектр задач, по-прежнему остается уютным клубом западных стран – потребителей энергоресурсов и, как следствие, обладает ограниченным влиянием на формирование правил игры на энергетическом рынке и не является подходящим органом для исполнения поручений «Группы семи/восьми» или «Группы двадцати». По крайней мере, к этой работе должно быть привлечено большее количество акторов. Можно сравнить ситуацию вокруг роли МЭА в мировой энергетике с проблемой реформирования международных финансовых институтов (конечно, в значительно меньшей степени, в связи повышенной хаотичностью и меньшей монополизаци-

ей международной энергетической архитектуры, о чем было упомянуто выше). Более справедливый миропорядок нуждается не в одолжениях стран «золотого миллиарда» менее развитым странам, а в переосмыслении концепции структуры и правил управления в сфере энергетики. Требуются не программы партнерства МЭА, а создание другого института с равными правами и положением для развитых, растущих и развивающихся экономик, потребителей и производителей вне зависимости от географического положения.

Нельзя рассчитывать и на другой институт – Международный энергетический форум (МЭФ), который хотя и обладает более представительным членством, остается слабым. Несмотря на то, что этот институт стал более успешным воплощением французской идеи, которая в 1974 г. уступила место продвигаемой США инициативе Международной энергетической программы и МЭА, ее влияние существенно ниже необходимого уровня. Идея о создании МЭФ вернулась в мировую повестку дня в период окончания биполярной конфронтации, что давало надежду на формирование более благоприятных условий и одинаковых правил для всех игроков на глобальной энергетической арене. Со временем МЭФ вырос и сегодня включает 75 стран и ряд энергетических компаний из разных стран мира. Утверждается, что на страны – члены МЭФ приходится до 90% спроса и предложения нефти и газа в мире<sup>2</sup>. Впоследствии в структуре форума произошли изменения, в ходе которых был создан Секретариат и учреждена практика регулярных министерских встреч. Однако последняя подобная встреча (14-я Министерская встреча), прошедшая в Москве, подтвердила слабость института, продемонстрировав, что он в крайней степени подвержен политической конъюнктуре и не является по-настоящему нейтральным профессиональным форумом, призванным решать проблемы мировой энергетики. Как известно, представители одной из стран-соорганизаторов (Великобритании), а также всех западных государств, за исключением Чешской Республики и Финляндии, не приехали на форум. Таким образом, Министерская встреча МЭФ 2014 г. собрала представителей всех ведущих развивающихся стран – потребителей и производителей энергоресурсов, но лишь немногих среди развитых экономик. Это, в свою очередь, показало не слабость России, а организационную несостоенность, казалось бы, универсального института в сфере энергетики. Это еще один пример стремления Запада к сохранению устаревшего порядка, поскольку в данном случае была проигнорирована не только Россия, но и большой круг участников из Африки, Азии, Ближнего Востока и Латинской Америки – все те страны, которые на сегодняшний день демонстрируют, возможно, не всегда стабильные, но в целом значительные темпы роста и экономического развития, и в сторону которых все больше будет смещаться центр тяжести мировой экономики, а в дальнейшем – мировой политики.

Еще одним институтом, о котором стоит упомянуть в данном контексте, является Энергетическая хартия. Россия – одна из стран, подписавших Договор к Энергетической хартии (ДЭХ), и временно применяла его до 2009 г., когда после ряда кризисных ситуаций, которые, по мнению Москвы, не регулировались ДЭХ (в дополнение к ряду вопросов, таких как транзит, инвестиционный режим, квоты на ядерную энергию и др., порядок регулирования которых был либо невыгоден стране, либо вовсе отсутствовал), отказалась от ратификации. Вначале позиция была достаточно жесткой, Россия настаивала на согласовании не адаптированного, а нового документа. Однако впоследствии эмоциональный фон спал и в январе 2014 г. российские чиновники встретились с пред-

<sup>2</sup> Более подробная информация доступна на сайте IEF. Режим доступа: [www.ief.org/about-ief/organisation/member-countries.aspx](http://www.ief.org/about-ief/organisation/member-countries.aspx) (дата обращения: 20.01.2015).

ставителями ДЭХ и выразили интерес к модернизации договора (в контексте отдельных сфер взаимодействия и отдельных стран). Последний раунд переговоров по этому вопросу состоялся в апреле. Однако, несмотря на этот позитивный шаг в правильном направлении, маловероятно, что ДЭХ значительно расширит свое членство для учета интересов и беспокойств всех стран, особенно в ситуации, когда ограниченный географический масштаб не способствует формированию консенсуса по ряду важнейших содержательных позиций.

Следует отметить наличие большого числа региональных организаций, созданных или планируемых с различной степенью успешности. Однако ни одна из них – по причине ограниченного членства или неспособности достичь согласия по организационным вопросам и сферам компетенций – не является достаточно влиятельной для того, чтобы стать важной частью архитектуры глобального энергетического управления. Среди таких организаций можно отметить Соглашение о сотрудничестве в сфере энергетики АСЕАН 1986 г. Еще одним примером, хотя и скорее отрицательным, является неудачная инициатива по созданию Энергетического клуба в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

## «Клубная» модель управления

Среди определяющих черт современной мировой системы, находящейся в процессе становления и в настоящее время переживающей непростой период борьбы за утверждение правил нового мирового порядка, необходимо отметить изменение в иерархии ее субъектов. Преимущественно сетевой характер сотрудничества на различных уровнях и в различных сферах сегодня является свершившимся фактом. Наибольшей эффективности удается достичь, используя гибкие механизмы принятия решений, в рамках которых участники ощущают себя равноправными или почти равноправными партнерами. Формализованные международные организации, хоть и наиболее эффективны в случаях, когда политическое решение достигнуто и необходимость подобных структур для его реализации критически важна, чрезмерно скованы правилами, им недостает возможности взаимодействия с внешними акторами и зачастую способности неформальных институтов к принятию неожиданно смелых решений.

Страны, ранее называвшиеся капиталистическими, а теперь «западными», смогли использовать подобное неформальное взаимодействие между лидерами в целях консолидации своих позиций и, среди прочего, достижения преимущества в технологическом, экономическом и политическом развитии над странами социалистического лагеря. Эта идея, родившаяся в других формах на более низких уровнях – в основном в международных летних школах при Гарварде Г. Киссинджера, объединявших, помимо их американских коллег, восходящих звезд интеллектуальной и политической элиты Европы и Азии, а также в рамках встреч представителей мирового бизнес-сообщества, организованных Рокфеллером с целью создания сети людей, знающих друг друга лично. В разное время в этих встречах принимали участие П. Трюдо и В. Жискар д'Эстен. И, как известно, Г. Киссинджер и З. Бжезинский стояли у истоков Трехсторонней комиссии, а «Группа семи» стала результатом замысла В. Жискара д'Эстена и Г. Шмидта.

Количество таких «клубов» росло экспоненциально, все больше вовлекая развивающиеся страны, а не только лишь развитые. Вначале, с созданием «Группы двадцати», этот процесс был продолжением идей «семерки», но впоследствии зажил собственной жизнью, что проявилось, в частности, в появлении БРИКС. Именно эти механизмы, существующие с формализованными международными организациями, формулируют

стратегические направления развития международной системы и деятельности ее акторов посредством неформальных обсуждений между лидерами и в рамках подготовительных встреч на различных уровнях.

Хотя вышесказанное свидетельствует о том, что существующие формализованные организации и многосторонние соглашения не способны содействовать формированию всеобщей, устойчивой и инклюзивной системы глобального управления в сфере энергетики, представляется полезным уделить внимание так называемым «клубам» или «Группе семи/восьми», «Группе двадцати» и БРИКС.

## Роль «клубов» в контексте решения энергетических проблем

Каждая страна, входящая в число членов институтов глобального управления, имеет длительную историю решения проблем энергетической безопасности (однако, как упоминалось ранее, реальных шагов не предпринималось до первого нефтяного кризиса 1973–1974 гг.). Но поскольку национальная политика не является предметом данной работы, этот опыт не будет рассмотрен.

В то же время, возможно, имеет смысл упомянуть о Европейском союзе. В продолжение рассуждений ряда европейских аналитиков<sup>3</sup> кажется удивительным тот факт, что ЕС, зародившись как энергетическое объединение (сначала в качестве Европейского объединения угля и стали, а немного позднее – Евроатома), так и не выработал общей энергетической политики. Даже несмотря на то, что в ЕС были созданы институты и приняты документы, определяющие совместные подходы к пониманию проблемы (начиная с Европейской энергетической хартии и Договора к ней, Зеленой книги, Агентства по сотрудничеству органов регулирования энергетики, Европейского инновационного партнерства по сырьевым материалам (EIP) и заканчивая Энергетической стратегией ЕС на период 2011–2020 гг.)<sup>4</sup>.

### «Группа семи/восьми»

«Группа семи», которая на сегодняшний день вернулась к своему более узкому составу, являясь старейшим из «клубных» форматов, обладает наиболее богатой историей в контексте решения энергетических проблем во всех их проявлениях. Более того, именно энергетический кризис 1973 г. во многом способствовал созданию группы, и именно вопросы энергетики обсуждались на встречах форума с самого начала его работы.

Интенсивное развитие капиталистических стран в послевоенный период, основанное на активном потреблении энергоресурсов, привело к значительному росту зависимости этих стран от поставок энергии. Так, с 1954 г. по 1974 г. производство сырой нефти выросло более чем в 4 раза – с около 700 млн тонн до 2,9 млрд тонн, т.е. почти на 8% в год. Но кризис 1970-х годов – рецессия в мировой экономике, политически и эко-

<sup>3</sup> Marianne Ranke Cormier. The Experience of the ECSC, the status of the concept of pooling resources in Europe today, and lessons for Europe and the World of Tomorrow. 4th Euro-BRICS seminar. Moscow. 2013. May 23. Режим доступа: <http://www.leap2020.net/euro-brics/2014/02/21/the-experience-of-the-ecsc-the-status-of-the-concept-of-pooling-resources-in-europe-today-and-lessons-for-europe-and-the-world-of-tomorrow/?lang=en> (дата обращения: 20.01.2015).

<sup>4</sup> Несмотря на то, что некоторые известные эксперты рассматривают деятельность в рамках инициативы “Major Economies Meeting” президента США Дж. Буша и более поздней аналогичной инициативы Б. Обамы “Major Economies Forum”, ввиду отсутствия их практического вклада в развитие концепции энергетической безопасности автор данного текста не уделяет им внимания в рамках настоящей статьи. См. [Lesage et al., 2010].

номически мотивированное сокращение добычи нефти странами ОПЕК – обусловил колебания в уровне добычи, который достиг пика в 3,2 млрд тонн в 1979 г. и минимума в 2,8 тонн в 1983 г.

В середине 1970-х ведущие страны Запада признали уязвимость своих экономик и их зависимость от поставок энергоресурсов, основные потоки которых шли из ближневосточного региона.

Второй кризис 1978–1981 гг. привел к росту цены на нефть до 37,29 долл. США за баррель и, таким образом, способствовал росту заинтересованности в развитии альтернативных источников энергии и энергосберегающей модели экономики. Хотя некоторые из принятых мер были упомянуты выше, интерес представляет пример координации «Группы семи» в ответ на энергетический шок.

Можно условно выделить пять этапов деятельности «Группы семи/восьми» в сфере энергетики. В период двух энергетических кризисов – 1970-х – начала 1980-х годов – вопросы энергетической безопасности занимали видное место в повестке дня «Группы семи». Далее, во времена низких цен и значительного превышения предложения над спросом, эта сфера была отодвинута на второй план и упоминалась только в контексте тематики охраны окружающей среды. В конце 1980-х – начале 1990-х годов и после раз渲ала Советского Союза и социалистического блока основной темой для «Группы семи» стала ядерная безопасность (не только в контексте влияния на окружающую среду, в особенности после аварии на Чернобыльской АЭС, но и в связи с увеличившимся риском распространения ядерных материалов и технологий). После 2000 г. внимание «Группы восьми» привлекла энергетическая безопасность как таковая. Кульминацией этого периода стало председательство России в 2006 г., когда энергетическая безопасность, наряду с образованием и борьбой с инфекционными заболеваниями, была избрана в качестве приоритета саммита.

Последний период, как представляется, начался с вызванного ситуацией в американской экономике финансового и экономического кризиса, который привел к началу работы «Группы двадцати» на высшем уровне и отодвинул большинство вопросов, обсуждавшихся на саммитах «восьмерки», в том числе и энергетику, на второй план. Ведь необходимо учитывать тот факт, что многосторонняя повестка дня не исходит из решения узконациональных интересов. Поэтому и до обострения политической обстановки, в период подготовки России к проведению саммита в Сочи, энергетика не была среди приоритетных тем председательства, даже с учетом того, что нефть и газ остаются важнейшими видами сырья с точки зрения наполнения государственного бюджета. Еще одним фактором, подтверждающим тезис о начале нового периода в это время, является так называемая «сланцевая революция», в ходе которой, с 2007 г., производство сланцевого газа в США выросло в 6 раз (с 54 млрд куб. м до 319 куб. м в 2013 г.), что существенно изменило состояние энергетической безопасности на североамериканском континенте<sup>5</sup>. Первые сообщения о колоссальном и быстром росте мировых запасов энергоресурсов, связанном с добычей сланцевого газа, появились в Обзоре мировой энергетики МЭА за 2009 г., дополнительная информация о сланцевой нефти стала доступна позднее, в 2013 г.<sup>6</sup> Политические и экономические реалии продолжа-

<sup>5</sup> Влияние сланцевого газа на энергетический рынок не является предметом данной работы, подробное рассмотрение последствий сланцевой революции и связанных с ней «политических игр» см. в [Грушевенко, Мельникова, 2014].

<sup>6</sup> Грушевенко и Мельникова пришли к выводу, что источником колоссального увеличения мировых запасов природного газа со включением сланцевого газа является публикация 1997 г. Х. Рогнера, который был крайне осторожен в своих оценках и не делал вид, что располагает точными данными, называя оценки «дискуссионными» [Грушевенко, Мельникова, 2014, с. 162–163].

ют оказывать отрицательное воздействие на цены на нефть, одновременно еще более уводя эту проблематику из глобального списка приоритетных тем: для ведущих экономик – потребителей энергии такая ситуация представляется чрезвычайно выгодной, и при этом они не должны демонстрировать остальным свою озабоченность судьбами бедных стран, также потребляющих энергию, так как ситуация аналогичным образом является положительным фактором для этих государств и их населения.

Выявление этапов эволюции повестки дня «Группы семи/восьми» и их подходов к энергетическим вопросам дает лишь частичное понимание проблемы. Более важным представляется не то, как группа занималась этими проблемами, а то, каких результатов удалось достичь. В данном случае необходимо согласиться с европейскими исследователями, которые утверждают, что наиболее важное достижение заключается в продвижении идеи мировой энергетической безопасности и ее архитектуры, даже с учетом сомнительных результатов принятых решений и обязательств<sup>7</sup>. Еще один важный фактор связан с вовлечением третьих стран и институтов в процесс обсуждения, в частности в рамках Хайлигендаммского процесса, рассматриваемого ниже.

В то же время следует согласиться с Лесажем и др., отмечаяющими существенные недостатки в процессе работы «Группы семи/восьми» в области энергетики, в частности отсутствие дальновидности для преодоления разногласий в подходах к энергетической безопасности. Действительно, такая попытка была осуществлена в рамках Санкт-Петербургской декларации по энергетической безопасности, положения которой были поддержаны «Группой двадцати» в 2009 г. Однако намерения выработать общие принципы остались на бумаге, в то время как в реальности имели место связанные с энергетической сферой кризисы и конфликты, провал ДЭХ, введение вопросов энергетической безопасности в сферу интересов НАТО и т.д.

## Хайлигендаммский процесс

Еще одним механизмом, который стоит упомянуть в рамках данной работы, является Хайлигендаммский процесс, продолжавшийся в течение двух лет. Он имеет большое значение, поскольку является примером осознания Россией и другими будущими членами БРИКС общности интересов по широкому кругу вопросов. Еще одной причиной важности данного механизма является то, что работа в его рамках была структурирована вокруг четырех основных тем. Среди направлений сотрудничества, являвшихся актуальными с точки зрения обсуждения и решения вопросов в сфере энергетической безопасности, были повышение энергетической эффективности и техническое сотрудничество в сфере сокращения выбросов углекислого газа, а также взаимодействие в целях содействия развитию, в особенности в Африке.

Пять развивающихся экономик вместе с Россией поддержали китайскую инициативу, сформулированную еще на полях Петербургского саммита «Группы восьми», по дополнению тематики энергоэффективности вопросами использования альтернативных и возобновляемых источников энергии, в то время как все дискуссии отталкивались от положений Санкт-Петербургской декларации по энергетической безопасности [Panova, 2008]. Тем не менее, когда Хайлигендаммский процесс был приостановлен (с созданием «Группы двадцати» на уровне глав государств и правительств), эта работа, даже не будучи продолжена напрямую, осуществлялась с переменным успехом и с несколько измененными приоритетами в других форматах, включая БРИКС.

<sup>7</sup> Более подробную информацию о роли «Группы восьми» в энергетическом управлении см. в [Lesage et al., 2010].

## «Группа двадцати»

Поскольку было упомянуто о «Группе двадцати», представляется важным отметить, что в связи с особенностями этого клуба он в большей степени направлен на решение финансово-экономических проблем. Кроме того, в отличие от «Группы семи», создание данного института не было обусловлено потребностями энергетики.

Основные вопросы, поднимаемые в рамках энергетической повестки дня «двадцатки», затрагивались лишь опосредованно и касались тематики использования углеводородов и альтернативных источников энергии, волатильности энергетических рынков и вопросов охраны окружающей среды. В соответствии с этими направлениями «Группой двадцати» были созданы рабочие группы по топливным субсидиям, волатильности цен на энергоносители, чистой энергетике и энергоэффективности, а также по защите морской среды.

Уже на саммите 2009 г. в Питтсбурге лидеры уделили целый параграф в тексте итоговой декларации вопросам энергетической безопасности и изменения климата. К счастью, работа, проведенная в рамках саммита «Группы восьми» в Санкт-Петербурге в 2006 г., не была совсем уж напрасна, поскольку на этот раз лидеры всех стран поддержали принципы энергетической безопасности. Более того, в 2009 г. российская инициатива по расширению полномочий Совместной инициативы в области данных о нефти (JODI) на природный газ получила дальнейшее развитие. Это открывало возможности повышения прозрачности и стабильности энергетического рынка на всех звеньях цепочки производства.

Еще одно важное обязательство было принято лидерами «Группы двадцати» в сфере поэтапной отмены в среднесрочной перспективе субсидий на ископаемые виды топлива с целью избежать поощрения «расточительного потребления». В качестве обоснования особого внимания к данной проблеме приводились ссылки на исследования МЭА и ОЭСР, согласно которым отмена субсидий может привести к сокращению мировых выбросов парниковых газов на одну десятую к середине столетия. В дополнение к негативному эффекту на состояние окружающей среды топливные субсидии являются серьезным препятствием на пути экономического развития, поскольку ведут к нерациональному распределению бюджетных ресурсов. Россия в данном случае представляет собой яркий пример подобной практики. Действительно, хотя это и не может быть отнесено к субсидиям, нынешняя ситуация, связанная с политическим кризисом, является хорошей иллюстрацией данного феномена. Несмотря на то, что политические последствия санкций стран «семерки» в отношении России не являются предметом данной статьи<sup>8</sup>, важно отметить, что дополнительная поддержка от Фонда национального благосостояния, требуемая государственной компанией «Роснефть», к которой, возможно, присоединятся другие попавшие под санкции энергетические компании, в весьма вероятном случае одобрения может еще в большей степени поставить под угрозу общее экономическое положение страны и негативно сказаться на долгосрочных пер-

---

<sup>8</sup> Автор тверда в своем убеждении, что односторонне наложенные санкции не только контрпродуктивны, но и незаконны, поскольку только один орган может применять подобные меры принуждения, и это не «Группа семи», а Совет Безопасности ООН. Это ведет к дальнейшим рассуждениям относительно более фундаментальных проблем международного права и неприемлемости прецедентного подхода к нему, основанного на философии достижения результата любой ценой. Это приводит нас к крайне опасной ситуации, когда государство или группа государств берут на себя роль «судей», которые стремятся к подмене международного права национальным и установлению несправедливого однополярного мира.

спективах устойчивого развития и экономического благополучия, посредством перенаправления средств из более продуктивных и перспективных отраслей.

На следующем саммите в Торонто не было отмечено значительного прогресса по данному направлению, однако обязательство было подтверждено и усилено намерением провести обзор исполнения и требованием предоставить национальные «дорожные карты» по отказу от топливных субсидий<sup>9</sup>. Лидеры «Группы двадцати» также поручили профильным международным организациям, таким как МЭА, ОПЕК, ОЭСР и Всемирный банк, провести совместное исследование существующих субсидий и предложить рекомендации по наиболее эффективным способам исполнения обязательства и доложить о результатах на следующем саммите «двадцатки»<sup>10</sup>.

Россия принимала саммит 2013 г. в Санкт-Петербурге. Третьей темой, заявленной в качестве приоритета российского председательства, являлось эффективное регулирование в интересах экономического роста. В рамках этой темы поднимались и традиционные вопросы энергетики. Рабочая группа по вопросам устойчивой энергетики, созданная в рамках «Группы двадцати», осуществляла свою деятельность по четырем основным направлениям – волатильность энергетических рынков, энергоэффективность и зеленый рост, развитие и управление энергетической инфраструктурой, а также защита морской среды (данная тема впервые обсуждалась на саммите 2010 г. в Торонто по инициативе России после аварии на нефтяной платформе BP в Мексиканском заливе).

В 2013 г. также начался процесс усиления прозрачности в энергетической сфере России, что способствовало повышению стабильности мирового энергетического развития. В июле 2013 г. было принято решение о рассекречивании данных о нефтяных запасах страны<sup>11</sup>. Однако это решение не имело немедленного положительного эффекта, поскольку запасы нефти по-прежнему оцениваются по советским стандартам, что не соответствует международной классификации<sup>12</sup>.

Что касается вопросов изменения климата и энергетической безопасности, то их обсуждение в рамках «Группы двадцати» представляется предпочтительным, так как она является более представительным институтом с точки зрения более или менее равного присутствия среди ее членов и стран-потребителей, и стран – производителей энергоресурсов (с учетом членства Саудовской Аравии, Индонезии, Бразилии и Мексики), тогда как «Группа семи/восьми» в значительной степени представляет интересы стран-потребителей. В то же время члены «Группы двадцати» являются крупнейшими потребителями энергии, что формирует понимание общей уязвимости и взаимозависимости в условиях ограниченного доступа к углеводородам.

Это, в свою очередь, несмотря на устойчивые разногласия в понимании концепции энергетической безопасности, создает реальную возможность выработки членами «двадцатки» общих подходов по широкому кругу параметров. В качестве иллюстрации этого факта стоит упомянуть о том, что в 2014 г. в рамках «Группы двадцати» впервые

<sup>9</sup> Важно отметить наличие существенных разногласий между странами «двадцатки» по вопросу о том, какие субсидии используются, начиная от субсидий на потребление бензина и заканчивая налоговыми скидками для нефтедобывающих компаний.

<sup>10</sup> The G20 Toronto Summit Declaration, Canada, 27 June, 2010. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communique.html> (дата обращения: 20.01.2015).

<sup>11</sup> Согласно данным Минприроды, по состоянию на начало 2012 г. запасы нефти в России составили 28 млрд тонн, природного газа – 68,4 трлн куб. м.

<sup>12</sup> Путилов С. (2013) Бесценная тайна: правительство рассекретило сведения о запасах углеводородов в стране, но извлечь их из недр будет непросто // Новые Известия. № 130 (3675).

прошли дискуссии по вопросу реформирования международных институтов в сфере энергетики. Исходным пунктом стала упомянутая выше в контексте недостатков МЭА недостаточная представленность растущих экономик в ряде мировых энергетических институтов. В том же году «двадцатка» утвердила принципы взаимодействия в сфере энергетики, своего рода «дорожную карту», которая является неплохой основой для дальнейшего продвижения реформы глобального управления в сфере энергетики. Все эти начинания должны принять более определенную форму в ходе встреч министров энергетики «Группы двадцати» в Турции в 2015 г.<sup>13</sup>

## БРИКС

Несмотря на наличие значительной доли скептицизма, в основном среди части экспертного сообщества, не принимающей активного участия и не знакомой с деятельностью БРИКС, это объединение все же может рассматриваться как многообещающий формат сотрудничества между «Большой пятеркой»<sup>14</sup>, а также странами БРИКС и другими государствами. С самого начала встреч БРИКС<sup>15</sup> на высшем уровне лидеры подтверждали важность энергетики и вопросов охраны окружающей среды. В первой, «установочной», Декларации Екатеринбургского саммита четыре страны уделили значительное внимание проблемам устойчивого развития, содержащимся, «в частности, в Декларации Рио, Повестке дня XXI в. и многосторонних природоохранных соглашениях»<sup>16</sup>, и усилению взаимодействия в энергетической сфере. России также удалось консолидировать поддержку своей идеи о равной ответственности и равной важности энергетической безопасности не только для потребителей, но и других участников производственной цепочки, в частности, стран – производителей энергоресурсов, а также транзитных стран. На сегодняшний день определение энергетической безопасности в большей степени соответствует интересам потребителей. Тем не менее уже был предпринят ряд шагов по выработке более сбалансированного решения. Так, в период своего председательства в «Группе восьми» в 2006 г. России удалось согласовать подобное обязательство и достичь взаимопонимания по данному вопросу с коллегами из стран «семерки» и Европейского союза.

Необходимо помнить, что сотрудничество между государствами, составляющими сегодня БРИКС, началось в рамках аутрич-программы «Группы восьми», позднее институционализированной в виде Хайлигендаммского процесса, описанного ранее. Таким образом, энергетическая тематика появилась в повестке дня БРИКС с самого начала.

Среди прочих достижений можно отметить встречу министров, ответственных за развитие науки и технологий, в ЮАР в феврале 2014 г. Одним из итогов встречи стало принятие Меморандума о взаимопонимании и сотрудничестве в сфере науки, технологий и инноваций, подписанного позднее пятью лидерами на саммите в г. Форталеза.

<sup>13</sup> Более подробно о российском взгляде на результаты австралийского председательства в 2014 г., в том числе в области энергетики, см. интервью с российской шерпой С. Лукаш от 9 декабря 2014 г. Режим доступа: [http://civilbrics.ru/news/?ELEMENT\\_ID=433](http://civilbrics.ru/news/?ELEMENT_ID=433) (дата обращения: 20.01.2015).

<sup>14</sup> В данном случае идет отсылка к популярной в годы председательства в БРИКС ЮАР аллюзии к «Большой африканской пятерке» млекопитающих.

<sup>15</sup> ЮАР присоединилась к объединению по приглашению Китая позже. Официальное приглашение датируется концом 2010 г. Первое участие ЮАР в саммите БРИКС в Санье – 2011 г.

<sup>16</sup> Совместное заявление лидеров стран БРИК, 16 июня 2009 г. Екатеринбург, Россия. Режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2009/06/217932.shtml> (дата обращения: 20.01.2015).

В Меморандуме заложены основы сотрудничества стран БРИКС с последующим привлечением других растущих экономик по пяти основным направлениям, включающим, среди прочих, проблемы изменения климата (направление возглавляет Бразилия) и развитие альтернативных и возобновляемых источников энергии (направление возглавляет Китай)<sup>17</sup>.

На саммите в Форталезе Россия выступила с предложением о создании Энергетической ассоциации БРИКС, которая могла бы стать платформой для создания резервного банка топлива и Института энергетической политики БРИКС. По мнению президента В.В. Путина, это позволило бы укрепить энергетическую безопасность стран БРИКС и предоставить площадку для обсуждения специфики новых инструментов и институтов в сфере торговли энергоресурсами<sup>18</sup>.

В то же время энергетической тематике как таковой на саммите в Форталезе былоделено не так много внимания. Было отмечено, что, несмотря на признание странами БРИКС важности ископаемых видов топлива, предпочтение будет отдано развитию возобновляемых и экологически чистых источников энергии и укреплению сотрудничества в этой сфере в соответствии с целями повышения энергоэффективности и устойчивого развития. Все усилия в этом направлении будут осуществляться «с учетом национальной политики, приоритетов и ресурсов»<sup>19</sup>. Ситуация в сфере охраны окружающей среды в повестке дня БРИКС несколько более запутанна.

Правительства всех стран БРИКС, и Россия в этом случае не является исключением, признают важность выдвижения на встречах согласованных инициатив. Все государства осведомлены о «красных линиях» друг друга, которые не следует пересекать. Даже в случае несогласия одного из государств с подходом большинства по тому или иному вопросу, групповое давление на него не осуществляется из соображений сохранения единства объединения. Примером тому могут служить переговоры по проблемам изменения климата. Именно поэтому во время климатических переговоров появилась аббревиатура BASIC – Россия, будучи страной Приложения I, в большей степени придерживается европейских позиций по данному вопросу. Для подтверждения этих различий в подходах можно обратиться к речи председателя правительства России Д.А. Медведева на Конференции «Рио+20», в которой было подчеркнуто, что, несмотря на соблюдение Россией всех обязательств в рамках Киотского протокола<sup>20</sup>, она призывает и другие страны проявлять активность в этом отношении и выражает готовность «быть участниками глобального соглашения по этому вопросу... в котором будут принимать участие все, а не отдельные ведущие экономики»<sup>21</sup>. Еще одним признаком разногласий можно назвать попытку России в преддверии саммита в Дурбане

<sup>17</sup> Alternate energy: India to develop people-centred technology with BRICS partners // The Times of India. Режим доступа: <http://timesofindia.indiatimes.com/home/science/Alternate-energy-India-to-develop-people-centred-technology-with-BRICS-partners/articleshow/30621910.cms> (дата обращения: 20.01.2015).

<sup>18</sup> Речь Президента РФ В.В. Путина на пленарной сессии БРИКС в Форталезе, 16 июля 2014 г. Режим доступа: <http://eng.kremlin.ru/transcripts/22677> (дата обращения: 20.01.2015).

<sup>19</sup> Форталезская декларация, 15 июля 2014 г. Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d4f1dd6741763252a8.pdf> (дата обращения: 20.01.2015).

<sup>20</sup> На момент окончания действия Киотского протокола Россия заявила о том, что она не будет участвовать в продлении второго периода Киото. До сих пор не достигнуто никакого нового соглашения.

<sup>21</sup> Речь премьер-министра РФ Д.А. Медведева на Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20», 21 июня 2012 г. Режим доступа: <http://government.ru/news/4759/> (дата обращения: 20.01.2015).

внести поправку о регулярном пересмотре списков стран Приложений I и II, которая не была рассмотрена в то время<sup>22</sup>.

Несмотря на сохранение этих разногласий, крайне важным представляется демонстрация готовности всех членов БРИКС идти на компромиссы. В то время как другие страны настаивали на принципе равенства и «общей, но дифференцированной ответственности с учетом необходимости сочетания мер по защите климата с шагами по решению задач социально-экономического развития», и Россия согласилась с этой формулировкой, все страны обозначили готовность «к конструктивному диалогу по вопросам противодействия изменению климата»<sup>23</sup>.

Наиболее пристальное внимание климатическим вопросам в рамках работы БРИКС было уделено в период китайского председательства. По результатам саммита лидеры объявили о готовности усилить «сотрудничество по вопросам, касающимся Дурбанской конференции», и «наращивать практическое сотрудничество в адаптации наших экономик и обществ к изменениям климата»<sup>24</sup>. Также Россия все же присоединилась к требованию других развивающихся стран к развитым участникам РКИК увеличить «финансовую и техническую помощь и содействие в наращивании потенциала для разработки и реализации отвечающих национальной специфике мер по сокращению эмиссии парниковых газов в развивающихся странах»<sup>25</sup>.

Но даже в рамках этой сложной сферы взаимодействия можно отметить и ряд общих позиций членов БРИКС. Необходимо учитывать заинтересованность стран BASIC в работе с Россией в таких областях, как адаптация к изменению климата и технологическое сотрудничество, а также по ряду других конкретных проектов. Интерес представляют также так называемые технологические платформы, поддерживаемые российским отделением ЮНИДО совместно с российскими предприятиями – членами Промышленного инновационного клуба, направленные на консолидацию научного и технологического потенциала участников и основанные на программах национального развития стран БРИКС.

Еще одна сфера совпадения интересов может быть отмечена в инициативе, которую Россия пыталась продвигать в рамках большого количества международных встреч, включая несостоявшийся саммит «Группы восьми» в Сочи, заключающейся в интеграции вопросов управления рисками, предотвращения и ликвидации последствий природных катастроф в повестку дня по изменению климата. Работа в рамках БРИКС оказалась в этом отношении намного более плодотворной. В ходе состоявшейся не так давно первой встречи соответствующей рабочей группы БРИКС в г. Бразилиа<sup>26</sup> было отмечено несколько общих позиций и подходов. Среди них важно выделить следующие:

- «комплексный мониторинг акваторий Мирового океана;
- изучение проблем загрязнения атмосферного воздуха на урбанизированных территориях, в том числе в мегаполисах;

<sup>22</sup> Притом, что страны ЕС и США формально не поддержали эту идею, тем не менее позиция России ближе к ее бывшим коллегам по «восьмерке», чем к странам BASIC. США, ЕС и ряд других ведущих экономик вновь подтвердили, что Приложения Киото отражают реалии 1992 г.

<sup>23</sup> Совместное заявление лидеров стран БРИК, 16 июня 2009 г. Екатеринбург, Россия. Режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2009/06/217932.shtml> (дата обращения: 20.01.2015).

<sup>24</sup> III BRICS Summit – Declaration. Sanya, China, 14 April 2011. Режим доступа: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/907](http://news.kremlin.ru/ref_notes/907) (дата обращения: 20.01.2015).

<sup>25</sup> IV BRICS Summit – Delhi Declaration, New Delhi, India, 29 March 2012. Режим доступа: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/1189](http://news.kremlin.ru/ref_notes/1189) (дата обращения: 20.01.2015).

<sup>26</sup> Решения о создании рабочей группы по вопросам изменения климата было принято на первой встрече министров науки, технологий и инноваций в Кейптауне в феврале 2014 г.

- проведение комплексных спутниковых исследований в целях предупреждения и смягчения последствий опасных природных явлений;
- обмен научными сотрудниками и студентами вузов стран – членов БРИКС в рамках реализации совместных проектов»<sup>27</sup>.

Популярная на сегодняшний день концепция «зеленой экономики» тесно связана с идеями устойчивого развития и играет позитивную роль в борьбе с изменением климата. Учитывая, что весомый вклад России в реализацию этой концепции может лежать в плоскости решения проблем энергетической эффективности, она была настроена продвигать эту идею на саммитах БРИКС уже с первого совместного заявления, в котором была выражена твердая поддержка международного сотрудничества в сфере повышения энергоэффективности, и подтверждала приверженность этим принципам в течение всего периода функционирования объединения<sup>28</sup>.

## Выводы

Итак, несмотря на наличие ряда профильных энергетических институтов, представляется очевидным, что существующая на сегодняшний день конфигурация международной архитектуры энергетической безопасности не является достаточной. Ни один из механизмов (концепция МЭФ наиболее близка к необходимой, однако тоже неудовлетворительна ввиду сложившегося порядка функционирования и политизированного подхода стран-членов к энергетическим вопросам) не в состоянии обеспечить повышения прозрачности, предсказуемости и устойчивости глобального управления в сфере энергетики. Несмотря на то, что так называемые «клубы» не могут исполнять данной функции, в определенной степени по причине того, что энергетика не является единственной сферой ответственности этих механизмов, они представляют собой важную площадку для создания условий, благоприятствующих формированию режима глобального энергетического управления. Безусловно, эта задача также важна, однако она имеет весьма ограниченный масштаб, что не позволяет сделать определенного вывода относительно роли «клубов» как основной движущей силы в деле создания архитектуры глобального управления энергетикой. Сегодня, в условиях, когда «Группа восьми», по крайней мере на какой-то период времени, прекратила свое существование, значительная ответственность возложена на «Группу двадцати» с ее более широким составом участников. Несмотря на то, что, как было продемонстрировано выше, страны БРИКС расширяют и углубляют взаимодействие в сфере энергетики (как представляется, это будет особенно заметно в период российского председательства в 2015 г.), данное объединение пока не готово предложить глобальный ответ на существующие проблемы энергетической отрасли и сохраняет черты форума межрегионального сотрудничества. В то же время многое будет зависеть от наличия у лидеров «Группы двадцати» политической воли не только выработать и озвучить принятую «дорожную карту» по реформе в сфере управления энергетикой, но и обеспечить исполнение всех ее принципов в полном объеме. Пока что пример использования односторонних экономических санкций

<sup>27</sup> Более подробную информацию о результатах встречи см.: Г.Г. Гогоберидзе «РГГМУ – участник рабочей встречи экспертов стран членов БРИКС по теме «Изменения климата, предупреждение и смягчения последствий опасных природных явлений». Режим доступа: <http://www.rshu.ru/1638> (дата обращения: 20.01.2015).

<sup>28</sup> Совместное заявление лидеров стран БРИК, 16 июня 2009. Екатеринбург, Россия. Режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2009/06/217932.shtml> (дата обращения: 20.01.2015).

не позволяет надеяться на применение справедливых правил, а отсутствие взаимного доверия затрудняет прогресс в области обеспечения энергетической безопасности.

## Литература

- Грушевенко Д., Мельникова С. (2014) Политическая геология: как перекроить мировую энергетику в пользу США // Россия в глобальной политике. Т. 12. № 2. С. 164.
- Dubash Navroz K., Florini A. (2011) Mapping Global Energy Governance // Global Policy: Special Issue on Global Energy Governance. Vol. 2. Issue Supplement s1, September. P. 6–18.
- Lesage D., Van de Graaf T., Westphal K. (2010) Global Energy Governance in a Multipolar World. Aldershot: Ashgate. P. 140–143.
- Panova V. (2008) Russia and the Evolution of the Heiligendamm Process // Emerging Powers in Global Governance: Lessons from the Heiligendamm Process / A. Cooper, A. Antkiewicz (eds.). Wilfrid Laurier University Press.
- Van de Graaf T., Lesage D. (2009) The International Energy Agency After 35 Years: Reform needs and institutional adaptability. Springer Science. P. 299.

# Governing Global Energy: Myth or Reality?

V. Panova

---

**Victoria Panova** – Dr., Associate Professor, Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO-University, MFA, Russia; Chief Strategy Planning Advisor, NCR BRICS; 76 av. Vernadskogo, 119454 Moscow, Russian Federation; E-mail: victoria.panova@gmail.com

## Abstract

*This article outlines the main achievements and failures of the informal institutions such as the Group of Seven, Group of Eight (G8), Group of 20(G20) and the BRICS group of Brazil, Russia, India, China and South Africa in global and regional energy governance. While a plethora of different specialized and general institutions either promotes the interests of segments of the participants in global energy interaction (such as the International Energy Agency or Organization of Petroleum Exporting Countries) or tries to manage an aspect of the energy mix (hydrocarbons, alternative or renewables), none of the existing formal international organizations is able to perform the role of harmonizing the differing interests of all those actors. The only existing organization that could potentially claim that function – the International Energy Forum – remains largely ineffective and without a proper mandate. At the same time, informal gatherings of the “club” type, while not able to fill in that gap, could at least generate consensus on the urgent steps to be taken to create a stable, fair and inclusive energy governance architecture. Since its recent action against Russia, the G8 has lost its possible influence in order to achieve that goal. The G20 thus seems to be the most appropriate forum, with BRICS within it being the main engine for generating the necessary acceptable rules and providing a skeletal architecture for global energy governance and existing formal institutions serving as the foundation for further progress.*

**Key words:** global energy governance, energy security, BRICS, Group of Eight (G8), Group of Seven (G7), Group of 20 (G20), International Energy Agency (IEA), Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC), International Energy Forum (IEF)

## References

- Dubash Navroz K., Florini A. (2011) Mapping Global Energy Governance. *Global Policy: Special Issue on global energy governance*, vol. 2, issue Supplement s1, September, pp. 6–18.
- Grushevenko D., Melnikova S. (2014) Politicheskaya geologiya: kak perekroit' mirovuyu energetiku v polzu SSHA [Political geology: How to reshape global energy to benefit the USA]. *Russia in Global Affairs*, vol. 12, no 2, March-April.
- Lesage D., Van de Graaf T., Westphal K. (2010) *Global Energy Governance in a Multipolar World*. Ashgate, pp. 140–143.
- Panova V. (2008) Russia and the Evolution of the Heiligendamm Process. *Emerging Powers in Global Governance: Lessons from the Heiligendamm Process* (eds. A. Cooper, A. Antkiewicz). Wilfrid Laurier University Press.
- Van de Graaf T. and Lesage D. (2009) *The International Energy Agency After 35 Years: Reform needs and institutional adaptability*. Springer Science, p. 299.