

О. Я. ТРАГНЮК

**СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ
ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ У ФОРМАТІ
СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА**

O. TRAGNIUK

**COOPERATION OF UKRAINE
AND THE EUROPEAN UNION
IN THE FIELD OF ENERGY IN THE FORMAT
THE EASTERN PARTNERSHIP**

Трагнюк О. Я. Сотрудничество Украины и Европейского Союза в энергетической сфере в формате Восточного партнерства

В докладе рассматриваются вопросы становления и развития правовых основ сотрудничества Украины и Европейского Союза в энергетической сфере в рамках Восточного партнерства. Определяются перспективы интеграции Украины в энергетическое пространство ЕС.

Tragniuk O. Cooperation of Ukraine and the European Union in the field of energy in the format the Eastern Partnership

The report deals with questions of formation and development of the legal framework of cooperation between Ukraine and the European Union in the energy sector within the Eastern Partnership framework. The prospects for Ukraine's integration into the EU energy area have been defined.

Правове регулювання процесів, пов'язаних із використанням енергоресурсів, їх видобутком, транспортуванням, розподілом, зберіганням, відновленням, порядком споживання тощо, в Європейському Союзі набуло актуальності за останні 15–20 років. Передусім це пов'язано із зростаючими потребами ЄС в енергії та суттєвим зменшенням можливостей самозабезпечення нею¹. Тому однією із найважливіших сфер співробітництва держав Європейського Союзу, у тому числі і з третіми країнами, є енергетична галузь². Енергетичні питання на сучасному етапі функціонування Європейського Союзу мають значення ще й тому, що безпосередньо стосуються проблеми формування простору «свободи, безпеки і правосуддя». У цьому сенсі «безпекова складова» має пряме відношення і до проблем досягнення і підтримання енергетичної безпеки. Співробітництво України і Європейського Союзу в енергетичній сфері є одним із напрямів широкомасштабного співробітництва, що охоплює сьогодні економічні, торговельні, соціальні, транспортні та інші відносини. Серед форм співробітництва України та ЄС із різноманітних питань певний інтерес становить програма «Східного партнерства», яка стала логічним продовженням започаткованої у контексті хвилі розширення ЄС у 2004 р., Європейської політики сусідства (яка реалізується відносно найближчих до ЄС сусідів на Півдні та Сході).

У сучасній літературі є чимало праць, в яких приділена увага проблемам співпраці держав ЄС з третіми країнами у рамках Європейської політики сусідства та «Східного партнерства».

¹ Забезпечення країн Європейського Союзу енергоресурсами є одним з найважливіших аспектів його діяльності: практично 50 % енергоресурсів, що споживаються в ЄС, задовольняється за рахунок імпортованих поставок. Стан справ у сфері енергозабезпечення у ЄС свідчить, що даний показник зростає і, в найближчі роки, зі зменшенням обсягів видобутку в Великобританії та Норвегії, досягне 70% і більше.

² Енергетика – сфера на стільки важлива для Європейського Союзу, що у ній найбільш чітко у порівнянні із іншими секторами, проявляються наявні в ЄС правові особливості і основні тенденції подальшого розвитку, властиві не лише енергетичній галузі.

До цих питань зверталися науковці Н. Андрусевич, С. Гштоль, М. Емерсон, М. Ентін, О. Зайчук, А. Капустін, М. Кавешников, С. Кашкін, В. Копійка, Я. Костюченко, Д. Манке, А. Марчетті, Ю. Мовчан, Р. Петров, К. Сміт, Н. Сюр, Д. Тренін, Х. Трубачева, Х. Хауккала, С. Фішер, В. Халаджи, В. Шадурський, В. Шемятенков, І. Яковюк та ін. Деякі аспекти співробітництва країн ЄС в енергетичній сфері були предметом дослідження Ю. Боровського, Т. Вальде, А. Вилегжаніна, О. Громова, А. Гюнста, В. Кокіна, Е. Кузьміна, А. Никпей, С. Падгетт, І. Пашковскої, Л. Ріттера, Н. Симонії, І. Томберга, Л. Ханчера. При цьому слід зазначити, що питанням співробітництва держав ЄС енергетичній сфері зокрема з Україною в рамках «Східного партнерства» належна увага в літературі не приділена. З огляду на це очевидно є необхідність висвітлення деяких аспектів такої співпраці. Крім того, остаточне підписання парафованої угоди про асоціацію та набуття нею чинності приведе до залучення України до правової системи Євросоюзу і поглиблення участі нашої держави в інтеграційних процесах, у тому числі і у сфері енергетики.

Звертаючись до аналізу правового регулювання взаємодії України та ЄС з енергетичних питань у рамках «Східного партнерства», слід зауважити, що в останні роки динамічний розвиток Євросоюзу спричинив появу нових правових інструментів співпраці з Україною, які доповнюють договірні механізми. Співробітництво сторін у цьому контексті ґрунтується на цілому спектрі правових інструментів, у тому числі механізмах політики Євросоюзу щодо України, секторальних угодах, планах дій, що спонукають Україну до інтеграції з Євросоюзом. Визначення змісту та особливостей цих механізмів є важливим для нашої держави з точки зору необхідності вироблення ефективних і оптимальних форм співпраці з ЄС.

Після розширення Європейського Союзу у 2004 р. сформувались ще глибші відносини між ним та країнами на його східних кордонах. Метою цього процесу стало зближення з державами-сусідами, надання їм підтримки у проведенні еко-

номічних, соціальних та політичних реформ. Своєрідним засобом досягнення цієї мети стала вже згадувана Європейська політика сусідства (ЄПС)¹, відповідно до якої були запроваджені нові принципи співпраці ЄС з третіми країнами, що полягають у диференційованому підході до встановлення умов майбутнього приєднання² та в поетапному виконанні певних умов для переходу на новий, наступний етап відносин³. Відповідно до нової політики Україна отримала статус держави-сусіда, що відкрив для неї додаткові правові та політичні можливості за підтримки ЄС для просування реформ, спрямованих на досягнення євроінтеграційних цілей.

¹ ЄПС було спершу визначено Комісією в її Повідомленні «Ширша Європа» у березні 2003 р. (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. – Brussels, 11.3.2003. – Com (2003) 104 final. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf), після чого був представлений більш опрацьований Стратегічний документ з питань Європейської політики сусідства (Communication from the Commission European Neighborhood Policy Strategy Paper.- Brussels, 12.5.2004 Com(2004) 373 final. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf), опублікований у травні 2004 р.

² Принцип диференціації, що лежить в основі ЄПС, відображений у планах дій, що ухвалювалися з кожною країною окремо залежно від специфіки її політичної, економічної та соціальної ситуації, і відображає її відносини з Євросоюзом.

³ Регулювання відносин у рамках Європейської політики сусідства здійснюється через різноманітні документи, що належать до «м'якого права» і мають політичний, а не нормативний характер. До таких документів належать стратегія ЄС та плани дій. Ці документи створюють легальну основу Східного партнерства, хоча і не є зобов'язуючими документами з юридичної точки зору, а служать своєрідними рамками для реалізації укладених Союзом і країнами-учасниками угод. Але в той же час вони відіграють важливу роль для обох сторін і впливають на їх внутрішнє законодавство, оскільки відображають інтереси і прагнення не тільки третьої країни наблизитися до ЄС, а й зацікавленість самого Союзу в побудові взаємовигідних відносин з країнами Східної Європи.

З 2006 року особлива увага ЄС зосереджується на розвитку східного напрямку ЄПС через запровадження новітніх політико-правових інструментів, серед яких можна назвати секторальну угоду, тематичний діалог і можливість приєднання країн ЄПС до програм і агенцій Європейського Союзу. Така секторальна співпраця, яка здійснюється у межах політики ЄС, отримала згодом назву «Східне партнерство».

Правовою основою «Східного партнерства» стало Повідомлення Європейської Комісії від 3 грудня 2008 р.¹, в якому зокрема передбачалися такі кроки: подальше спрощення візового режиму та поступовий рух до його лібералізації; створення поглиблених зон вільної торгівлі; підтримка процесу адаптації законодавства та зміцнення інституційного механізму країн-партнерів; сприяння регіональному розвитку на основі політики регіонального вимірювання ЄС; створення інтегрованої системи управління кордонами; співпраця у сфері енергетичної безпеки тощо². Ці заходи спрямовані на підтримку політичних та соціально-економічних реформ у країнах-партнерах, а також сприяння їх зближенню з ЄС.

Зазначені положення надалі були відтворені 07.05.2009 р. у Спільній декларації Празького саміту³, на основі якої відповідно був створений багатосторонній механізм співпраці сторін, який

¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Eastern Partnerships (Com(2008) 823 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0823:EN:NOT>

² Якщо правовим інструментом реалізації ЄПС щодо України був План дій Україна - ЄС, ухвалений та підписаний 21 лютого 2005 р. Радою з питань співробітництва, то правовими інструментами реалізації політики Східного партнерства є угоди про асоціацію разом із запровадженням зони вільної торгівлі.

³ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit of 7th of May 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf

доповнює двосторонні угоди між ними¹. Крім цього, основу для багатосторонньої співпраці в рамках «Східного партнерства» становлять зони вільної торгівлі, що у довгостроковій перспективі приведе до заснування Економічного співтовариства сусідства на зразок Європейського економічного простору (ЄЕП)². Важливим практичним моментом є те, що у рамках «Східного партнерства» передбачені значне фінансування та надання технічної допомоги країнам у проведенні ними відповідних реформ на національному рівні через Комплексну програму інституційного розвитку. У «Східному партнерстві» беруть участь 6 країн-сусідів ЄС: Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова та Україна. Політика «Східного партнерства» не має аналогів подібного формату співпраці в жодному іншому регіоні. У результаті зосереджених зусиль ЄС у рамках «Східного партнерства» кожна країна-партнер отримала можливість політичної асоціації та економічної інтеграції з ЄС (принцип «економічної інтеграції і політичної асоціації», який є новим у зовнішньополітичній практиці Євросоюзу), що передбачає більше залучення країн-партнерів до політики ЄС та їх поступову інтеграцію зі спільним ринком ЄС. Зустрічі на рівні глав держав і урядів кожні два роки, щорічні зустрічі на рівні міністрів закордонних справ та регулярні зустрічі на рівні інших міністрів дають можливість ЄС краще розуміти ситуацію в Східній Європі і на

¹ Відповідно до вказаного акта метою «Східного партнерства» є реалізація умов для прискорення переходу до відносин у межах асоціації з ЄС, що передбачає запровадження поглибленої та широкомасштабної зони вільної торгівлі, створення умов щодо підвищення мобільності громадян шляхом лібералізації візового режиму, сприяння регіональному розвитку на основі політики регіонального вимірювання ЄС, запровадження інтегрованої системи управління кордонами, співпрацю у сфері енергетичної безпеки, узгодження внутрішнього права цих країн та приведення їх до стандартів ЄС.

² Угоду про створення ЄЕП було підписано у травні 1992 р. між Європейським співтовариством, його державами-членами і країнами-членами Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ) Норвегією, Ісландією та Ліхтенштейном.

Південному Кавказі та загалом сприяють досягненню кращого рівня взаєморозуміння між ЄС і східними партнерами. Зокрема для України «Східне партнерство» може сприяти прогресу в процесі адаптації законодавства до відповідного законодавства ЄС у різних галузях¹.

Для реалізації певних напрямків політики «Східного партнерства» на основі Повідомлень Комісії ЄС видаються акти *suigeneris*, що замінили спільні стратегії ЄС (документи Союзу у сфері спільної зовнішньої політики ЄС), які передбачають визначення «колективних» пріоритетів у регіоні і які власне визначають політику ЄС відносно країн «Східного партнерства» та встановлюють відповідні правила поведінки.

Особлива увага в рамках «Східного партнерства» приділяється, як вже зазначалося, енергетичним питанням, що мають важливе стратегічне значення як для Європейського Союзу, так і для України². Основні зусилля в межах цього напрямку співпраці докладаються передусім до створення умов для інтеграції у спільний енергетичний простір. Головною проблемою у цій сфері є інституційна «слабкість» енергетичних ринків країн «Східного партнерства», особливо щодо умов безпечної енергетичної політики, конкуренції на внутрішньому ринку енергетичних товарів та інвестиційного обороту з ЄС. Меншою мірою це також пов'язано з тим, що енергетичний ринок ЄС постійно рухається в бік більш високих стандартів, що ускладнює процес просування країн-партнерів на ньому через необхідність досягнення нормативних показників якості та конкурентоспро-

¹ Предметом особливого інтересу для нашої держави є програми «Східного партнерства» з інституційного та регіонального розвитку, інтегрованої системи прикордонного контролю, енергетики, енергозберігаючої економіки та програми підвищення прозорості в енергетичному секторі тощо.

² У початковому вигляді в ініціативі «Східного партнерства», висунутій Польщею та Швецією, не фігурували такі поняття, як енергетика, енергетична безпека тощо. Однак позиція Росії, яка під час опалювального періоду взимку припинила поставки газу в країни Західної Європи та Україну, змусила ЄС переглянути зміст документа і додати в нього «енергетичні» положення.

можності в ЄС. Існують також і об'єктивні чинники (історичні, географічні, геополітичні), які впливають на відмінності співпраці країн «Східного партнерства» з Європейським Союзом. Певну проблему становить значна невідповідність енергетичного законодавства країн «Східного партнерства» вимогам ЄС і Енергетичного співтовариства Південно-Східної Європи. Тільки Україна і Молдова є членами Енергетичного співтовариства, що взяли на себе чітко визначені зобов'язання щодо адаптації свого законодавства до вимог законодавства ЄС, у той час як Грузія має статус спостерігача. Проте за останній час відбулися певні зрушення у сфері забезпечення однакового регулювання окремих видів діяльності держав у енергетичній галузі. Наприклад, три країни «Східного партнерства» прийняли на вимогу ЄС деякі нормативно-правові акти у сфері врегулювання газового ринку (Україна), ринку електроенергії (Вірменія, Молдова) та відновлювальних джерел енергії (Вірменія). Проте інші важливі питання залишаються невирішеними. Так, країни «Східного партнерства» демонструють певне відставання у прийнятті законодавства із забезпечення стандартів організації внутрішнього ринку газу ЄС. Тільки Молдова, Грузія та Вірменія мають незалежного регулятора на ринку енергоносіїв, що відповідає за справедливе і недискримінаційне ціноутворення. Крім того, енергетичні ринки у країнах «Східного партнерства» залишаються вкрай монополізованими, що перешкоджає конкуренції, прозорості та загальній ефективності сектора. І хоча, на відміну від ЄС, країни «Східного партнерства» меншою мірою є залежними від імпорту енергоносіїв (оскільки більшість із них мають внутрішні ресурси і різні первинні структури споживання енергії), тим не менш вони споживають удвічі більше енергії, ніж це встановлено стандартами ЄС, передусім через високу енергоємність своїх економік і неефективність енергетичного сектору. Їх зусилля з розробки відновлюваних джерел енергії та прийняття Схем торгівлі викидами CO₂ і планів скорочення викидів CO₂, залишаються не надто дієвими. Тільки Україна і Вірменія визна-

чили Національні програми (плани) розвитку відновлювальних джерел як керівні принципи своєї національної енергетичної політики. Вирішення окреслених проблем країнами «Східного партнерства» на національному рівні створить у майбутньому основу для їх інтеграції в енергетичний ринок ЄС.

Для України як держави-транзитера газу з Росії в Європу важливе значення має забезпечення чітких форм правового та організаційного регулювання її взаємин із ЄС у сфері створення належних і безпечних умов транспортування енергії. Секторальна інтеграція України в енергопростір ЄС у рамках «Східного партнерства» може сприяти розвитку взаєморозуміння із західними партнерами у цьому напрямі. У цьому сенсі привабливою виглядає пропозиція щодо створення Європейського інтегрованого газового контуру (ЄІГК) - об'єднаної системи газопостачання ЄС, що технічно була б здатна забезпечити необхідну циркуляцію газових ресурсів з місць зберігання до регіонів можливого виникнення дефіциту¹ та ідея запровадження під егідою «Східного партнерства» Ініціативи енергетичної транспарентності (ІЕТ), що дозволила б здійснювати моніторинг руху енергоносіїв. Така система прозорості може стати своєрідним механізмом діагностики та завчасного попередження появи потенційних проблем². ЄС спільно з країнами-членами «Східного партнерства», через територію яких проходять найбільш значущі для ЄС енергетичні магістралі, міг би виступити ініціатором створення подібного механізму чи як окремого починання, чи як поширення вже діючої з 2003 року Ініціативи прозорос-

¹ Східне партнерство ЄС: додаткові можливості для євроінтеграції України [Текст] / Газизуллін І. Ф., Гончар М. М., Коломієць О. В., Мартинюк В. та ін.; за ред. В. Мартинюка. – К.: Агентство «Україна», 2009. – С.46. (Праці Укр. незалеж. центр політ. дослідж.).

² Неурядові організації України, Грузії, Азербайджану та Казахстану вже розробили (за підтримки мережі центрів Сороса), пропозиції щодо поширення режиму прозорості на сферу транспортування енергоресурсів. Ця спільна пропозиція була оприлюднена на 4-й Глобальній конференції Ініціативи прозорості видобувної промисловості в столиці Катару, м. Доха, у лютому 2009 р.

ті видобувної промисловості (Extractive Industries Transparency Initiative¹, ЕІТІ) на сферу транспортування енергоносіїв².

Крім питань газової сфери, актуальним для України у рамках «Східного партнерства» є нормативне врегулювання взаємовідносин України і ЄС у нафтовому секторі. Важливим у цьому напрямі є створення стратегічного нафтового резерву в моделі, яка відповідає юридичним та техніко-економічним критеріям Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та Міжнародного енергетичного агентства (МЕА), що має на меті забезпечення більш прозорого функціонування нафтового сектору в Україні. Саме прозорість і некорумпованість цієї сфери дасть можливість налагодити необхідний контакт між Україною та ЄС і створить підвалини для ефективного розвитку співробітництва з енергетичних питань.

Розглядаючи питання співробітництва ЄС і України з енергетичних питань у рамках «Східного партнерства», слід зазначити, що ще до запровадження цієї політики, 1 грудня 2005 р., Європейський Союз та Україна підписали Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі. Меморандум закладає спільну стратегію поступової інтеграції українського енергоринку в ринок ЄС і складається з п'яти планів дій, що охоплюють п'ять конкретних сфер: ядерна безпека; інтеграція ринків електроенергії та газу; підвищення безпеки енергопостачання та транзиту вуглеводнів; підвищення ефективності, стандартів із техніки безпеки та охорони довкілля у вугільній галузі; поглиблення співробітництва в галузі енергоефективності та впровадження відновлювальних джерел енергії³.

Меморандум прямо вказував, що до кінця 2006 року наша держава має «докласти зусиль» до створення незалежного орга-

¹ Світовим лідером у застосуванні цієї ініціативи є Азербайджан.

² Східне партнерство ЄС: додаткові можливості для євроінтеграції України [Текст] / Газізуллін І. Ф., Гончар М. М., Коломієць О. В., Мартинюк В. та ін.; за ред. В. Мартинюка. – К. : Агентство «Україна», 2009. – С. 47 (Праці Укр. незалеж. центр політ. дослідж.).

³ У кожній з цих п'яти сфер створені спільні групи експертів і проводиться значна робота в усіх тематичних напрямках.

ну регулювання енергетики, а також відокремленого та незалежного оператора систем транспортування газу, що відповідатимуть критеріям Директиви 2003/55/ЄС¹. І хоча меморандум має передусім політичне значення (містить норми «м'якого права»), тим не менше очевидним є його вплив на формування відносин, у тому числі і правових, у зазначеній сфері.

З 18 грудня 2009 р. Україна стала повноправним членом Енергетичного співтовариства. Договором про заснування Енергетичного співтовариства визначено зобов'язання членів цієї організації впроваджувати *acquis* Євросоюзу в галузі енергетики, що складається з чітко визначених нормативно-правових актів Євросоюзу у цій сфері, зокрема з питань енергетики, довілля, конкуренції, відновлювальних джерел енергії. А це означає, що національні нормативно-правові акти в енергетичній сфері повинні відповідати нормам, що сформовані у цій галузі в рамках ЄС. Для України головне значення при цьому має успішність адаптації та імплементації Директиви 2003/55/ЄС² у національну нормативно-правову базу. У свою чергу запровадження енергетичних стандартів ЄС у національному законодавстві України здатне створити підґрунтя для максимально тісної секторальної співпраці у двосторонньому форматі між Україною та ЄС, яка зрештою може привести до інтеграції українського енергетичного сектора у відповідний сектор ЄС, незалежно від рівня політичної інтеграції. З огляду на це досвід співробітництва у рамках «Східного партнерства» має неабияке

¹ Директива 2003/55/Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу стосовно спільних правил для внутрішнього ринку природного газу, яка скасовує Директиву 98/30/ЄС.

² З березня 2011 р. Директиву 2003/55/ЄС замінила нова Директива 2009/73/ЄС, яка вступила в дію ще 3 вересня 2009 р. і прийнята в рамках т.з. Третього законодавчого пакету із реформи енергетичних ринків. Пакетом передбачено внесення змін до існуючих директив для забезпечення прозорості енергетичного ринку, справедливого для всіх споживачів, а також більш безпечного, конкурентного та стабільного постачання енергоресурсів до ЄС.

практичне значення і може стати додатковим майданчиком для просування інтересів України¹.

Ще одним важливим питанням, що стосується сектору енергетики, є енергетична безпека. В умовах економічної кризи, дефіциту джерел енергії або їх подорожчання, а також у зв'язку з можливими розбіжностями політичного характеру, що можуть призвести до перебоїв з постачанням енергії, дана проблема набуває ще гострішого значення². «Східне партнерство» в означеному контексті покликане стати важливим механізмом взаємодії між ЄС та країнами-партнерами у забезпеченні енергетичної безпеки як ЄС, так і країн-партнерів. З позиції забезпечення енергетичної безпеки ЄС серед п'яти країн-учасниць Східного партнерства, що не є членами ЄС, Україна як ключовий транзитер газу та нафти до ЄС зі Сходу має неабияке стратегічне значення, що також відображено в уже згаданих Меморандумі між Україною та Європейським Союзом про порозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі від 01.12.2005 р. та Брюссельській декларації від 23.03.2009 р. Тому інтеграція енергетичної інфраструктури України та інших учасників Східного партнерства (плюс Туреччина) в енергетичний простір ЄС виглядає на сьогодні як доцільний і необхідний процес. Незалежно від того, стануть чи ні в близькій чи далекій перспективі названі країни членами Європейського Союзу, їх енергетична інфраструктура, що має стратегічне значення для ЄС, має розвиватися гармонізовано з європейським енергетичним простором. Крім практичних кроків, створення матеріально-технічної бази, важливим елементом інтеграції залишається формування необхідних правових механізмів, зокрема прийняття відповідного законодавства, що корелюється із законодавством ЄС.

¹ Східне партнерство ЄС: додаткові можливості для євроінтеграції України [Текст] / [Газизуллін І. Ф., Гончар М. М., Коломієць О. В., Мартинюк В. та ін.; за ред. В.Мартинюка]. – К. : Агентство «Україна», 2009. – С. 49 (Праці Укр. незалеж. центр політ. дослідж.).

² Енергетична безпека в умовах волатильних цін на ресурси та глобальної політичної нестабільності стала в один ряд з безпекою у сфері оборони та протидією тероризму.