

*КОСТРЮКОВ Сергій Володимирович
доктор філософських наук, доцент,
професор кафедри цивільного,
господарського та екологічного права
Державний ВНЗ “Національний гірничий університет”*

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ЕНЕРГЕТИЦІ

Енергетика являє собою найважливішу промислову інфраструктуру, без якої сьогодні є немислимим стійкий соціально-економічний розвиток Європейського регіону. Паливно-енергетичний комплекс завжди був самою уразливою ланкою економіки країн Західної Європи, тому часткова інтеграція в цій галузі почала здійснюватися 1951 р. з появою Європейського Об'єднання вугілля і сталі (далі у тексті - ЄОВС) і Євратому (1957 р.) [1]. Згідно ст. 2 Договору про створення ЄОВС було поставлено мету: сприяти економічному розвитку, добиватися зростання рівня зайнятості і підвищувати життєвий рівень в країнах-членах ЄОВС шляхом створення спільного ринку вугілля і сталі [2]. Строк дії договору скінчився у 2002 році. Подібні цілі у сфері ядерної енергетики були визначені і в Договорі про Євратом [3].

Енергетична криза початку 1970-х, яка була викликана нестачею енергоресурсів, ще раз підтвердила необхідність спільних скоординованих зусиль держав-членів Співтовариства в даній сфері. Однак до серйозних практичних заходів щодо інтеграції в галузі енергетики держави-члени ЄОВС прийшли тільки зі створенням внутрішнього ринку. Не зважаючи на те, що створення Європейських співтовариств починалося саме в енергетичних галузях, а також не зважаючи на ключову роль енергетики в економіці Європи, як таке правове регулювання енергетичної галузі знаходилося довгий час поза «комунітарним» правом. Як свідчать документи Європейського Союзу (далі у тексті - ЄС), основною причиною цього було те, що енергетичний сектор є тісно пов'язаним з політичною, інституційною та комерційною системами і культурою окремих країн. Він розглядається як стратегічний сектор, а це означає, що уряди перебувають під прямим політичним тиском з метою забезпечити постачання енергії. Отже, стратегічний характер сприяв захисту енергетичного сектора від інтеграційних імперативів права ЄС, які з 1959 до 1991 р. залишалися переважно теоретичними [4].

Нафтова криза 1973 р. послужила стимулом до того, щоб держави-члени ЄОВС і Співтовариство усвідомили всю складність ситуації і потребу в спільній енергетичній політиці та дійшли згоди щодо конкретних заходів і дій по досягненню мети Співтовариства, зокрема енергетичного балансу. Рада ЄОВС прийняла ряд додаткових директив і рішень: зобов'язати держав-членів підтримувати мінімальні запаси твердого палива на теплоелектростанціях на випадок надзвичайних ситуацій [5]; обмежити використання рідкого палива на електростанціях, що вимагає попереднього схвалення компетентними

державними органами держав-членів відносно контрактів і будівельних проектів, де природний газ і пальне використовуються для виробництва електроенергії (директива була скасована директивою Ради 91/148/ЕЕС, Official Journal 1991 L 75/52 [6]; розробити заходи, направлені на пом'якшення наслідків, пов'язаних з труднощами в постачанні сировини нафти і нафтопродуктів [7]; а також запропонувати цілу низку рекомендацій з раціонального використання енергії.

Проте, у 1981 р. Комісія в повідомленні Раді висловила своє розчарування щодо результатів її діяльності, наголошуючи на тому, що протягом останніх років Рада неодноразово заявляла, що Співтовариство повинне звернути свою увагу на проблему у сфері енергетики. Проте це не привело до ухвалення всеосяжної стратегії спільних дій Співтовариства, держав-членів, виробників енергії і споживачів. Можна тільки жалкувати про те, наскільки неадекватні і непослідовні дії були зроблені на хвилі пробудження політичної волі [8].

Розбіжність інтересів країн-членів та інституцій ЄС призводила до постійної боротьби за повноваження щодо правового регулювання енергетики. За винятком вугілля та ядерної енергетики, політика ЄС обмежувалася встановленням таких загальних цілей як заохочення раціонального використання енергії та зменшення залежності Європи від експорту нафти, про це свідчить аналіз джерел права ЄС, у тому числі й Єдиного Європейського Акту [9], яким запроваджено єдиний європейський ринок, але створення єдиного ринку у сфері енергетики не передбачалося. Між тим, з розвитком і функціонуванням єдиного ринку великої ваги набула ідея інтеграції енергетичних ринків ЄС. Однак спроби закріпити в установчих Договорах ЄС розділи щодо енергетики виявилися невдалими. Держави-члени не погоджувалися на розширення наднаціональної компетенції у сфері енергетики за межі, що були встановлені першими установчими договорами ЄС [10]. Невдалою була також спроба включити енергетичний розділ до Маастрихтського та Амстердамського договорів.

Подальше реформування енергетики в державах ЄС мало важливе значення. Основні принципи функціонування європейського енергетичного ринку були викладені в Європейській енергетичній хартії, а також у директивах про електроенергетику: 96/92/ЄС (1996 р.) та 2003/54/ЄС (2003 р.). Завданнями Енергетичної хартії є намагання створення відкритих, ефективних і надійних енергетичних ринків; встановлення клімату, який відповідає взаємозалежності в галузі енергетики та базується на довірі між країнами. Ці завдання мають виконуватись за допомогою розширення і зміцнення верховенства права для сприяння розвитку ринку в енергетичному секторі. Це передбачає встановлення правил поведінки, принципів і рекомендацій стосовно відкритих та ефективних енергетичних ринків; розробку чітких загальноприйнятих правил по транзиті енергоносіїв; допомогу країнам щодо розробки національної політики в галузі енергетичної ефективності; розширення географічного охоплення процесу Енергетичної Хартії; розвиток ролі Конференції з Енергетичної Хартії як найважливішого міжурядового форуму для політичних дискусій між Сходом і Заходом.

Договір до Енергетичної Хартії і Протокол до Енергетичної Хартії з питань енергетичної ефективності та відповідним екологічним аспектам [11] були підписані в грудні 1994 року і набрали чинності в квітні 1998 року. ЄС у своїх стосунках з питань енергетики з країнами - нечленами ЄС, як основу для співробітництва, значною мірою використовує Договір до Енергетичної Хартії.

Зобов'язання, які містяться у Договорі, є обов'язковими для виконання всіма країнами-членами ЄС, і стають такими для тих країн, які подали заявки на членство в ЄС, оскільки Договір і Протокол є складовою частиною «спільних досягнень». Більше того, правила і принципи, що містяться в Договорі, включені до Угоди про партнерство і співробітництво між ЄС та Україною 1994 р., як однієї з правових основ двостороннього співробітництва в галузі енергетики.

Зазначені вище енергетичні директиви встановлюють мінімальні вимоги до держав-членів щодо утворення загального енергетичного ринку ЄС. Зокрема, з набранням чинності нової директиви (01.07.2004 р.) перед урядами країн-членів ЄС та держав, які взяли на себе зобов'язання з адаптації національного законодавства до європейського, було поставлено завдання – узгодити внутрішнє законодавство в галузі електроенергетики з умовами та вимогами цієї директиви, згідно з якою з 1 липня 2004 р. ринок відкривався для промислових та комерційних споживачів, а з 1 липня 2007 р. – для всіх інших. Директива вимагала, щоб до 1 липня 2004 р. відбулося розмежування питань передачі, генерації та збуту електроенергії, при цьому всі країни-члени ЄС повинні визначити незалежного регулятора ринку для попередження дискримінації. Європейська комісія почала постійно відстежувати хід виконання вимог електроенергетичних директив та оцінювати їх соціально-економічні наслідки. Однак, як вважають фахівці, підхід та темпи проведення лібералізації електроенергетики значно відрізняються в різних країнах ЄС.

«Внутрішній ринок» в Договорі про ЄС визначається як територія без внутрішніх кордонів, в межах якої гарантується свобода руху товарів, осіб, послуг і капіталу [12]. Енергетика належить до спільних політик Європейського співтовариства й держав-членів. Ще в 1988 р. Комісія у своєму Робочому документі під назвою «Внутрішній енергетичний ринок» визначила створення внутрішнього енергетичного ринку найважливішою метою розширення Спільного ринку й представила план поетапної лібералізації енергетичного сектора економіки держав-членів [13]. Цей план передбачав координацію цін на енергоносії на рівні Співтовариства та введення загальних для держав-членів правил транзиту електрики й газу через їх територію і був у цілому здійснений на початку 1990-х років.

В ЄС існує ряд процедур ухвалення законодавчих актів, у тому числі і директив, прийнятих або запропонованих в рамках програми Комісії із створення внутрішнього ринку енергії. Для них використовувалася процедура спільного ухвалення рішень згідно ст. 251 (ст. 189В за колишньою нумерацією) Договору про Співтовариство. У цій процедурі беруть участь три інститути із законодавчими повноваженнями – Комісія, Європейський Парламент і Рада, а також Економічний і соціальний комітет. Відповідно до ст. 86 (3) існує можливість використовувати альтернативну процедуру для енергетичної сфери. Вона дозволяє Комісії видавати директиви і рішення самостійно. Ця процедура

була успішно використана для застосування заходів з лібералізації ринку телекомунікацій. На початку 1990-х Комісія попереджала, що використовує свої повноваження за ст. 86 в енергетичному секторі, і дійсно планувала видати дві директиви влітку 1991 р., щоб скасувати ексклюзивні права на виробництво, імпорт, транспортування і перерозподіл електроенергії і газу. Однак ці проекти було знято з політичних мотивів.

Відповідно до мети внутрішнього ринку, Європейська комісія прийняла план дій для енергетичного сектора, який вперше з'явився в 1988 році як робочий документ. У лютому 1992 р. Комісія формально схвалила рамковий план і встановила загальні правила по створенню внутрішнього ринку електроенергії і природного газу: пропозицію щодо директиви Ради стосовно спільних правил по внутрішньому ринку електроенергії і природного газу. Як наголошується у відповідному меморандумі, основною особливістю були три «нові чинники змін»:

- 1) усунення особливих і виняткових прав в цілях полегшення доступу на ринок;
- 2) «розв'язування» або розмежування в адміністративному порядку функцій з виробництва, транспортування, дистрибуції і постачання;
- 3) зобов'язання власників мереж транспортування і дистрибуції пропонувати третій стороні доступ на ринок за розумну компенсацію.

Список використаних джерел:

1. Право Европейского Союза: Учебник для вузов. Под. ред. С.Ю. Кашкина. – М., 2003. – С. 256.
2. Договір про заснування Європейського об'єднання з вугілля і сталі 18 квітня 1951 року, 251 UNTS 167 із змінами відповідно до Амстердамського договору Official Journal C-340/01 (1997).
3. Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії 25 марта 1957 року, 298 UNTS 167 із змінами внесеними Амстердамським договором Official Journal C-340/01(1997).
4. Energy Law in Europe, National, EU International Law and Institutions. By Roggenkamp, A.Ronne, C. Redgwell. Oxford University Press, 2001. – P. 546. [Режим доступу]: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e2143?prd=EPIL>
5. Директива Ради 75/339/ЄЕС від 20 травня 1975 р.
6. Директива Ради 75/404 і 405/ЄЕС (Official Journal 1975 L 178/24, 26).
7. Директива Ради 73/238/ЄЕС.
8. Commission of the European Communities “The Development of an Energy Strategy for the Community”, COM (81)540 final.
9. Single European Act // Official Journal L 169, 29/06/1987 p. 1-28.
10. Understanding the Politics European Energy Policy: The Driving and Stopping Forces, the Politics of Europe Energy, the Energy of European Politics and Maastricht II. By Christian Egenhofer // CEPMLP International Journal.– Volume 2, Article 9.
11. OJ L 380, 31.12.1994, OJ L Council Decision 98/537, OJ L 252, 12.09.1998 та Council Decision 2001/595, OJ L 209, 02.08.2001.
12. Договір про Європейський Союз, (Official Journal C-224 1,1992), із змінами внесеними Амстердамським договором (Official Journal C-340/01(1997)).
13. The Internal Energy Market. Commission Working Document. COM (88) 238 final (2 травня 1988 р.).