

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ КРАЇН ЄС ТА УКРАЇНИ

У статті розглядаються особливості та принципи формування сучасної зовнішньої енергетичної політики ЄС, а також проаналізовано її вплив на політичні процеси в енергетичній сфері в Україні.

Ключові слова: енергетика, енергетична політика, ЄС, Україна.

В статье раскрываются особенности и принципы формирования современной внешней энергетической политики ЕС, а также проанализировано ее влияние на политические процессы в энергетической сфере в Украине.

Ключевые слова: энергетика, энергетическая политика, ЕС, Украина.

In the article there are disclosed the peculiarities and principles of formation of modern foreign energy policy in EU as well there is analyzed its influence on political process in energy sphere in Ukraine.

Key words: energy, energy policy, EU, Ukraine.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Енергетична політика є однією з важливих складових державної політики, а її ефективна реалізація корінним чином впливає на розвиток не лише національної економіки, а й держави в цілому, політичної сфери життя суспільства. Ефективна енергетична політика – одна з основних передумов економічної безпеки України. Треба зазначити, що на формування енергетичної безпеки України здійснюють вплив як зовнішні, так і внутрішні фактори. До основних факторів можемо віднести вплив політики ЄС, Росії, США, спрямованих на гарантування як енергетичної, так і політичної безпеки; інтеграційні процеси у ЄС. Україна перебуває в стадії пошуку власної енергетичної політики, яка б відповідала світовим тенденціям та євроінтеграційним процесам, та враховувала б регіональні особливості та стан соціально-економічного розвитку країни. Енергетична політика України в зовнішній сфері потребує вирішення завдання підвищення енергетичної безпеки держави за рахунок диверсифікації джерел паливно-енергетичних ресурсів, надійного енергозабезпечення та підвищення енергетичної ефективності шляхом модернізації та реконструкції енергетичної інфраструктури, розвитку міжнародного співробітництва в енергетичній сфері.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Питання формування сучасної зовнішньої енергетичної політики ЄС та її вплив на політичні процеси в енергетичній сфері

України на сьогодні викликають значну увагу вітчизняних і зарубіжних науковців та дослідників, серед яких можемо відмітити: І. Петренко, І. Газизулін, О. Бжужка, Й. Пика, О. Селезньова, В. Мартинюк, В. Зуєв, Д. Долішній, В. Петренко, та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Україна дедалі більшою мірою має координувати свою енергетичну політику не лише з найближчим оточенням, а й із регіональними групами, союзами, наднаціональними структурами. Тому для вітчизняної зовнішньої політики ця тема має особливу актуальність, оскільки на сучасному етапі, зі зростаючим у світі попитом на енергоносії, Україна виявилася однією з єднаних ланок між постачальником та споживачем на Євразійському континенті. Відсутність визначеної енергетичної політики, дотримання лише ситуативної поведінки на енергетичному просторі, знижує можливості України стати активним гравцем у енергетичному просторі Європи.

Європейський Союз на сьогодні розглядає Україну як важливого транспортера російських і центральноазіатських енергоносіїв до Європи. Україна є важливим енергетичним транспортним коридором для Європейського Союзу. Основні обсяги російського і центральноазіатського газу транспортуються по українській газотранспортній системі. Енерготранспортні можливості України є складовою частиною системи забезпечення країн ЄС енергоносіями. Сьогодні ЄС намагається виробити таку Європейську зовнішню енергетичну політику, яка б могла протидіяти енергетичним

викликам майбутнього та залежності від одного постачальника газу.

Треба зазначити, що кожна з 27 держав-членів ЄС формує свою зовнішню енергетичну політику самостійно. Це є однією з причин відсутності суттєвих успіхів та досягнень ЄС в даній сфері. Однак особлива ситуація на ринку енергоносіїв підштовхують країни ЄС до руху саме у напрямку зміцнення наднаціональних елементів у цій області, а саме: створення спільної зовнішньої енергетичної політики ЄС [5].

Формулювання цілей статті. Завданням даного дослідження є розкрити особливості та принципи формування сучасної зовнішньої політики ЄС та проаналізувати її вплив на вітчизняні політичні процеси.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Урядовці відзначають, що без формування спільної зовнішньої енергетичної політики, ЄС буде не в змозі виконати «Енергетичну Стратегію до 2020 року» [4].

Процес формування спільної зовнішньої енергетичної політики в Європі має ряд перешкод, до яких відносять відмінності в обсягах споживання різних видів енергоносіїв, у частці відновлювальної енергетики, у структурі та відкритості енергетичних ринків, залежно від імпорту енергоносіїв у країнах-членах ЄС, різна географічна наближеність країн до джерел енергоресурсів, історичні енергетичні зв'язки, комерційні інтереси окремих європейських країн та їхніх енергетичних відносин з Росією.

У 2011 році було розроблено проект постанови Єврокомісії COM (2011) 539 «Європейська енергетична політика: співпраця з партнерами за межами кордонів ЄС», яка формулює стратегію зовнішніх відносин ЄС в енергетичній сфері, основою якої є формування спільної позиції країн ЄС у відносинах з третіми країнами з питань поставок енергоресурсів. З цією метою, документ передбачає виконання 43 конкретних заходів, які наводяться нижче.

У сфері зовнішнього виміру розвитку внутрішнього енергоринку ЄС:

- зобов'язання усіх країн ЄС інформувати один одного щодо угод з поставок енергоресурсів, підписаних з третіми країнами, включаючи й ті угоди, переговори за якими ще не завершено;
- проведення ЄК аналізу усіх прийнятих угод з постачання енергоресурсів на предмет їх відповідності європейському законодавству та вимогам європейської енергетичної безпеки;
- у випадку, коли переговори стосуються загальноєвропейської енергетичної політики, документ передбачає можливість для кожної країни ЄС отримати від ЄК мандат на ведення таких переговорів з третіми країнами, на кшталт переговорів з будівництва Транскаспійського газопроводу з Азербайджаном та Туркменістаном;

- продовження поглиблення економічної співпраці та інтеграції енергетичних ринків країн ЄС та країн Європейської політики сусідства;

- започаткування нового партнерства з країнами Південного Середземномор'я щодо розвитку відновлювальної енергетики;

- за підтримки МАГАТЕ, започаткувати переговори з країнами сусідами ЄС щодо дотримання ними міжнародних стандартів ядерної безпеки;

- відкрити доступ країнам, що розвиваються до європейських технологій з енергоощадності та енергоефективності;

- переважним проектом з диверсифікації енергозалежності країн ЄС залишається проект розвитку «Південного енергетичного коридору» та його газової інфраструктури (СПГ-термінали, газопроводи тощо);

- підтримка проекту модернізації української ГТС, сприяння формуванню в Україні прозорої енергетичної політики та подальшого розвитку законодавчого регулювання енергоринку країни;

- сприяння розвитку тристороннього діалогу між ЄС, Україною та РФ на політичному та адміністративному рівнях щодо безперервного транспортування газу до ЄС;

- відносно поставок нафти до ЄС, пріоритетними залишаються проекти розвитку Євро-Азійського нафтотранспортного коридору (ЄАНТК) та проекти транспортування каспійської нафти до ЄС, включення проблеми стабільної роботи нафтопроводу «Дружба» до переліку питань енергетичного діалогу між ЄС та РФ;

- розвиток енергодіалогу між РФ та ЄС повинен трансформуватись з партнерства у бік інтеграції енергоринків та залучення РФ до Дорозньої карти з розвитку європейського енергоринку до 2050 року. Отже, підготовка нової угоди між ЄС та РФ повинна передбачати можливість доступу європейських енергокомпаній до енергоресурсів та енергоінфраструктури РФ, механізми захисту європейських інвестицій в економіку РФ, нові підходи у формуванні прозорої і ринкової ціни на енергоресурси.

- У сфері посилення партнерських відносин у сфері енергетичної безпеки, розвитку конкурентоспроможності і сталої енергетики:

- посилення науково-дослідної співпраці з США, Японією та іншими розвиненими країнами світу у сфері розвитку низьковуглецевих технологій, енергоефективності;

- посилення тристоронньої співпраці між ЄС, США та Японією у сфері пошуку та розробки нових заміників рідкоземельних металів, напівпровідників тощо;

- посилення взаємодії між ЄС та країнами сусідами у сфері нормативно-правового регулювання розвитку енергетики, усунення бар'єрів для технологій і інвестицій перш за все у відновлювальній енергетиці.

- З метою покращення доступу країн, що розвиваються, до технологій, що посилюють

енергоощадність та енергоефективність цих країн, передбачається наступне:

– започаткування «Енергетичного партнерства між ЄС та країнами Африки» повинно гарантувати досягнення показників «Енергетичної стратегії ЄС-Африка 2020» та розвитку ринкових відносин на енергоринку країн Африки, залученню інвестицій в розвиток інфраструктури континенту.

Передбачається посилення впливу Європейської Енергетичної Політики на треті країни через:

– створення «Стратегічної групи з розвитку міжнародної енергетичної співпраці», до складу якої увійдуть представники країн ЄС та інших європейських інституцій (ЄБРР, ЄІБ тощо), дозволить узгоджувати зовнішньополітичні зусилля ЄК та країн-членів ЄС у відносинах з третіми країнами, узгоджувати спільну позицію ЄК та країн ЄС у Міжнародній енергетичній агенції (IEA), Міжнародному енергетичному форумі (IEF), в Організації міжнародного партнерства за співпрацю у сфері енергоефективності (IREES), в Міжнародній агенції з розвитку відновлюваної енергетики (IRENA), G-20, Світовим банком тощо;

– створення бази даних енергопроектів та програм, що реалізуються у третіх країнах за рахунок залучення коштів ЄС, ЄБРР, ЄІБ тощо.

Також, Європейська Комісія прийняла меморандум щодо безпеки енергопостачань та міжнародної співпраці, який вперше встановлює комплексну стратегію щодо зовнішніх відносин ЄС у галузі енергетики. Покращена координація між країнами-членами ЄС у виявленні та імplementації чітких пріоритетів у зовнішній енергетичній політиці є центральною для підходу, окресленого Комісією.

В меморандумі також йдеться про Україну, зокрема в розділі про диверсифікацію джерел та шляхів постачання зазначено: «ЄС має підтримувати зусилля для відбудови української газотранспортної системи, одночасно покращуючи прозорість та правову базу. Це повинно бути спрямовано на швидшу інтеграцію України в Енергетичне Співтовариство. ЄС має також працювати на створення тристоронньої співпраці на політичному та адміністративному рівні з Росією та Україною для забезпечення стабільних та безперервних постачань газу Східним Коридором».

ЄС та Україна співпрацюють заради створення енергетичної стратегії для України на основі європейських стандартів, хоча інколи й виникають розходження в думках з приводу пріоритетів і кращих методів досягнення цієї мети. Найвизначальніші шляхи співпраці – та можливості для розходжень – ґрунтуються на декількох важливих домовленостях про партнерство: Угода про асоціацію між ЄС та Україною, Меморандум про взаєморозуміння (МВ) та Угода про Європейське енергетичне співтовариство (ЄЕС).

Україна визначає Євроінтеграцію як основний пріоритет та визнає, що, через Угоду про

асоціацію вона зможе досягнути цієї мети. Положення Угоди роблять наголос на активне створення потенціалу та інституційне реструктурування задля виконання європейських норм.

В Угоді є посилання на МВ, де більш детально окреслюється енергетична стратегія ядерної безпеки, відновлювальної енергії, енергоефективності та модернізації газотранспортної системи (ГТС).

Щоб забезпечити свій вступ до Європейського енергетичного співтовариства, Україна погодилася здійснити багато вирішальних енергетичних реформ щонайменше до 2011 року, багато з яких визначені в МВ. Це включає підвищення тарифів на електроенергію до рівня, який повністю компенсує її вартість, розробку конкретних планів для переходу на відновлювальні джерела енергії та модернізацію газотранспортної системи – кожен з цих аспектів передбачає залучення іноземних інвестицій в рентабельні проекти та покращуватиме життєздатність «Нафтогазу».

15 грудня 2010 року Верховна Рада України ратифікувала протокол про приєднання України до договору про заснування Енергетичного співтовариства. 31 січня 2010 року Президент України підписав закон України «Про ратифікацію протоколу про приєднання України до договору про заснування Енергетичного співтовариства» [2]. Відповідно до формальної процедури приєднання, Україна набула членства у цій організації 1 лютого 2011 року.

У серпні 2011 року Кабінет Міністрів України затвердив «План заходів щодо виконання зобов'язань у рамках договору про заснування енергетичного Співтовариства» [6]. У цьому плані визначено 15 заходів, спрямованих на імplementацію директив ЄС, приведення до відповідності нормативно-правової бази тощо. Термін реалізації цих заходів встановлено від 6 місяців до 6 років. До 31 серпня 2011 року планувалося підготувати план заходів з імplementації Директиви 2001/77/ЄС (994503) щодо впровадження на внутрішньому ринку електроенергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії, та підготувати план заходів з імplementації Директиви 2003/30/ЄС щодо впровадження використання біопалива чи інших видів палива з відновлюваних джерел енергії для транспорту. На вересень 2011 року жодного плану заходів не було підготовлено [3].

НКРЕ продовжує бути повністю залежною від уряду у прийнятті рішень щодо регулювання тарифів на енергетичних ринках. Тому всі кроки НКРЕ щодо створення нової системи регулювання цін на основних енергетичних ринках за допомогою незалежного регулятора відбуваються в рамках відповідних дій уряду, зокрема щодо просування проекту Закону України «Про державне регулювання в енергетиці України» (ресстраційний № 0889).

Слід відзначити підвищення активності уряду України в питанні модернізації газотранспортної системи та пошуку джерел фінансування. Очевидно, що повна реалізація домовленостей Брюссельської

декларації за участі європейських, а також російських партнерів, є найбільш оптимальним способом модернізації української ГТС, оскільки дозволяє зберегти баланс інтересів всіх учасників газових відносин та наблизити Україну до сучасних стандартів у сфері технічного управління об'єктами ГТС та функціонування газового ринку. Це у свою чергу сприятиме інтеграції енергетичних ринків України та ЄС.

Загалом роботу органів влади над імплементацією пріоритету стосовно інтеграції об'єднаної енергетичної системи України до центральної європейської електричної мережі відповідно до вимог УСТЕ (Союзу з питань координації передачі електроенергії) щодо політики в енергетичній сфері в контексті реалізації пріоритетів ПДА можна вважати задовільною. Мінпаливенерго розробило відповідні програми, налагодило стосунки з ENTSO-E, але подальша реалізація пріоритету призупинилась через брак коштів і пошуки нового джерела фінансування.

В грудні 2009 року Кабінет Міністрів України схвалив «Концепцію створення в Україні мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів на період до 2020 року». Метою Концепції є підвищення рівня енергетичної безпеки держави шляхом створення мінімальних запасів, що з урахуванням обсягу власного видобутку нафти гарантує наявність 90-денного обсягу внутрішнього споживання нафти і нафтопродуктів.

У цілому слід відзначити деякий прогрес в виконанні Пріоритету щодо розроблення та використання стратегічних запасів нафти, хоча темпи розробки проекту Закону України «Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів» залишаються повільними. Виконання Пріоритету досі знаходиться на початковій стадії формування рішень, хоча відповідна Концепція була створена ще у 2009 році. У 2011 році було прийнято чергову програму розвитку на 2012 рік, але зважаючи на попередній досвід імплементації політики у цій сфері, вірогідність її реалізації стосовно створення системи необхідних мінімальних запасів нафти залишається низькою.

Важливим кроком на шляху до досягнення енергетичної незалежності України є затвердження Верховною Радою України 21.04.2011 року «Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року». Цією програмою протягом 2011-2020 років передбачається приростити 32,5 млн т нафти і конденсату, а протягом 2021-2030 років – 40 млн т нафти і конденсату. Також програмою на перші п'ять років її дії передбачено виділення коштів на технічне переоснащення галузі. Це дозволить суттєво покращити технічне забезпечення підприємств та збільшити продуктивність праці на геологорозвідувальних роботах, якщо Програма отримає належне фінансування.

Експерти відзначають позитивні тенденції у діяльності галузевих установ щодо підготовки та прийняття підгалузевих документів з питань

енергетичної політики стосовно енергоефективності та відновлювальної енергії задля виконання Директив ЄС. Політика залежить від імплементації відповідних намірів. Також слід зазначити недостатню відкритість Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження. Так, не був опублікований проект Плану впровадження директив 2001/77/ЄС та 2003/30/ЄС, що заважає дати оцінку його відповідності директивам ЄС [3].

Треба зазначити, що повільне виконання зазначених вимог відбувається, оскільки паралельно з енергетичними реформами необхідно було розпочати інституційну реформу. Існуюча ж ситуація характеризується відсутністю достатньої фінансової бази для здійснення реформ, слабо розвинутими державними організаціями, постійним пошуком вигод та загальним політизованим характером енергетичної галузі [1].

ЄС робить наголос на інвестиціях у відновлювальні джерела енергії, такі як виробництво морської енергії вітру та енергії біомаси; але Україні потрібно спершу реструктурувати свою базову енергетичну інфраструктуру, перед тим, як перейти до реального розгляду застосування таких технологій. Досягнення енергоефективності на макrorівні може бути можливим після модернізації ГТС та реструктурування «Нафтогазу», але енергоефективність кінцевого користувача, особливо в житловому секторі, часто перекладатиметься на органи місцевої влади. Рівень неефективного користування енергією в Україні набагато перевищує подібні значення будь-якої європейської держави. Це питання повинно бути вирішено шляхом розробки орієнтованих на конкретних споживачів стратегій, а не стандартизованих програм ЄС.

На нашу думку, Україна має співпрацювати з ЄС над переглядом пріоритетних зобов'язань, виходячи з фактичної спроможності країни, та над встановленням більш реалістичних часових рамок. Цим вона продемонструє свою здатність до виконання реальних реформ, а не лише спроможність брати на себе зобов'язання.

Висновки. В цілому ж приєднання України до Енергетичного співтовариства вимагає від українського уряду комплексного реформування енергетичного сектора, що відкриває можливості для створення в Україні сучасної моделі енергетичного ринку, модернізації існуючих газотранспортних та електричних мереж, а також для більш ефективного використання наявного експортного та транзитного потенціалу України.

Крім того, входження України до внутрішнього енергетичного ринку Євросоюзу є фактичним початком реалізації концепції секторальної інтеграції України до ЄС, яка закладена в майбутню Угоду про асоціацію. Водночас, якщо темпи реформування будуть залишатись такими ж повільними як і в минулому, або реформи виявляться декларативними, Україна не зможе скористатись більшістю тих переваг, які їй надає приєднання до Енергетичного співтовариства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Газізуллін І. Реалізація енергетичної стратегії України: орієнтація на енергетичну безпеку / І. Газізуллін // Діагностичний звіт. – Жовтень 2010.
2. Закон України «Про ратифікацію протоколу про приєднання України до договору про заснування Енергетичного співтовариства» № 2787-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2787-17>.
3. Звіт № 4 за результатами Громадського моніторингу виконання пріоритетів Порядку денного асоціації України-ЄС (січень-вересень 2011).
4. Новий формат Європейської зовнішньої енергетичної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua-energy.org/post/14950>.
5. Петренко І. Перспективи енергетичної євроінтеграції України у зв'язку з приєднанням до Європейського Енергетичного Співтовариства [Електронний ресурс] / І. Петренко. – Режим доступу : http://petrenkoirina.files.wordpress.com/2010/10/petrenko_ec1.pdf.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів № 733-р. «Про план заходів щодо виконання зобов'язань в рамках договору про заснування енергетичного Співтовариства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=733-2011-%F0>.

Рецензенти: **Плакіда В. Т.** – д. держ. упр., професор;
Палагнюк Ю. В. – к. політ. н., доцент.

© Биркович Т. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії 15.05.2012 р.

БИРКОВИЧ Тетяна Іванівна – кандидат юридичних наук, докторант, Чорноморський державний університет імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: зовнішня енергетична стратегія України.