

Ахметов Р.Р.

*аспірант кафедри порівняльного і європейського права
Інститут міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ГАЗОВОГО РИНКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Постановка проблеми. Правова робота інститутів ЄС зосереджена на забезпеченні правової регламентації енергетичного сектора з метою розширення масштабу розв'язуваних завдань до комунітарного рівня, а також формування загальних правил організації енергосектора, які надали йому системний і перспективний характер. У секторі енергетики наочно відобразилися нові прагнення інститутів ЄС (також держав-членів) і правові тенденції щодо забезпечення єдиних правил у сфері економічної діяльності.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Інституційний механізм Європейського Союзу досліджували: В. Муравйов, В. Василенко, Л. Грицаєнко, С. Кашкін, Р. Петров, В. Посельський, Б. Топорнін, О. Шпакович тощо. Регулювання ринку природного газу Європейського Союзу розглядався С. Білоцьким, Я. Яковенком, С. Дяченком, О. Чернецькою, Ю. Гарячою, які акцентують на енергетичній політиці Євросоюзу у сфері правового регулювання енергетичних відносин. Поза увагою залишаються особливості інституційного механізму регулювання ринку природного газу Європейського Союзу.

Формулювання завдання дослідження. Зважаючи на положення Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу, необхідно проаналізувати основні розділи та статті, що становлять основу інституційного механізму регулювання газового ринку Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Природу, цілі і завдання, тенденції розвитку Європейського Союзу вкрай важко зрозуміти без розгляду їх

інституційної системи. Інституційна структура ЄС загалом викликає жваву дискусію в доктрині. Так, на думку Л. Ентіна, в рамках ЄС варто використовувати поняття «інституційна система ЄС». Під інституційною системою він розуміє «сукупність керівних органів ЄС, наділених особливим статусом і повноваженнями»: «Всі основні параметри цієї системи описані і закріплені в установчих актах. Інституційна система в широкому розумінні слова включає також і інші органи» [5, с. 34].

Як зазначав Б. Топорнін, така система – це образ, організаційне втілення інтеграції. Відбір інститутів та інших органів, визначення їх статусу, і, зокрема, наділення необхідними повноваженнями найменше мають випадковий характер. За всім цим проглядаються добре продумана концепція, чітке розуміння цілей і конкретних завдань системи управління справами ЄС [10, с. 310].

С. Кашкін під інституційним механізмом розуміє «систему інститутів та інших органів, за допомогою яких ця організація здійснює свою компетенцію». Дослідник виділяє серед них інститути (керівні органи, наділені, як правило, владними повноваженнями) й органи (всі інші) [4, с. 235–236].

М. Гердеген зазначає, що визначення та закріплення за конкретними органами ЄС відповідних повноважень віддзеркалює вкрай складну систему розподілу та перехрещення влад у правопорядку ЄС [1, с. 125].

В. Посельський зазначає про розподіл повноважень між інституціями ЄС не відповідає традиційному поділу на законодавчі та виконавчі органи влади, властивому національ-

ним державам [6, с. 89]. Розвиває його думку Р. Петров, який зазначає, що насправді інститути ЄС розрізняють не за колом повноважень (майже всі вони певною мірою беруть участь у законодавчому процесі або мають визначені виконавчі функції), а відповідно до того, чий інтереси вони представляють [7, с. 25].

В. Муравйов вбачає, що інституційний механізм Євросоюзу являє собою систему органів Євросоюзу, а також актів, які ці органи ухвалюють. Він має складну конструкцію, яка відтворює поступовий характер розвитку європейської інтеграції. Основу його організаційної структури становлять Європейський Парламент, Європейська рада, Рада, Комісія, Суд, Європейський центральний банк, Рахункова палата [8, с. 127].

З огляду на сучасний стан установчих договорів, вважається, що варто виділяти трьорівневу систему керівних інстанцій ЄС: Вищий рівень, як і нині, займають сім інститутів Союзу, що утворюють вищий ешелон, центр, ядро всього механізму управління ЄС (єдиний «інституційний механізм») згадані в установчих договорах (ст. 13 ДЄС). На другому рівні перебувають інші інстанції ЄС, які не отримали ранг «інституту Союзу», що, за традицією, іменуються його органами. На відміну від інститутів, кількість органів не є фіксованою: останні можуть створюватися як установчими документами ЄС, так і правовими актами інститутів Союзу (Економічний і соціальний комітет, Комітет регіонів, Омбудсмен). І новацією Лісабонського договору стало виділення в окрему категорію «установ ЄС», що раніше входили до складу групи «органів». Цей термін використовується на позначення тих відомств Союзу, які створені з метою виконання спеціальних функцій і мають самостійну правосуб'єктність як юридична особа, – Європол, Євроюст [2, с. 111–113].

Ключову роль у забезпеченні процесу європейської інтеграції, зокрема і в забезпеченні функціонування і створення ринку природного газу відіграє Європейська Комісія (далі – Комісія). Цей орган має дуже широкі повноваження, і саме в сфері просування інтересів європейської інтеграції.

Структурно, роль сфери енергетики в роботі Комісії підкреслена введенням в рамках діючого з 2014 р. складу Комісії особливої посади «Віце-президента з Енергетичного союзу», а також продовженням функціонування посади «Комісара з кліматичних дій і енергетики», яка існувала і раніше. У підзвітності останньому перебуває спеціальний структурний підрозділ Комісії – Генеральний Директорат з енергетики (DG Energy). Його задачею є виконання адміністративно-секретарських функцій із метою сприяння виконанню завдань Комісії у сфері енергетики.

Комісія наділена широким спектром виконавчих повноважень щодо забезпечення виконання норм установчих договорів і керування програмами, зокрема в енергетичній сфері, здійснює представництво ЄС у зовнішніх відносинах також і щодо сфери природного газу (п. 1 ст. 17 ДЄС).

У рамках виконання Комісією адміністративних функцій, в першу чергу, йдеться про збирання інформації, на основі якої будуть уподальшому прийматися певні рішення. Це загальне право Комісії випливає зі ст. 337 ДФЄС. Яскравим прикладом реалізації цього права у сфері природного газу є отримання Комісією від держав-членів інформації про укладені щодо постачання природного газу міждержавні угоди.

Існують у Комісії повноваження з розслідування порушень права ЄС і накладання штрафів. Загальне право на це в Комісії існує з огляду на ст. 258-260 ДФЄС. Підставою є порушення державою-членом будь-яких обов'язків, покладених Договорами. Наприклад, неухвалення національного акту на виконання вимог директиви у сфері природного газу.

Комісія, слідкуючи за імплементацією директив із газу в національне законодавство, неодноразово зверталася до всілякого роду санкційних заходів проти держав-порушниць. Так, щодо Третьої газової директиви, то з вересня 2011 р. Комісія ініціювала 19 справ, пов'язаних із несвоечасною імплементацією положень Директиви 2009/73/ЄС.

Комісія також може бути уповноважена в окремих випадках контролювати поведінку юридичних осіб на внутрішньому ринку. Зокрема, проводити розслідування фактичного розділення вертикально інтегрованих газових підприємств (ВІП) чи контролю за додержанням законодавства ЄС про захист конкуренції.

Комісія проводила розслідування і проти компаній із третіх держав. Відповідне право має походити з конкретного регламенту чи директиви.

У рамках законодавчої діяльності Комісія формально не має суттєвих повноважень, зважаючи на договори, проте на практиці її неформальний вплив на законотворчий процес у ЄС є суттєвим. Комісія володіє майже монополією на законодавчу ініціативу: «Законодавчі акти Союзу можуть прийматися тільки за пропозицією Комісії» (п. 2 ст. 17 ДЄС), це ж право зафіксовано і в рамках звичайної законодавчої процедури (п. 2 ст. 294 ДФЄС). Майже всі директиви і регламенти, зокрема і у сфері природного газу, починаються з формулювання «Рада (Рада і Парламент), діючи за пропозицією Комісії».

У Договорі про Європейський Союз зафіксовано, що Комісія «виступає з відповідними ініціативами» і «просуває спільні інтереси Союзу» (п. 1 ст. 17 ДЄС). Цю норму ми можемо розуміти як таку, що реалізується через ухвалення рекомендацій і просування практичних дій. У рамках першого напрямку йдеться про ухвалення різного роду актів м'якого права ЄС, які, за спільним розумінням доктрини, не є джерелами права, проте зумовлюють формування права ЄС на майбутнє і стратегічно окреслюють напрями нормо-творчості. Йдеться про різного роду Зелені і Білі книги, Стратегії, Програми, Плани, Декларації, Орієнтири, Повідомлення. Наприклад, Повідомлення Комісії «Енергія 2020. Стратегія конкурентної, сталої та безпечної енергії» від 10 листопада 2010 р. чи Повідомлення Комісії «Енергетична дорожня карта 2050» від 15 грудня 2011 р. Так, енергетична стратегія ЄС узагальнена в Зеленій книзі, яка була

прийнята Комісією «Європейська стратегія сталої, конкурентоспроможної і безпечної енергії» (2006), стала основою для Третього енергетичного пакета. У 2016 р. Комісія оприлюднила «Стратегію ЄС по виробництву і зберіганню скрапленого природного газу».

Комісія має повноваження на представництво ЄС у зовнішніх зносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики та інших випадків, зумовлених Договорами (п. 1 ст. 17 ДЄС). У сфері зовнішніх відносин Комісія поділяє свою компетенцію з Високим представником із зовнішньої політики і політики безпеки (ст. 27 ДЄС).

Комісія безпосередньо представляє ЄС у різного роду міжнародних організаціях, пов'язаних зі сферою природного газу (ст. 220 ДФЄС). Наприклад в Енергетичному співтоваристві.

Комісія може виступати посередником на міждержавних переговорах щодо постачання газу в третій державі. Наприклад, у 2009 р. і протягом 2014–2016 рр. вона виступала посередником на переговорах «Газпрому» та «Нафтогазу» щодо постачання газу на Україну і в ЄС.

Комісія також активно використовує механізми м'якого права під час просування відносин у газовій сфері з третіми країнами. Зокрема, йдеться про оформлення угод у формі меморандумів. Так, було укладено меморандуми про взаєморозуміння щодо співпраці у сфері енергетики з Україною (2005 і 2016 рр.).

У рамках ЄС за участі Комісії також створюються різні форуми для вирішення газових проблем *ad hoc*. Так, 9 лютого 2015 р. представники Австрії, Болгарії, Хорватії, Греції, Угорщини, Італії, Румунії, Словенії та Словаччини, а також віце-президент Європейської комісії з питань енергетики Союзу і комісар із дій у сфері клімату та енергетики провели перше засідання Групи високого рівня з газового постачання Центральної і Південно-Східної Європи (CESEC). Метою Групи високого рівня є створення дорожньої карти пріоритетної регіональної інфраструктури, підвищення ринкової інтеграції та сприяння диверсифікації поставок газу в регіон.

Рада ЄС завдяки своїй координуючій ролі також є основним гравцем в енергетичній сфері. Рада володіє законодавчими повноваженнями і вирішує ці питання разом з Європейським парламентом. Вона забезпечує координацію спільної економічної політики держав-членів і встановлює принципи спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗБП), які визначені Європейською Радою, і реалізує їх.

Рада – інститут ЄС, що представляє держави-члени, які і створюють її склад. Нині вона складається з 28 членів, якими є відповідні міністри за профілем, які збираються в різних формаціях (п. 6 ст. 16 ДЄС), однією з яких є Рада з питань транспорту, телекомунікацій і енергетики (ТТЕ) створена 2002 р. При Раді функціонує Робоча група з питань енергетики.

Рада виконує важливі функції і у зовнішньому аспекті забезпечення функціонування ринку природного газу ЄС. Рада, згідно рекомендаціям Комісії або Верховного представника союзу з питань закордонних справ і політики безпеки санкціонує початок переговорів та приймає для Комісії директиви щодо їхнього введення (п. 3 ст. 218 ДФЄС) [11].

Ключова функція Ради полягає у діяльності разом із Парламентом у сфері законодавчих повноважень (ст. 16 ДЄС), зокрема щодо актів у сфері природного газу.

Європейський Парламент діє в рамках звичайної законодавчої і іноді спеціальної законодавчої процедури щодо ухвалення актів у сфері природного газу (п. 2 ст. 194 ДФЄС). Більшість актів в енергетичній сфері ухвалюється саме через звичайну законодавчу процедуру, яка детально розписана в ст. 294 ДФЄС, і може передбачати проведення трьох читань аж до ухвалення узгодженого рішення Радою і Парламентом. У процесі прийняття Третього енергопакету з ініціативи Парламенту особливу увагу було приділено захисту прав споживачів.

Згода Парламенту необхідна в рамках процедури укладання міжнародних угод, встановленої ст. 218 ДФЄС, зокрема щодо енергетичної сфери. Зокрема, в ДФЄС особливо виділено угоди, що «охоплюють галузі, до яких застосо-

вується або звичайна законодавча процедура або спеціальна законодавча процедура, коли потрібна згода Європейського Парламенту» (§ V п. 6 ст. 218 ДФЄС), серед яких є енергетична політика, наприклад, щодо будівництва та реконструкції газотранспортних мереж, а також тих, що «при організації процедури співробітництва запроваджують окрему інституційну структуру» (§ III п. 6 ст. 218 ДФЄС), наприклад Енергетичне Співтовариство.

У складі Парламенту функціонують спеціальні комітети з питань енергетики: у 1994–1999 рр. – Комітет із досліджень, технологічного розвитку, енергетики, 1999–2004 рр. – Комітет із питань промисловості, зовнішньої торгівлі, наукових досліджень, енергетики, з 2004 р. – Комітет із питань промисловості, досліджень, енергетики. Відповідні комітети підготували кілька доповідей із питань природного газу, які зосередилися головним чином на темах внутрішнього енергетичного ринку і безпеки поставок.

Роль Європейської ради у сфері регулювання ринку природного газу є не менш значною. Вона надає Союзу «необхідні для його розвитку імпульси і визначає його загальні політичні орієнтири та пріоритети» (п. 1 ст. 15 ДЄС) і «визначає стратегічні інтереси та цілі Союзу» (п. 1 ст. 22 ДЄС) [3, с. 79].

Європейська Рада забезпечує формування єдиної та солідарної позиції ЄС у стратегічних питаннях спільних політик (п. 6. ст. 15 ДЄС), до яких, безумовно, належить і сфера енергетики. Що стосується зовнішньої дії, Європейська Рада загалом визначає інтереси і приймає рішення, наприклад, щодо конкретної країни або в таких тематичних сферах, як енергетика. Саме Європейська Рада ухвалює ключові акти загального характеру, що визначають напрями функціонування і діяльності інститутів ЄС на найближчу перспективу у сфері ринку природного газу. Так, Європейська Рада у березні 2015 р. імплементувала завдання створення Енергетичного Союзу в поточну діяльність ЄС, визначивши п'ять його вимірів, тісно пов'язаних між собою: енергетична безпека, солідарність і довіра; повністю інтегрований енергетичний ринок Європи; енергое-

фективність, яка сприяє поміркованості попиту; декарбонізація економіки, а також дослідження, інновації та конкурентоспроможність.

Роль Суду ЄС (далі – Суд) у сфері ринку природного газу полягає, з одного боку, у вирішенні спорів ЄС та інститутів із державами-членами та розгляді правомірності індивідуальних санкцій ЄС проти юридичних осіб, а з іншого – у тлумаченні норм права ЄС, яке дає поштовх для подальшої законодавчої ініціативи Комісії з реформування європейського законодавства.

Також за оскарженням рішень органів ЄС до Суду можуть звертатися і зацікавлені юридичні особи. Так, Національний нафтогазовий холдинг «Нафтогаз України» в березні 2017 р. оскаржив рішення Комісії щодо передачі в користування «Газпрому» 90% газопроводу OPAL як таке, що суперечить Директиві 2009/73, Договору до Енергетичної хартії та Договору про заснування Енергетичного співтовариства, порушує правила щодо конкуренції, підриває енергетичну безпеку України [9].

Різні органи Європейського Союзу також задіяні в реалізації завдань у рамках газового ринку. Так, у рамках звичайної законодавчої процедури, яка регулює більшість аспектів сфери природного газу, прийняття актів передбачає обов'язковість проведення Радою і Парламентом консультацій з Економічно-соціальним комітетом та Комітетом регіонів (п. 2 ст. 194 ДФЄС).

Координаційна група по газу підзвітна Комісії і координує безпеку заходів постачання природного газу між країнами-членами ЄС. Група також обмінюється інформацією про безпечність поставок із постачальниками, споживачами та країнами транзиту. Члени гру-

пи включають національні органи, Агентство по співпраці регуляторів енергетики (ACER), Європейську мережу операторів систем передачі (ENTSO-G), Енергетичне співтовариство, а також представників промисловості та асоціацій споживачів [12].

Висновки. Правовий механізм Євросоюзу побудований на взаємодії міжнародного договір-ного та інституційного механізмів. Останні є під-системами єдиної системи правового регулюван-ня інтеграційних процесів в Євросоюзі. Зокрема, важливу роль у забезпеченні функціонування ринку природного газу Європейського Союзу відіграє його інституційна структура. Вона загалом базується на структурі інститутів, органів та установ ЄС. Самі по собі тенденції в ЄС щодо консолідації національних компетенцій у сфері регулювання енергетики в рамках повноважень інститутів ЄС зумовлені життєво важливою не-обхідністю розроблення і впровадження норма-тивно-правових механізмів, як у рамках Союзу, так і за його територіальними межами .

Інституційна структура, яка здійснює ре-гулювання різних аспектів ринку природного газу ЄС, є багатовимірною. Мова йде про по-єднання юридично обов'язкових механізмів, що безпосередньо працюють у рамках системи інститутів та органів ЄС, а також механізмів добровільної співпраці некомерційних асоціа-цій і об'єднань, які засновуються за підтримки Комісії. Ця структура є, по суті, чотирьохрів-невою: на верхньому щаблі знаходяться інсти-тути ЄС, далі – органи ЄС, установи ЄС і на четвертому рівні – прямо не інституціоналізо-вані в структурі ЄС добровільні об'єднання учасників ринку природного газу ЄС.

Анотація

У статті розглянуто інституційний механізм Європейського Союзу, який відіграє важливу роль у регулюванні інтеграційних процесів у різних сферах, які визначені в документах. Досліджено інституційний механізм Євросоюзу у сфері природного газу, особливості якого визначе-ні на основі статутних документів та актів вторинного права Євросоюзу. Особлива увага при-ділена інститутам Європейського Союзу, які задіяні в функціонуванні ринку природного газу.

Ключові слова: інституційний механізм Європейського Союзу, Європейський парламент, Комісія ЄС, Рада ЄС, Європейська Рада, Суд Європейського Союзу.

Анотація

В статье рассмотрен институциональный механизм Европейского Союза, который играет важную роль в регулировании интеграционных процессов в различных сферах, определенных в документах. Исследован институциональный механизм Евросоюза в сфере природного газа, особенности которого определены на основе уставных документов и актов вторичного права Евросоюза. Особое внимание уделено институтам Европейского Союза, которые задействованы в функционировании рынка природного газа.

Ключевые слова: институциональный механизм Европейского Союза, Европейский парламент, Комиссия ЕС, Совет ЕС, Европейский Совет, Суд Европейского Союза.

Akhmetov R.R. Features of institutional mechanism of the natural gas market in the European Union

Summary

The article deals with the institutional mechanism of the European Union, which plays an important role in the regulation of integration processes in various areas defined in the documents. The institutional mechanism of the European Union in the field of natural gas, the peculiarities of which are determined on the basis of statutory documents and acts of secondary law of the European Union are investigated. Particular attention is paid to the institutes of the European Union that are involved in the operation of the natural gas market.

Key words: institutional mechanism of the European Union, the European Parliament, the EU Commission, the EU Council, the European Council, the Court of the European Union.

Список використаних джерел:

1. Гердеген М. Європейське право / М. Гердеген. – К.: КІС, 2008. – 528 с.
2. Европейский Союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин, перев. А.О. Четверико. – М., 2008. – 698 с.
3. Європейське право. Право Європейського союзу. Підручник у трьох книгах. Кн. 1. / За ред. В.І. Муравйова. – К.: Ін Юре, 2015. – 312 с.
4. Право Европейского союза. Учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Норма, 2009. – 698 с.
5. Европейское право. Учебник для вузов / Под ред. Л. Энина. – М.: Норма, 2008. – 960 с.
6. Посельський В. Конституційний устрій Європейського Союзу / В. Посельський. – К.: Таксон, 2005. – 136 с.
7. Право Європейського Союзу [Навчальний посібник] / За ред. Р. Петрова. – К.: Істина, 2010. – 376 с.
8. Право Європейського Союзу. Підручник / За ред. В.І. Муравйова. – К.: Юрінком, 2011. – 704 с.
9. Новини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.naftogaz.com>
10. Топорнин Б.Н. Европейское право. Учебник / Б.Н. Топорнин. – М.: Норма, 1998. – 456 с.
11. Andoura S., Hancher L., van der Woude M. Towards a European Energy Community: A Policy Proposal. – Paris: Notre Europe, 2010. – P. 13.
12. Gas Coordination Group. Rules Of Procedure (2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/rop_of_the_gcg.pdf.