

УДК 351.824.11

**С.М. ГРУДНИЦЬКА,**

докт. юрид. наук, проф., Інститут економіко-правових досліджень НАН України

**Л.Д. РУДЕНКО,**

канд. юрид. наук, доц., Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

## ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОПЕРАТОРІВ ПІДЗЕМНИХ ГАЗОСХОВИЩ

*Ключові слова:* ринок природного газу, підземне сховище газу, оператор газосховищ, транзит, газовий хаб, конкуренція, стратегічні інтереси, національні інтереси

У зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на національному ринку природного газу за останні роки відбулися докорінні перетворення, які суттєво змінили господарсько-правові засади діяльності учасників ринку природного газу, правовий статус та компетенцію існуючих суб'єктів господарювання та запровадили нових суб'єктів – операторів газосховищ.

Україна має одну з найпотужніших в Європі мереж підземних сховищ газу. На сьогодні ПАТ «Укртрансгаз» експлуатує 12 підземних сховищ газу. Загальна активна місткість підземних газових сховищ (надалі – ПСГ) становить 31 млрд. куб. м [1]. Питома вага активної місткості українських ПСГ у Європі становить 20 %, а за обсягами зберігання активного газу Україна посідає третє місце у світі і друге в Європі [2].

Наявність такої конкурентної переваги є одним із найсуттєвіших аргументів для збереження великого обсягу транзиту газу нашою територією, недопущення запуску магістрального газопроводу «Північний потік-2». В результаті будівництва газопроводу «Північний потік-2» Україна втратить щорічний дохід від транзиту російського газу в розмірі близько 2 млрд. доларів [3].

У стратегічному плані в Україні існують усі передумови для створення на базі ПСГ

Східноєвропейського газового хабу. Але створення хабу передбачає повну лібералізацію національного ринку природного газу, налагодження взаємодії між операторами української газотранспортної системи та операторами газотранспортних систем суміжних країн ЄС. Складність реалізації поставленого завдання обумовлена необхідністю виключення ПАТ «Газпром» з відносин між українським оператором газотранспортної системи та операторами газотранспортних систем суміжних країн ЄС та збереження достатньо великого обсягу транзиту російського газу територією України. В умовах гібридної агресії Російської Федерації щодо України та її планів на запуск альтернативних магістральних газопроводів в обхід України, її великими лобістськими можливостями щодо окремих країн ЄС, запуск діяльності ПСГ як самостійного суб'єкта господарювання, залучення для роботи на вітчизняних ПСГ європейських газотрейдерів є питанням енергетичної та національної безпеки України. Необхідною складовою такого процесу є запровадження відповідних господарсько-правових механізмів діяльності ПСГ: державне регулювання діяльності природної монополії; забезпечення контролю ліцензійної діяльності, забезпечення проведення цінової і тарифної політики; сприяння розвитку конкуренції на ринку природного газу; сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів держави, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів (послуг), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій.

Питання діяльності нафтогазового комплексу України досліджувалися як представниками економічної науки С.В. Груб'яком [4], Ю.В. Дзядикевичем [5], Н.Б. Писарем [6], В.А. Рамазановим [7], Р.С. Юхимцевим [8], так і представниками юридичної науки та науки з державного управління. Питання управління газотранспортною системою та адміністративно-правового регулювання у цій сфері досліджувалися О.Г. Дзьобою, Н.П. Струком

[9], Я.Г. Вороніним [10], міжнародно-правового регулювання у сфері енергетики – С.Д. Білоцький, О.О. Грінченко [11], цивільно-правових засад діяльності у нафтогазовій сфері – Ю.А. Слюсаренко [12], правове регулювання господарської діяльності в нафтогазовому комплексі – А.Ю. Кожевников [13]. Проте питання особливостей правового статусу операторів газосховищ авторами досліджено фрагментарно.

Виходячи з викладеного, метою дослідження є уточнення правового статусу операторів газосховищ у контексті євроінтеграційних процесів та необхідності захисту національних інтересів на глобальному ринку енергетичних ресурсів.

Правову основу діяльності операторів газових сховищ складають міжнародно-правові акти, право ЄС та національне законодавство.

До числа міжнародно-правових актів, що стосуються діяльності ПСГ, відносяться Європейська енергетична хартія 1991 року [14] та Договір до Енергетичної Хартії та Заключний акт до неї. Європейська енергетична хартія не має обов'язкової сили. У той же час, Договір до Енергетичної хартії передбачає зобов'язання щодо зменшення перешкод конкуренції в енергетичному секторі; заходи щодо полегшення транзиту енергетичних матеріалів і продуктів; зобов'язання щодо заохочення припливу капіталу в енергетичний сектор. Також у Договорі передбачена переважна сила норм ГАТТ над нормами про торгівлю, що містяться в Договорі до Енергетичної хартії.

У контексті права ЄС діяльність ПСГ регулюється Договором про заснування Енергетичного Співтовариства, до якого Україна приєдналася у 2011 році. Основною метою Енергетичного Співтовариства є підвищення енергетичної безпеки Південно-Східної Європи.

Слід зазначити, що Угода про асоціацію з ЄС передбачає гармонізацію національного енергетичного законодавства з вимогами права ЄС. В цілому ЄС використовує різні механізми розширення зони застосування власного енергетичного законодавства. Це так звані

«зонтичні угоди», інструменти «м'якого права», інструменти «твердого права», починаючи адаптацію правових систем сусідніх держав звичайно з більше м'яких і переходячи до більше твердих інструментів «експорту acquis» [11, с.70].

Фактично, на теперішній час у національне законодавство екстраполюється Третій енергетичний пакет, який було прийнято 23.03.2009 року. Він складається з п'яти документів: 1) Регламент ЄС № 713/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13.07.2009 р., що засновує Агентство з питань співробітництва регуляторів у сфері енергетики (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER); 2) Регламент ЄС № 714/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13.07.2009 р. про умови доступу до мереж транскордонних обмінів електроенергією, що скасовує Регламент ЄС № 1228/200332; 3) Регламент ЄС № 715/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13.07.2009 р. про умови доступу до мереж транспортування природного газу, що скасовує Регламент ЄС № 1775/200533; 4) Директива 2009/72/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13.07.2009 р. щодо спільних правил для внутрішнього ринку електроенергії, що скасовує Директиву 2003/54/ЄС34 (далі – III електроенергетична директива); 5) Директива 2009/73/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13.07.2009 р. щодо спільних правил для внутрішнього ринку природного газу, що скасовує Директиву 2003/55/ЄС35 (далі – III газова директива) [11, с.72].

Найбільший блок змін третьої газової Директиви щодо діяльності ПСГ міститься в ст.17–23, які передбачають відокремлення систем зберігання газом, володіння необхідними ресурсами, незалежними кадрами та менеджментом, повноваженнями, юридичною самостійністю. Третьою газовою директивою передбачено створення регуляторів газових ринків, які одержують право контролю за перевантаженнями в мережі, будівництвом потужностей з транспортування, контролю за доступ до транспортних мереж

незалежних компаній, розподіл прав власності і моделі управління в інтегрованих компаніях; створення умов, що сприятимуть розширенню вторинної торгівлі транспортними потужностями і ПСГ; перепродаж зарезервованих потужностей; досягнення прозорості ринку шляхом забезпечення публічного доступу до інформації щодо обсягів поставок, попиту, наявності транспортних потужностей, структури тарифів тощо.

Дослідження процесу імплементації вимог третьої газової Директиви вказує на декілька проблемних питань: відсутність очікуваного ефекту після запровадження лібералізації газового ринку, що є характерним для більшості країн Східної Європи, які були у соціалістичному таборі; гібридна війна РФ проти України внаслідок протилежних геостратегічних інтересів на глобальному енергетичному ринку у РФ, ЄС та України.

Порядок лібералізації національного газового ринку та впровадження вимог Енергетичного співтовариства затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 року. План заходів з реформування газового сектора узгоджений з Всесвітнім Банком та Секретаріатом Енергетичного Співтовариства план заходів [16]. План реформування газового сектора передбачає виконання більше тридцяти заходів. Згідно з вказаним планом заходів прийнято новий Закон України «Про ринок природного газу». Постановою Кабінету Міністрів України від 01.07.2016 року «Про відокремлення діяльності з транспортування та зберігання (закачування, відбору) природного газу» передбачено план реструктуризації ПАТ «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» з метою відокремлення діяльності з транспортування та зберігання (закачування, відбору) природного газу [17]. Згідно з планом реструктуризації передбачено створення ПАТ «Підземні газосховища України», 100 відсотків акцій якого перебувають у державній власності та повноваження з управління корпоративними правами держави у статутному капіта-

лі якого здійснює Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. Предметом діяльності зазначеного товариства буде управління ПСГ, що не підлягають приватизації та обліковуються на балансі ПАТ «Укртрансгаз», відповідно до плану дій щодо ефективного використання підземних сховищ природного газу та управління ними.

На Міністерство енергетики та вугільної промисловості України було покладено зобов'язання затвердити статут та положень про наглядову раду та правління з урахуванням плану дій щодо корпоративного управління оператора газосховищ до 01.08.2017 року. Але у зв'язку з тим, що Арбітражний інститут Торгової палати Стокгольма переніс граничні терміни винесення рішення у справі між НАК «Нафтогаз» і компанією «Газпром» щодо контракту на транспортування російського газу до Європи територією України тільки до кінця 2018 року будуть підготовлені висновки щодо моделі управління компанії ПАТ «Підземні газосховища України». У той же час, постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 30.09.2015 року затверджено Кодекс газосховищ та критерії, згідно з якими до певного газосховища застосовується режим договірного доступу або режим регульованого доступу [18].

Аналіз застосування нових правил на газовому ринку вказує на відсутність де-факто реальної конкуренції, низький рівень відкритості газового ринку для третіх осіб. Оператор газосховища може проводити дискримінаційну політику з доступу суб'єктів господарювання до ПСГ, фактично залишається існування вертикально-інтегрованих підприємств. Принципи використання ПСГ, закладені в Законі України «Про ринок природного газу» не захищають їх від зовнішнього контролю. Процеси прийняття регуляторних актів у сфері енергетики закриті від громадськості. Обов'язкові процедури, передбачені Законом України «Про засади дер-

жавної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо підготовки аналізу регуляторного впливу (ст.8 Закону) та оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій (ст.9 Закону), не реалізуються.

У той же час, слід відмітити позитивні сторони. Зокрема, ПАТ «Укртрансгаз» відкрито інтернет-платформу, на якій можна відстежити загальні цифри накопичення газу у ПСГ, що, безумовно, є елементом прозорості ринку природного газу. Згідно з наказом Енергетичної митниці Державної фіскальної служби від 01.06.2017 року ПАТ «Укртрансгаз» надано дозвіл на відкриття та експлуатацію митного складу на базі українських ПСГ. Створення такого складу дозволяє компаніям, в тому числі іноземним, зберігати газ на території України протягом 1095 днів без сплати будь-яких податків і митних зборів при подальшому транспортуванні природного газу з території України. Таким чином, в українському законодавстві усунені всі правові бар'єри для надання нерезидентам послуг із зберігання природного газу в ПСГ [19].

Слід зазначити, що аналогічні проблеми мали і інші країни Східної Європи, зокрема Чехія та Сербія [8, с.115–116]. Наприклад, станом на 2009 рік рівень відкритості газового ринку в Сербії для третіх сторін склав лише 4%. Хоч юридично майже 85% споживачів (окрім населення) отримали статус кваліфікованих, фактично скористатись цим статусом було неможливо. Тим не менш, навіть якщо частка кваліфікованих клієнтів була б вищою, це не призвело б до якихось кардинальних змін, оскільки на ринку Сербії була відсутня реальна конкуренція серед постачальників [8, с.116]. У той же час, за даними Європейської комісії, рівень відкритості ринків складає: в Німеччині – 100%, Великій Британії – 100%, Італії – 96%, Фінляндії – 90%, Ірландії – 75%, Іспанії – 67%, Австрії – 49%, Швеції – 47%, Нідерландах – 45% [13, с.101].

Досвід країн Східної Європи, які належали до колишнього соціалістичного табору, вка-

зує на те, що формальне впровадження третього енергетичного пакету ЄС у національне законодавство не гарантує відкриття ринку, залучення інвестицій у енергетичний сектор, зниження вартості на енергоносії. Істотну роль відіграє запровадження адекватних господарсько-правових механізмів: визначення зрозумілої та адекватної методики формування тарифів на послуги ПСГ; забезпечення умов прозорості функціонування ринку; запровадження методики визначення вартості основних активів та їх амортизації, диверсифікації джерел надходження природного газу (вирішення проблеми залежності від одного джерела імпорту газу з РФ) й попередження можливості зловживання монополієм становищем ПАТ «Підземні газосховища України», який залишатиметься природним монополістом. Без вирішення вказаних питань неможливо лібералізувати ринок природного газу.

Наступною проблемою є конфлікт геостратегічних інтересів на ринку енергетичних ресурсів між РФ та ЄС. За слушною думкою старшого наукового співробітника британського Королівського інституту міжнародних відносин (Chatham House) Джеймса Шерра – сьогодні «Україна затиснута між вимогами Європейського Союзу та Росії» [20].

Фактично, видобування природного газу та його постачання із РФ до країн ЄС представляє єдиний технологічний процес. За умов нормального партнерства РФ, Україна та ЄС зацікавлені у співробітництві та стабільному транзиті газу територією України. Але РФ не зацікавлена у лібералізації газових ринків Європи, диверсифікації джерел постачання. Вихід РФ з Договору до Енергетичної Хартії став прямим свідченням цих намірів, які у 2009 року були підкріплені ініціативою РФ під назвою «Концептуальний підхід до нової правової бази міжнародного співробітництва у сфері енергетики (цілі і принципи)», спрямованою на зміну пріоритетів Договору до Енергетичної хартії, і розробленою в інтересах вертикально-інтегрованих російських

компаній і без врахування прав споживачів [21, с.28]. РФ намагається встановити контроль над газотранспортною системою та системою ПСГ України, загальмувати адаптацію законодавства України до права ЄС. Як представляється, Україна повинна поставити власні стратегічні завдання як гравець на глобальному енергетичному ринку та знайти відповідні міжнародно-правові та внутрішні інструментарії забезпечення власних інтересів у сфері енергетики. При цьому слід зазначити, що далеко не завжди національні інтереси співпадають з інтересами окремих країн ЄС. Яскравим прикладом є неоднозначна позиція більшості країн ЄС щодо будівництва «Північного потоку-2».

До стратегічних інтересів України доцільно віднести подолання енергетичної залежності від РФ, створення на базі ПСГ Східноєвропейського газового хабу, будівництва LNG- і CNG-терміналів та диверсифікації країн-постачальників; кардинальна зміна архітектури транзиту газу територією України (споживачі ЄС будуть отримувати газ від постачальника ВАТ «Газпром» на кордоні РФ-Україна з одночасним укладанням контрактів на транзит з українським газотранспортним оператором, що поглибить співпрацю в рамках Україна-ЄС і ліквідує двосторонній формат РФ-ЄС з переходом до тристороннього РФ-Україна-ЄС).

Інструментарієм забезпечення стратегічних інтересів України є реформування внутрішнього законодавства та реальне впровадження третього енергетичного пакету ЄС у національне законодавство, відстоювання власних інтересів у СОТ щодо збереження транзиту російського газу територією України шляхом застосування процедур вирішення спорів Dispute Settlement Understanding, налагодження стратегічного партнерства між США та Україною у енергетичному секторі, збереження політичної підтримки України з боку ЄС та США, постійна робота з інституціями ЄС та США щодо збереження та мож-

ливого розширення санкцій щодо РФ в енергетичній сфері, зокрема, нівелювання можливості будівництва газопроводів в обхід України.

Таким чином, проведено дослідження вказує на наявність двох факторів, пов'язаних з діяльністю ПАТ «Підземні газосховища України» та захистом національних інтересів на європейському енергетичному ринку, внутрішнього та зовнішнього. Внутрішній фактор обумовлений недосконалістю реалізації основних положень Закону України «Про ринок природного газу України», а саме визначенням зрозумілої та адекватної методики формування тарифів на послуги ПСГ; забезпеченням умов прозорості функціонування ринку ПСГ; запровадженням методики визначення вартості основних активів та їх амортизації, диверсифікацією джерел надходження природного газу (вирішення проблеми залежності від одного джерела імпорту газу з РФ) й попередженням можливості зловживання монополієм ПАТ «Підземні газосховища України», який залишатиметься природним монополієм. Зовнішній фактор пов'язаний з конфліктом геостратегічних інтересів на ринку енергетичних ресурсів між РФ та ЄС. В ситуації, що склалася, Україні доцільно визначити власні стратегічні інтереси на глобальному ринку енергетичних ресурсів та використати весь можливий інструментарій для їх досягнення.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Сайт ПАТ «Укртрансгаз». URL: <http://utg.ua/utg/gts/underground-gas-storages.html>.
2. Сторчак С. О., Заєць В. О. Підземні сховища газу України – надійна основа для створення Східноєвропейського газового хабу // Нафтогазова галузь України. 2016. № 3. С. 24–25.
3. Реформа корпоративного управління «Нафтогазом» буде аргументом для Європи

відмовити Росії в будівництві «Північного потоку-2». URL: <http://ukranews.com/news/191651.Reforma-korporativnogo-upravleniya-Neftegazom-budet-argumentom-dlyaEvropi-otkazat-Rossii-v-stroitelstve-Severnogo-potoka-2.uk>.

4. Груб'як С. В., Навольська Н. В. Напрями підвищення ефективності функціонування газотранспортної системи України в сучасних умовах // Інноваційна економіка. 2011. № 4. С. 9–16.

5. Дзядикевич Ю. В. Енергетична безпека України та її складові // Інноваційна економіка. 2014. № 6 (55). С. 5–13

6. Рамазанов В. А. Розроблення концепції створення на території України східноєвропейського газового вузла (хаба) і співпраці з країнами ЄС у сфері транзиту природного газу // Стратегія розвитку України в умовах глобальної інтеграції : Матеріали VII міжнародної наук.-практ. конф. (м. Сімферополь-Ялта, 17–21 грудня 2013 р.). Сімферополь-Ялта, 2013. С. 31–33.

7. Писар Н. Б. Проблеми і перспективи розвитку економіки газового сектору : монографія. Івано-Франківськ : Видавець Віктор Дяків, 2012. 186 с.

8. Юхимець Р. С. Іноземний досвід трансформації газових ринків: перспективи та загрози для України // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Серія. Економічні науки. 2014. № 5–6 (76–77). С. 113–124.

9. Дзьоба, О. Г., Струк Н. П. Управління газотранспортною системою України: нові виклики часу // Науковий вісник Івано-Франківськ. нац. техн. ун-ту нафти і газу. Серія Економіка та управління в нафтовій і газовій промисловості. 2014. № 2. С. 16–21.

10. Воронін Я. Г. Аналіз адміністративно-правового регулювання вітчизняної нафтогазової галузі // Актуальні проблеми держави і права. 2016. Вип. 76. С. 23–29.

11. Білоцький С., Гріненко О. Енергетичне співтовариство, Третій енергетичний пакет ЄС і правове регулювання альтернативної

енергетики // Український часопис міжнародного права. 2012. № 1. С. 69–76.

12. Слюсаренко Ю. А. Правовий статус юридичних осіб нафтогазового комплексу України (цивільно-правові аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. К., 2008. 29 с.

13. Кожевников А. Ю. Регулювання господарської діяльності в нафтогазовому комплексі України // Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 9. С. 106–119.

14. Заключний документ Гаазької конференції з Європейської енергетичної хартії : від 17.12.1991. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_061](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_061).

15. Договір до Енергетичної Хартії та Заключний акт до неї : від 17.12.1994. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_056](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_056).

16. Питання реформування газового сектору : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 375р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/375\(2015%D1%80\)](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/375(2015%D1%80)).

17. Про відокремлення діяльності з транспортування та зберігання (закачування, відбору) природного газу : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2016 року № 496. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/496-2016-%D0%BF>.

18. Кодекс газосховищ та критерії, згідно з якими до певного газосховища застосовується режим договірної доступу або режим регульованого доступу : постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : від 30.09.2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/z1380-15>.

19. Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства фінансів України: наказ Міністерства фінансів України від 27.02.2017 № 292. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0387-17>.

20. Стан відносин України з ЄС є руйнівним. URL: <http://www.kyivpost.ua/>

politics/article/dzhejms-sherr-stanvidnosin-ukrayini-z-yes-ye-rujnivnim-37161.html.

21. Ісаєва І. М. Стратегічні пріоритети з розвитку національної системи нафтогазо-

трубопровідного транспорту // Scientific Journal «ScienceRise». 2015. № 1/1 (6). URL: <http://journals.uran.ua/sciencerise/article/view/35857/32884>.

*Грудницька С. М., Руденко Л. Д. Щодо правового регулювання діяльності операторів підземних газосховищ // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 52–58. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_4\\_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_10.pdf)*

Уточнено правовий статус оператора газосховищ у контексті євроінтеграційних процесів та необхідності захисту національних інтересів на глобальному ринку енергетичних ресурсів. Визначено, що оператором газосховищ є природний монополіст ПАТ «Підземні газосховища України». Виокремлено зовнішні та внутрішні фактори, пов'язані з діяльністю ПАТ «Підземні газосховища України» та захистом національних інтересів на європейському енергетичному ринку. Запропоновано перелік стратегічних інтересів України на глобальному енергетичному ринку та інструментарій щодо їх забезпечення.

\*\*\*

*Грудницкая С.Н., Руденко Л.Д. О правовом регулировании деятельности операторов газовых хранилищ*

Уточнен правовой статус оператора газовых хранилищ в контексте евроинтеграционных процессов и необходимости защиты национальных интересов на глобальном рынке энергетических ресурсов. Определено, что оператором газового хранилища является естественный монополист ПАО «Подземные газохранилища Украины». Выделены внешние и внутренние факторы, связанные с деятельностью ПАО «Подземные газохранилища Украины» и защитой национальных интересов на европейском энергетическом рынке. Предложен перечень стратегических интересов Украины на глобальном энергетическом рынке и инструментарий по их обеспечению.

\*\*\*

*Hrudnytska S.M., Rudenko L.D. About Legal Regulation of Activity Of Operators of Gas Storages*

The article clarifies the legal status of the gas storage operator in the context of Euro integration processes and the need to protect national interests in the global energy market. It is determined that the operator of the gas storage is the natural monopolist of the Public Stock Company «Underground gas storage facilities of Ukraine». The external and internal factors associated with the activities of the Public Stock Company «Underground gas storage in Ukraine» and the protection of national interests in the European energy market are singled out. A list of strategic interests of Ukraine in the global energy market and tools for their provision are offered.