

УДК 342

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.02.05>

Цибка Андрій Анатолійович,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України
ORCID 0000-0003-1161-8204
a.tsybka@gmail.com

ЕНЕРГЕТИЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація

Метою статті є окреслення загального підходу до розуміння енергетичної політики України у контексті конституційної теорії та дослідження її основних конституційно-правових засад.

Наукова новизна статті полягає у формуванні єдиного підходу до розуміння енергетичної політики в теорії конституційного права, структуруванні та встановленні зв'язків з дотичними поняттями.

Висновки. У конституційно правовому розумінні енергетичну політику доцільно розглядати в якості однієї з основних складових енергетичної безпеки держави, яка (енергетична політика) охоплює енергетичну стратегію, внутрішню і зовнішню енергетичну політику, а також енергетичну дипломатію, як основний інструмент здійснення зовнішньополітичної діяльності у цій сфері.

Спрямованість енергетичної політики держави на максимальне підвищення енергетичної незалежності та захист енергетичних інтересів має також враховувати ряд конституційних засад та принципів, які значною мірою впливають на формування такої політики, як то визнання людини найвищою соціальною цінністю, дія принципу верховенства права, забезпечення екологічної безпеки, превалювання мирного вирішення проблем та співробітництва у сфері зовнішньополітичної діяльності України.

Ефективне здійснення енергетичної політики, в свою чергу, залежить від вдалої співпраці та взаємодії Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, які мають ключові повноваження у цій сфері відповідно до Конституції України.

Ключові слова: енергетична політика, енергетична безпека, енергетична незалежність, енергетична дипломатія.

Tsybka Andrii A.,
postgraduate student,
Institute of the Legislation of the
Verkhovna Rada of Ukraine
ORCID 0000-0003-1161-8204
a.tsybka@gmail.com

ENERGY POLICY OF UKRAINE: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS

Abstract

The purpose of this article is to outline a general approach to understanding the energy policy of Ukraine in the context of the constitutional theory and consider its main constitutional and legal principles.

Scientific novelty of the paper is to form a unified approach to understanding energy policy in the theory of constitutional law, as well as to structure and establish relationships with related concepts.

Conclusions. In the constitutional sense, it is appropriate to consider energy policy as one of the main components of the energy security of the state, which (energy policy) covers the energy strategy,

internal and external energy policy, as well as energy diplomacy as the main tool for foreign policy activities in this area.

The intentions of the energy policy of the state to maximize energy independence and the protection of energy interests should also take into account a number of constitutional principles, that greatly influence the formation of such policies, such as the recognition of the highest social value of the person, the rule of law, the provision of environmental safety, the prevalence of peaceful problem solving and cooperation in the field of foreign policy of Ukraine.

Effective implementation of energy policy depends on the successful cooperation and interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine, which have key powers in this area in accordance with the Constitution of Ukraine.

Key words: energy policy, energy security, energy independence, energy diplomacy.

Постановка проблеми. Енергетична політика України та шляхи її впровадження мають ключове значення для забезпечення енергетичної безпеки нашої країни. Вона має враховувати енергетичні інтереси населення в короткостроковій та довгостроковій перспективах, наявні економічні, політичні та соціальні обставини, екологічний фактор та багато інших чинників.

З огляду на це, важливе значення має формування єдиного комплексного підходу в межах конституційного права, який би визначив, що саме слід розуміти під енергетичною політикою України, на які базові засади конституційного права вона має спиратися, та окреслив загальну систему суміжних понять.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями енергетичної політики та дотичних сфер займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як Ю. Ващенко, І. Жукова, Ю. Маковій, І. Манжул, А. Текеєв, Я. Турчин, проте за конституційним напрямком такі дослідження зустрічаються досить рідко. Водночас загальну теоретичну основу наукової розробки питання державної політики склали праці таких українських вчених: В. Б. Авер'янов, В. С. Журавський, О. М. Клименко, О. Л. Копиленко, В. К. Мамутов, А. О. Селіванов, В. М. Селіванов, О. Ю. Тодика, Ю. О. Фрицький та інші.

Метою статті є окреслення загального підходу до розуміння енергетичної політики України у контексті конституційної теорії та дослідження її основних конституційно-правових засад.

Виклад основного матеріалу. Енергетичну політику часто визначають як безпосередню та невід'ємну складову енергетичної безпеки держави, рушійний фактор в системі забезпечення її національної безпеки.

З огляду на важливість енергетики для економіки в цілому, розробка та впровадження енергетичної політики має проходити в руслі єдиної національної політики, оскільки є складовою останньої [1, с. 109–110].

Активний інтерес до енергетичної політики та її розвиток пов'язують із нафтовим ембарго 1973 року, коли арабські країни відмовилися постачати нафту країнам, які підтримали Ізраїль у ході Війни Судного дня. Внаслідок цього стрімко зросли ціни на нафту, а вказані події звернули увагу на проблему залежності економіки від постачання енергоресурсів у країну.

Однією з передових країн у плані розвитку енергетичної політики з тих пір і до сьогодні є США, а тому доцільно використати в якості прикладу їх досвід.

Так, першим кроком на шляху до формування нового підходу до енергетичної політики у США стало прийняття закону про реорганізацію енергії у 1974 році, який розмежував питання використання мирного атому від виробництва ядерної зброї [2].

Основними ж цілями енергетичної політики в США з 1970-х років були: гарантування безпечного постачання енергії, збереження енерговитрат на низькому рівні для задоволення потреб зростаючої економіки, і захист навколишнього середовища при виробленні та споживанні енергії. У доповіді за вересень 2016 року Служба досліджень Конгресу окреслила такі політичні цілі: 1) консервування енергії та енергоефективність; 2) внутрішнє постачання викопного палива; 3) ціни на нафту і бензин; 4) генерація електроенергії; 5) використання відновлюваної енергії [3].

Наразі енергетична політика у США включає урядові заходи на рівні всієї країни,

штату або на місцях, що пов'язані з виробництвом, розподілом та споживанням різних джерел енергії, включаючи викопні види палива, такі як вугілля, нафта та природний газ, а також відновлювані джерела енергії, такі як сонячна, вітряна, ядерна та гідроелектростанції [4].

У зв'язку з цим слід зазначити, що одним із основних елементів будь-якої енергетичної політики є ті цілі, яких країна має досягти у цій сфері за певний проміжок часу. Інколи такі цілі розглядають окремо, зазвичай використовуючи поняття «енергетична стратегія», проте, на нашу думку, вони нерозривно пов'язані і складають одне ціле. За аналогією можна зазначити, що вони являють сукупність стратегії (яких цілей ми маємо досягти) та тактики або політики (яким чином ми будемо досягати цих цілей). З огляду на це, ми будемо застосувати широке тлумачення енергетичної політики, яка включатиме і енергетичну стратегію.

І. Манжул, розглядаючи досвід забезпечення енергетичної безпеки США, зазначає, що в першу чергу національна енергетична політика США спрямована на забезпечення енергетичної незалежності країни. Одне із трактувань енергетичної незалежності США належить президенту Р. Ніксону, який у листопаді 1973 року у плані «Проект незалежності» визначив її як ситуацію, за якою внутрішнє виробництво енергії є достатнім для того, щоб задовольнити власні потреби в енергії незалежно від зовнішніх джерел [5, с. 38].

Основні цілі, які поставила перед собою Україна у сфері енергетики та яких має досягти до 2035 року, викладені в документі «Енергетична стратегія України на період до 2035». Відповідно до нього енергетична стратегія являє стратегічні орієнтири розвитку енергетики та суміжних галузей [6]. Таким чином, енергетична стратегія окреслює цілі за певний період часу, які мають бути досягнуті шляхом здійснення енергетичної політики. Проте нас в першу чергу цікавить конституційний базис цих цілей, який закріплений в Основному Законі держави.

Звісно, що виходячи з положень статті 17 Конституції України, яка визначає забезпечення економічної безпеки однією з найважливіших функцій держави, саме питання забезпечення енергетичної безпеки відіграє

ключове значення та основне завдання енергетичної політики.

При цьому, необхідно враховувати і інші положення, які значною мірою впливають на формування та здійснення енергетичної політики: визнання людини найвищою соціальною цінністю (ст. 3), дія принципу верховенства права (ст. 8), забезпечення екологічної безпеки (ст. 16), спрямування зовнішньополітичної діяльності України на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права (ст. 18).

Важливе значення в цьому контексті мають також і конституційні права, зокрема, право на достатній життєвий рівень (ст. 48). Наразі науковці обґрунтовують, що таке право включає і право на забезпечення державою доступу людям до енергетичних послуг, що є важливою та необхідною складовою як мінімум комфортного життя на сьогодні.

До основних завдань та цілей енергетичної політики відносять також боротьбу з енергетичною бідністю. Наприклад, такі положення закріплені на рівні Європейського Союзу, а відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» сфера енергетики відноситься до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Крім того, імплементація основних вимог енергетичного законодавства України до законодавства ЄС є зобов'язанням України згідно з Протоколом про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, ратифікованим Законом України № 2787-VI від 15.12.2010 р. [7, с. 34].

На законодавчому рівні основні напрями державної політики з питань енергетичної безпеки були закріплені у статті 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 2003 року, якими визначались: забезпечення енергетичної безпеки на основі сталого функціонування і розвитку паливно-енергетичного комплексу, в тому числі послідовного і активного проведення політики енергозбереження та диверсифікації джерел енергозабезпечення [8]. Однак, на заміну цьому Закону у 2018 році прийнято Закон «Про національну безпеку України» [9],

який, на жаль, взагалі не торкається питань енергетичної безпеки.

Пріоритети та принципи державної політики у відповідних сферах визначає Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [10]. Зокрема, у статті другій цього Закону закріплені основні принципи внутрішньої і зовнішньої політики, якими, зокрема, є: безумовне додержання Конституції України, забезпечення в Україні прав і свобод людини і громадянина, забезпечення соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, забезпечення верховенства права, економічної і політичної незалежності держави, захисту її національних інтересів тощо.

Крім того, вказаний Закон окремо виділяє принципи для внутрішньої та зовнішньої політики. Необхідність такого розподілу також визначається у статті 18 Конституції України, яка містить специфічні засади саме зовнішньополітичної діяльності. Відповідно до цієї статті зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права.

У сфері енергетичної безпеки України це означає, що держава має забезпечувати енергетичні інтереси також шляхом міжнародного співробітництва та співпраці. У сучасних умовах практично жодна окремо взята країна не може забезпечити власну енергетичну безпеку без допомоги інших країн, а тому вирішення цих питань має відбуватися на міжнародному рівні.

З огляду на вищенаведені законодавчі положення, нам також доцільно виділити у сфері енергетичної політики два різновиди: внутрішню та зовнішню, оскільки вони мають як власні специфічні цілі, такі і різняться за суб'єктами впровадження та засобами досягнення поставлених цілей.

Більш детально засади внутрішньої енергетичної політики визначені у статті 7 цього Закону, яка загалом стосується внутрішньої політики в економічній сфері. Так, в енергетичній сфері до основних засад, передбачених у цій статті, слід віднести:

- досягнення високого рівня енергетичної безпеки, диверсифікація джерел постачання

енергоносіїв, збільшення обсягу їх власного видобутку, підвищення ефективності використання енергоносіїв, впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій;

- переведення українських газо-, нафто- транспортних і електричних мереж на умови функціонування, що діють у державах Європейського Союзу.

Також до таких засад доцільно зарахувати загальні економічні засади, як то забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, розвиток внутрішнього ринку, гарантування державою непорушності усіх форм власності, розвиток підприємництва, розвиток конкуренції, впровадження європейських підходів у сфері делегування функцій держави суб'єктам господарювання, інтенсифікація інвестиційної та інноваційної діяльності, запровадження економічних стимулів для заохочення модернізації національного виробництва, спрямування інвестицій у новітні технології, формування національної інноваційної інфраструктури та державних програм промислової модернізації тощо.

Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» окремо не передбачає яких-небудь спеціальних засад для зовнішньої політики у сфері енергетичної безпеки, а містить лише перелік загальних засад. Окремо лише відзначається, що енергетичні інтереси мають забезпечувати дипломатичними та іншими засобами і методами, передбаченими міжнародним правом.

У контексті ж зовнішньої політики надзвичайно важливо розглянути поняття енергетичної дипломатії, яка є основним інструментом впровадження зовнішньої енергетичної політики. Активний розвиток цього явища спостерігається з 90-х рр. минулого століття, коли окремі держави почали використовувати енергетичні ресурси як інструмент безпосереднього політичного тиску.

На сьогодні під енергетичною дипломатією розуміють ті явища у зовнішній політиці держави, які стосуються енергетичних ресурсів чи діяльності окремих осіб в енергетичному секторі [11, с. 56].

При цьому, існують різні визначення цього поняття. Наприклад, А. Текеєв визначає енергетичну дипломатію як складно організовану систему та інституційно оформлену діяльність. Під час її реалізації здійснюються

цілі та завдання міжнародної енергетичної політики держави через перемовини, а також інші інформаційні та політтехнологічні взаємодії [12, с. 25–26]. За такого підходу енергетична дипломатія у своїй діяльності виходить за межі класичної державної дипломатії, бо має деякі інституційні відмінності від державної політики. Так, у її реалізації беруть участь не лише державні чиновники (зокрема й дипломати), але й інші суб'єкти міжнародних відносин, наприклад, транснаціональні корпорації, засоби масової інформації та інші структури громадянського суспільства.

І. С. Жукова зазначає, що енергетична дипломатія входить до складу питань зовнішньої енергетичної політики, що прямо характеризує розвиток міжнародного енергетичного права разом з енергетичною безпекою. При цьому, поняття «енергетична дипломатія» включає в себе практичну діяльність зовнішньополітичних, зовнішньоекономічних та енергетичних відомств із впровадження цілей та завдань зовнішньої економічної політики. Під останньою автор розуміє сферу діяльності держави в міжнародних відносинах щодо захисту національних інтересів, обумовлені виробництвом, транспортування та споживанням енергоресурсів [13, с. 51].

Аналіз норм Конституції України дає підстави говорити про конституціоналізацію енергетичної політики, тобто її конституційний формат з точки зору забезпечення досягнення конституційно визначених цілей, функцій та завдань держави [14, с. 359]. У такому контексті формування та здійснення енергетичної політики залежить від ефективної роботи та співпраці трьох основних державних інституцій: Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

Визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики є прерогативою Верховної Ради України відповідно до статті 85 Основного Закону. Крім того, виключно законами визначаються засади зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності (ст. 92).

На Президента України відповідно до статті 106 Конституції України покладено обов'язки із забезпечення національної безпеки, звернення з посланням до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, представлення

держави в міжнародних відносинах, а також керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави.

Кабінет Міністрів України, згідно зі статтею 116 Конституції України, забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Висновки. У конституційно правовому розумінні енергетичну політику доцільно розглядати в якості однієї з основних складових державної політики щодо забезпечення національної безпеки у певному секторі економіки (енергетична безпека). *Енергетична політика* охоплює енергетичну стратегію, внутрішню і зовнішню енергетичну політику, а також енергетичну дипломатію, як основний інструмент здійснення зовнішньополітичної діяльності у цій сфері щодо забезпечення національних інтересів.

Спрямованість енергетичної політики держави на максимальне підвищення енергетичної незалежності та захист енергетичних інтересів має також враховувати ряд конституційних засад та принципів, які значною мірою впливають на формування такої політики, як то: визнання людини найвищою соціальною цінністю, дія принципу верховенства права, забезпечення екологічної безпеки, превалювання мирного вирішення проблем та співробітництва у сфері зовнішньополітичної діяльності України. Це означає, що енергетична політика обов'язково має бути соціально спрямованою, здійснюватися за найвищими екологічними стандартами та мати на меті забезпечення економічної безпеки та суверенітету України.

Ефективне здійснення енергетичної політики, в свою чергу, залежить від вдалої співпраці та взаємодії Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, які, відповідно до Конституції України, мають ключові повноваження у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Маковій Ю. Роль державного регулювання розвитку енергетичної безпеки. *Наукові праці. Державне управління*. 2017. № 286. С. 107–110.

2. Energy Reorganization Act of 1974. URL: <https://www.nrc.gov/docs/ML0224/>

ML022410201.pdf (Дата звернення: 27.03.2019).

3. Energy Policy: 114th Congress Issues. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42756.pdf> (Дата звернення: 27.03.2019).

4. Energy policy in the United States. URL: https://ballotpedia.org/Energy_policy_in_the_United_States (Дата звернення: 27.03.2019).

5. Манжул І. Американський досвід забезпечення енергетичної безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 8. С. 37–41.

6. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/605-2017-%D1%80> (Дата звернення: 27.03.2019).

7. Ващенко Ю. Організаційно-правові засади боротьби з енергетичною бідністю в Україні у контексті європейської інтеграції. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2013. № 96. С. 33–36.

8. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/964-15> (Дата звернення: 27.03.2019).

9. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2469-viii> (Дата звернення: 27.03.2019).

10. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2411-17> (Дата звернення: 27.03.2019).

11. Турчин Я. Енергетична дипломатія як важлива складова зовнішньої політики держави: європейський досвід для України. *Гуманітарні візії*. 2016. № 2. С. 55–61.

12. Текеев А. Политические технологии в энергетической дипломатии. URL: http://www.observer.materik.ru/observer/N10_2013/024_037.pdf (Дата звернення: 27.03.2019).

13. Жукова И. Энергетическая дипломатия и геополитика как составной элемент международного энергетического права. *Вестник ОГУ*. 2010. № 3. С. 51–54.

14. Клименко О. М. Співвідношення публічного і приватного інтересів у аспекті примусового відчуження об'єктів права при-

ватної власності, зумовленого суспільною необхідністю (конституційно-правовий аналіз): монографія. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. 424 с.

References:

1. Makovii, Yu (2017). Rol derzhavnoho rehuliuvannia rozvytku enerhetychnoi bezpeky. *Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia*, 286, 107–110 [in Ukrainian].

2. Energy Reorganization Act of 1974. URL: <https://www.nrc.gov/docs/ML0224/ML022410201.pdf> (Last accessed: 27.03.2019).

3. Energy Policy: 114th Congress Issues. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42756.pdf> (Last accessed: 27.03.2019).

4. Energy policy in the United States. URL: https://ballotpedia.org/Energy_policy_in_the_United_States (Last accessed: 27.03.2019).

5. Manzhul, I. (2015). Amerykanskyi dosvid zabezpechennia enerhetychnoi bezpeky. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, 8, 37–41 [in Ukrainian].

6. Pro skhvalennia Enerhetychnoi stratehii Ukrainy na period do 2035 roku «Bezpeka, enerhoefektyvnist, konkurentospromozhnist». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/605-2017-%D1%80> (Last accessed: 27.03.2019) [in Ukrainian].

7. Vashchenko, Yu. (2013). Orhanizatsiino-pravovi zasady borotby z enerhetychnoiu bidnistiu v Ukraini u konteksti yevropeiskoi intehratsii. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka*, 96, 33–36 [in Ukrainian].

8. Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy. (2003). *Zakon Ukrainy № 964-IV*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/964-15> (Last accessed: 27.03.2019) [in Ukrainian].

9. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy. (2018). *Zakon Ukrainy № 2469-VIII*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2469-viii> (Last accessed: 27.03.2019) [in Ukrainian].

10. Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky. (2010). *Zakon Ukrainy № 2411-VI*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2411-17> (Last accessed: 27.03.2019) [in Ukrainian].

11. Turchyn, Ya. (2016). Enerhetychna dyplomatiia yak vazhlyva skladova zovnishnoi polityky derzhavy: yevropeyskyi dosvid dlia Ukrainy. *Humanitarni vizii*, 2, 55–61 [in Ukrainian].

12. Tekeev, A. *Politicheskie tehnologii v energeticheskoy diplomatii*. URL: http://www.observer.materik.ru/observer/N10_2013/024_037.pdf (Last accessed: 27.03.2019) [in Russian].

13. Zhukova, I. (2010). Energeticheskaya diplomatiya i geopolitika kak sostavnoy element mezhdunarodnogo energeticheskogo prava. *Vestnik OGU*, 3, 51–54 [in Russian].

14. Klymenko, O. (2011). Corellation of the Public and the Private Interests in the Aspect of the Private Property Objects Expropriation due to Public Necessity (Constitutional-Legal Analysis). Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 13 березня 2019 р.