

Н.Ю. Кавешников*

ПРОЕКТ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СОЮЗА ЕС В КОНТЕКСТЕ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

*Федеральное автономное государственное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Московский государственный институт международных отношений
(университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»
119454, Москва, пр-т Вернадского, 76*

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Европы Российской академии наук»
125009, Москва, Моховая ул., 11-3*

Обеспечение энергетической безопасности — одно из ключевых направлений деятельности Европейского союза. События последних лет, связанные с обострением ситуации на Украине и резким охлаждением отношений между Брюсселем и Москвой, подтолкнули страны ЕС к поиску таких политических механизмов и форматов, которые гарантировали бы надежную и стабильную поставку энергоресурсов в Европу по приемлемым ценам. Одним из таких форматов может стать координация внешней энергетической политики всех стран — членов ЕС. В этой связи особый интерес представляет проект создания Европейского энергетического союза, рассмотрению которого посвящена данная статья. В первой ее части дана краткая предыстория Энергосоюза и показано, как под давлением сторонников федерализации ЕС и ряда восточноевропейских стран он превратился из абстрактной идеи в конкретный политический проект. Во второй части статьи подробно рассмотрены основные элементы и направления развития будущего союза. Автор отмечает, что большинство целей и даже конкретных мероприятий, вошедших в концепцию Энергосоюза (либерализация энергетического рынка, повышение энергоэффективности, развитие трансграничных интерконнекторов) на самом деле уже давно реализуются на практике. Действительно, новые значимые шаги запланированы лишь в сфере внешней энергетической политики. Речь прежде всего идет о попытке ужесточить контроль со стороны руководящих органов ЕС за двусторонними межправительственными соглашениями по закупке газа с целью повысить их прозрачность и гарантировать их соответствие ев-

* *Кавешников Николай Юрьевич* — кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой интеграционных процессов МГИМО (У) МИД России; ведущий научный сотрудник Института Европы РАН (e-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo).

ропейскому законодательству, а также об идее создания «пула покупателей газа». Автор приходит к выводу, что, несмотря на алармистскую риторику ряда восточноевропейских политиков, ЕС не планирует использовать Энергетический союз как геополитическое оружие против России. В то же время автор подчеркивает, что не стоит недооценивать значение Энергетического союза. Общий вектор развития энергетической политики ЕС, зафиксированный в этом проекте, не благоприятствует интересам российских поставщиков энергоресурсов, прежде всего природного газа.

Ключевые слова: Европейский союз, Россия, энергетическая политика, Энергетический союз, энергетическая безопасность, отношения Россия–ЕС, энергодиалог Россия–ЕС.

Сверхзадачей всей энергетической политики Европейского союза (ЕС) уже более 15 лет декларируется обеспечение энергетической безопасности. В ЕС доминирует типичное для стран-потребителей понимание энергетической безопасности как гарантированного необходимого уровня потребления энергоресурсов, что предполагает в свою очередь надежную и стабильную поставку углеводородов по приемлемым ценам [Безопасность Европы, 2011: 496]. На достижение энергобезопасности работают практически все направления энергетической политики ЕС: либерализация рынка, стимулирование возобновляемой энергетики, энергосбережение, сокращение выбросов парниковых газов, развитие инфраструктуры и т.п. [Европейский Союз в XXI веке: время испытаний, 2012: 222].

Среди всех этих направлений внешняя энергетическая политика Евросоюза является единственным инструментом, непосредственно предназначенным для отстаивания интересов европейских потребителей в отношениях со странами-поставщиками. При ее анализе в научном дискурсе доминируют политические или даже геополитические подходы [Tekin, Williams, 2008; Paillard, 2010]. Ряд западных экспертов вообще рассматривают энергетическую политику ЕС в контексте Общей внешней политики и политики безопасности и ратуют за более активное использование политического инструментария для решения коммерческих вопросов [Trinathphyllou, 2007; Mauring, Schaer, 2006].

Не исключено, что причиной политизации и секьюритизации внешней энергетической политики Брюсселя является практически полное отсутствие у него полномочий в этой сфере. Например, даже известная сторонница проведения более коммуитаризованной энергетической политики С. Хагиги вынуждена была признать, что и после вступления в силу Лиссабонского договора «безопасность энергетических поставок на внешнем уровне остается преимущественно в компетенции государств-членов» [Naghghi, 2008: 478].

Аналогично российские эксперты делают вывод, что Евросоюз, хотя и располагает существенной внутренней компетенцией по вопросам энергетики, не в состоянии самостоятельно или совместно с государствами-членами осуществлять внешние энергетические отношения и заключать международные энергетические договоры с третьими странами [Селиверстов, Гудков, 2014: 29]. В такой ситуации для институтов ЕС остаются две стратегии: либо использование внутреннего законодательства о функционировании энергетических рынков для воздействия на внешних поставщиков, либо геополитические пасьянсы, включая различного рода энергетические альянсы или политически мотивированные трубопроводные проекты [Кавешников, 2014; Youngs, 2007; Buchan, 2011].

Принятое в марте 2015 г. лидерами ЕС решение о начале строительства Энергетического союза, на первый взгляд, выглядит как начало нового этапа энергетической политики ЕС, как шанс ликвидировать существующие дефекты управления в данной области [Szulecki, Westphal, 2014]. Это комплексный проект, призванный дать ответ на целый ряд стратегических вызовов последних лет, таких как буксующая либерализация энергетических рынков, неспособность системы торговли выбросами углерода генерировать адекватные сигналы для бизнеса, искажение энергетических рынков из-за чрезмерного субсидирования возобновляемой энергетики и т.д. Поскольку указанные проблемы обострились одновременно, некоторые эксперты стали говорить о том, что Евросоюз попал в «идеальный энергетический шторм» [Cirelli, 2013].

В то же время в принятой концепции Энергетического союза особняком стоят вопросы внешней энергетической политики, причем именно в этой сфере принято несколько прорывных (по крайней мере, на первый взгляд) решений, что особенно важно в контексте изучения взаимоотношений ЕС с Российской Федерацией.

В целом в исследованиях внешней энергетической политики Евросоюза отношения между Брюсселем и Москвой занимают очень большое место¹. Взаимодействие двух крупных акторов, во многом зависящих друг от друга и конкурирующих за право устанавливать «правила энергетической игры», — привлекательный сюжет для анализа. В последние годы очевиден «наступательный» характер политики ЕС, который пытается распространить внутренние правила «рынка покупателя» на систему международных сделок. Россия занимает «оборонительную» позицию, защищая существующие нормы «рынка продавца» [Kaveshnikov, 2010: 586].

Настоящая статья посвящена не столько изучению непосредственных отношений России и ЕС, сколько анализу того, какую

¹ На эту тему можно рекомендовать работы: [Goldthau, 2008; Monaghan, 2007].

роль эти отношения (и сам факт, что РФ является крупным поставщиком энергоресурсов в Европу) сыграли в формировании современной энергетической стратегии Евросоюза. Подобная постановка проблемы выдвигает на первый план сразу несколько вопросов: какую роль российский фактор сыграл в процессе создания Энергетического союза; в какой степени весь этот проект является реакцией на «российские угрозы» энергетической безопасности ЕС; означают ли конкретные решения по развитию внешней энергетической политики ЕС коммунитаризацию этой политики; каковы возможные последствия этих решений для интересов России и т.д.

* * *

История Энергетического союза ЕС началась в марте 2010 г., когда бывший председатель Еврокомиссии Жак Делор выступил с идеей создания Европейского энергетического сообщества. В обоснование этой идеи работающий под эгидой Ж. Делора экспертный центр Notre Europe подготовил доклад о целях и перспективах такого сообщества [Andoura, Hancher, Woude van der, 2010]. По мнению авторов, для становления согласованной интегрированной регулятивной среды на европейском уровне необходимы либерализация рынков, усовершенствование инфраструктуры, а также последовательная диверсификация энергетической отрасли за счет чистых технологий и возобновляемой энергетики. В качестве непременных условий эффективности функционирования будущего сообщества упоминались создание независимых финансовых ресурсов, которые могли быть использованы для реализации проектов общего интереса, и необходимость «говорить единым голосом» с производителями и транзитерами.

Ж. Делор откровенно объяснял, что именно подвигло его предложить эту идею: «Я был оскорблен, видя, как все европейские лидеры ведут дела с Путиным по отдельности; я был озабочен расхождением интересов <...>. Все это означает, что в такой жизненно важной сфере, как энергетика, не существует Европы»² (как единого целого). Он подчеркнул, что для реализации полноценной энергетической политики Евросоюзу «недостаточно риторики и деклараций, за которыми не следует действий»³. В числе последних именно Ж. Делор впервые упомянул о необходимости создания «группы покупателей нефти и газа», чтобы облегчить поставки энергоресурсов из-за пределов ЕС⁴. На идею единых закупок газа

² Bulletin quotidien Europe. № 10138. 12 May 2010.

³ Ibid. № 10115. 10 April 2010.

⁴ Ibidem.

его натолкнула существующая в Евратоме практика централизованного проведения закупок ядерного топлива⁵.

Ж. Делор был не одинок; в 2008–2010 гг. как в выступлениях отдельных европейских политиков, так и в официальных документах неоднократно подчеркивалось, что «для ЕС и стран-членов чрезвычайно важно продолжать давать последовательные сигналы (“говорить единым голосом”) странам-поставщикам и транзитерам»⁶. При этом те же самые политики (не говоря уже об экспертах) довольно скептически оценивали существующее состояние дел. Например, комиссар ЕС по внешним связям Бенита Ферреро-Валднер в 2008 г. в статье во французской газете «La Tribune» констатировала: «Наиболее серьезной и актуальной [проблемой во внешней энергетической политике. — *Н.К.*] является недостаток координации и транспарентности внутри ЕС, которые необходимы для того, чтобы говорить с нашими партнерами единым голосом»⁷.

Инициатива Ж. Делора вызвала большой общественный резонанс. Его активным сторонником стал председатель Европарламента Ежи Бузек. 5 мая 2010 г. он вместе с Ж. Делором обнародовал совместную декларацию «К новому ЕЭС» («Towards a new EEC»), название которой отсылает к учрежденному в 1957 г. Европейскому экономическому сообществу. В этой декларации, в частности, говорится: «Завершение создания европейских рынков энергии должно основываться на усовершенствованной общеевропейской энергетической инфраструктурной сети. Наш энергобаланс должен быть диверсифицирован с большей опорой на возобновляемую энергетику и путем больших инвестиций в исследования новых зеленых технологий. Энергоэффективность как производства, так и конечного потребления должна стать центральной ценностью наших действий и помочь изменить наши привычки и наш образ жизни. Европейский союз должен иметь единый механизм [single interface] для ведения отношений со своими внешними партнерами, а равно со странами-производителями и странами-транзитерами»⁸.

Однако в целом реакция на идею Ж. Делора была довольно сдержанной. Например, комиссар ЕС по энергетике Гюнтер Эт-

⁵ Евратом (а ныне — Евросоюз) согласовывает все коммерческие сделки с ядерным топливом, отслеживая соблюдение лимитов по закупке топлива у одного поставщика и проверяя соответствие контрактов прочим требованиям энергобезопасности.

⁶ Conclusions 7880/1/09. CONCL 1 // European Council. 19/20 March 2009.

⁷ Bulletin quotidien Europe. № 9644. 17 April 2008.

⁸ Buzek J., Delors J. Towards a new EEC // The President of the European Parliament. Brussels, 5 May 2010. Available at: http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-buzek/en/press/press_release/2010/2010-May/press_release-2010-May-4.html (accessed: 28.05.2014).

тингер отметил, что сначала следует полностью использовать потенциал Лиссабонского договора, в частности упомянутый в нем принцип солидарности, и лишь затем можно задуматься о создании энергетического сообщества⁹.

На наш взгляд, инициатива Ж. Делора стала своеобразной реакцией на «российский вызов». Конфликт между Киевом и Москвой по поводу цены на газ для Украины и условий транзита в январе 2009 г. привел к прекращению поставок в Европу через украинскую территорию. Этот шок заставил европейских политиков и бизнесменов переосмыслить надежность закупки энергоресурсов из России (и уже было неважно, кто именно несет ответственность за перебои транзита).

В последующие годы идея энергетического сообщества периодически обсуждалась на экспертных и политических форумах, но в целом ушла в тень. Впрочем, именно в тот период в рамках стратегии малых шагов были разработаны программы развития трансграничных трубопроводов и линий электропередач между странами ЕС (интерконнекторов) с целью обеспечить альтернативные каналы поставок энергии в кризисных ситуациях; реализовывались, хотя и не всегда успешно, различные меры диверсификации поставок, наконец, были созданы мягкие механизмы (обязательства обмена информацией, площадки для регулярных консультаций и др.), которые при наличии политической воли можно было использовать для координации внешней энергетической политики.

В 2014 г. новый, теперь уже политический, кризис (смена власти на Украине, объединение Крыма с Россией) резко усилил в Европе опасения по поводу надежности украинского газового транзита и вернул предложение Ж. Делора в топ европейской повестки дня. Показательно, что заново озвучил эту идею Д. Туск, премьер-министр Польши — той страны ЕС, которая наиболее эмоционально вовлечена в «украинский кризис» и традиционно выказывает обеспокоенность действиями России.

В марте—апреле 2014 г. премьер-министр Польши¹⁰ выступил с инициативой создания Энергетического союза ЕС¹¹. Именно благодаря ему «сообщество» превратилось в «союз» и из предмета экспертных дискуссий стало политической реальностью. По пред-

⁹ Bulletin quotidien Europe. № 10138. 12 May 2010.

¹⁰ С 1 декабря 2014 г. Д. Туск занимает пост председателя Европейского совета. Подробнее о взглядах Д. Туска на Европейский союз и отношения с Россией см.: [Lykoshina, 2015].

¹¹ Tusk D. A united Europe can end Russia's stronghold // The Financial Times. 21 April 2014. Available at: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0.html#axzz3aDVz6EE9> (accessed: 28.05.2014).

ставлению Д. Туска, Энергетический союз должен был строиться на шести ключевых элементах:

1) совместном ведении переговоров о закупках газа у третьих стран;

2) солидарности стран ЕС в случае перебоев поставок энергии;

3) развитии трансграничной инфраструктуры внутри Евросоюза, в том числе за счет финансирования из бюджета ЕС до 75% стоимости инфраструктурных проектов;

4) полном использовании собственных ископаемых энергоресурсов ЕС (в первую очередь угля и сланцевого газа) при одновременном обеспечении должного уровня защиты окружающей среды;

5) диверсификации импорта газа и нефти в ЕС, в том числе путем налаживания поставок из США;

6) повышении энергобезопасности стран — соседей Евросоюза: балканских стран, Украины и Молдавии.

На протяжении всего 2014 г. вопрос об энергетической безопасности имел для ЕС чрезвычайное политическое значение в свете военно-политических событий на Украине, прекращения поставок туда российского газа в связи с отсутствием оплаты и угрозой стабильности транзита зимой 2014–2015 гг.

«Россия использует газ как политическое оружие и старается разделить страны ЕС», — эта мысль лежала в основе предложения польского лидера [Arrowsmith, Billingham, 2015: 10]. В окончательном варианте концепция Д. Туска оформилась к лету 2014 г. При этом, как отмечает эксперт Польского института международных отношений А. Гавликовска-Фик, Д. Туск говорил «о безопасности поставок голосом Центральной и Восточной Европы»¹². Очень многие эксперты отмечают, что в ходе дискуссий по проекту Энергетического союза восточные страны ЕС были чрезвычайно озабочены вопросами собственной энергобезопасности и управления импортом газа из России, а также стремились на основе принципа солидарности вовлечь западноевропейские государства в решение своих проблем [Fischer, Geden, 2015: 2; Arrowsmith, Billingham, 2015: 22]. В свете «украинского кризиса» традиционные партнеры России в Европе, такие как Германия, которые на протяжении десятилетий основывали энергетические отношения с Москвой на деполитизации и коммерческих интересах [Westphal, Fischer, 2015], были ограничены в возможности отстаивания своих позиций.

¹² Beckman K. The Energy Union: it's now or never for a European energy policy // Energy Post. 18 February 2015. Available at: <http://www.energypost.eu/energy-union-now-never-european-energy-policy/> (accessed: 28.05.2014).

28 мая 2014 г. Еврокомиссия (ЕК) обнародовала Сообщение «Европейская стратегия энергетической безопасности»¹³. В краткосрочной перспективе (до зимы 2014–2015 гг.) было предложено провести стресс-тест на устойчивость стран ЕС к перебоям поставок и при необходимости принять срочные меры, включающие, например, создание «чрезвычайной инфраструктуры», обеспечение возможности реверсивных поставок между странами ЕС, разработку стратегий оперативного переключения на иные виды топлива, сокращения потребления и увеличения альтернативных закупок, прежде всего сжиженного природного газа (часть этих мер была позднее реализована).

В долгосрочной перспективе Комиссия отмечала необходимость наращивания внутреннего производства (с особым акцентом на возобновляемые источники энергии, сланцевый газ и «чистый уголь», что предполагает использование еще не существующих технологий улавливания и хранения углерода), а также диверсификации источников поставок за счет Норвегии, Южного газового коридора и СПГ-терминалов на Средиземноморском побережье.

10 октября 2014 г. ЕК обнародовала результаты «газового стресс-теста»¹⁴. Характерно, что этот доклад практически целиком был посвящен оценке последствий *полного прекращения поступления российского газа*, включая не зависящие от украинского транзита поставки в Польшу, страны Балтии и Финляндию¹⁵. Таким образом, можно заключить, что угроза надежности транзита через Украину — лишь внешний повод для активизации дискуссии в Евросоюзе. В реальности усиление внимания к вопросам энергобезопасности вызвано кризисом политических отношений с Россией. Комиссар ЕС по энергетике Г. Эттингер сказал по этому поводу: «Мы хотим прочного и стабильного партнерства с крупнейшими поставщиками, но должны избежать риска стать жертвой *политического и коммерческого шантажа*»¹⁶ (курсив наш). Очевидно, что в качестве потенциального «шантажиста» Г. Эттингер видел отнюдь не Киев.

¹³ European Energy Security Strategy. COM (2014) 330 // European Commission. 28 May 2014.

¹⁴ Communication on the short term resilience of the European gas system. Preparedness for a possible disruption of supplies from the East during the fall and winter of 2014/2015. COM (2014) 654 // European Commission. 16 October 2014.

¹⁵ Ключевой вывод Комиссии: при отсутствии сотрудничества между странами ЕС через шесть месяцев полного прекращения российских поставок серьезная нехватка газа — от 40 до 100% — будет в Болгарии, Румынии, Сербии, Македонии, Боснии и Герцеговине, Литве, Эстонии и Финляндии; в Венгрии нехватка составит 30%, в Польше — 20%.

¹⁶ Bulletin quotidien Europe. № 11090. 29 May 2014.

Тот факт, что дестабилизация на Украине, политический кризис в отношениях России и ЕС и угроза перебоев транзитных потоков сохранялись на протяжении всего 2014 г. (равно как сохраняются и сегодня), позволил сторонникам федерализации Евросоюза подхватить идею Д. Туска и начать ее практическую реализацию. На руку им также сыграла смена состава руководящих органов ЕС. Еще в процессе формирования новой Еврокомиссии будущий ее председатель Жан-Клод Юнкер позиционировал активизацию энергетической политики как один из ключевых приоритетов своей деятельности (точнее, третий из десяти на грядущую пятилетку). В его глазах российский фактор также является ключевым импульсом создания Энергосоюза и определяет его главную цель — обеспечение безопасности поставок: «Текущие геополитические события убедительно напомнили нам, что Европа слишком сильно зависит от импорта топлива и газа <...> если цена энергии с Востока станет слишком дорогой с коммерческой или политической точки зрения, Европа должна быть способна безболезненно переключиться на другие каналы поставки»¹⁷. В практической деятельности будущего Энергетического союза Ж.-К. Юнкер акцентировал задачи диверсификации поставок и «объединения переговорной силы». Две другие цели — развитие возобновляемой энергетики и энергосбережение — при всей их важности позиционировались как дополнительные.

* * *

В феврале Еврокомиссия обнародовала программный документ¹⁸, а саммит Европейского союза 19–20 марта 2015 г. в целом одобрил эти предложения и торжественно объявил о «необходимости строительства Энергетического союза»¹⁹. На сегодняшний день ЕК видит энергетические вызовы следующим образом. ЕС импортирует 53% потребляемой энергии, что обходится примерно в 400 млрд евро ежегодно. Шесть стран-членов (Финляндия, Эстония, Латвия, Литва, Словакия и Болгария) полностью зависят от импорта газа от одного поставщика, и это делает их крайне уязвимыми (понятно, что этот поставщик — Россия, хотя в документе Еврокомиссия об этом дипломатично умолчала). 94% транспортных средств потребляют нефтепродукты, при этом 90% нефти им-

¹⁷ Juncker J.-C. A new start for Europe: my agenda for jobs, growth, fairness and democratic change. Political guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. Strasbourg, 15 July 2014.

¹⁸ European Union Package. COM (2015) 80 // European Commission. 25 February 2015.

¹⁹ Conclusions. EUCO 11/15 // European Council meeting. 19/20 March 2015.

портируется. В совокупности страны ЕС ежегодно тратят 120 млрд евро на прямые или косвенные энергетические субсидии. Для достижения заявленных на 2020 г. целей энергосбережения, развития возобновляемой энергетики и сокращения выбросов парниковых газов потребуются инвестировать 1 трлн евро (!). Оптовые цены на электроэнергию в ЕС на 30% выше, чем в США, оптовые цены на газ выше в два раза. Высокие цены на энергоресурсы уменьшают конкурентоспособность европейской экономики, прежде всего энергоемких отраслей промышленности. Можно сказать, что сегодня, как и 15 лет назад, Евросоюз работает в рамках классического треугольника целей энергетической политики: безопасность поставок — приемлемые цены — экологическая устойчивость.

Согласно предложениям ЕК и решениям саммита ЕС будущий Энергетический союз должен развиваться по следующим пяти направлениям.

1. «Энергетическая безопасность, солидарность и доверие». В основу деятельности ЕС в этой сфере положена упомянутая ранее Стратегия энергетической безопасности, которая была одобрена в мае 2014 г. и декларировала необходимость диверсификации поставок и обеспечения более транспарентного режима импорта газа. Диверсификацию в очередной раз предлагается реализовать за счет развития Южного газового коридора (доступа к ресурсам Каспия), использования сжиженного природного газа и строительства СПГ-хабов в ЦВЕ и в Средиземноморье.

2. «Внутренний энергетический рынок». Для его завершения необходимы развитие трансграничных интерконнекторов между странами ЕС и соблюдение существующего законодательства.

3. «Энергоэффективность». Предлагаемый комплекс мер снижения спроса на энергоресурсы нацелен на реализацию индикативной цели, которую Европейский совет поставил в октябре 2014 г., — к 2030 г. повысить энергоэффективность на 27%²⁰.

4. «Декарбонизация экономики». Реализация цели, также обозначенной Европейским советом в октябре 2014 г., — сократить выбросы парниковых газов к 2030 г. на 40% по сравнению с уровнем 1990 г.

5. «Исследования, инновации и конкурентоспособность». Направление включает комплекс мероприятий по стимулированию НИОКР, прежде всего в области «умных» сетей, «умных» домов, чистого транспорта, «чистого ископаемого топлива» и «самой безопасной в мире ядерной энергетики».

²⁰ Здесь и в п. 4: Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework. SN 79/14 // European Council. 23 October 2014.

Первое, что бросается в глаза, — большинство направлений деятельности, целей и даже конкретных мер уже давно заявлены и реализуются²¹. Так, все положения относительно энергоэффективности и декарбонизации — это сокращенный пересказ Стратегии-2030, одобренной Европейским советом в октябре 2014 г.,²² причем цели данного документа сложно назвать амбициозными, скорее речь в нем шла о «косметическом улучшении современной траектории движения» [Кавешников, 2015: 101]. Внутренний энергетический рынок — старейший проект энергетической политики ЕС, инициированный еще в конце 1980-х годов. Тезис о том, что развитие трансграничных интерконнекторов имеет ключевое значение для формирования полноценного энергетического рынка ЕС, повторяется с 2009 г. Стимулирование НИОКР — вообще одна из любимых сфер деятельности Евросоюза: меняются приоритеты, механизмы, степень эффективности программ, но говорить о принципиальной новизне намеченных в этой области задач было бы натяжкой. Действительно новые и важные шаги запланированы лишь в рамках первого направления — «энергетическая безопасность, солидарность и доверие», т.е. в сфере внешней энергетической политики ЕС. Способность Евросоюза «говорить единым голосом» требует консенсуса всех его членов, что является чрезвычайно сложной задачей, а «по многим вопросам практически невозможной в связи с несовпадением интересов различных стран ЕС» [Кавешников, 2013: 88]. Однако вызовы, возникающие в связи с неприемлемостью (с точки зрения европейских политиков) деловых практик «Газпрома», нестабильностью украинского транзита и текущей напряженностью в отношениях с Москвой, подтолкнули лидеров Евросоюза к развитию инструментов общей энергетической политики.

Наибольший резонанс в этой связи вызвало решение обеспечить *прозрачность и соответствие законодательству ЕС двусторонних межправительственных соглашений (МПС) по закупке газа*. Речь идет о развитии созданного в 2012 г. механизма обмена информацией о двусторонних соглашениях государств Евросоюза с третьими странами²³. Уже сегодня все такие документы передаются в ЕК, которая анализирует их соответствие нормам энергетического законодательства ЕС и информирует об их содержании

²¹ Все эти цели являются целями энергетической политики ЕС как минимум последние 15 лет [Европейский Союз: справочник-путеводитель, 2003: 97].

²² Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework. SN 79/14 // European Council. 23 October 2014.

²³ Decision No. 994/2012/EU of 25 October 2012 establishing an information exchange mechanism with regard to intergovernmental agreements between Member States and third countries in the field of energy // European Parliament. 25 October 2012.

все 28 государств-членов. При этом указанные правила не распространяются на коммерческие контракты.

Еврокомиссия хотела бы получить больше возможностей контролировать содержание соглашений до их подписания (как говорят юристы, контроль *ex ante*). Резон в этом есть, ведь когда МПС между страной ЕС и внешним партнером уже подписано, для его изменения требуется заново начать переговоры, а убедить внешнего партнера отказаться от уже подписанного договора, мягко говоря, сложно. В такой ситуации у ЕК остаются два способа действий.

Во-первых, политическое давление на страну ЕС, подписавшую спорный документ. Однако эффективность таких действий зависит от множества политических факторов, прежде всего от имиджа внешнего партнера и готовности большинства европейских государств солидаризироваться с позицией Комиссии. История с соглашениями по поводу строительства Южного потока, которые Россия подписала с шестью странами ЕС, демонстрирует, что даже если обстоятельства благоприятствуют ЕК, требуется много времени и усилий, чтобы убедить членов Евросоюза отказаться от достигнутых договоренностей. При этом велики риски ухудшить отношения с национальными столицами, столкнуться с ростом негативных настроений в обществе и с обвинениями в том, что «нелегитимные брюссельские бюрократы» диктуют свою волю демократически избранному правительству.

Во-вторых, обращение в Суд ЕС с требованием признать МПС не соответствующим праву Евросоюза. Однако судебный процесс требует длительного времени, тем более что зачастую обращение в Суд ЕС возможно лишь в том случае, когда соглашение начнет реализовываться (например, трубопровод построен и начал эксплуатироваться). К тому же нет гарантии, что Суд ЕС поддержит позицию Комиссии.

Контроль *ex ante* возможен, если ЕК участвует в переговорах²⁴ или получает полную информацию о них. Безусловно, такой контроль позволил бы более эффективно обеспечивать соблюдение энергетического законодательства ЕС, причем именно в той интерпретации, которой придерживается Комиссия. Получив политическое согласие Европейского совета, ЕК сейчас готовит поправки к действующему решению 2012 г. об обмене информацией.

Для ответа на вопрос, какие новые полномочия может получить Еврокомиссия, попробуем проанализировать эволюцию офи-

²⁴ Такие прецеденты уже были. Например, Комиссия участвовала в качестве наблюдателя в российско-польских переговорах о порядке управления польским участком трубопровода Ямал—Европа.

циальных документов и, где это возможно, позиции стран ЕС²⁵. Максимальные требования были выдвинуты Польшей при поддержке в первую очередь ее балтийских соседей. Германия возглавила группу государств, которые более обеспокоены вопросами конфиденциальности коммерческой информации. Любопытно, что Кипр и Мальта очень активно выступили против наделения Комиссии новыми полномочиями, хотя их национальные интересы это никак не затрагивает (можно предположить, что на позицию этих стран повлияли тесные экономические и политические связи с Россией). Наиболее резко против контроля за МПС выступил Будапешт: незадолго до саммита Венгрия подписала очень выгодный долгосрочный газовый контракт с Россией, Комиссия выразила желание проверить его соответствие законодательству ЕС и получила резкую отповедь из уст премьер-министра Виктора Орбана. Баланс интересов понятен. За усиление прозрачности выступают большинство стран Центральной Европы, более зависимых от поставок из России и получающих газ по, как им представляется, завышенным ценам. Отрицательную или нейтральную позицию занимают государства, не ощущающие угрозы со стороны Москвы и способные на основе двусторонних отношений получать существенные выгоды: например, Германия и Венгрия — низкую цену на газ, Словакия — функцию транзитера и транзитные тарифы, Австрия — роль газового хаба и т.п. Эти и ряд других стран ЕС заинтересованы в сохранении *status quo* и ни в коем случае не откажутся от суверенитета в данной сфере, тем более что вопросы внешней энергетической политики очень сложно отделить от внешней политики в широком смысле, где государства члены ревностно оберегают свою самостоятельность. Очевидно, что эти страны во главе с Германией будут отстаивать свои позиции при воплощении в жизнь решений саммита.

Еврокомиссии точно не будет предоставлено право вето по готовящимся двусторонним соглашениям. Из текста решения саммита Европейского совета 19–20 марта 2015 г. в итоге пропала фраза, содержащаяся в проекте документа, — о праве ЕК блокировать двусторонние договоры стран-членов на стадии подписания.

Маловероятной представляется и перспектива обязательного привлечения ЕК к двусторонним переговорам (в качестве наблюдателя), тем более что это невозможно без согласия внешнего парт-

²⁵ Детально см., например: Bulletin quotidien Europe. № 11279. 21 March 2015; Leaders broadly endorse 'Energy Union' plans, leave details to later // EurActiv.com. 20 March 2015. Available at: <http://www.euractiv.com/sections/energy/eu-leaders-back-commissions-energy-union-plans-313093> (accessed: 28.05.2014).

нера. В то же время очевидно, что практика участия Комиссии в переговорных форматах на основе добровольного решения заинтересованных стран ЕС будет расширяться.

При этом ЕК, несомненно, получит более полный доступ к информации о сути готовящихся договоренностей, что позволит ей разработать в будущем модельные условия соглашений, которые она станет рекомендовать государствам-членам.

В прессе и среди экспертов [Siddi, 2015; Fischer, Geden, 2015; Buchan, Keay, 2015] активно дискутировался вопрос о том, будет ли распространено правило обмена информацией на коммерческие контракты. Большой резонанс получило заявление председателя Евросовета Д. Туска по итогам саммита о том, что «все газовые контракты — между правительствами и бизнесом — должны соответствовать праву ЕС»²⁶. Представляется, что в данном случае Д. Туск выдавал желаемое за действительное. Весьма показательным, что Комиссия даже не пыталась получить полномочия надзора за коммерческими контрактами. В Справочном меморандуме ЕК от 25 февраля 2015 г. детально, хотя и очень осторожно, расписаны варианты действий для усиления контроля за межправительственными соглашениями, а в отношении коммерческих контрактов лишь отмечено, что «транспарентность должна быть усилена»²⁷. В презентации Ж.-К. Юнкера на саммите 19 марта коммерческие контракты вообще не упоминаются; в плане действий среди 15 конкретных мер сказано лишь, что «межправительственные соглашения должны полностью соответствовать законодательству ЕС и быть более транспарентными»²⁸. В рабочих группах Совета ЕС вопрос о коммерческих контрактах действительно обсуждался (по настоянию стран Центральной Европы), при этом практически сразу выявились существенные различия в позициях, и вопрос «полного *ex ante* соответствия» коммерческих контрактов праву Евросоюза был вынесен на высший уровень²⁹.

В итоговых решениях саммита ничто не говорит о распространении системы обмена информацией на коммерческие контракты.

²⁶ Tusk D. Remarks after the first sessions of the European Council meeting // European Council. 19 March 2015. Available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/19-european-council-intermediate-remarks-tusk/> (accessed: 28.05.2014).

²⁷ Energy Union Factsheet. MEMO/15/4485 // European Commission. 25 February 2015. P. 2.

²⁸ Juncker J.-K. Towards an Energy Union. Presentation at the meeting of the European Council, 19 March 2015. Available at: http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/20150319_presentation_on_the_energy_union_by_president_juncker_european_council_en.pdf (accessed: 28.05.2014).

²⁹ Draft guidelines for the conclusions. 5496/15 LIMITE CO EUR-PREP 2 // General Secretariat of the Council. Note. Brussels, 2 March 2015.

Напротив, в тексте Заключения Евросовета четко разведены межправительственные «соглашения, имеющие отношение к закупке газа» (agreements related to the buying of gas), и коммерческие контракты о его поставке (commercial gas supply contracts). И если в отношении первых европейские лидеры призвали обеспечить прозрачность и соответствие праву ЕС, то при упоминании вторых четко говорится о необходимости гарантировать «конфиденциальность коммерчески чувствительной информации»³⁰.

Помимо прозрачности двусторонних соглашений на саммите активно обсуждали идею создания «пула покупателей газа», который мог бы на переговорах эффективно противостоять давлению монопольных поставщиков (прежде всего «Газпрома»). По сути, речь идет о картеле (монопсонии), что явно противоречит регулярно декларируемой Евросоюзом приверженности принципам свободной конкуренции. С технической точки зрения создание «групп покупателей нефти и газа» также вызывает некоторые вопросы. Например, мало сформировать такие группы, нужно еще и заставить внешних поставщиков вести дело именно с ними. Открытым остается и вопрос о судьбе уже заключенных долгосрочных контрактов. Создание пула покупателей (механизма агрегирования спроса) было ключевым элементом идеи Д. Туска; более того, в ходе дискуссии в Польше и некоторых центральноевропейских странах «сам термин “энергетический союз” иногда использовался как синоним этого механизма» [Szulecki, Fischer, Gullberg, Sartor, 2015: 10]. В Центральной Европе его вообще рассматривают как способ противодействовать российской стратегии «использования энергетики в политических целях» и политике «разделяй и властвуй» в смысле дифференциации цен на газ. На практике внедрение механизма агрегирования спроса позволило бы более эффективно вести торг о цене и условиях поставок: «Если бы это случилось, то, скорее всего, брюссельская бюрократия получила бы возможность *выкручивать руки* [курсив наш. — Н.К.] “Газпрому” и другим крупным российским энергетическим компаниям, требуя преференций, низких цен и благоприятных условий поставки» [Hatzioannou, 2015].

Проект создания пула покупателей изначально вызвал очень осторожную реакцию со стороны Комиссии, поскольку, во-первых, речь шла о вопросах национальной компетенции, причем даже о решениях не национальных правительств, а коммерческих фирм, и, во-вторых, такой механизм мало совместим с конкурентным законодательством.

³⁰ Conclusions. EUCO 11/15 // European Council meeting. 19/20 March 2015.

В итоге обсуждение данного предложения тянется уже более года. После первой же дискуссии на эту тему в рабочей группе «стало ясно, что большинство государств-членов отвергают этот план» [Fischer, Geden, 2015: 3]. На заседании Совета министров энергетики 15–16 мая 2014 г. различие позиций преодолеть не удалось. В частности, в 2014–2015 гг. против пула покупателей высказывались представители Германии, Италии, Нидерландов. В неофициальном документе об Энергетическом союзе (non paper), обнародованном в конце 2014 г., позиция Берлина выражена очень четко: «...предложение создать общий механизм для закупки газа противоречит либерализации газового рынка в Европе [т.е. в ЕС. — *Н.К.*]. В Германии поставки газа осуществляет частный сектор, а правительство имеет только регулятивные полномочия»³¹.

С учетом отсутствия консенсуса между странами ЕС, а также традиционно прорыночной позиции Комиссии понятно, почему ЕК изначально использовала очень осторожную формулировку: в ходе реализации Европейской стратегии энергетической безопасности от 28 мая 2014 г. она «оценит возможности добровольного механизма объединения спроса, который может увеличить переговорную силу европейских покупателей в соответствии с правом ЕС и торговым правом»³². Характерно, что, представляя эту стратегию, комиссар по энергетике Г. Эттингер высказался довольно скептически: «Мы полагаем, что лучший способ гармонизации цен — это завершение строительства внутреннего рынка. Если мы добьемся успеха, то это агентство [единый переговорщик от лица ЕС. — *Н.К.*] будет ненужным, поскольку мы будем иметь единую цену от Лиссабона до Риги»³³.

Новое руководство Еврокомиссии также довольно сдержанно относится к этой идее. В Сообщении от 25 февраля 2015 г. ЕК повторила обязательство «оценить варианты *добровольного* агрегирования спроса *при полном соответствии* правилам ВТО и нормам конкуренции ЕС» (курсив наш). Более того, Комиссия полагает, что картель потребителей не должен стать нормальной каждодневной практикой ведения бизнеса, а может использоваться лишь «в период кризиса и когда государства-члены зависят от единственного поставщика»³⁴. Идея пула потребителей оказалась слишком

³¹ German non-paper on the 'Energy Union'. Available at: <https://drive.google.com/file/d/0Bzzk5QQezBErTFNQ2ZjMVpBYUU/view?pli=1> (accessed: 28.05.2014).

³² European Energy Security Strategy. COM (2014) 330 // European Commission. 28 May 2014. P. 19.

³³ Bulletin quotidien Europe. № 11090. 29 May 2014.

³⁴ European Union Package. COM (2015) 80 // European Commission. 25 February 2015. P. 6.

экстравагантной и не получила массовой поддержки в Евросоюзе. Вероятные попытки создать такой пул в составе ряда восточных стран ЕС вряд ли увенчаются успехом; с этой стороны угроза доходам российских энергетиков не столь велика.

* * *

Можно заключить, что в настоящий момент под лозунгом «Энергетического союза» собран в первую очередь пакет уже осуществляемых проектов ЕС. Символическое название свидетельствует об усилении политической значимости энергетических вопросов, что в перспективе повысит эффективность реализации существующих планов.

Главным импульсом к действиям стала обеспокоенность восточных членов ЕС зависимостью от поставок энергоресурсов из России. Эта озабоченность была учтена, одобренный план создания Энергетического союза декларирует ряд новых шагов в области внешней энергетической политики. В частности, подтверждена готовность органов ЕС участвовать в двусторонних переговорах со странами-поставщиками, изучается возможность создания добровольного инструмента агрегирования спроса (картеля покупателей). При этом ключевой лейтмотив документов — добровольность. Еврокомиссия не получает ни новых полномочий, ни права вето в отношении договоров государств-членов с внешними партнерами, ни тем более права заключать энергетические соглашения от имени ЕС.

Ряд экспертов говорили о риске «превращения Энергетического союза в платформу антироссийских настроений и действий» [Buchan, Keay, 2015], к чему подталкивают некоторые восточные государства-члены. Это было бы чревато не только еще большим ухудшением отношений с Москвой, но и переносом энергетических вопросов в сферу «жесткой безопасности», а также усилением разногласий внутри ЕС. Судя по всему, этой опасности пока удалось избежать.

Интересно отметить, что алармистские идеи Д. Туска и его соратников, пройдя через бюрократические кабинеты и многосторонние консультации, превратились в подчеркнуто осторожные формулировки. Комиссия никоим образом не хочет инициировать еще один политический конфликт с Россией, предпочитая трактовать существующие разногласия как экономические. Из документов исчезли все намеки на Москву как потенциальную угрозу энергетической безопасности ЕС. Единственное упоминание нашей страны — «когда возникнут соответствующие условия, ЕС рассмотрит возможность пересмотра, к взаимной выгоде обеих

сторон, энергетических отношений с Россией на основе единых “правил игры”, имея в виду открытие рынков, справедливую конкуренцию, защиту окружающей среды»³⁵.

Политический фон последних лет вынуждает Брюссель переоценить энергетические риски и роль РФ как поставщика энерго-ресурсов. Несмотря на это, ЕС, на наш взгляд, не намерен использовать энергетическую политику как геополитическое оружие против Москвы. Цели Евросоюза по-прежнему носят преимущественно экономический характер: минимизировать риски украинского транзита, изменить механизм ценообразования и снизить цену на российский газ.

Однако не стоит недооценивать те небольшие изменения во внешней энергетической политике, которые уже стали частью создаваемого Энергетического союза. ЕС славится не прорывными решениями и резкими политическими действиями, а медленной и планомерной работой. Практически не имея формальных полномочий в области внешней энергетической политики, Брюссель уже неоднократно демонстрировал свою политическую значимость и умение пользоваться имеющимся ограниченным инструментарием. Еврокомиссия с трудом, но убедила страны Юго-Восточной Европы отказаться от уже подписанных соглашений по Южному потоку [Stern, Pirani, Yafimava, 2015; Arrowsmith, Billingham, 2015; Pehlivanova, Cohen, 2014]; на протяжении нескольких лет она готовила антимонопольное расследование против «Газпрома» [Riley, 2012] и в апреле 2015 г. предъявила формальные обвинения³⁶. Кроме того, в 2014–2015 гг. ЕК успешно выступает посредником в энергетическом споре между Россией и Украиной, внося существенный вклад в поддержание украинского транзита и обеспечение энергетической безопасности ЕС [Федоров, Носов, Мироненко, 2015].

Контуры Энергосоюза пока не вполне ясны, решения в области внешней энергополитики половинчаты, но их реализация даже в минимальном объеме способна оказать негативное влияние на российских поставщиков энергоресурсов (прежде всего газа). Российским политикам и бизнесу следует не отмахиваться от реальности, как это было с Третьим энергопакетом, а заранее просчитать возможные варианты реагирования. Что касается долгосрочной перспективы, то лучший способ предотвратить появление действительно единой внешней энергетической политики Евросоюза — это обеспечить надежность российских поставок энергоресурсов и позитивную динамику политических отношений между Россией и ЕС.

³⁵ Ibid. P. 7.

³⁶ Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Gazprom for alleged abuse of dominance on Central and Eastern European gas supply markets. IP/15/482822 // European Commission. Press release. April 2015.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Безопасность Европы / Под ред. В.В. Журкина. М.: Весь мир, 2011.
2. Европейский союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. О.Ю. Потемкиной (отв. ред.), Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. М.: Весь мир, 2012.
3. Европейский союз: Справочник-путеводитель / Под. ред. О.В. Буртиной, Ю.А. Борко, И.Д. Иванова. М.: Деловая литература, 2003.
4. Кавешников Н.Ю. Развитие внешней энергетической политики Европейского союза // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 4. С. 82–91. Доступ: http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/10mezhd_otn_kaveshnikov.pdf (дата обращения: 28.05.2014).
5. Кавешников Н.Ю. Развитие энергетического пространства Европейского союза // Политическая наука. 2014. № 2. С. 65–88.
6. Кавешников Н.Ю. Стратегия ЕС в области климата и энергетики // Современная Европа. 2015. № 1. С. 93–103. Доступ: <http://www.sov-europe.ru/2015/1/kaveshnikov2.pdf> (дата обращения: 28.05.2014).
7. Лыкошина Л.С. Путь от Гданьска до Брюсселя. Штрихи к политическому портрету Д. Туска // Современная Европа. 2015. № 1. С. 56–68.
8. Селиверстов С.С., Гудков И.В. Энергетическое право Европейского союза. М.: Аспект Пресс, 2014.
9. Федоров В.П., Носов М.Г., Мироненко В.И. и др. Украинский кризис: экспертная оценка // Современная Европа. 2014. № 3 (59). С. 10–34.
10. Andoura S., Hancher L., Woude M. van der. Towards a European Energy Community: a policy proposal (Policy proposal by Jacques Delors). Paris: Notre Europe, 2010.
11. Arrowsmith G., Billingham C. Energy Union: new energy for the EU. Brussels: Foundation for European Progressive Studies, 2015.
12. Buchan D. Expanding the European dimension in energy policy. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2011.
13. Buchan D., Keay M. Europe's 'Energy Union' plan: a reasonable start to a long journey. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2015.
14. Cirelli J.-F. The 'perfect storm' threatening EU energy // EU's internal energy market: tough decisions and a daunting agenda. Discussion Paper. Brussels: Friends of Europe, 2013. P. 21–25.
15. Fischer S., Geden O. Limits of an 'Energy Union'. SWP Comments 28. Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2015.
16. Goldthau A. Resurgent Russia? Rethinking energy Inc. // Policy Review. 2008. No. 147. P. 53–63.
17. Haghghi S.S. Energy security and the division of competences between the European Community and its member states // European Law Journal. 2008. Vol. 14. No. 4. P. 461–482.
18. Hatzioannou G. Uncovered EU Energy Union meets mixed reaction // Energy International Risk Assessment. 2015. Vol. 3. Iss. 4. P. 4–6.
19. Kaveshnikov N. The issue of energy security in relations between Russia and the European Union // European Security. 2010. Vol. 19. No. 4. P. 585–605.
20. Mauring L., Schaer D. The effects of the Russian energy sector on the security of the Baltic states // Baltic Security & Defence Review. 2006. Vol. 8. No. 1. P. 66–80.

21. Monaghan A. Russia's energy diplomacy: a political idea lacking a strategy? // *Journal of Southeast European & Black Sea Studies*. 2007. Vol. 7. No. 2. P. 275–288.
22. Paillard C.-A. Russia and Europe's mutual energy dependence // *Journal of International Affairs*. 2010. Vol. 63. No. 2. P. 65–84.
23. Pehlivanova B., Cohen M. *The Russia–Ukraine crisis: natural gas and oil market risks*. London: Barclays, 2014.
24. Riley A. *Commission vs. Gazprom: the antitrust clash of the decade?* CEPS Policy Briefs. No. 285. Brussels: CEPS, 2012.
25. Siddi M. *The EU's Energy Union*. FIIA Briefing Paper 172. Helsinki: The Finnish Institute of International Relations, 2015.
26. Stern J., Pirani S., Yafimava K. *Does the cancellation of South Stream signal a fundamental reorientation of Russian gas export policy?* Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2015.
27. Szulecki K., Fischer S., Gullberg A., Sartor O. *Giving shape to the Energy Union. Evolution, national expectations and implications for EU energy and climate governance*. Working Paper prepared in relation to the conference 'The 2020 Strategy Experience: Lessons for Regional Cooperation, EU Governance and Investment'. Berlin, 17 June 2015.
28. Szulecki K., Westphal K. *The cardinal sins of European energy policy: non-governance in an uncertain global landscape* // *Global Policy*. 2014. Vol. 5. No. 1. P. 38–51.
29. Tekin A., Williams P.A. *Turkey and EU energy security: the pipeline connection* // *East European Quarterly*. 2008. Vol. 42. No. 4. P. 419–434.
30. Trinataphyllou D. *Energy security and Common Foreign and Security Policy (CFSP): the wider Black Sea area context* // *Journal of Southeast European & Black Sea Studies*. 2007. Vol. 7. No. 2. P. 289–302.
31. Westphal K., Fischer S. *Energy and statecraft: a German perspective* // Bleischwitz R., Fischer S., Holland A. et al. *Reducing vulnerability: a transatlantic approach to energy security*. Washington: AICGS, 2015. P. 7–16.
32. Youngs R. *Europe's external energy policy: between geopolitics and the market*. CEPS Working Document. No. 278. Brussels: CEPS, 2007.

N.Yu. Kaveshnikov

THE ENERGY UNION PROJECT OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF EU-RUSSIA RELATIONS

*Moscow State Institute for International Relations (University)
76, Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454*

*Institute of Europe, Russian Academy of Sciences
11-3 Mokhovaya street, Moscow, 125009*

Ensuring security of energy supplies is one of the key components of the European Union's policies. Recent events, namely the escalation of the Ukrainian crisis accompanied by a cooldown in the EU-Russia relations, ac-

celerated the quest for new political mechanisms and formats to ensure stable gas supplies at affordable prices. In particular, this goal could be advanced by a harmonization of external energy policies of all the EU member states. In this context the project of the European Energy Union, examined in the present paper, is of special interest. The first section of the paper provides a background of the Energy Union and outlines how, under the pressure of both proponents of the EU's federalization and certain Eastern European countries, it transformed from an abstract idea into a feasible political project. The second section of the paper examines key elements and possible developments of the Energy Union. The author emphasizes that the EU has been implementing most of the objectives and even practical measures mentioned in the project, such as energy market liberalization, energy-efficiency programs, development of cross-border interconnectors, for a long time. Truly innovative steps have been outlined only in the sphere of external energy policy. That includes an improvement of measures to ensure transparency and conformity of bilateral intergovernmental agreements on gas purchase with the EU law, as well as the idea of establishing a 'pool of gas consumers'. The author concludes that, regardless of alarmist rhetoric of some Eastern European politicians, the EU has no intention to use the Energy Union as a geopolitical weapon against Russia. However, the author emphasizes that the importance of the Energy Union should not be underestimated either, as a general trend of the EU energy policy, manifested in this project, is inimical to the interests of Russian energy companies and gas suppliers, in particular.

Keywords: European Union, Russia, energy policy, Energy Union, energy security, EU-Russia relations, EU-Russia energy dialogue.

About the author: *Nikolai Yu. Kaveshnikov* — PhD (Political Science), Head of Department of the European Integration Studies, Moscow State Institute for International Relations (University) under the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation; Leading Research Fellow, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences (e-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo).

REFERENCES

1. Zhurkin V.V. (ed.). 2011. *Bezopasnost' Evropy* [European security]. Moscow, Ves' mir. Publ. (In Russ.)
2. Potemkina O.Yu., Kaveshnikov N.Y., Kondrat'eva N.B. (eds.). 2012. *Evropeiskii soyuz v XXI veke: vremya ispytaniy* [European Union in XXI century: time of trials]. Moscow, Ves' mir Publ. (In Russ.)
3. Butorina O.V., Borko Yu.A., Ivanov I.D. (eds.). 2003. *Evropeiskii soyuz: spravochnik-putevoditel'* [European Union: guidebook]. Moscow, Delovaya literatura Publ. (In Russ.)
4. Kaveshnikov N.Y. 2013. Razvitie vneshnei energeticheskoi politiki Evropeiskogo soyuza [Evolution of external energy policy of the European Union]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, no. 4, pp. 82–91. Available at: http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/10mezhd_otn_kaveshnikov.pdf (accessed: 28.05.2014). (In Russ.)

5. Kaveshnikov N.Y. 2014. Razvitie energeticheskogo prostranstva Evropeiskogo soyuza [Evolution of energy space of the European Union]. *Politicheskaya nauka*, no. 2, pp. 65–88. (In Russ.)
6. Kaveshnikov N.Y. 2015. Strategiya ES v oblasti klimata i energetiki [EU energy and climate strategy]. *Sovremennaya Evropa*, no. 1, pp. 93–103. Available at: <http://www.sov-europe.ru/2015/1/kaveshnikov2.pdf> (accessed: 28.05.2014). (In Russ.)
7. Lykoshina L. 2015. Put' ot Gdan'ska do Bryusselya. Shtrikhi k politicheskomu portretu D. Tuska [From Gdansk to Brussels: study of a political portrait of Donald Tusk]. *Sovremennaya Evropa*, no. 1, pp. 56–68. (In Russ.)
8. Seliverstov S.S., Gudkov I.V. 2014. *Energeticheskoe pravo Evropeiskogo soyuza* [Energy law of the European Union]. Moscow, Aspekt Press Publ. (In Russ.)
9. Fedorov V.P., Nosov M.G., Mironenko V.I. et al. 2014. Ukrainskii krizis: ekspertnaya otsenka [Ukrainian crisis: expert assessments]. *Sovremennaya Evropa*, no. 3. (59), pp. 10–34. (In Russ.)
10. Andoura S., Hancher L., Woude M. van der. 2010. *Towards a European Energy Community: a policy proposal (Policy proposal by Jacques Delors)*. Paris, Notre Europe.
11. Arrowsmith G., Billingham C. 2015. *Energy Union: new energy for the EU*. Brussels, Foundation for European Progressive Studies.
12. Buchan D. 2011. *Expanding the European dimension in energy policy*. Oxford, Oxford Institute for Energy Studies.
13. Buchan D., Keay M. 2015. *Europe's 'Energy Union' plan: a reasonable start to a long journey*. Oxford, Oxford Institute for Energy Studies.
14. Cirelli J.-F. 2013. The 'perfect storm' threatening EU energy. *EU's internal energy market: tough decisions and a daunting agenda. Discussion Paper*. Brussels, Friends of Europe, pp. 21–25.
15. Fischer S., Geden O. 2015. *Limits of an 'Energy Union'*. SWP Comments 28. Berlin, German Institute for International and Security Affairs.
16. Goldthau A. 2008. Resurgent Russia? Rethinking energy Inc. *Policy Review*, no. 147, pp. 53–63.
17. Haghghi S.S. 2008. Energy security and the division of competences between the European Community and its member states. *European Law Journal*, vol. 14, no. 4, pp. 461–482.
18. Hatzioannou G. 2015. Uncovered EU energy union meets mixed reaction. *Energy International Risk Assessment*, vol. 3, no. 4, pp. 4–6.
19. Kaveshnikov N. 2010. The issue of energy security in relations between Russia and the European Union. *European Security*, vol. 19, no. 4, pp. 585–605.
20. Mauring L., Schaer D. 2006. The effects of the Russian energy sector on the security of the Baltic states. *Baltic Security & Defence Review*, vol. 8, no. 1, pp. 66–80.
21. Monaghan A. 2007. Russia's energy diplomacy: a political idea lacking a strategy? *Journal of Southeast European & Black Sea Studies*, vol. 7, no. 2, pp. 275–288.
22. Paillard C.-A. 2010. Russia and Europe's mutual energy dependence. *Journal of International Affairs*, vol. 63, no. 2, pp. 65–84.

23. Pehlivanova B., Cohen M. 2014. *The Russia-Ukraine crisis: natural gas and oil market risks*. London, Barclays.
24. Riley A. 2012. *Commission vs. Gazprom: the antitrust clash of the decade?* CEPS Policy Briefs No. 285. Brussels, CEPS.
25. Siddi M. 2015. *The EU's Energy Union*. FIIA Briefing Paper 172. Helsinki, The Finnish Institute of International Relations.
26. Stern J., Pirani S., Yafimava K. 2015. *Does the cancellation of South Stream signal a fundamental reorientation of Russian gas export policy?* Oxford, Oxford Institute for Energy Studies.
27. Szulecki K., Fischer S., Gullberg A., Sartor O. 2015. *Giving shape to the Energy Union. Evolution, national expectations and implications for EU energy and climate governance*. Working Paper prepared in relation to the conference 'The 2020 Strategy Experience: Lessons for Regional Cooperation, EU Governance and Investment', Berlin.
28. Szulecki K., Westphal K. 2014. The cardinal sins of European energy policy: non-governance in an uncertain global landscape. *Global Policy*, vol. 5, no. 1, pp. 38–51.
29. Tekin A., Williams P. 2008. Turkey and EU energy security: the pipeline connection. *East European Quarterly*, vol. 42, no. 4, pp. 419–434.
30. Trinataphyllou D. 2007. Energy security and Common Foreign and Security Policy (CFSP): The wider Black Sea area context. *Journal of Southeast European & Black Sea Studies*, vol. 7, no. 2, pp. 289–302.
31. Westphal K., Fischer S. 2015. Energy and statecraft: a German perspective. In Bleischwitz R., Fischer S., Holland A. et al. *Reducing vulnerability: a transatlantic approach to energy security*. Washington, AICGS, pp. 7–16.
32. Youngs R. 2007. *Europe's external energy policy: between geopolitics and the market*. CEPS Working Document. No. 278. Brussels, CEPS.