

---

## ИДЕИ И ПРАКТИКА

---

**Н.Ю. КАВЕШНИКОВ\***

### **ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНОГО ЛИБЕРАЛИЗОВАННОГО ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО РЫНКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

*Аннотация.* В статье анализируется функционирование многоуровневой системы управления в Европейском союзе на примере формирования единого либерализованного энергетического рынка ЕС. Исследование охватывает три этапа реформ (Первый, Второй и Третий энергетические пакеты). В качестве методологической основы использована концепция множественных потоков, адаптированная к специфике институциональной системы ЕС, и концепция принципал-агента. Задача исследования состоит в том, чтобы выявить: 1) факторы, определяющие степень и пределы автономии Европейской комиссии (ЕК) и ее возможности влиять на формирование политического курса; 2) стратегии, использованные ЕК для достижения своих целей; и 3) изменение стратегии ЕК на разных этапах либерализации энергетического рынка.

Учитывая масштаб сопротивления реформам и высокую политическую значимость вопроса, Комиссия последовательно придерживалась консенсусного подхода к разработке новых правил, чтобы обеспечить их легитимность и не дать государствам-членам явных поводов саботировать их исполнение. Стратегия Комиссии строилась на сочетании двух треков: законодательные реформы и использование инструментов политики конкуренции. Комиссия опиралась на стейкхолдеров и активно использовала информационную асимметрию. Но для того чтобы эти действия дали эффект, на первых этапах ЕК приложила много усилий, дабы объяснить стейкхолдерам выгоды конкурентного режима и создать механизмы получения информации о состоянии рынков. На начальных этапах реформы Комиссия действовала чрезвычайно мягко. На этапе обсуждения Третьего пакета Комиссия стала действовать гораздо активнее и жестче в связи с увеличением степени различия интересов государств-членов и появившейся воз-

---

\* **Кавешников Николай Юрьевич**, кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник, Институт Европы РАН (Москва, Россия), e-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

возможностью маневрировать между ними. В долгосрочном плане Комиссия последовательно работала над формированием союзников внутри государств-членов в лице национальных регуляторов, стремясь расширить их полномочия и укрепить их независимость от национальных правительств.

*Ключевые слова:* Европейский союз; энергетическая политика; либерализация энергетического рынка; Европейская комиссия; концепция множественных потоков; концепция принципал – агент.

*Для цитирования:* Кавешников Н.Ю. Формирование единого либерализованного энергетического рынка Европейского Союза // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 153–181. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.07>

## Введение

Одной из базовых характеристик политической системы Европейского союза (ЕС) является ее многоуровневый характер. Расширение полномочий и консолидация политической системы ЕС в первой половине 1990-х годов дали толчок активному использованию теории многоуровневого управления (МУ) для исследования различных аспектов деятельности ЕС; концептуальной основой считается фундаментальная работа Лисбет Хуг и Гари Маркса [Hooghe, Marks, 2001]. Теория МУ опирается на понимание управления как постоянного политического процесса формулирования целей для общества и вмешательства в деятельность общества для достижения этих целей [March, Olsen, 1995]. В системе теоретических подходов к изучению европейской интеграции МУ относится к аналитическим теориям среднего уровня, используемым для ответа на следующие вопросы. Каковы характеристики политической системы ЕС? Как проходит политический процесс в ЕС? Как в ЕС работают регуляторные политики? В зависимости от поставленных задач теория МУ может использоваться для исследования как политического процесса (*politics*), так и отраслевого регулирования (*policy*)<sup>1</sup>. В приложении к ЕС теория МУ обращает внимание на организацию вертикального взаимодействия между национальным и международным (союзным) уровнями власти. Она удобна как аналитически, так и политически, поскольку позволяет избежать использования терминологии, намекающей на квазифедеративную природу ЕС.

Основная власть в ЕС сконцентрирована на нижнем уровне, т.е. в государствах-членах. Политический курс, проводимый ком-

---

<sup>1</sup> Обзор использования МУ см.: [Stephenson, 2013].

мунитарным институтами, стратегически зависит от широкого (хотя и не абсолютного) согласия между странами ЕС<sup>1</sup>. А поскольку в странах ЕС национальные интересы часто преобладают над общими, имеет место сложный процесс согласования при разработке общего курса и значительная гибкость при реализации этого курса на практике. Две конфликтующие цели – сохранение автономии государств-членов и выработка выгодных всем общим решений – институционализированы в сложной системе взаимодействия между государствами и коммунитарными институтами, прежде всего Европейской комиссией (ЕК, Комиссия) и несколько менее значимым Европейским парламентом (ЕП, Европарламент).

В этом контексте ключевыми являются два взаимосвязанных вопроса. По каким причинам страны ЕС соглашаются на ограничение своей автономии? Каковы источники автономии институтов ЕС (прежде всего Комиссии) и какие факторы определяют пределы этой автономии? Один из наиболее адекватных подходов для исследования этого блока вопросов – это концепция принципал-агента. Эта автономия агента вытекает из того, что ему даны полномочия для достижения определенных целей, но конкретные действия, необходимые для достижения этих целей, не предписаны и, соответственно, агент имеет право на самостоятельное определение методов достижения цели. Основные положения концепции принципал-агента нашли подтверждение при исследовании деятельности ЕС. Решение принципалов (стран ЕС) делегировать агенту (Комиссии, в меньшей степени Европарламенту и Суду ЕС) те или иные функции мотивировано желанием минимизировать транзакционные издержки, в том числе преодолеть проблему коллективного взаимодействия [Kassim, Menon, 2003], решить проблему «неполного контракта» [Doleys, 2000], улучшить качество решения технических вопросов [Egan, 1998], переложить ответственность за непопулярные решения и решить проблему цикличности, которая характерна для мажоритарных систем [Kassim, Menon, 2003].

Автономия коммунитарных институтов определяется такими факторами, как соотношение интересов принципалов и агентов; правила применения санкций и изменения мандата агентов; роль информационной асимметрии и неопределенности; наличие заинтересованных групп стейкхолдеров, которые могут апеллировать к

---

<sup>1</sup> Но при этом коммунитарные институты в ЕС имеют гораздо больше ресурсов и возможностей влиять на политические решения, чем органы классических международных организаций.

коммунитарным институтам или лоббировать свои интересы на национальном уровне [Pollack, 1997]. Поскольку страны ЕС являются коллективным принципалом, на уровень свободы действий агента существенно влияет степень различий интересов принципалов [Franchino, 2000; Tausendfreund, 2009]. Также следует принимать во внимание позицию Европарламента, особенно когда речь идет об основной законодательной процедуре. В этой ситуации Комиссия вынуждена учитывать позиции множественных принципалов, но, с другой стороны, может получить дополнительную свободу маневра за счет различия их позиций.

Задача исследования состоит в том, чтобы на примере трех этапов формирования нормативно-регуляторной базы единого энергетического рынка ЕС показать:

1. Факторы, определяющие степень и пределы автономии Комиссии (агента) и ее возможности влиять на формирование политического курса.

2. Стратегии, использованные Комиссией для достижения своих целей.

3. Изменение стратегии Комиссии в связи с динамикой указанных факторов на разных этапах либерализации энергорынка.

### Методологическая основа

В качестве методологической основы исследования использована концепция множественных потоков (КМП) Джона Кингдона [Kingdon, 1995]. КМП концентрируется на изучении того, какие вопросы привлекают внимание политиков и в какой момент времени, какие акторы мобилизуются для участия в выработке решения, как вопрос преподносится в ходе политической дискуссии, как политические предприниматели (*policy entrepreneurs*) манипулируют процессом. Неопределенность является неотъемлемой характеристикой политического процесса: предпочтения акторов не ясны и точно не определены; варьируется состав участников. Как следствие, политический процесс подвержен манипуляциям со стороны тех, кто владеет большей информацией, контролирует доступ к процессу принятия решений, способен синхронизировать расписание групповых, национальных и институциональных дискуссий и манипулировать ими.

КМП включает пять структурных элементов: поток проблем (*problem stream*), политический поток (*politics stream*), поток регу-

лирования (policy stream), окно возможностей и политических предпринимателей. Окно возможностей может открываться в связи с динамикой трех указанных потоков и определяет контекст обсуждения вопроса и выбора политического курса. Политические предприниматели – это обладающие опытом и ресурсами акторы, которые объединяют три потока событий, предлагают способ осмысления происходящего и стремятся навязать свой вариант осмысления (и, соответственно, свой вариант решения проблемы) принимающим решения политикам, а также группам интересов. Достоинством КМП является то, что она дает инструментарий, позволяющий выйти за пределы описания конкретного исторического контекста и сосредоточиться на поиске причинно-следственных закономерностей политического процесса.

С начала 2000-х годов КМП активно используется для изучения деятельности ЕС. Впрочем, как указано в обзоре Роберта Акрила и др., большое число исследований ссылаются на КМП или используют ее отдельные элементы, но лишь немногие применяют «полную КМП» [Ackrill, Kay, Zahariadis, 2013, p. 874]<sup>1</sup>. Все же в совокупности существующий корпус исследований адаптировал КМП к специфике многоуровневой системы управления в ЕС. Анализ политического потока включает деятельность Еврокомиссии (исключительная законодательная инициатива), Совета ЕС и Европарламента (законодатели) и Европейского совета (общее политическое руководство). При этом Европейский совет и Совет ЕС, хотя и являются институтами верхнего (коммунитарного) уровня управления, отражают интересы акторов нижнего уровня (государств-членов), а Комиссия и ЕП<sup>2</sup> – коммунитарные интересы. Учитывая меньшую зависимость политического процесса в ЕС от политического цикла и тот факт, что обсуждение законодательства очень часто растягивается на период нескольких legislatures, здесь не применим важный для КМП принцип дисконтинуитета<sup>3</sup>.

Сегодня общепринятой практикой является применение КМП для исследования не только формирования повестки, но и

---

<sup>1</sup> Среди последних отметим [Ackrill, Kay, 2011; Eberlein, Radaelli, 2010; Herweg, 2015; Nowak, 2010].

<sup>2</sup> Ситуация с Европарламентом не столь однозначна, но в целом дискуссия политических групп в ЕП гораздо чаще выстраивается вокруг вариантов общего интереса, нежели национальной специфики.

<sup>3</sup> Хотя нередко появление стратегических инициатив в повестке привязано к началу срока очередного состава ЕК.

процесса принятия решений (законодательства). В практике деятельности ЕС первая фаза (формирование повестки) начинается с формулирования проблемы и начала широкой политической дискуссии и завершается в момент представления Комиссией официального законопроекта. Во второй фазе идет формирование детальных правил регулирования и обеспечение легитимности разрабатываемого решения, а результатом является принятое законодательство (если его удалось принять) [Herweg, 2015, p. 91]<sup>1</sup>.

Специфика роли Еврокомиссии также потребовала модификации КМП. Комиссия является и одним из институтов процесса принятия решений, и политическим предпринимателем [Natali, 2004; Nowak, 2010; Ackrill, Kay, 2011]. Это требует гибкого подхода, включая периодическое смещение фокуса с Комиссии на ее отдельных членов и обратно, учета дискуссий внутри ЕК и степени ее внутреннего единства.

Таким образом концепция множественных потоков положена в основу анализа фактического материала, а концепция принципал-агента задает теоретическую рамку, определяющую постановку исследовательских вопросов и задач исследования.

Прежде чем перейти к основной части исследования, необходимо дать общий обзор состояния энергорынков до начала реформ и базовых элементов, обеспечивающих конкурентную среду на рынках электроэнергетики и газа.

Специфика исторически сложившегося дизайна энергорынков определялась особенностями этих отраслей. Газовая отрасль и электроэнергетика включают в себя несколько связанных функций (генерация / производство, передача, распределение и снабжение / розничная торговля). В деятельности по передаче и распределению неизбежно имеются элементы естественной монополии, что стимулирует вертикальную интеграцию деятельности в рамках одной компании. Энергетические компании обязаны обеспечивать поставку электроэнергии и газа широкому кругу потребителей, а взамен получают исключительные права на поставку энергоресурса в определенном регионе; при этом цены на энергоресурсы обычно контролировались правительством. Эти отрасли чрезвычайно капиталоемки и основаны на сложных технологиях, требующих технической координации энергосетей из единого центра. Это дает дополнительные стимулы для вертикальной интеграции и создает барьеры для входа на

---

<sup>1</sup> Впрочем, такое членение на две фазы не всегда имеет смысл, см. далее кейс Второго энергопакета.

рынок новых поставщиков / генерирующих компаний. С учетом этих особенностей газовая отрасль и электроэнергетика исторически функционировали как естественно-монопольные отрасли.

Мировой опыт либерализации энергорынков свидетельствует, что для создания конкурентной среды необходимо обеспечить следующие основные элементы.

*Право потребителя выбирать поставщика.* Регуляторный выбор заключается в том, каким группам потребителей предоставить свободу выбора: только крупным промышленным потребителям, всем коммерческим предприятиям, включая малые и средние, или обеспечить полную либерализацию рынка, дав право выбора всем потребителям, включая домохозяйства.

Когда потребитель решает закупать энергоресурс у поставщика, не владеющего сетью, то поставщик должен иметь возможность доставить ресурс. Это обеспечивается за счет концепции *доступа третьих лиц к сетям* (ДТЛ), в основе которой лежит обязанность сети транспортировать не принадлежащий ей энергоресурс от поставщика к потребителю. Варианты регулирования связаны с большими или меньшими возможностями сети отказать в оказании такой услуги и правилами определения платы за транспортировку (переговорный или регулируемый режим).

Вертикально интегрированные энергетические компании (ВИЭК), имея существенную монопольную власть, склонны формировать неблагоприятные условия для независимых поставщиков, а также ограничивать возможности выбора поставщиков и ДТЛ. Правила *разделения функций* (производство, транспортировка, распределение) предусматривают различные механизмы разделения ВИЭК. Политическая альтернатива связана с выбором более или менее жесткого регуляторного режима разделения функций ВИЭК от наименее эффективного разделения управления в рамках одной компании до полного разделения собственности, т.е. запрета сетевым компаниям владеть мощностями по добыче / генерации.

Поддержание конкурентного режима на энергорынках требует значительного госрегулирования. В этой сфере альтернативы связаны с объемом полномочий и степенью независимости *национальных регуляторов*, а также с возможностью передачи части регуляторных функций на коммунитарный уровень.

Применительно к Евросоюзу отдельной задачей стояло объединение национальных энергосистем как за счет формирования правил, облегчающих трансграничные перетоки, так и за счет развития необходимой инфраструктуры.

Либерализация энергорынка в ЕС потребовала более 20 лет. Формирование современной нормативно-регуляторной базы прошло в три этапа (Первый, Второй и Третий энергопакеты). Именно эти три кейс-стадии лежат в основе нашего исследования. Основные изменения дизайна энергорынков суммированы в таблице 1.

Таблица 1

**Развитие единого внутреннего энергетического рынка ЕС  
(нормативно-регуляторная база  
и институциональное оформление)**

	<b>Открытие рынка</b>	<b>ДТЛ</b>	<b>Разделение функций</b>	<b>Национальное регулирование</b>	<b>Европейское регулирование</b>	<b>Политическое сообщество</b>
Первый пакет, 1996 / 1998 г.	электроэнергия: 35% к 2003 г. газ: 33% к 2003 г.	модель «единого покупателя», переговорный режим, регулируемый режим	разделение управления и бухучета	национальные механизмы	-----	Мадридский форум, Флорентийский форум, Отраслевые: Eurogas, Eurelectric, IFEC, GEODE. Потребители: АЕП и др.
Второй пакет, 2003 г.	100% к 1.07.2007 г.	регулируемый режим	юридическое разделение (НСО)	национальный регулятор (но часть функций могут исполнять другие гос. органы)	группа европейских регуляторов по электроэнергии и газу (EREGG)	принципиально те же плюс Совет европейских энергетических регуляторов (CEER)
Третий пакет, 2009 г.	100%	регулируемый режим	разделение собственности: а) полное б) НСО+ в) НТО	национальный регулятор как единственный орган. Расширены полномочия. Усовершенствованы гарантии независимости	Агентство сотрудничества энергетических регуляторов (АСЭР), Европейские сети операторов систем транспортировки (ENTSO-E и ENTSO-G), Еврокомиссия (точные полномочия)	принципиально те же

*Источник:* составлено автором.



## Первый пакет (1987–1996/98)

Поток проблем был напрямую связан с флагманским проектом тех лет – созданием Единого внутреннего рынка (ЕВР). Однако вследствие существенных различий в дизайне энергетических рынков государств-членов (ГЧл) и *de facto* изолированности национальных рынков цены энергоресурсов различались в несколько раз. Такая разница цен порождала искажения на пространстве ЕВР, который по своей идеологии должен был быть единым пространством справедливой конкуренции. Неудивительно, что Комиссия апеллировала к ЕВР как обоснованию начала реформы энергорынков.

Поток регулирования характеризовался тем, что в 1980-е годы во многих развитых странах начинает меняться традиционная парадигма управления энергорынками, идут подвижки от «традиционного регулирования» к «регулированию в интересах конкуренции» [Gilbert, Kahn, 1996]. В основе этих изменений лежала идея о том, что монопольные права могут быть отменены, чтобы позволить различным поставщикам конкурировать за клиентов. Пионером создания конкурентного дизайна рынков электроэнергии и газа стали США (1985 г.); чуть позже, в конце 1980-х, начались реформы в Британии и Чили.

Формирование повестки началось в 1988 г., когда Комиссия обнародовала Рабочий документ «Внутренний энергетический рынок», где сформулировала принципиальную концепцию масштабных реформ рынков электроэнергии и газа в ЕС. Обосновывая необходимость этих реформ, ЕК отмечала, что «[б]олее интегрированный европейский энергетический рынок будет способствовать снижению себестоимости энергии... а также окажет положительный эффект на структуру энергетической отрасли»<sup>1</sup>. В документе сформулированы два стратегических направления реформы: либерализация национальных рынков и их объединение в единый рынок.

Ключевой особенностью политического потока было крайне жесткое сопротивление реформе со стороны как большинства национальных правительств, так и энергетических компаний. Для характеристики этого сопротивления эксперты используют

---

<sup>1</sup> European Commission. Commission Working Document. The Internal Energy Market. COM (88) 238 final. 2 May 1988. P. 5. // EUR-Lex Database. – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51988DC0238> (дата посещения: 10.06.2025).

эпитеты «жестокое» (*fierce*) [Stern, 1998] и «чудовищное» (*formidable*) [Matlár, 1997, p. 20].

В попытках преодолеть это сопротивление Комиссия, отчасти методом проб и ошибок, выработала стратегию, основанную на: 1) постепенности; 2) консенсусном подходе; 3) сочетании законодательного трека и попыток использовать инструменты политики конкуренции; и 4) опоре на стейкхолдеров (прежде всего потребителей).

На начальном этапе Комиссия с трудом добилась принятия директив предварительного характера, которые обеспечили гармонизацию существующих практик (Пакет мер консолидации). Особо отметим директиву 90/377, которая сформировала механизм регулярного опубликования информации о текущих ценах и условиях поставок. Это дало ЕК доступ к детальной информации о состоянии рынков, а крупные потребители постепенно осознали масштаб издержек, которые они несут, выплачивая монопольную ренту сетевым компаниям.

В 1989 г. ЕК начала широкие консультации со всеми заинтересованными сторонами с целью изучить вопрос о целесообразности масштабной реформы. Основываясь на первоначальном исследовании газового рынка, очевидно вдохновленном опытом США и отчасти Британии, Комиссия представила свою оценку преимуществ ДТЛ и модели «единого перевозчика». В середине 1990 г. под эгидой ЕК были созданы четыре консультативных комитета, два – из экспертов ГЧЛ, еще два – с участием представителей отрасли и крупных потребителей. По итогам работы комитетов стало очевидно, что большинство национальных правительств и представителей отрасли «остаются враждебно настроены» к предложению Комиссии ввести ДТЛ [Cameron, 2002, p. 121–122].

Таким образом, попытка Комиссии кооптировать стейкхолдеров в обсуждение не помогла получить политическую поддержку. Однако в процессе дискуссий Комиссия получила аргументы «за» и «против» либерализации и существенно повысила свою экспертизу в этой области. Также ЕК осознала, что амбициозную модель «единого перевозчика» реализовать невозможно, но есть шансы ввести ДТЛ для крупных потребителей [Herweg, 2015, p. 96].

При подготовке законопроектов перед ЕК встал сложный выбор: какую процедуру использовать для принятия законодательных актов. Ст. 86(3) ДЕС<sup>1</sup> давала право Комиссии самостоя-

---

<sup>1</sup> Здесь и далее нумерация статей приводится в соответствии с действовавшей на соответствующий момент редакцией Договора о Европейском сообществе.

тельно принимать директивы для устранения нарушений правил конкуренции. Вторая опция – статья 100a(1) ДЕС о мерах сближения национального законодательства в сфере ЕВР – предусматривала использование процедуры консультации, т.е. участие Европарламента и квалифицированное большинство в Совете ЕС.

В Комиссии имели место принципиальные споры между гендиректоратами *DG COMP* («Конкуренция») и *DG TREN* («Транспорт и энергетика») [Eikeland, 2011, p. 249]. В середине 1991 г. Комиссия неформально ознакомила ЧЛ с двумя проектами, основанными на этих двух опциях. Комиссар ЕС по энергетике Кардозу и Кунья провел турне по столицам ГЧЛ, разъясняя суть предлагаемой реформы. Тем не менее Совет ЕС в октябре 1991 г. дал предложениям ЕК крайне негативную оценку. Комиссия поняла, что только консенсусный подход обеспечит необходимую легитимность нового законодательства и его эффективное выполнение в будущем. В итоге официальные законопроекты, представленные Комиссией в феврале 1992 г., основывались на ст. 100a(1) ДЕС. В то же время Комиссия дала понять, что «оставляет за собой право использовать все предоставленные ей Договорами полномочия в любой форме и в любой момент»<sup>1</sup>. Это явное предупреждение существенно повлияло на позиции ГЧЛ в ходе дальнейших переговоров.

По итогам почти трех лет консультаций Комиссия зафиксировала в законопроектах 1992 г. три стратегических элемента своего подхода к либерализации энергорынков [Matlárý, 1997, p. 49]. Во-первых, новые правила должны вводиться постепенно, чтобы дать отрасли, потребителям и госрегуляторам время для адаптации. Во-вторых, в основу дизайна энергорынков был положен принцип субсидиарности, дающий каждому ГЧЛ возможность учитывать национальные особенности (что снижало сопротивление ГЧЛ при принятии коммунитарного законодательства). Наконец, ЕК отказалась от попыток получить широкие регуляторные полномочия и предложила оставить эти функции на национальном уровне.

Содержание законопроектов также свидетельствовало, что ЕК отказалась от изначального амбициозного подхода: она пред-

---

<sup>1</sup> European Commission. Proposal for a Council directive concerning common rules for the internal market in electricity and Proposal for a Council directive concerning common rules for the internal market in natural gas. COM(91) 548. 21 February 1992. P. 9. // EUR-Lex Database. – Режим доступа: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51991PC0548\(01\)&qid=1749537022907](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51991PC0548(01)&qid=1749537022907) (дата посещения: 10.06.2025).

ложила дать право выбора поставщика только самым крупным промышленным потребителям, предусмотрела возможность использования очень мягкого режима ДТЛ (переговорного) и самого мягкого режима разделения функций ВИЭК (разделение управления и бухучета). Также Комиссия попыталась сделать вид, что ее предложения не создают новых обязательств для ГЧл. Например, директор *DG COMP* Клаус-Дитер Элерманн заявлял, что законопроекты лишь «четко сформулировали уже существующие обязательства, которые вытекают из основных свобод [свободного движения товаров и услуг, свободы учреждения – *Н. К.*] и правил конкуренции», предусмотренных ДЕС [Ehlermann, 1991, p. 298].

Во второй фазе (принятие законодательства) в политическом потоке в 1992–1993 гг. следует отметить благожелательное отношение Британии, поскольку предложения ЕК во многом строились на уже действующем в стране дизайне энергорынков, Португалии и Бельгии. Однако законопроекты столкнулись с необычайно сильным сопротивлением большой группы стран, в особенности Франции, Германии и Нидерландов. Нередко дебаты шли в атмосфере пророчеств о том, что либерализация энергорынков «приведет к катастрофе» [Cameron, 2002, p. 141].

Параллельно с обсуждением законопроектов Комиссия попыталась опереться на антимонопольное право ЕС, обратив внимание на законодательно установленную в ряде ГЧл монополию на импорт и экспорт электроэнергии и природного газа. Поскольку вопрос касался импорта и экспорта между странами ЕС, Комиссия полагала, что такое законодательство явно противоречит ст. 31(1) ДЕС. В августе 1991 г. Комиссия начала против десяти стран процедуру о нарушении права ЕС (*infringement procedure*).

Попытки урегулировать дело на основе соглашения не увенчались успехом, и 14 июня 1994 г. Комиссия подала в Суд ЕС иски против Франции, Ирландии, Италии, Нидерландов и Испании. Этот шаг был очевидной эскалацией противостояния с целью вынудить указанные страны занять более конструктивную позицию на уже идущих переговорах по Первому энергопакету. Комиссар по вопросам конкуренции Карел ван Мирт открыто увязал эти иски с отсутствием прогресса в законодательном процессе<sup>1</sup>. В решениях по этим делам Суд ЕС констатировал, что импортно-экспортные монополии в принципе нарушают статью 31 ДЕС и препятствуют свободе движения товаров, однако указал, что Комиссия не смогла

---

<sup>1</sup> European Commission. Energy Monthly, 1993, N 56/2.

доказать фактическое наличие таких препятствий. В ситуации большой политической значимости вопроса и жесткого сопротивления многих стран, Суд ЕС занял осторожную позицию и не стал своими решениями формулировать новые четкие нормы. Тем самым Суд ЕС намекнул, что такие нормы должен сформулировать законодатель.

В то же время сам факт рассмотрения дел в Суде ЕС стимулировал национальные правительства более конструктивно вести себя на переговорах. Опасаясь, что будущие решения Суда вынудят существенно трансформировать действующие деловые практики, ГЧЛ решили, что компромиссное законодательство о либерализации – это меньшее зло, и приложили максимум усилий, чтобы согласовать первую электрическую директиву до принятия судебных решений [Schmidt, 1998].

Отчасти благодаря этому к 1994 г. на переговорах стал заметен позитивный сдвиг: противники реформы перестали апеллировать к риску технической катастрофы и невозможности функционирования отрасли в новом режиме, а сосредоточились на «политических и философских» возражениях [Herweg, 2015, p. 99].

В этой ситуации Комиссия разделила обсуждение газовой и электрической директив, сосредоточившись на последней, поскольку в отношении реформы рынка газа возник ряд специфических проблемных вопросов. Постепенно росло число стран, принципиально поддерживающих процесс либерализации. В 1994 г. Германия инициировала реформу национальных энергорынков с целью ликвидировать основные препятствия для конкуренции. В 1995 г. в ЕС вступили Швеция и Финляндия, традиционно негативно относившиеся к монопольным ограничениям.

Однако Франция оставалась последовательным противником либерализации. По одному из ключевых элементов реформы – ДТЛ – она предложила модель «единого покупателя», которая давала возможность *Electricité de France* сохранить доминирующее положение на рынке. В попытках найти компромисс Комиссия в начале 1995 г. представила Рабочий документ, в котором декларировала, что модель «единого покупателя», при условии некоторой корректировки, совместима с переговорным режимом ДТЛ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> European Commission. Working paper on the organisation of the internal electricity market. SEC (95) 464, 22 March 1995. // Publication office of the European Union. – Режим доступа: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3a77c809-e660-11ec-a534-01aa75ed71a1> (дата посещения: 10.06.2025).

(что отражало скорее стремление к политическому компромиссу, нежели беспристрастную оценку). Это открыло путь к финальному компромиссу, – Первая электрическая директива 96/92 была принята в 1996 г. Это «выглядит как победа Франции и необходимая уступка со стороны Комиссии» [Matlárý, 1997, p. 50].

Последовавшее обсуждение газовой директивы строилось на основе уже согласованного режима в электроэнергетике и касалось преимущественно тех аспектов регулирования, которые отражали специфику газовой отрасли (доступ к *upstream* трубопроводам и хранилищам, совместимость ДТЛ с долгосрочными контрактами и т.п.). Во второй половине 1997 г. единственным противником принятия документа осталась Франция, и Люксембургское председательство даже рассматривало вариант объявить голосование в Совете. Однако весной 1998 г. удалось найти компромиссное решение и единогласно принять Первую газовую директиву 98/30.

На первом этапе либерализации энергорынков Комиссия столкнулась с сильной оппозицией. Однако Комиссия в целом эффективно воспользовалась своими возможностями формирования повестки, правом законодательной инициативы и полномочиями в сфере конкурентной политики (для осторожного давления на ГЧЛ). Новый режим регулирования рынков предусматривал очень ограниченные изменения и «незначительные обязательства государств-членов» [Eikeland, 2011, p. 249]. Однако Комиссия и сторонники либерализации полагали, что само создание нового дизайна рынков оправдывает все уступки и дефекты принятого законодательства. Они рассчитывали, что в дальнейшем смогут постепенно совершенствовать эти правила с целью обеспечить бóльшую степень конкуренции на энергорынках. Также в этот период были созданы механизмы регулярного сбора информации о состоянии рынков, и сформировалось политическое сообщество, включавшее общеевропейские ассоциации энергетических компаний и основных групп потребителей.

### **Второй пакет (2000–2003)**

К 2000 г. регуляторная среда существенно изменилась. Страны ЕС более или менее корректно имплементировали нормы Первого энергопакета в национальное законодательство. Производители энергии, сетевые компании, крупные потребители, а также национальные регуляторы успешно адаптировались к либерализации

рынков. Стало очевидно, что газовая отрасль и электроэнергетика в состоянии стабильно функционировать в условиях ограниченной конкуренции. Частичная либерализация оказала позитивное влияние на динамику цен.

В то же время возникла проблема. Неравномерная либерализация рынков в странах ЕС привела к искажению конкуренции. Комиссия на основе нескольких исследований сделала вывод о том, что асимметрии в степени либерализации были широко распространены и привели к «значительным искажениям на внутреннем рынке»<sup>1</sup>. Поставщики энергоресурсов, в том числе ВИЭЖ, из «отстающих» ГЧЛ извлекали преимущества своего положения «безбилетника», поскольку могли экспортировать энергоресурсы в другие страны ЕС, но имели возможность не допустить энергоресурсы из других стран на свой национальный рынок. Эту проблему не могли игнорировать даже правительства ГЧЛ, медленно двигавшиеся по пути реформ.

События в политическом потоке благоприятствовали новому этапу либерализации. Вступление в силу Амстердамского договора существенно увеличило влияние Европарламента, при этом в ЕП сформировалось гораздо более благоприятное отношение к реформе энергорынков. Изменился баланс внутри Совета ЕС – те страны, которые существенно продвинулись по пути либерализации национальных рынков, стали естественными сторонниками прогресса на общеевропейском уровне.

Окно возможностей открылось после того, как Европейский совет на саммите 23–24 марта 2000 г. попросил ЕК разработать предложения по ускорению либерализации энергетического рынка<sup>2</sup>.

Традиционно Комиссия начала с организации широких консультаций со стейкхолдерами (осень 2000 г.), в которых приняли участие более 120 ассоциаций, компаний, социальных партнеров и НКО. Подавляющее большинство участников (70–80%) поддержали идеи полного открытия рынков, введения регулируемых тари-

---

<sup>1</sup> European Commission. First report on the Implementation of the Electricity and Gas Directive. SEC(2001) 1957. 3.12.2001. // EUR-Lex Database. – Режим доступа: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5303-2002-INIT/en/pdf> (дата посещения: 10.06.2025).

<sup>2</sup> European Council, 23-24 March 2000. Presidency Conclusions. Doc. 8410/03. // European Council Database. – Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/media/21038/lisbon-european-council-presidency-conclusions.pdf> (дата посещения: 10.06.2025).

фов ДТЛ и значительного усиления разделения функций ВИЭК<sup>1</sup>. Противоположного мнения придерживались преимущественно газовые компании.

В марте 2001 г. Комиссия представила пакет законопроектов, в котором предложила расширить круг потребителей, имеющих право выбора поставщика, ужесточить разделение функций ВИЭК, усовершенствовать правила ДТЛ (обязательный регулируемый режим) и создать четкие правила, упрощающие трансграничную торговлю электроэнергией.

По итогам заседания Совета ЕС в мае 2001 г. государство-председатель отметило, что существует «широкий консенсус о том, что следует ускорить открытие рынков электроэнергии и газа»<sup>2</sup>. С принципиальными возражениями выступили Франция и Германия. Франция отказывалась фиксировать четкую дату полного открытия энергорынков. Германия возражала против создания отдельного независимого энергорегулятора (на тот момент эти функции выполняло ведомство по защите конкуренции *Bundeskartellamt*) и обязательного регулируемого режима ДТЛ.

Комиссия, придерживаясь консенсусного подхода к разработке нового законодательства, все же сочла необходимым публично напомнить о возможности односторонних действий: «Комиссия также согласилась, что, если принятие предложений по дальнейшей либерализации энергетических рынков будет затягиваться, она рассмотрит возможность принятия решений или директив самостоятельно»<sup>3</sup>.

Опираясь на поддержку основных элементов реформы со стороны большинства стран, Совет ЕС довольно быстро – за полтора года – сумел выработать общую позицию, учитывающую особые интересы Германии и Франции и отдельные специфические

---

<sup>1</sup> European Commission. Communication. Recent progress with building the internal electricity market. COM(2000) 297. 16.5.2000. // EUR-Lex Database. – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52000DC0297&qid=1749537436445> (дата посещения: 10.06.2025).

<sup>2</sup> Council. 2347th Council meeting Energy / Industry. Brussels, 14–15 May 2001. Doc. 8538/01. // European Commission website. – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres\\_01\\_181](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres_01_181) (дата посещения: 10.06.2025).

<sup>3</sup> European Commission. Press release. Commission confirms need to tackle cross-border investment restrictions and energy market distortions. 20.06.2001. IP/01/872. // European Commission website. – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_01\\_872](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_01_872) (дата посещения: 10.06.2025).



озабоченности некоторых других стран ЕС. Включение во Второй пакет положений о защите конечного потребителя определило положительную реакцию социал-демократов и левых и привело к формированию устойчивого большинства в Европарламенте.

В итоге Второй пакет был принят в июне 2003 г. Экспертные оценки Второго пакета принципиально различаются. Надин Хаас [Naase, 2008, p. 28] подчеркивает «ограниченный прогресс» и тот факт, что принятые директивы представляют собой «размытую версию изначально амбициозного» предложения Комиссии. А вот Петер Кэмерон утверждает, что эти директивы «нельзя рассматривать как “размытые” версии изначального предложения Комиссии, скорее они, являясь результатом комплексных переговоров, предусматривают переходные периоды, *opt-outs*, исключения и другие механизмы учета особых обстоятельств отдельных государств-членов» [Cameron, 2002, p. 364]. Существенно увеличилась прозрачность рынка: стала гораздо доступнее информация о функционировании сетей, наличии свободных мощностей, транспортных тарифах и ценах для конечных потребителей. Сетевые компании и ВИЭЖ «оставались очень влиятельными, но их действия стали более видимы и увеличились возможности оспорить их злоупотребления [рыночной властью]» [Cameron, 2002, p. 365]. Создание Группы европейских регуляторов по электроэнергии и газу (*EREGG*) стало первым шагом к формированию наднациональных регуляторных институтов на энергетическом рынке.

Однако многие положения регуляторного режима оставались половинчатыми и, как показало будущее, недостаточно эффективными. При этом правила Второго пакета предоставляли странам ЕС очень широкое пространство для маневра при их имплементации, что позволяло некоторым странам имитировать реформы.

### **Третий пакет (2005–2009)**

Для третьего этапа реформы энергорынков определяющее значение имел политический поток. Неформальный саммит лидеров ЕС в Хэмптон-Корте 27 октября 2005 г. дал импульс к реформатированию энергетической политики и повышению значимости этой сферы в повестке ЕС. Эти идеи были детализированы в Зеленой книге Комиссии «Европейская стратегия для устойчивой, конкурентной и надежной энергетики» от 8 марта 2006 г. и полу-

чили широкую поддержку лидеров ЕС на заседании Европейского совета 23–24 марта 2006 г. Энергетическая политика вошла «в топ повестки ЕС в ситуации, когда государства-члены видели рост зависимости от импорта нефти и газа и ужесточение международной конкуренции за остающиеся запасы ископаемого топлива» [Eikeland, 2011, p. 251].

Дополнительный импульс реформе энергорынков был связан с желанием Комиссии Ж.М. Баррозу вдохнуть второе дыхание в Лиссабонскую стратегию повышения конкурентоспособности ЕС. Как часть этого плана Комиссия решила выявить барьеры, искажающие конкуренцию на рынке ЕС, а энергорынок был выбран как пилотный кейс.

Таким образом в начале 2006 г. сложился широкий политический консенсус о том, что эффективно функционирующий единый либерализованный энергетический рынок является одним из важнейших инструментов достижения стратегических целей обеспечения энергобезопасности, реализации климатической политики и Лиссабонской стратегии. В результате открылось окно возможностей для проведения глубокой реформы.

Для потока регулирования в этот период характерна двойственность. С одной стороны, 1 июля 2007 г. Комиссия торжественно объявила о создании в ЕС полноценного либерализованного рынка электроэнергии и газа; в этот день в исполнение положений Второго энергопакета домохозяйства почти на всей территории ЕС получили право выбирать поставщиков<sup>1</sup>.

С другой – Комиссия была вынуждена констатировать недостаточность интеграции рынков. С экономической точки зрения, за редким исключением энергорынки оставались национальными<sup>2</sup>. В июне 2005 г. Комиссия начала комплексное расследование состояния конкуренции на рынках электроэнергии и газа. В мае 2006 г. была проведена серия внезапных инспекций в офисах крупнейших газовых компаний Западной Европы, которые пресса назвала «облава на рассвете» (*dawn raids*); в декабре прошли аналогичные инспекции в электроэнергетических компаниях. По итогам расследования Комиссия выявила значительное число дефектов дизайна

---

<sup>1</sup> Промышленные потребители имеют аналогичную свободу выбора с 2004 г.

<sup>2</sup> European Commission. Communication. Report on Progress in creating the internal gas and electricity market. COM (2005) 568. 15.11.2005 // EUR-Lex Database. – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0568:FIN:EN:PDF> (дата посещения: 10.06.2025).

рынков. При этом, как отмечала Комиссар по конкуренции Нели Крос, «необходимы комплексные структурные реформы, [поскольку] даже самое тщательное соблюдение правил конкуренции не может решить все проблемы на этих рынках» [цит. по Buchan, 2015, p. 352].

Проблема заключалась в слишком гибких формулировках Второго энергопакета, которые позволяли ГЧЛ недобросовестно его имплементировать.

10 января 2007 г. Комиссия представила около десятка стратегий по разным направлениям энергетической политики. Тематике либерализации энергорынков были посвящены сообщение «Перспективы внутреннего рынка газа и электроэнергии», отчет о достигнутом прогрессе с разбивкой по отдельным странам ЕС и упомянутый ранее доклад о состоянии конкуренции на энергорынках.

Поскольку ключевым и самым дискуссионным вопросом Третьего энергопакета стал вопрос о способах разделения функций ВИЭЖ, наш анализ хода переговоров будет построен преимущественно вокруг этого вопроса. Комиссия предложила обсудить две опции: 1) обязательное разделение собственности, то есть выделение транспортной сети в отдельную компанию и продажа ее собственнику, не имеющему активов по генерации электроэнергии / добыче газа; и 2) «полностью Независимый системный оператор» (НСО+), т.е. вертикально интегрированная компания является собственником сетевых активов, но не имеет полномочий по управлению сетью и ее развитию. По мнению Комиссии, «разделение собственности является наиболее эффективным способом обеспечить выбор для потребителей энергии и поощрить инвестиции»<sup>1</sup>.

Встреча Совета ЕС по энергетике 7 июня 2007 г. выявила существенные различия в позициях ГЧЛ. Официальное сообщение по итогам заседания звучит крайне лаконично: «Совет провел политические дебаты о ключевых вопросах [регулирования] внутреннего рынка газа и электроэнергии»<sup>2</sup>, что само по себе свидетельствует о невозможности согласовать базовые подходы к реформе.

---

<sup>1</sup> European Commission. Communication. An Energy Policy for Europe. COM (2007) 1. 10.1.2007, p. 7. // EUR-Lex Database. – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0001:FIN:EN:PDF> (дата посещения: 10.06.2025).

<sup>2</sup> Council of the European Union. 2805th Council meeting Transport, Telecommunications and Energy, Luxembourg, 6–8 June 2007. Press release. Doc. 10456/07. // European Council Database. – Режим доступа: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10456-2007-INIT/en/pdf> (дата посещения: 10.06.2025).

Принципиально против обязательного разделения собственности выступила большая группа стран во главе с Францией и Германией. Дискуссия шла весьма остро: во Франции (где *Electricité de France* и *Gaz de France* были государственными компаниями) многие политики называли разделение собственности «насильственной приватизацией», в Германии (где энергетический сектор находился в частной собственности) – экспроприацией [Buchan, 2015, p. 349]. При этом противники разделения собственности также критиковали предложенную Комиссией альтернативную модель НСО+, заявляя, что это лишь слегка завуалированное разделение собственности.

В то же время ряд стран во главе с Великобританией однозначно высказались за введение обязательного разделения собственности. Все эти страны уже ввели разделение собственности на национальных рынках и рассчитывали на выравнивание условий конкуренции. Ссылаясь на имеющийся опыт, они полагали, что именно разделение собственности не только наиболее полно гарантирует интересы потребителей, но и стимулирует инвестиции в развитие инфраструктуры.

Несмотря на приближение летних каникул, все заинтересованные стороны приложили максимум усилий, чтобы оказать давление на Комиссию в решающий момент финальной подготовки официальных законопроектов. Через три недели после упомянутого заседания Совета по энергетике восемь стран – сторонников реформы (Бельгия, Великобритания, Дания, Испания, Нидерланды, Румыния, Финляндия и Швеция) пошли на довольно необычный шаг: 25 июня 2007 г. они направили в Комиссию письмо, в котором призвали ее не менять свою точку зрения<sup>1</sup>. Спустя неделю, 30 июля, противники разделения собственности наносят «ответный удар» – девять стран ЕС (Франция, Германия, Австрия, Греция, Люксембург, Словакия, Кипр, Болгария и Латвия) обратились в Комиссию с противоположным по содержанию письмом<sup>2</sup>. Европарламент в июле 2007 г. уверенным большинством поддержал предложенную Комиссией концепцию реформы<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Bulletin Quotidien Europe, № 9454, 26 June 2007.

<sup>2</sup> Bulletin Quotidien Europe, № 9479, 31 July 2007.

<sup>3</sup> European Parliament resolution of 10 July 2007 on prospects for the internal gas and electricity market. Doc. 2007/2089(INI). // European Parliament website. – Пежим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2007-0326\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2007-0326_EN.pdf) (дата посещения: 10.06.2025).

Несмотря на очевидное сопротивление большой группы ГЧЛ, Комиссия в сентябре 2007 г. официально представила пакет законопроектов, сохранив без изменений свои предложения по разделению функций ВИЭК. Кроме того, большое значение имела оговорка о третьих странах, а также статус и полномочия создаваемого Агентства сотрудничества энергетических регуляторов (АСЭР).

Два фактора легли в основу необычной для Комиссии жесткости: солидарная позиция ключевых гендиректоров *DG COMP* и *DG TREN* при лидирующей роли гендиректората по конкуренции и поддержка со стороны широкого круга стейкхолдеров.

Интервью с сотрудниками Комиссии свидетельствуют, что *DG COMP* и *DG TREN* активно взаимодействовали при разработке законопроектов, при этом позиция *DG COMP*, опиравшегося на большой массив информации, собранный в результате антимонопольного расследования 2005–2006 гг., оказалась определяющей [Eikeland, 2011, p. 253]. В дальнейшем именно комиссар по конкуренции Нели Кроес развернула масштабную кампанию в поддержку реформ, включавшую даже публикацию статей в академических журналах [Kroes, 2007].

Благодаря налаженным за предыдущее десятилетие тесным контактам со стейкхолдерами Комиссия была хорошо осведомлена о высокой поддержке своих предложений. Идея введения разделения собственности встретила позитивную реакцию со стороны крупных потребителей, т.е. энергоемких отраслей промышленности [Eikeland, 2008]. Энергетические отрасли не смогли выработать единую позицию [Eikeland, 2011]. Парадоксальным образом разделение собственности практически единогласно поддержали национальные органы стран ЕС – государственные регуляторы в лице Совета европейских энергетических регуляторов *CEER* и Группы европейских регуляторов по электроэнергии и газу *ERGEG*. Будучи вовлечены в технические детали управления энергорынками, госрегуляторы яснее понимали все дефекты существовавших правил. Автономия госрегуляторов, основанная на гарантиях Второго энергопакета, позволила многим из них пойти против позиции своих правительств.

Таким образом, дискуссию по Третьему энергопакету не следует рассматривать упрощенно, как противостояние между государствами. Лоббирование имело место на всех уровнях (европейском и национальном), а интересы различных национальных акторов зачастую противоречили друг другу.

Совет ЕС по энергетике 3 декабря 2007 г. обсудил «общие принципы» предложенного Третьего пакета. Как и ожидалось, дебаты продемонстрировали существенное различие позиций ГЧЛ по целому ряду вопросов, наибольшие расхождения возникли по поводу разделения функций ВИЭК.

29 января 2008 г. восемь стран (Германия, Франция, Австрия, Болгария, Греция, Латвия, Люксембург и Словакия) направили Комиссии и Словении (государству-председателю) письмо, в котором сформулировали альтернативный вариант, позднее названный Независимый транспортный оператор (НТО)<sup>1</sup>. Эксперты отмечали, что предложенный режим НТО лишь незначительно отличается от уже действующей модели юридического разделения [Eikeland, 2011, p. 255; Pollak, Slominski, 2011, p. 105]. Аналогичного мнения придерживалась Комиссия. Однако, понимая невозможность игнорировать позицию большей группы ГЧЛ, Комиссия не стала отвергать эту опцию. Вместо того в неофициальном документе (*non paper document*) Комиссия сформулировала большой список условий, при выполнении которых она будет готова обсуждать режим НТО<sup>2</sup>.

Обсуждение пришлось поднять на уровень глав государств, что свидетельствовало о политической значимости вопроса и глубине имевшихся разногласий. Формально Европейский совет (март 2008 г.) лишь дал поручение достичь политического соглашения к июню текущего года. На деле же это означало, что лидеры ЕС принципиально одобрили компромисс из трех вариантов разделения функций (разделение собственности, НСО+ и НТО).

Заседание Совета ЕС по энергетике 6 июня 2008 г. было решающим для судьбы всего Третьего энергопакета. И хотя «не все государства-члены согласились со всеми элементами пакета, Совет достиг широкого согласия о [его] основных элементах»<sup>3</sup>. Были согласованы детали всех трех вариантов разделения. При этом, благодаря активности Словенского председательства и Комиссии, в

---

<sup>1</sup> Euractiv. Eight EU states oppose unbundling, table 'third way'. 1 February 2008. <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eight-eu-states-oppose-unbundling-table-third-way/>

<sup>2</sup> Bulletin Quotidien Europe, № 9613, 1 March 2008.

<sup>3</sup> Council of the European Union. 2875th Council meeting Transport, Telecommunications and Energy, Luxembourg, 6 June 2008. Press release. Doc. 10310/08. // European Commission website. – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres\\_08\\_162](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres_08_162) (дата посещения: 10.06.2025).

режим НТО были внесены существенные коррективы, значительно ужесточившие изначально размытые и мягкие формулировки<sup>1</sup>.

Параллельно с ходом переговоров Комиссия начала активно использовать свои антимонопольные полномочия. Она инициировала ряд антимонопольных расследований против крупнейших энергетических компаний (германских *E.ON* и *RWE*, французских *GDF Suez* и *EDF*, итальянской *ENI*, бельгийской *Distrigaz*) в связи с отказом или ограничением ДТЛ к сетям, закрытием рынков сбыта для конкурентов и разделом рынков. Стратегия Комиссии заключалась в том, чтобы, угрожая «доходящими до небес штрафами» [Riley, 2008, p. 73], убедить компании изменить свои деловые практики, приняв так называемые добровольные обязательства. Сотрудник *DG TREN*, участвовавший в переговорах по Третьему энергопакету, в анонимном интервью заявил, что «*DG COMP* сделал нашу работу, поскольку именно они добились разделения собственности» [Pollak, Slominski, 2011, p. 105].

В итоге Третий энергопакет был официально принят 25 июня 2009 г. В этот же день Комиссия обозначила смещение акцента с законодательных реформ на их имплементацию. Комиссар по энергетике Андрис Пиебалгс заявил: «Теперь очередь за государствами-членами: они должны начать применять эти новые правила на практике»<sup>2</sup>. Демонстрируя серьезность своих намерений, Комиссия сразу же направила 25 странам ЕС формальные уведомления о невыполнении ими правил Второго пакета<sup>3</sup>. Таким образом Комиссия послала ясный сигнал, что больше не будет закрывать глаза на несоблюдение законодательства об энергетическом рынке.

Третий пакет радикально усовершенствовал режим разделения функций, ввел правила, упрощающие трансграничные перетоки энергии, существенно расширил полномочия и укрепил независимость национальных регуляторов, сформировал коммунитарный уровень регулирования (*АСЭР*, *ENTSO-E* и *ENTSO-G*). Основные

<sup>1</sup> Bulletin Quotidien Europe, № 9678, 10 June 2008.

<sup>2</sup> European Commission. Press release. EU adopts new rules strengthening the internal energy market. IP/09/1038, 25 June 2009 // European Commission website. – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_09\\_1038/IP\\_09\\_1038\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_09_1038/IP_09_1038_EN.pdf) (дата посещения: 10.06.2025).

<sup>3</sup> European Commission. Press release. Commission acts to ensure effective and competitive energy market across Europe. IP/09/1035, 25 June 2009. // European Commission website. – Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_09\\_1035/IP\\_09\\_1035\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_09_1035/IP_09_1035_EN.pdf) (дата посещения: 10.06.2025).

изменения представлены в таблице 1<sup>1</sup>. Автор фундаментального труда о праве энергетического рынка ЕС Кристофер Джонс с не свойственной для юриста эмоциональностью отмечает «высокие амбиции» Третьего энергопакета и делает вывод, что «невозможно переоценить важность» его положений [Jones, 2010, p. 7,8].

### Заключение

Европейский союз представляет собой нестандартный пример системы многоуровневого управления: политическая власть принадлежит акторам нижнего уровня (что отличает ЕС от федеративных государств), но при этом созданные государствами-членами (принципалами) коммунитарные институты (агенты) обладают существенными полномочиями и высокой степенью автономии (что отличает ЕС от классических международных организаций и международных режимов). Проведенное исследование вносит вклад в понимание особенностей многоуровневого управления в части причин, по которым принципалы соглашаются на передачу части функций на коммунитарный уровень и факторов, определяющих возможности и пределы институтов верхнего уровня. В частности показано, что степень сформированности и жесткости регуляторного режима оказывает большое влияние на готовность принципалов наделить агентов коммунитарного уровня полномочиями контроля (чтобы преодолеть проблему коллективного взаимодействия) и формулирования правил (чтобы решить проблему «неполного контракта»).

На первом этапе реформ большинство стран ЕС (принципалов) сопротивлялись самой идее либерализации энергорынков и долгое время блокировали попытки Комиссии сформировать соответствующую повестку. Лишь после того, как часть государств-членов убедились в технической возможности создания конкурентного режима и его потенциальных выгодах, Совет ЕС как коллективный принципал принял повестку либерализации. С этого момента Комиссия получила возможность играть свою классическую роль инициатора законодательства и участника законодательного процесса и быть полезной для принципалов в качестве органа, минимизирующего транзакционные издержки. В условиях

---

<sup>1</sup> Детальный анализ содержания Третьего пакета см: [Jones, 2010; Селиверстов, Гудков, 2014].



неопределенности относительно наиболее оптимального дизайна энергорынков (то есть «неполного контракта»), страны ЕС позволили Комиссии выполнять функции мониторинга и оценки прогресса. Однако на первых двух этапах реформ они отказывались дать Комиссии специфические регуляторные и контрольные полномочия в сфере энергетики. Этот недостаток Комиссия с разной степенью успешности пыталась компенсировать уже имеющимися у нее полномочиями в области политики конкуренции. К моменту разработки Третьего энергопакета значительная часть стран ЕС стала последовательными сторонниками либерализации и предъявила требование эффективного контроля над соблюдением правил. Чтобы решить проблему коллективного взаимодействия, Совет ЕС как коллективный принципал в итоге санкционировал передачу Комиссии ограниченных контрольных полномочий, а АСЭР – ограниченных регуляторных полномочий в части определения правил трансграничных перетоков энергии.

На протяжении 20 лет реформ Комиссия использовала комплексную стратегию продвижения своих идей и гибко меняла акценты в зависимости от динамики ситуации. Большое значение имела способность Комиссии при формировании повестки «упаковывать» либерализацию энергорынков в более широкий контекст стратегических приоритетов ЕС: как средство обеспечить эффективность ЕВР (Первый пакет) и как способ обеспечить энергобезопасность и конкурентоспособность (Третий пакет).

В своей стратегии Комиссия последовательно опиралась на стейкхолдеров и активно использовала информационную асимметрию. Но для того чтобы эти действия дали эффект, на первых этапах ЕК приложила много усилий, чтобы объяснить стейкхолдерам выгоды конкурентного режима, стимулировать их к формированию сетей взаимодействия и создать механизмы получения информации о состоянии рынков.

Учитывая масштаб сопротивления и высокую политическую значимость вопроса, Комиссия последовательно придерживалась консенсусного подхода к разработке новых правил, чтобы обеспечить им легитимность и не давать государствам-членам явных поводов саботировать их исполнение. При этом ЕК в попытках сделать противников реформы более сговорчивыми не пренебрегала мягкими намеками на возможность самостоятельно принять новые правила.

Стратегия Комиссии строилась на сочетании двух треков: законодательные реформы и использование политики конкуренции.

Действия в рамках политики конкуренции имели целью оказать давление на ВИЭК и вынудить их отказаться от ограничивающих конкуренцию деловых практик.

На начальных этапах реформы, когда большинство стран ЕС (принципалов) скептически относились к самой идее либерализации, Комиссия действовала чрезвычайно мягко. Она шла на значительные уступки и была готова пожертвовать эффективностью новых правил ради самого факта создания хотя бы ограниченно конкурентного режима. На этапе обсуждения Третьего пакета принципалы (государства-члены) разделились на две примерно равные группы сторонников и противников либерализации. Это увеличило возможность маневра Комиссии и позволило ей действовать гораздо активнее и жестче. Помимо увеличения степени различия интересов принципалов, способность ЕК действовать более автономно опиралась на сформировавшуюся поддержку широкого круга стейкхолдеров и возможность манипулировать большим объемом информации о состоянии рынков.

В долгосрочном плане Комиссия последовательно работала над формированием союзников «внутри» стран ЕС в лице национальных регуляторов, стремясь расширить их полномочия и укрепить независимость от национальных правительств. В рамках Третьего пакета удалось получить согласие на формирование коммунитарного уровня регулирования: ограниченные контрольные полномочия Комиссии, создание Агентства сотрудничества энергетических регуляторов и двух объединений операторов транспортных сетей, имеющих ограниченные регуляторные полномочия.

Таким образом, 20 лет постепенных реформ привели к формированию комплекса четких и детальных правил регулирования энергорынков, предназначенного обеспечить высокий уровень конкуренции. С этого момента Комиссия сосредоточилась на контроле за соблюдением правил конкурентного режима и его тонкой настройке.

**N.Y. Kaveshnikov\***

### **Formation of a single liberalized energy market in the European Union**

*Abstract.* The paper analyses the functioning of a multi-level governance in the European Union at the example of the development of a single liberalized energy market. The study covers three stages of reforms (the First, Second and Third energy

---

\* **Kaveshnikov Nikolay**, Institute of Europe of the Russian Academy of Science (Moscow, Russia), e-mail: n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

packages). The concept of multiple flows, adapted to the specifics of the EU institutional system, and the concept of principal-agent are used as a methodological basis. The purpose of the study is to identify: 1) factors determining the degree and limits of the autonomy of the European Commission and its ability to influence policy formation; 2) strategies used by the Commission to achieve its goals; and 3) changes in the Commission strategy at different stages of energy market liberalization.

Given the scale of the resistance to the reforms and the high political importance of the issue, the Commission has consistently followed a consensual approach to develop new rules in order to ensure their legitimacy and not give Member States clear reasons to sabotage implementation. The Commission's strategy was based on a combination of two tracks: legislative reforms and the use of competition policy instruments. The Commission relied on stakeholders and actively used information asymmetry. During the initial stages of the reform, the Commission was extremely prudent. While discussing the Third Package, the Commission acted much more actively and tougher due to the increasing divergence of the interests of the Member States and the opportunity to manoeuvre between them. In the long term, the Commission has consistently worked to form allies "within" the Member States – national energy regulators, seeking to expand their powers and strengthen their independence from national governments.

*Keywords:* European Union; energy policy; energy market liberalization; European Commission; multiple streams framework; principal-agent concept.

*For citation:* Kaveshnikov N.Y. Formation of a single liberalized energy market in the European Union. *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 153–181. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.07>

## References

- Ackrill R., Kay A. Multiple streams in EU policy-making: the case of the 2005 sugar reform. *Journal of European public policy*. 2011, Vol. 18, N 1, P. 72–89.
- Ackrill R., Kay A., Zahariadis N. Ambiguity, multiple streams, and EU policy. *Journal of European public policy*. 2013, Vol. 20, N 6, P. 871–887.
- Buchan D. Energy policy: sharp challenges and rising ambitions. In: Wallace H., Pollock M., Young A. (eds). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford university press, 2015, P. 344–366.
- Cameron P.D. *Competition energy markets: law and regulation in the European Union*. Oxford: Oxford university press, 2002, 456 p.
- Doleys T.J. Member states and the European Commission: theoretical insights from the new economics of organization. *Journal of European public policy*. 2000, Vol. 7, N 4, P. 532–553.
- Eberlein B., Radaelli C. M. Mechanisms of conflict management in EU regulatory policy. *Public administration*. 2010, Vol. 88, N 3, P. 782–799.
- Egan M. Regulatory strategies, delegation and European market integration. *Journal of European public policy*. 1998, Vol. 5, N 3, P. 485–506.
- Ehlermann C. D. Establishing the single market in energy. *Oil and gas taxation law review*. 1991, N 1, P. 295–298.

- Eikeland P.O. *EU internal energy market policy: new dynamics in the Brussels policy game?* Lysaker: Fridtjof Nansen Institute, 2008, 67 p.
- Eikeland P.O. The third internal energy market package: New power relations among member states, EU institutions and non-state actors? *Journal of common market studies*. 2011, Vol. 49, N 2, P. 243–263.
- Franchino F. The commission's executive discretion, information, and comitology. *Journal of theoretical politics*. 2000, Vol. 12, N 2, P. 155–181.
- Gilbert J.R., Kahn E.P. (eds). *International comparisons of electricity regulation*. Cambridge: Cambridge university press, 1996, 500 p.
- Haase N. *European gas market liberalisation: are regulatory regimes moving towards convergence?* Oxford: Oxford Institute for energy studies, 2008, 147 p.
- Herweg N. Against all odds: The liberalisation of the European natural gas market – a multiple streams perspective. In: Tosun J., Biesenbender S., Schulze K. (eds). *Energy policy making in the EU. Building the agenda*. London: Springer, 2015, P. 87–105.
- Hooghe L., Marks G. *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2001, 251 p.
- Jones Ch. (ed.). *EU energy law. The internal energy market. The third liberalisation package*. Leuven: Clayes & Casteels, 2010, Vol. 1, 1154 p.
- Kassim H., Menon A. The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? *Journal of European public policy*. 2003, Vol. 10, N 1, P. 121–139.
- Kingdon J. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins, 1995, 304 p.
- Kroes N. Improving competition in European energy markets through effective unbundling. *Fordham international law journal*. 2007, Vol. 31, N 5, P. 1387–1441.
- March J.G., Olsen J.P. *Democratic governance*. New York: The Free Press, 1995, 256 p.
- Matlary J.H. *Energy policy in the European Union*. London: MacMillan, 1997, 192 p.
- Natali D. Europeanization, policy arenas, and creative opportunism: the politics of welfare state reforms in Italy. *Journal of European public policy*. 2004, Vol. 11, N 6, P. 1077–1095.
- Nowak T. Of garbage cans and rulings: judgements of the European Court of Justice in the EU legislative process. *West European politics*. 2010, Vol. 33, N 4, P. 753–769.
- Pollack M.A. Delegation, agency and agenda setting in the European Community. *International organization*. 1997, Vol. 51, N 1, P. 99–134.
- Pollak J., Slominski P. Liberalizing the EU's energy market. Hard and soft power combined. In: Falkner G. (ed.). *The EU's decision traps: comparing policies*. Oxford: Oxford university press, 2011, P. 92–110.
- Riley A. Editorial. EU energy liberalisation: Coming to a member state near you! *Competition law review*. 2008, Vol. 4, N 2, P. 73–75.
- Schmidt S.K. Commission activism: subsuming telecommunications and electricity under European competition law. *Journal of European public policy*. 1998, Vol. 5, N 1, P. 169–184.
- Seliverstov C.C., Gudkov I.V. *Energy law of the European Union*. Moscow: Aspekt Press, 2014, 288 p. (In Russ.)
- Stephenson P. Twenty years of multi-level governance: ‘Where does it come from? What is it? Where is it going?’ *Journal of European public policy*. 2013, Vol. 20, N 6, P. 817–837.

- Stern J.P. *Competition and liberalization in European gas markets. A diversity of models.* London, Washington: Royal institute of international affairs\*, 1998, 232 p.
- Tausendfreund R.H. *The commission and its principals delegation theory in a common European external trade policy in the WTO.* RECON Online Working paper, 2009/01, 2009.

### **Литература на русском языке**

- Селиверстов С.С., Гудков И.В.* Энергетическое право Европейского союза. – М.: Аспект Пресс, 2014. – 288 с.

---

\* Деятельность организации признана нежелательной на территории Российской Федерации.