

## **Предпосылки построения общих межгосударственных рынков газа**

*природный газ, общий рынок, единый рынок, поставки газа, ценообразование на газ, наднациональное регулирование, трансграничные барьеры, международный опыт*

В статье анализируются предпосылки, причины, цели и основные препятствия для создания общих межгосударственных рынков газа на основе имеющегося международного опыта и особенностей развития региональных и национальных газовых рынков в рамках ЕС, ЕАЭС, НАФТА и МЕРКОСУР.

The article analyzes the background, reasons, goals and main obstacles of creating common interstate gas markets on the basis of available international experience and peculiarities of regional and national gas markets development within the EU, the Eurasian economic Union, NAFTA and MERCOSUR.

Общие рынки газа – новое и относительно малоизученное явление развития региональных рынков газа и межгосударственной экономической интеграции, которое до сих пор не обращало на себя серьезного внимания в России. Вместе с тем это явление находится на стыке процессов глобализации и одновременной регионализации энергетических рынков, которые достаточно детально изучены в отечественной литературе<sup>2</sup>. Большое внимание уделялось ранее также изучению целевой модели и практического опыта межгосударственной интеграции газовых рынков стран-участниц Европейского союза (ЕС), особенно в рамках внедрения норм Третьей газовой директивы<sup>3</sup>.

Международный опыт построения интегрированных межгосударственных рынков газа ограничивается на сегодняшний день ЕС, однако планы по построению общего рынка

---

<sup>1</sup> Белогорьев Алексей Михайлович – заместитель директора по энергетическому направлению Института энергетики и финансов, [millarion@gmail.com](mailto:millarion@gmail.com)

<sup>2</sup> В частности: Мастепанов А.М., Степанов А.Д., Горевалов С.В., Белогорьев А.М. Нетрадиционный газ как фактор регионализации газовых рынков/ под. общ. ред. А.М. Мастепанова, А.И. Громова - М.: ИЦ «Энергия», 2013. – 124 с.; Кризис 2010-х годов и Новая энергетическая цивилизация /под ред. В.В. Бушуева, М.Н. Муханова. М.: ИД «Энергия», 2013 – 234 с.; Митрова Т. А. Эволюция рынков природного газа. Основные тенденции. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011; Митрова Т. А., Кулагин В. А., Хрикулов А., Козина Е. Глобализация рынка природного газа. М.: ООО «Газпром ВНИИГАЗ», 2011; Глобализация рынка природного газа: возможности и вызовы для России. Науч. рук. – С.В. Жуков. М., ИМЭМО РАН, 2010, 175 с.; Мировые рынки нефти и природного газа: проблемы конкуренции и кооперации. Под ред. С.В. Жукова. М.: ИМЭМО РАН, 2015, 130 с. и др.

<sup>3</sup> В частности: Конопляник А.А. Российский газ в континентальной Европе и СНГ: эволюция контрактных структур и механизмов ценообразования. М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования, 2010; Энергетическая безопасность. Геополитические аспекты энергодиалога России и ЕС. Институт экономики РАН М. 2009. - 258 с. и др.

газа разрабатываются в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), а в перспективе возможно движение в сторону общих рынков газа в рамках НАФТА и МЕРКОСУР.

Для России тема создания общих рынков газа имеет двойное значение. С одной стороны, ее актуальность обусловлена планами по формированию к 2025 году «общего рынка газа» в рамках ЕАЭС<sup>4</sup>, с другой стороны, теми рисками, которые возникают для экспорта российского газа в связи с формированием в перспективе единого рынка газа Европейского союза, в котором российский газ оказывается, хотя и необходимым, но чуждым элементом. В настоящей статье основное внимание будет уделено первому из указанных значений.

Статья основана на опыте разработки концепции формирования общего рынка газа ЕАЭС.

#### *Что такое общий рынок газа?*

В общеэкономическом смысле общий рынок представляет собой форму экономической интеграции стран, в рамках которой обеспечивается свободное перемещение товаров, а также услуг, капитала и трудовых ресурсов через границы данных стран внутри интеграционного объединения. Общий рынок часто рассматривается как переходный этап межгосударственной интеграции от таможенного союза к экономическому союзу. При этом основное отличие от таможенного союза (как предшествующей формы интеграции) состоит в обеспечении свободного перемещения через границы факторов производства, главным образом, капитала и трудовых ресурсов, то есть предполагается, что барьеры для движения товаров были сняты еще на этапе таможенного союза.

Однако инфраструктурные отрасли экономики (энергетика и транспорт) включаются в общий рынок хронологически в последнюю очередь как сферы, наиболее чувствительные с точки зрения обеспечения национальной экономической безопасности и суверенитета.

Второй способ определения общего рынка исходит из трехступенчатой эволюции межгосударственной интеграции рынков: общий рынок (common market) и две ступени единого рынка - single market и unified market. При таком подходе основное отличие общего рынка заключается в сохранении полноценного национального государственного регулирования, а также отдельных барьеров в части доступа к национальному рынку, при слабом наднациональном регулировании или его полном отсутствии.

---

<sup>4</sup> Ст. 83 и 104 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014.

В отличие от единого рынка, общий рынок газа не предполагает отказа от внутренних рынков газа. Направления и механизмы регулирования поставок газа внутри каждой из стран – участниц общего рынка остаются прерогативой национального регулирования и могут существенно различаться между ними, за исключением правил доступа хозяйствующих субъектов других стран - участниц на национальный рынок.

Применительно к газу в узком смысле общий рынок может быть определен как свободная купля-продажа газа между хозяйствующими субъектами (поставщиками и потребителями) стран - участниц общего рынка, обеспеченная недискриминационным доступом указанных хозяйствующих субъектов к магистральным газопроводам и технологически взаимосвязанным с ними объектам на территории каждого из государств – членов общего рынка.

Расширительное понимание общего рынка газа включает в себя также свободное оказание сервисных услуг и вложение (передвижение) капитала между газовыми отраслями стран – участниц общего рынка. В таком понимании общий рынок газа правильнее всего было бы охарактеризовать как систему двусторонних или многосторонних экономических отношений хозяйствующих субъектов стран – участниц данного интеграционного объединения в сфере геологоразведки, добычи (производства), переработки, хранения, транспортировки и поставки газа. Общий рынок газа при этом может не распространяться на экспортно-импортные отношения с третьими странами, транзит газа третьих стран, газораспределение и розничное ценообразование на газ.

#### *Зачем нужен общий рынок газа?*

Создание общего рынка газа – это лишь часть более общего интеграционного процесса, то есть общий рынок газа может быть сформирован только в рамках общеэкономической и политической интеграции входящих в него стран. Можно выделить пять основных непротиворечащих друг другу ролей, которые могут быть возложены на формирование общего рынка газа:

- механизм сплочения стран, повышающий как качество их общей интеграции, так и порог ее необратимости. При доминировании данной цели совершенствование рынка газа является не самоцелью, а инструментом, и политическая поддержка построению общего рынка газа будет оказываться даже при отсутствии положительно экономического эффекта от интеграции для газовой отрасли стран-участниц;
- обеспечение равных экономических условий для хозяйствующих субъектов стран - участниц за счет относительного выравнивания цен на газ (без учета

транспортной составляющей). В зависимости от исходного дисбаланса в уровне цен между странами – участницами, экономические выгоды от выравнивания цен могут получить либо газодефицитные (потребители), либо газопрофицитные (поставщики) страны;

- повышение энергетической безопасности газодефицитных стран за счет обеспечения прямого доступа их потребителей к поставкам газа из газопрофицитных стран, входящих в общий рынок, а также при определенных условиях свободного транзита газа из третьих стран;
- обеспечение дополнительных рынков сбыта для независимых производителей газа из газопрофицитных стран, что должно способствовать естественному росту конкуренции в сфере добычи газа;
- совершенствование организации внутренних рынков стран – участниц (прежде всего, в части антимонопольного и ценового регулирования) за счет проведения мероприятий по либерализации отношений в рамках общего рынка газа.

#### *Условия создания общего рынка газа*

Как показывает опыт ЕС, обязательными условиями формирования общего рынка газа являются:

- наличие межгосударственной газотранспортной инфраструктуры (магистральных газопроводов и технологически взаимосвязанных с ней объектов), позволяющей осуществлять поставки газа в рамках общего рынка. Это является, в частности, объективным ограничением для формирования общего рынка газа в рамках MERCOSUR;
- развитая межгосударственная торговля газом и заинтересованность стран – участниц общего рынка в ее расширении (при этом торговля может вестись, в том числе, газом, приобретенным у третьих стран);
- высокий уровень достигнутой экономической и политической интеграции государств – участников данного рынка, позволяющий создание наднационального регулятора общего рынка;
- нацеленность всех государств – участников общего рынка на демонаполизацию (либерализацию) внутренних рынков газа и наличие политической воли по ее осуществлению;

- готовность всех государств – участников общего рынка к постепенному открытию внутренних рынков для хозяйствующих субъектов других государств – участников.

Построение общего рынка газа, таким образом, тесно взаимосвязано с демонополизацией экономических отношений в газовой отрасли каждой из стран – участниц общего рынка. Межгосударственные поставки газа в большинстве стран исторически осуществляются монопольными экспортерами и импортерами. То есть в купле-продаже газа с каждой из сторон участвует только ограниченное число (вплоть до одного) юридических лиц, уполномоченных на это прямо или опосредованно государством. Подобным лицом, как правило, является государственная нефтегазовая компания, которая часто является монополистом и на внутреннем рынке газа.

Создание общего рынка газа предполагает принципиальную ломку такой системы отношений. Построение общего рынка, исходя из опыта ЕС и ЕАЭС, начинается с создания единого таможенного пространства, в рамках которого поставки газа между государствами перестают носить формальный характер экспорта и импорта. Следующим шагом становится отказ государств – участников общего рынка от внутренней монополизации межгосударственной торговли газом.

В случае дефицитности или слабой профицитности национального баланса газа в газодобывающих странах монополия на экспорт обуславливается риском снижения обеспеченности внутреннего рынка собственной добычей газа в случае, если все газодобывающие компании смогут свободно поставлять газ потребителям других стран в рамках будущего общего рынка газа. Этот риск тем больше, чем больше разрыв между ценами на внутренних рынках стран – участниц общего рынка. Основанием для такого разрыва в большинстве случаев служит государственное регулирование цен на газ.

Для газодефицитных стран монополия на импорт газа связана, как правило, с необходимостью поддержания перекрестного субсидирования на внутреннем рынке газа, когда крупным промышленным предприятиям газ продается по повышенным ценам, покрывающим убытки от поставок газа по заниженным ценам населению и другим социально значимым категориям потребителей. Прямые закупки газа крупными потребителями у поставщиков из других стран – участниц общего рынка способны привести в этом случае к невозможности компенсировать потери от перекрестного субсидирования на уровне компании-монополиста, что потребует, либо существенного роста цен на газ для населения, либо бюджетных трансферов, что создает риски либо для макроэкономической и социальной, либо для бюджетной политики государства.

Таким образом, монополизация межгосударственных поставок газа имеет объективные причины. Соответственно для создания общего рынка газа требуется политическая воля и экономические условия для устранения названных причин.

В целом создание общего рынка газа требует:

- формирования устойчивой рыночной, либерализованной модели экономики в странах - участницах, в рамках которой возможно функционирование сбалансированного рынка газа;
- достижения высокой стадии общей экономической и политической интеграции стран - участниц общего рынка.

#### *Основные направления*

Создание общего рынка газа включает в себя следующие направления, многие из которых, как уже отмечалось выше, тесно взаимосвязаны с либерализацией внутренних рынков газа стран – участниц:

- устранение трансграничных барьеров в части государственного регулирования поставки и транспортировки газа между хозяйствующими субъектами стран-участниц;
- устранение трансграничных барьеров в части технологической доступности мощностей магистральных газопроводов и подземных хранилищ газа для обеспечения поставки газа в рамках общего рынка газа;
- обеспечение неаффилированности национальных операторов газотранспортных систем и операторов подземных хранилищ газа с поставщиками и потребителями газа в целях гарантирования недискриминационного распределения свободных мощностей ГТС и ПХГ между участниками рынка;
- развитие биржевой и организованной внебиржевой торговли газом, включая как спотовые торги, так и торговлю производными финансовыми инструментами на поставку газа, в том числе расчетные фьючерсы. При этом должен быть обеспечен равный доступ к организованным торгам газом для всех хозяйствующих субъектов стран – участниц общего рынка;
- постепенная и согласованная отмена государственного регулирования цен на газ для всех категорий потребителей в странах – участницах общего рынка, кроме населения и приравненных к нему категорий;

- создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в газовые отрасли стран – участниц общего рынка, включая реализацию совместных проектов хозяйствующих субъектов стран - участниц;
- создание благоприятных условий для оказания сервисных услуг, поставки технологий и оборудования для газовой отрасли одной страны – участницы общего рынка хозяйствующими субъектами другой страны – участницы;
- унификация технического регулирования в газовой отрасли стран - участниц;
- организация взаимодействия инфраструктурных организаций общего рынка газа между собой;
- информационное обеспечение функционирования общего рынка, включая разработку механизмов взаимодействия отдельных информационных систем.

#### *От теории к практике*

К настоящему времени выше описанные условия, необходимые для создания общего рынка газа, достигнуты только в ЕС. Однако нельзя не отметить, что в ЕС не планируется строить общий рынок газа. Целеполагание Еврокомиссии ориентировано на построение единого рынка газа с жестким наднациональным регулированием и полным отказом от внутренних рынков газа в пользу зон «вход-выход» с условно прочерченными границами.

Степень интеграции национальных газовых рынков напрямую зависит от общего уровня экономической интеграции стран-участниц рынка. В связи с этим масштаб и глубина интеграционных процессов между рынками стран ЕС существенно превосходит аналогичные процессы в странах Северной Америки. Основным препятствием к созданию общего рынка газа НАФТА является жесткое регулирование операций экспорта и импорта газа в США. Согласно разделу 3 Закона о природном газе США (Natural Gas Act), экспортеры и импортеры газа в США в обязательном порядке должны получить разрешение Департамента энергетики США. Компании, получившие разрешение, экспортируют и импортируют газ в оговоренных объемах и направлениях. При этом страны-участницы НАФТА (Мексика и Канада) не имеют никаких преимуществ с точки зрения импорта или экспорта газа в США по сравнению с многочисленными странами, с которыми у США подписаны соглашения о свободной торговле.

В МЕРКОСУР объективными препятствиями к созданию общего рынка газа являются низкий уровень межгосударственной торговли газом внутри союза и отсутствие необходимой газотранспортной инфраструктуры.

Перед странами ЕАЭС поставлена политическая задача по формированию общего рынка газа в период до 2025 года, однако, при этом, Договор о ЕАЭС от 29.05.2014 не содержит ясных указаний, что подразумевается в данном случае под «общим рынком газа». В нем более-менее детально прописаны только вопросы обеспечения недискриминационного доступа к ГТС (Приложение 22) и некоторые принципы, которые должны быть положены в основу общего рынка, среди которых ключевыми являются обеспечение рыночного ценообразования на газ и обеспечение недискриминационных условий для хозяйствующих субъектов государств – членов ЕАЭС на общем рынке газа.

Как международный опыт (не только ЕС и США, но и развивающихся стран, в частности, КНР), так и внутреннее стратегическое видение стран-участниц ЕАЭС указывает на общее направление развития рынка газа ЕАЭС в сторону создания условий для роста конкуренции поставщиков газа, увеличения роли потребителей газа, повышения прозрачности услуг по транспортировке и хранению газа, дерегулирования ценообразования на газ и развития биржевой торговли газом.

В числе предпосылок для формирования общего рынка газа в ЕАЭС можно назвать:

- развитую структуру межгосударственных магистральных газопроводов;
- высокий уровень межгосударственной торговли газом;
- близкие исходные институциональные условия;
- наличие общего декларируемого понимания необходимости постепенного построения рыночных отношений в газовой отрасли.

Однако, по крайней мере, последние три предпосылки являются одновременно и препятствиями для построения общего рынка газа.

Достигнутое насыщение внутренних рынков газа Белоруссии и Армении, а также их полная (по состоянию на 2015 г.) зависимость в импорте газа от России, практически исключают возможность существенного роста поставок газа в эти страны в рамках общего рынка газа. Энергетическая стратегия Казахстана ориентирована на удовлетворение внутреннего рынка газа за счет собственной добычи ПНГ и не предполагает существенного увеличения экспортного потенциала, который почти целиком будет поглощен перспективными поставками газа в КНР. Таким образом, Казахстан не заинтересован в развитии межгосударственной торговли газом с Россией, за исключением уже существующих своповых операций и переработки 7 млрд м<sup>3</sup> карачаганакского газа на



Оренбургском ГПЗ. На российском внутреннем рынке газа ожидается долгосрочное сохранение сложившегося «переизбытка» газа, что хотя и создает избыточное предложение на общем рынке газа ЕАЭС, в то же время закрывает внутренний рынок России от поставок из Казахстана, за исключением отдельных приграничных районов. В итоге реальный потенциал развития межгосударственной торговли газом в рамках будущего общего рынка газа ЕАЭС есть, в основном, в части поставок российского газа в Киргизию, однако потенциал прироста потребления там не превышает 0,7-0,8 млрд м<sup>3</sup>, и указанные поставки будут осуществляться вне зависимости от того, будет построен общий рынок или нет.

Исходные институциональные условия в странах ЕАЭС близки, главным образом, в части монополизации отношений на рынке газа, оставшейся еще в наследство от СССР. В остальном, при всех дисбалансах, характерных для внутреннего рынка газа в России, по сравнению с рынками Армении, Белоруссии, Казахстана и Киргизии он выглядит верхом либерализма (в части свободной продажи газа на внутреннем рынке независимыми производителями, наличия биржевой торговли газом, искусственной демонополизации сферы ПХГ и пр.).

Общее стремление к построению рыночных отношений в газовой отрасли разбивается в странах ЕАЭС о размытое, асинхронное представление о реальных сроках не только окончания, но даже начала движения к этому рынку. Опять же при всех существующих недостатках и противоречиях Россия на этом пути продвинулась намного дальше других стран ЕАЭС: проблема либерализации внутреннего рынка газа вынесена в России на уровень актуальной политической дискуссии.

В целом, газовые рынки стран ЕАЭС выглядят сегодня объективно не готовыми к созданию общего рынка газа. Заинтересованность в его формировании проявляет, главным образом, Белоруссия, видящая в общем рынке возможность снижения или, по крайней мере, не повышения цен на российский газ. Неудивительно поэтому, что в российском понимании общий рынок воспринимается чаще всего как потенциальный источник убытков для российской газовой отрасли. Однако Белоруссия предлагает в то же время сохранить право на монопольную закупку газа со стороны ГПО «Белтопгаз», что в корне противоречит принципам общего рынка.

Все это создает неопределенность в отношении того, что в действительности будет представлять из себя «общий рынок газа» ЕАЭС к 2025 году. И эта неопределенность, по всей видимости, сохранится вплоть до подписания соответствующего международного договора, запланированного на 2024 год.

Очевидно, пока, что формирование общего рынка газа ЕАЭС должно исходить не только из целевого видения этого рынка, но из сложившихся различий функционирования внутренних рынков газа стран-участниц, что требует 1) обоснованного ограничения функциональных границ общего рынка; 2) поэтапного характера построения рынка; 3) сохранения определенной свободы выбора модели организации внутреннего рынка газа для стран-участниц.

Основной проблемой формирования общего рынка газа ЕАЭС в обозримой перспективе будет отсутствие явного запроса на создание общего рынка со стороны большинства участников этого рынка, особенно со стороны компаний-монополистов. Государственный запрос, в свою очередь, также не связан с развитием регулирования газового рынка, а обусловлен политическим стремлением к интеграции на пространстве ЕАЭС, для чего необходим экономический фундамент. В силу особенностей структуры экономики России и Казахстана существенную долю этого фундамента составляет ТЭК и газовая отрасль как его составляющая.

Это заметно отличает ЕАЭС от ЕС, в котором, наряду с аналогичной политической составляющей, движение к единому рынку газа обусловлено также серьезными отраслевыми предпосылками: общим газодефицитным характером рынка, необходимостью достижения связности газотранспортной сети, близкими регуляторными задачами и пр.

В целом, основной предпосылкой для формирования общих межгосударственных рынков газа на сегодняшний день является политический императив, направленный на экономическую интеграцию политически ассоциированных стран в условиях возрастания геополитических рисков, которые не удастся снизить путем глобализации энергетических рынков. При этом газовые рынки являются объективно одним из самых сложных объектов для межгосударственной интеграции, что требует поиска индивидуальных решений при построении общего рынка для учета интересов каждой из его потенциальных стран – участниц.