

ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ И ПОЛИТИКА КАЗАХСТАНА В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ СЕКТОРЕ

Ф. Аминжонов, аспирант,
Балсилская школа международных отношений, Ватерлоо, Канада
<a_farkhod@yahoo.com>

CUSTOMS UNION AND KAZAKHSTAN'S POLICY IN ENERGY SECTOR

F. Aminjonov, Graduate Student of the Program in Global Governance
at Balsillie School of International Affairs, Waterloo, Canada <a_farkhod@yahoo.com>

Abstract

Export-import and transit of energy resources have always been one of the key issues for Customs Union member states. Due to strategic and economic interest that Russia input in energy resources, a major supplier of energy resources to the Customs Union's energy market and beyond, member states of the Union cannot agree on complete reduction of export duties for key sources of energy (out of more than 100 types of products only few are excluded from common regulations including oil and light oil product, natural gas in its gas form and electricity). There is almost no energy supply between Belarus and Kazakhstan. It is Russia that supplies energy resources to Belarus. Belarus used to benefit a lot from the re-export of Russian resources and from producing oil and gas products from Russian resources and selling them further to Europe. However, Russia has secured its interests by introducing export duties on Russian energy resources that are being re-exported to external markets. Kazakhstan has a dual position when it comes to energy supply relations within the Customs Union and beyond. Even though Kazakhstan is also a major oil and gas producer within the Customs Union, it imports more energy from Russia than exports it to other member states. In this sense, representing mainly importing state's interest, Kazakhstan wants stable and reliable energy supplies and thus advocates for the reduction of export duties for crude oil and light oil products, natural gas and electricity. However, as a major exporter of energy resources to external markets Kazakhstan's position coincides with Russian. Money transfers to the budget of Kazakhstan from export duties imposed on re-export of Kazakh energy resources are in the interest of this country. On the one hand, Russia considers energy resources to be a strategic commodity and thus does not want to leave it to (Customs Union) market forces alone. On the other hand, other member-states do not want to leave such an important sector out of the Customs Union regulations. In order to smooth tensions between Russia and Belarus as well as Russia and Kazakhstan regarding this issue, Russia is offering certain preferences on the bilateral agreements. And according to the latest statement by the representatives of the Eurasian Economic Commission common energy market within the Customs Union and later the Eurasian Economic Union will not be formed until 2025. This means that Kazakhstan will continue bargaining for better terms and protection of its energy interests with Russia on the bilateral basis.

Keyword: energy policy, Customs Union, Kazakhstan.

Аннотация

Экспорт-импорт и транзит энергоресурсов всегда были одним из ключевых вопросов для стран-членов Таможенного союза. Из-за стратегического и экономических интересов государства-члены союза не могут договориться о полном сокращении экспортных пошлин на основные источники энергии (из более 100 видов продукции только немногие исключены из общих правил, включая сырую нефть и нефтепродукты, природный газ в газовом состоянии и электричество). Почти нет энергообеспечения между Беларусью и Казахстаном. Это Россия поставляет энергоресурсы Беларуси. Беларусь имеет выгоду от реэкспорта российских

ресурсов, их переработки и предполагаемой дальнейшей продажи в Европу. Тем не менее, Россия обеспечила свои интересы путем введения экспортных пошлин на российские энергоносители, которые реэкспортируются на внешние рынки. Казахстан имеет двойственную позицию, когда речь идет об энергообеспечении в рамках Таможенного союза и за его пределами. Несмотря на то, Казахстан также является крупным производителем нефти и газа в рамках Таможенного союза, он импортирует больше энергии из России, чем экспортирует ее в другие государства-члены союза. В этом смысле, представляя в основном интересы государства-импортера, Казахстан хочет стабильных и надежных поставок энергии и, следовательно, выступает за снижение экспортных пошлин на сырую нефть и светлые нефтепродукты, природный газ и электроэнергию. Тем не менее, в качестве крупного экспортера энергоресурсов на внешние рынки позиция Казахстана совпадает с российской. Денежные поступления в бюджет Казахстана от экспортных пошлин, наложенных на реэкспорт казахстанских энергоресурсов, в интересах этой страны. С одной стороны, Россия считает энергетические ресурсы стратегическим товаром и поэтому не готова идти на определенные издержки. С другой стороны, другие государства-члены не хотят выводить такой важный сектор из под регулирования Таможенного союза. Для того чтобы сгладить напряженность в отношениях между Россией и Беларусью, а также Россией и Казахстаном по этому вопросу, Россия предлагает определенные преференции по двусторонним соглашениям. А согласно последнему заявлению представителей Евразийской экономической комиссии в рамках Таможенного союза, а затем и Евразийского экономического союза, общий энергетический рынок не будет сформирован до 2025 г. Это означает, что Казахстан будет продолжать переговоры для улучшения условий и защиты своих энергетических интересов с Россией на двусторонней основе.

Ключевые слова: энергетическая политика, Таможенный союз, Казахстан.

Вопрос поставок и транзита энергоресурсов в рамках Таможенного союза был и остаётся одним из самых приоритетных с момента зарождения идеи создания данного союза. Несмотря на то, что Таможенный союз включает в себя всего три страны (Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация), взаимоотношения в сфере экспорта-импорта энергоресурсов часто затрагивают более широкое геоэкономическое/геополитическое пространство. Беларусь получает российские ресурсы по льготным тарифам, а импорт из Казахстана в Беларусь незначителен. С 1 января 2014 года экспорт нефти и нефтепродуктов из России в Казахстан регулируется двухсторонним соглашением. Отсутствие общего рынка нефти, газа и электричества в рамках Таможенного союза приводит к недовольству со стороны Казахстана и Беларуси. Во избежание эскалации недовольства Россия предоставляет определённые преференции на двухсторонней основе этим странам. Однако гораздо острее стоит вопрос о беспошлинной торговле энергоресурсами, если смотреть через призму взаимоотношений, выходящих за рамки союза. Беларусь преследуют цель заработать на реэкспорте или переработке и дальнейшем экспорте российских ресурсов в страны Европы. Казахстан надеялся и все еще надеется, что членство в Таможенном союзе позволит ему заключать договоры с европейскими потребителями напрямую, используя Россию только в качестве транзитного государства. Подобного рода цели, преследуемые Беларусью и Казахстаном, идут в разрез с интересами России. Так как Казахстан импортирует энергоресурсов из России больше, чем экспортирует в неё, а Беларусь вообще только импортирует и не экспортирует энергоресурсы в Россию, беспошлинные поставки этих ресурсов на двухсторонней основе уже дорого обходятся российскому энергетическому сектору, и на большие уступки она пока идти не готова.

Страны-члены Таможенного союза по-разному воспринимают энергоресурсы в зависимости от того, является ли страна импортёром или экспортирующей стороной. Для стран-импортёров энергоресурсы обычно представляют собой такой же продукт, как и любой другой. Они хотят получать их по льготным ценам и распоряжаться дальше по своему усмотрению. Страны-экспортёры же очень часто воспринимают энергоресурсы как стратегически

важный продукт и готовы использовать его для достижения ряда других целей, включая политические.

Так как Казахстан является страной-импортёром и в то же время экспортёром энергоресурсов, его энергетическая политика меняется в зависимости от того, как он себя позиционирует на энергетическом рынке. В рамках ТС Казахстан выступает больше в роле страны-импортёра нефтепродуктов. Поэтому, как и любая страна, импортирующая энергоресурсы, Казахстан выступает за либерализацию рынка нефти, газа и электричества для членов ТС, чтобы беспешинно импортировать нефтепродукты из России. Но свобода передвижения продуктов в рамках ТС не охватывает более 100 наименований товаров для Беларуси и Казахстана, включая нефть, природный газ и электричество из группы 27 [1]. Следовательно, для Казахстана в принципе нет свободного доступа на российский энергетический рынок и возможности транзита электричества и энергоносителей ограничены. На подобного рода недовольства со стороны Казахстана Россия отвечает, что, якобы, не готова либерализовать рынок нефти и газа на данном этапе формирования ТС. Из группы 27 (Топливо минеральное, нефть и продукты их перегонки; битуминозные вещества; воски минеральные) почти все наименования продуктов (из 140) регулируются в рамках ТС, кроме нескольких, включая сырую нефть и нефтепродукты, природный газ (в газовом состоянии) и электричество [2]. Вкладывая стратегическое значение в данные ресурсы, Россия, возможно, не готова пойти на определённые издержки, что и приводит к недовольству других членов союза [3].

Таблица 1 – Объемы импортных поставок Республики Казахстан из государств-членов ТС и ЕЭП за январь-март 2013 г.

Код ТН ВЭД ТС	Сокращенное наименование товара, страны	Единица измерения	Количество	Стоимость, тыс. долл. США
2701	Уголь каменный	т	64 485,1	8 142,4
2702	Лигнит (бурый уголь)	т	2 876,5	126,5
2703	Торф	т	2 744,4	725,3
2704	Кокс и полукокс	т	166 937,4	39 897,6
2706	Смолы каменноугольные, бурогоугольные, торфяные, прочие минеральные смолы	т	1,7	2,6
2707	Продукты перегонки каменноугольной смолы	т	28,5	76,5
2708	Пек и кокс пековый	т	2,0	0,9
2709	Нефть сырая, включая газовый конденсат	т	1 977 205,7	769 268,6
2710	Нефтепродукты	тыс. л	56 362 278,0	229 296,5
Код ТН ВЭД ТС	Сокращенное наименование товара, страны	Единица измерения	Количество	Стоимость, тыс. долл. США
2711	Природный и сжиженный газ	куб. м	661 851 656,0	37 363,1
2712	Вазелин, парафин, воск нефтяные	т	48,1	97,8
2713	Кокс и битум нефтяные	т	39 726,4	12 861,2

2715	Смеси битумные на природных минеральных смолах	т	452,1	736,7
2716	Электроэнергия	тыс. кВт. ч	365 205,0	20 930,7

Источник: http://www.tsouz.ru/db/stat/iCU201303/Documents/i201303_10.pdf

Страна, которая импортирует по количеству больше энергоресурсов, не подпадающих под регулирование ТС, чем экспортирует, остаётся в проигрыше, потому что экспортная пошлина, которая применяется на ресурсы, продаваемые на внешние рынки, увеличивает стоимость на единицу товара. К примеру, на январь-март 2013 г. объём экспортных поставок сырой нефти и газового конденсата Республики Казахстан в Россию составил около 17 692,8 т (8207,1 тыс. долл.), тогда как объём импортных поставок того же продукта составил почти 1 977 205,7 т (769 268,6 тыс. долл.). Следовательно, для Казахстана было гораздо выгоднее, если бы данные наименования группы 27 подпадали под регулирование Таможенного союза. Естественно, что требовать уступок со стороны Казахстана по ряду других товаров в рамках союза и не уступать России в ключевых вряд ли прибавило бы доверительных отношений между странами-членами. Россия пошла на уступки, но оставила за собой право влиять на дальнейшую беспошлинную торговлю энергоресурсами, заключив двухстороннее соглашение с Казахстаном о беспошлинных поставках нефти из России в Казахстан только на 2014 г.

Таблица 2 – Объемы экспортных поставок Республики Казахстан в государства-члены ТС и ЕЭП за январь-март 2013 г.

Код ТН ВЭД ТС	Сокращенное наименование товара, страны	Единица измерения	Количество	Стоимость, тыс. долл. США
2701	Уголь каменный	т	6 774 782,5	101 957,4
2702	Лигнит (бурый уголь)	т	542 747,8	10 085,5
2706	Смолы каменно-угольные, бурогольные, торфяные, прочие минеральные смолы	т	7 121,6	1 592,5
2709	Нефть сырая, включая газовый конденсат	т	17 692,8	8 207,1
2710	Нефтепродукты	тыс. л	181,4	258,9
2711	Природный и сжиженный газ	куб. м	#####	60 662,2
2713	Кокс и битум нефтяные	т	58 666,0	4 778,1
2716	Электроэнергия	тыс. кВт. ч	922 462,0	24 056,1

Источник:

http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/trade/vzaim_stat/iCU201311/Documents/i201311_11.pdf

Позиция Казахстана меняется, когда дело касается экспорта нефтепродуктов в третьи страны. Основной движущей силой экономики Казахстана во внешней торговле является нефть и газ, который генерирует 25% ВВП и более 70% от общего объема экспорта. Поскольку энергоресурсы составляют 70% от общего объема экспорта, Казахстан не заинтере-

сован в рынках других стран-членов Таможенного союза, где уже доминируют российские энергоресурсы [4]. Казахстану как стране-экспортёру в данном случае более близка российская позиция: то есть, если, например, нефть или нефтепродукты продаются в третьи страны, то с ресурса взимается экспортная пошлина. Эта пошлина поступает в бюджет страны-производителя ресурса. Экспорт ресурсов внутри Таможенного союза не облагается экспортной пошлиной, что даёт определённые преференции странам-членам данного объединения. Но доходы от реэкспорта энергоресурсов в третьи страны направляются в бюджет страны-производителя этих ресурсов. Долгое время Беларусь получала прибыль от импорта энергоресурсов из России по льготным ценам и дальнейшего экспорта переработанных российских ресурсов в Европу по европейским ценам. Теперь Беларуси придётся платить в бюджет России больше, чем раньше (Беларусь перечисляет около 4 млрд. долл. в бюджет России, что на 1 млрд. больше по сравнению с 2011 г.) [5], это значит, что прибыль в бюджет Беларуси уменьшится.

Для плавного перехода к либерализации рынка нефти и газа в рамках ТС, Россия и Казахстан на двухсторонней основе договорились о беспошлинных поставках нефти и нефтепродуктов на 2014 г. Российские нефтекомпании обязуются беспошлинно экспортировать до 1,5 млн. нефтепродуктов в Казахстан, а Казахстан берёт обязательства по экспорту сырой нефти в Китай от имени России. Кто и как от подобного рода своповых поставок выигрывает: Казахстан: а) увеличение пропускной способности нефтепровода Атасу-Алашанькоу до 20 млн. т в год (до этого труба заполнялась лишь наполовину); б) доход от транзита нефти; в) стабильные поставки российских нефтепродуктов на казахстанский рынок; г) не будет скачков в цене на российские нефтепродукты; Россия: а) возможные убытки от беспошлинных поставок нефти в Казахстан в 70 млрд. руб., нефтепродуктов – в 18-21 млрд. руб. Но и встречные поставки нефти обеспечат поступление в бюджет с 1 января около 90 млрд. руб.; б) все эти условия так или иначе усиливают влияние России на нефтегазовый сектор РК и увеличивают зависимость Казахстана от партнера по ТС и ЕЭП; в) Китай заплатит в твердой валюте; Китай получит нефть [6].

Однако рано или поздно вопрос о беспошлинных поставках энергоресурсов в рамках ТС должен будет решён, так как из-за тарифных барьеров удельный вес топливно-энергетических товаров во взаимной торговле стран-членов ТС снижается. Если в 2011 г. удельный вес этих товаров составлял 34,9% объема взаимной торговли, то в 2012 г. – 33,4%, а в январе-ноябре 2013 г. – 28,9%. Это противоречит одному из главных принципов Таможенного союза, а именно: увеличению товарооборота между странами-членами. Из-за отсутствия общих правил также могут быть использованы разного рода протекционные меры, подрывающие стабильность поставок энергоресурсов на рынок. Например, в соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 23 апреля 2013 г., был ограничен импорт российских нефтепродуктов, в том числе дизельного топлива и бензина. Подобного рода меры могут быть использованы и с российской стороны. Поэтому так важно, чтобы были внедрены общие правила беспошлинных поставок энергоресурсов.

Владимир Путин уже делал заявление, что общий рынок нефти и газа Беларуси, России и Казахстана может быть сформирован к 1 января 2015 г. Создание такого рынка решит ряд проблем, включая вышеперечисленные, в важном секторе для всех членов Таможенного союза [7]. Но недавнее заявление Виктора Христенко, председателя коллегии Евразийской экономической комиссии, о том, что общий рынок нефти и газа не будет сформирован до 2025 г., озаботил Казахстан и Беларусь. Вот так отреагировал президент Беларуси на это: «Мы купили товар, переработали его, продали – это наши доходы. Нам говорят, что это специфический товар, поэтому пока будем делать так... Россия прежде всего предложила перенести этот вопрос на двухсторонние отношения. Поэтому мы и начали эти переговоры» [8]. Примерно такого же негативного отношения к отсрочке создания общего энергетического рынка придерживается и президент Казахстана. Предполагается, что общий рынок электроэнергии будет создан раньше, чем рынок нефти и газа. В 2016 г. будет утверждена концепция, а в 2018 г. программа формирования этих рынков [9]. И только к 2015 г. будет сформирован

рован энергетический рынок между странами-членами Таможенного союза. Однако до тех пор вопрос о беспошлинной торговле энергоресурсами будет оставаться козырным тузом в руках России, а Беларуси и Казахстану придётся продолжать пытаться максимально усиливать свои позиции в вопросах беспошлинной поставки энергоресурсов в формате двухсторонних отношений, созданных российской стороной.

Использованные источники

1. Виербовска-Миазга, А. Саммит Таможенного союза: кризис вместо успеха. – 30 октября, 2013 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2013-10-30/customs-union-summit-crisis-instead-success>
2. Группа 27: топливоминеральное, нефть и продукты их перегонки; битуминозные вещества; воски минеральные [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.tsouz.ru/db/ettr/PSN/Pages/psn27.aspx>
3. Сурков, Н. Евразийский экономический союз взамен Таможенного союза. RBTH, 28 октября, 2013 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://rbth.co.uk/international/2013/10/28/eurasian_economic_union_to_replace_customs_union_31237.html
4. Нефтегазовая отрасль обеспечивает 25% ВВП РК: Добыча нефти в Казахстане выросла более чем в три раза. – 10 октября, 2013 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://kapital.kz/economic/21860/neftegazovaya-otrasl-obespechivaet-25-vvp-rk.html>
5. Россия готова снять ограничения в Таможенном союзе, если и другие сделают то же самое (Russia ready to give up restrictions in Customs Union if others do the same – Putin) // Voice of Russia, Interfax. – 25 октября, 2013.
6. Солодовникова, А. «Роснефть» заплатит за Таможенный союз: Россия и Казахстан договорились о беспошлинных поставках нефти // Коммерсант.ru. – 25 декабря, 2013 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2376570>; см. также: Байдильдинов О. Нефтеинтеграционные процессы: Последние казахстанско-российские договоренности усилят зависимость Астаны от Москвы, 2013 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://expertonline.kz/a12303/>
7. Общий рынок нефти и газа Беларуси, России и Казахстана может быть сформирован к 1 января 2015 года – министр ЕЭК // Belta. – 6 февраля, 2013 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.belta.by/ru/all_news/economics/Obschij-rynok-nefti-i-gaza-Belarusi-Rossii-i-Kazachstana-mozhet-byt-sformirovan-k-1-janvarja-2015-goda---ministr-EEK_i_623314.html
8. Лукашенко направился в Казахстан, чтобы подписать «не совсем тот договор о ЕАЭС, на который рассчитывала Беларусь. – 28 мая, 2014 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://news.tut.by/politics/400916.html>
9. Омаров, Р. Общие рынки нефти и газа Казахстана, России и Беларуси начнут функционировать не позднее 2025 года. – 30 апреля, 2014 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.astanatv.kz/news/show/id/22941.html>