

## Целесообразность и перспективы создания “газовой ОПЕК”

© 2009 О. Григорьева

Московский государственный институт международных отношений

В статье рассматриваются аргументы в пользу и против идеи создания “газового ОПЕК” - возможного картеля стран - производителей природного газа.

*Ключевые слова:* “газовая ОПЕК”, картель, природный газ, механизм торговли, регулирование цен на газ.

**“Газовая ОПЕК” - устоявшееся среди российских и зарубежных журналистов условное название возможного картеля стран-производителей природного газа. Уже само название “газовая ОПЕК” противоречит сути такой организации, так как механизм торговли природным газом в принципе отличается от торговли нефтью. Эксперты отмечают, что особенности газового рынка вообще делают крайне затруднительным регулирование цен на газ.**

Когда в ноябре 2006 г. “The Financial Times” сообщила, что Россия совместно с Алжиром, Ираном, Ливией и государствами Средней Азии намеревается создать “газовую ОПЕК”, Россия опровергла это предположение. Дмитрий Песков, тогдашний заместитель пресс-секретаря президента РФ, заявил: “Только сумасшедший может подумать, что мы станем шантажировать газом Европу”<sup>1</sup>. Как разъяснил глава экспертного управления Аппарата президента Аркадий Дворкович, “если у всех крупнейших производителей газа, подчеркну - у всех, будет заинтересованность в заключении именно таких соглашений, то такое возможно. Но я не думаю, что это произойдет, это может привести скорее к дестабилизации, чем к стабилизации рынка”<sup>2</sup>.

Смысл данных высказываний раскрывается в свете того общеизвестного факта, что мировой рынок газа, в отличие от рынка нефти, не является единым. В силу особенностей добычи и транспортировки газа этот рынок является дискретным, сегментированным, и цена на газ в каждом из его региональных сегментов подчинена своей региональной конъюнктуре. Отсюда ясно, что Россия, даже будучи крупнейшим производителем газа, при всем желании не сможет выполнять на этом рынке ту роль, которую выполняет на рынке нефти Саудовская Аравия, пытаясь устанавливать мировую цену на газ. Заметим также, что именно Россия, выступая против подписания Договора к Энергетической хартии, препятствует формированию единого глобального

рынка газа, отстаивая принцип долгосрочных контрактов между отдельными партнерами.

Тем не менее, идея “газового ОПЕК” продолжала существовать в энергетической дипломатии разных стран в качестве аргумента. Так, Вашингтон использует этот аргумент, чтобы отвлечь Европу от энергетического сотрудничества с Россией.

В свою очередь Россия, отмежевываясь от приписываемого ей намерения создать газовый картель, который будет диктовать условия потребителям, настаивает на том, что речь идет просто о механизме постоянных консультаций основных стран - производителей газа.

Политические шаги к установлению такого механизма предпринимались давно. Так, в 2001 г. в Тегеране был создан Форум стран - экспортеров газа (Gas Exporting Countries Forum, GECF). В настоящее время он объединяет Алжир, Боливию, Бруней, Венесуэлу, Египет, Индонезию, Иран, Катар, Ливию, Малайзию, Нигерию, ОАЭ, Россию, Тринидад и Тобаго, а также на правах наблюдателей Норвегию и Экваториальную Гвинею. Вместе эти страны контролируют 73% мировых газовых запасов и 42% мирового объема добычи. В некоторых встречах министров также принимали участие представители Омана и Туркменистана. В 2008 г. Казахстан изъявил желание стать наблюдателем GECF. На протяжении периода 2001-2008 гг. Форум представлял собой лишь площадку для обмена мнениями и не имел ни своего штата, ни штаб-квартиры, а также не являлся инструментом влияния на газовый рынок.

В 2002 г. о создании газового картеля, подобного ОПЕК, впервые заговорил Владимир Путин на встрече с Сапармуратом Ниязовым. Но это предложение не было поддержано Туркменией.

В марте 2003 г. по инициативе Н.А. Назарбаева было принято совместное заявление глав государств СНГ о взаимодействии в вопросах энергетической политики и обеспечении защиты интересов стран - производителей природного газа. Первые шаги на пути объединения пред-

<sup>1</sup> <http://www.finiz.ru/economic/article1076852>.

<sup>2</sup> Там же.

принимались на политическом уровне: в 2004 г. планировалось завершить разработку совместных прогнозных балансов энергоресурсов России и Казахстана до 2020 г., являющихся основой для создания единого энергетического пространства. Предполагалось, что энергетический союз России и Казахстана (“единое энергетическое пространство”) выступит механизмом защиты интересов производителей и поставщиков газа в условиях зависимости газовых цен от нефтяных (т.е. независимо от спроса/предложения) и перепродажи энергоносителей третьим странам. Одновременно стала очевидной целесообразность создания надгосударственного органа для реализации баланса интересов стран-участниц. Однако в последующие два года никаких ощутимых шагов в данном направлении так и не было сделано.

Идеи о создании организации, объединяющей поставщиков газа, вновь появились в 2005 г. В апреле 2005 г. на 5-й встрече министров стран-экспортеров газа в Порт-оф-Спейне участники Форума пытались выработать механизмы, позволяющие установить более справедливые цены на газ. Была выдвинута идея о создании специальной организации с координационным центром в Дохе. Однако из-за разногласий участников а также определенного давления со стороны США и Евросоюза об этой идее стали забывать.

В августе 2006 г. Россия и Алжир подписали меморандум, в котором выразили намерение координировать газовые цены в Европе. По этому поводу аналитики НАТО сразу забили тревогу, разослав в ноябре 2006 г. письмо об угрозе создания “газовой ОПЕК” во главе с Россией.

29 января 2007 г. Высший руководитель Ирана аятолла Али Хаменеи вновь заговорил о необходимости создания газового объединения и в ходе встречи с Секретарем Совета Безопасности России Игорем Ивановым официально предложил России создать картель. Ответа Владимира Путина на это предложение не последовало, но во время своего визита на Ближний Восток он договорился с Эмиром Катара о координации действия в газовой сфере. В тот же день было заявлено, что Россия не отказалась от идеи создания международной организации экспортеров природного газа.

В начале февраля 2007 г. в преддверии очередной (шестой) встречи участников Форума стран-экспортеров газа министр нефтяной промышленности Ирана Казем Вазири-Хаманей заявил, что Иран, Россия и Катар в ходе этой встречи выдвинут на обсуждение вопрос о создании “газовой ОПЕК”. “Учитывая предложение Верховного лидера Исламской революции аятоллы Али Ха-

менеи о создании газового картеля наподобие ОПЕК, этот вопрос может быть вынесен на обсуждение сессии, – сказал министр. – После чего экспортирующие страны уже не будут нуждаться в форуме, так как образуют картель”<sup>3</sup>.

Таким образом, идея создания альянса производителей газа постепенно из утопии стала превращаться в реалистическую концепцию.

Интересно, что данная идея получила неожиданную поддержку в Европе, а именно: Кристоф де Марджери, глава третьей по величине энергетической компании европейского континента Total, в феврале 2007 г. заявил газете “Times”, что подобный альянс мог бы сыграть позитивную роль в условиях высокой себестоимости нефти и газа. “Поиски способов избежания дублирования инвестиций, на мой взгляд, отвечают интересам потребителей”, – сказал К. де Марджери<sup>4</sup>. Он указал, что именно ОПЕК несколько раз помогала стабилизировать нефтяной рынок. Глава Total уверен, что нефтяной альянс выполняет очень важную работу, удерживая цены под контролем<sup>5</sup>.

Председатель правления Газпрома Алексей Миллер в феврале 2007 г. после возвращения из Ашхабада, где он принимал участие в переговорах с новым президентом Туркменистана, заявил, что крупнейшие мировые производители газа уже не конкуренты, а союзники. Хотя, как сказал А. Миллер, структура, которая объединит экспортеров газа, не может быть таким же картелем, как ОПЕК, тем не менее, “механизм координации действий, конечно же, необходим. Крупные производители газа заинтересованы в согласовании долгосрочных стратегий в области разведки, добычи и экспорта газа, в оптимизации инвестиционных программ для того, чтобы предложение всегда точно соответствовало спросу”<sup>6</sup>.

Однако процесс создания газового картеля продолжал пробуксовывать: на 6-й встрече министров стран – экспортеров газа, которая прошла 9 апреля 2007 г. в Дохе, окончательно решить вопрос о создании картеля так и не удалось.

Надо заметить, что не все страны, входящие в GECF, являются сторонниками создания организации экспортеров газа. Так, министр энергетики Катара Абдулла бин Хабаб аль-Аттиях заявил незадолго до визита Владимира Путина в

<sup>3</sup> [http://www.polit.ru/news/2007/01/29/rusiran\\_gazopek.html](http://www.polit.ru/news/2007/01/29/rusiran_gazopek.html).

<sup>4</sup> <http://www.imperiya.by/politics1-145.html>.

<sup>5</sup> См.: Когтев Ю. Зачем нужна “газовая ОПЕК”: Производители газа начнут с “координации действий” // RusEnergy. 2007. 22 февр. Режим доступа: <http://www.rusenergy.com/politics/a22022007.htm>.

<sup>6</sup> Там же.

эту страну, что создание альянса маловероятно. “Мы не видим необходимости в создании газовой организации, аналогичной ОПЕК, поскольку газовый рынок более сложный”<sup>7</sup>, - сказал министр. Вместо этого, по его мнению, экспортерам следовало бы сконцентрироваться на развитии GECF. Посол Норвегии в России Ойвинд Нордслеттен также заявил, что его страна не рассматривает возможности создания подобной организации. “Мы в газовый ОПЕК не верим, однако расширение диалога между поставщиками и потребителями энергоресурсов может служить укреплению взаимопонимания в этой сфере”<sup>8</sup>, - сказал он.

Интерес стран ЕС состоит в том, чтобы, вынудив экспортеров построить как можно больше газопроводов и газовых терминалов, повысить конкуренцию между поставщиками, что, по их мнению, будет способствовать снижению цен на газ. Однако они не учитывают, что при этом возрастает себестоимость поставляемого газа, что не может не сказываться на его цене. Даже при самой высокой конкуренции поставщики не могут продавать газ себе в убыток. Объединение производителей газа позволит планировать производство и поставки газа с учетом тенденций спроса, а также оптимизировать транспортные артерии, что может оказаться эффективнее “свободного рынка”.

Отчасти по указанной, а также и по другим причинам 23 декабря 2008 г. в Москве был юридически учрежден Форум стран - экспортеров газа, министры энергетики стран-участниц приняли устав ФСЭГ и подписали межправительственное соглашение, а вопрос создания картеля по принципу ОПЕК был отложен на неопределенный срок, хотя министр энергетики Венесуэлы Рафаэль Рамирес заявил, что есть возможность построить на базе форума “солидную организацию, в основе которой имеются те же принципы, которые породили ОПЕК”<sup>9</sup>. Эта организация должна обеспечить установление справедливой цены на газ. Однако заместитель председателя правления Газпрома Александр Медведев сказал, что Форум - это “газовый не-ОПЕК”, а прямой связи между ценами на газ и объединением экспортеров этого ресурса в организацию нет.

Тем не менее, следует отметить, что юридическое оформление Форума означает снижение геополитического и экономического влияния Ва-

шингтона на международной арене. А вот мировой авторитет России с созданием этой структуры, напротив, только возрастет. Кроме того, в условиях кризиса страны, наконец, понимают, что выжить можно только сообща. Так что неприятности, которые происходят сегодня на мировом финансовом и экономическом рынках, оказались участникам “газовой ОПЕК” даже на руку.

Конечно, у России, Ирана и Катара, как лидеров этого процесса, будут определенные трудности. Эти трудности условно можно поделить на два вида: внутригрупповые противоречия между основными участниками будущей газовой структуры и внешнее давление со стороны США.

Среди внутригрупповых противоречий, в первую очередь, следует назвать разницу в объемах добычи и экспорта газа, из-за чего участники Форума так долго не могли договориться о том, кому же из них будет принадлежать лидирующая роль в будущей газовой структуре. Ситуацию осложняет и внешний фактор - давление со стороны США. Так, сразу после публикации новости о регистрации Форума Палата представителей конгресса США обратилась к госсекретарю Кондолизе Райс с письмом по поводу создания “газовой ОПЕК”. В нем зампреда комитета по иностранным делам палаты Илеана Роз-Летинен требует проинформировать правительство России о том, что “создание газового картеля будет рассматриваться как умышленная угроза США, а сама “газовая ОПЕК” - не что иное, как глобальная организация по вымогательству и рэкету”<sup>10</sup>. Учитывая то, что Штаты с каждым годом становятся все более и более зависимыми от импорта природного газа, их противление созданию международной газовой монополии выглядит вполне логично.

На взгляд автора, гораздо менее политизированной, но не менее эффективной представляется идея формирования “энергетического клуба” в рамках Шанхайской организации сотрудничества. В этом проекте участие Ирана было бы желательным, но в данном контексте речь идет уже не о картеле поставщиков газа, а о клубе, участниками которого станут как страны-поставщики, так и страны-потребители, в том числе Индия и Китай. В рамках такого клуба были бы возможны долгосрочные контракты и льготы для его членов, что сделало бы Россию энергетическим гарантом для Китая и Индии и дало бы им серьезные конкурентные преимущества перед Западом.

<sup>7</sup> <http://www.rbc.ru/rbcfreeneews/20070212204113.shtml>.

<sup>8</sup> [http://www.warp.ru/titles/economics/dn\\_norros\\_21.html](http://www.warp.ru/titles/economics/dn_norros_21.html).

<sup>9</sup> <http://www.rian.ru/economy/20081223/157918622.html>.

<sup>10</sup> <http://www2.prnewswire.com/cgi-bin/stories.pl?ACCT=109&STORY=/www/story/04-02-2007/0004557964&EDATE=>.

Предложение о создании Энергетического клуба в рамках ШОС было выдвинуто В.В. Путиным в Шанхае на саммите ШОС в июне 2006 г. При этом указывалось, что ШОС уже обладает достаточно развитой инфраструктурой для реализации собственных энергетических проектов. Межправительственное соглашение от 4 октября 2006 г. между Россией и Казахстаном о создании совместного предприятия по переработке природного газа из месторождения Карачаганак в Казахстане на основе Оренбургского газоперерабатывающего завода свидетельствует о первых практических шагах в этом направлении.

Однако в Екатеринбургской декларации глав государств - членов Шанхайской организации сотрудничества, принятой по результатам саммита 16 июня 2009 г. в Екатеринбурге, в отношении энергетики было указано только то, что «государства - члены ШОС, отмечая ключевое значение энергетики для успешного развития экономики и создания благоприятных предпосылок для улучшения качества жизни граждан своих стран, заявляют о своей решимости и далее продвигать взаимовыгодное сотрудничество в этой области на основе равноправия, в целях обеспечения эффективного, надежного и экологически безопасного энергоснабжения»<sup>11</sup>.

Следует отметить, что перспектива создания «энергетического ШОС» еще менее выгодна для США, нежели «газовая ОПЕК», поскольку высокие темпы развития Китая представляют реальную угрозу для гегемонии США.

В противовес идее «газовой ОПЕК» на Западе выдвигается идея «энергетического НАТО» - организации стран-потребителей, которая будет приобретать газ на границе ЕС по оптовым ценам, не позволяя экспортерам торговать на розничных рынках Европы. Для производителей газа это чревато тем, что основная часть маржи между розничными и оптовыми ценами достанется посредникам. Как заявил председатель комитета Госдумы по энергетике, транспорту и связи Валерий Язев в мае 2006 г., «действуя преимущественно в одиночку, поставщики газа проигрывают переговорные процессы, навязываемые потребителями, действующими организованно, как картель»<sup>12</sup>. Примером диктата потребителя над производителем может служить ситуация, сложившаяся в Турции, где избыток трубопроводов и поставщиков привел к такому диктату и резко увеличил сроки окупаемости инфраструктурных проектов.

Подчеркнем, что речь идет не о конечных потребителях газа, а о посредниках, которые по-

лучат прибыль вместо экспортеров газа. При этом цена для потребителей не становится ниже.

Излюбленным аргументом против объединения производителей газа служат заявления о том, что Россия и другие страны-экспортеры, в которых, как считают на Западе, преобладают недемократические режимы, будут использовать газ в качестве политического инструмента, диктуя свою волю демократическим странам. Данный аргумент в силу своей неконструктивности не поддается логическому опровержению. Он сам является продуктом политизации газового рынка, инициаторами которой стали страны Запада, и в первую очередь США. В основе данного аргумента лежит бездоказательное противопоставление политического режима России, априорно объявляемого «недемократическим», «демократическим» режимам стран Запада. Однако, как заметил в своей Мюнхенской речи В.В. Путин, те, кто нас учит демократии, «сами почему-то учиться не очень хотят»<sup>13</sup>.

До середины 1990-х гг. Газпром и другие крупные поставщики газа работали по долгосрочным контрактам, цены на газ были привязаны к нефтяной корзине, и такое положение вполне устраивало как продавцов, так и покупателей, пока в Евросоюзе не возникла идея либерализации газового рынка. Примером в этом послужили США, где такая либерализация была проведена в начале 1990-х: в каждом регионе были введены квоты поставок для независимых газопроизводителей, которым разрешили напрямую выходить на потребителей. При этом региональных монополистов обязали выделит транспортные мощности из компаний и ввели правила свободного доступа к трубопроводам.

В результате этих реформ потребители в США получили возможность выбирать между поставщиками газа, что привело к снижению розничных цен на газ и общему оживлению экономики. Но надо учитывать особенности газового рынка США, его отличия от западноевропейского. В Америке существует множество газовых месторождений, расстояния между добычей и потреблением относительно небольшие, экономическое развитие основных регионов потребления сравнительно равномерное. Напротив, в Европе своих источников газа становится все меньше (в большинстве стран их нет совсем), газ приходится импортировать издалека, причем поставщиков газа для Европы немного.

Тем не менее, следуя примеру США, в 1998 г. свой газовый рынок открыла для конкуренции

<sup>11</sup> [http://www.shos2009welcome.ru/russia/ekat\\_declaration/](http://www.shos2009welcome.ru/russia/ekat_declaration/).

<sup>12</sup> <http://www.rusenergy.com/politics/a22022007.htm>.

<sup>13</sup> Выступление Президента России Владимира Путина на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности 10 февраля 2007 года // Известия. 2007. 11 марта.

Великобритания, а континентальная Европа разработала Газовую директиву, которая вступила в действие с 2000 г. В 2003 г. появился новый вариант директивы, открывший путь к формированию конкурентного газового рынка в Европе. Было выдвинуто требование к газовым компаниям предоставить часть розничного рынка и свободный доступ к трубопроводам независимым производителям. Позднее Еврокомиссия предложила выделить транспортные мощности в отдельные предприятия и передать их под контроль ее уполномоченным компаниям. В результате этих мер цены на газ разбалансировались, начались хаотичные их колебания, периодически цена резко возрастала, возникли сбои в поставках. В ряде стран Европы (в основном это старые члены ЕС, такие как Германия, Франция, Италия) уже пришли к осознанию неудовлетворительности такого положения, и в 2006 г. были продлены долгосрочные контракты Газпрома с германскими, итальянскими и французскими компаниями. Кроме того, Газпром получил ограниченный доступ к розничным рынкам этих стран.

Политизация энергетических отношений, приравнивание экономических рисков к военной угрозе в основном исходят от новых членов ЕС (Польша и др.), которые во многом из идеологических соображений стремятся снизить зависимость от российских газовых поставок и добиваются поддержки в этом Евросоюза. Тезис о том, что Россия может использовать газовые поставки как инструмент политического давления с энтузиазмом поддерживают США, и он стал общим местом антироссийской пропаганды.

Если же исходить из реальных интересов европейских потребителей газа, то чрезмерное стремление любыми способами диверсифицировать источники энергоснабжения может лишь вынудить надежных поставщиков искать новые рынки и диверсифицировать экспортные маршруты, что, в свою очередь, повысит себестоимость газа, а это неизбежно отразится на его цене.

С учетом данных соображений создание альянса производителей газа, во-первых, является логичным и закономерным ответом на описанные экономические и политические вызовы со стороны Запада, во-вторых, не противоречит интересам импортеров энергоносителей, но, напротив, сформирует условия для установления более справедливых и устойчивых цен на газ, выгодных как экспортерам, так и импортерам газа.

Как уже отмечалось, существующая структура газового рынка не благоприятствует созданию картеля: газовый рынок дискретен и цены газа привязаны к цене на нефть. Однако из этого не следует невозможность структурной перестройки газового рынка. Если крупнейшие производители газа объединятся и будут проводить общую политику, то такая перестройка представляется вполне достижимой, что будет сделано в интересах как производителей, так и потребителей газа, прежде всего потому, что, скоординировав свои усилия и инфраструктурные затраты, они смогут существенно снизить себестоимость газа и сделать рынок более предсказуемым и стабильным.

Несмотря на то, что сегодня речь идет скорее о достижении только политического решения о создании "газовой ОПЕК" и впереди участники новой международной структуры еще ожидают более сложные организационные и практические процедуры по реализации этого проекта, эта новость уже говорит о многом. Прежде всего это свидетельство того, что мировое влияние США, которые были самыми активными противниками идеи "газовой ОПЕК", резко пошло вниз, и сегодня Вашингтон уже не имеет возможностей так успешно блокировать данный процесс, как это было раньше. Россия же теперь сможет более эффективно регулировать поставки газа из Средней Азии и блокировать реализацию лишних для себя газовых проектов в этом регионе.

*Поступила в редакцию 03.08.2009 г.*