

# Reformation of the Gas Market in Kazakhstan: Major Problems and Legal Aspects

## Реформирование газового рынка в Казахстане: основные проблемы и правовые аспекты

**Shaimerden Chikanayev, Advocate.**  
Partner of GRATA International Law Firm  
Email: [schikanayev@gratanet.com](mailto:schikanayev@gratanet.com)  
**Шаймерден Чиканаев, адвокат.**  
Партнер, Юридическая фирма GRATA International  
(контакт с автором: [schikanayev@gratanet.com](mailto:schikanayev@gratanet.com))

### ABSTRACT

This article examines the key problems domestic gas market in Kazakhstan faces right now and analyses, among other issues, current and future gas market designs as well as third-party access (TPA), unbundling, gas pricing and pipeline tariff setting regulation. In addition, article identifies that liberalization can help national gas market of Kazakhstan to become more openly competitive and get prepared for imminent launch of the common gas market of the Eurasian Economic Union (EAEU) in 2025, however, it seems that government of Kazakhstan still lacks clear understanding on what shall be the new target model for domestic gas market and what reforms are needed for these purposes.

### CURRENT GAS MARKET DESIGN

Kazakhstan gas sector has vast potential as recoverable gas reserves in Kazakhstan are approved at the level of 3.9 trillion cubic meters, which is 1.7% of the world's gas reserves. A significant part of natural gas resources is concentrated in Atyrau region (43%), Mangistau region (29%) and West Kazakhstan region (19%)<sup>1</sup>. According to the Sta-

<sup>1</sup> See: KASE's report. P.2. Available at: [https://kase.kz/files/presentations/ru/KASE\\_OilGas\\_industry\\_2019.pdf](https://kase.kz/files/presentations/ru/KASE_OilGas_industry_2019.pdf)

tistics Committee of the Republic of Kazakhstan, the volume of natural gas production in 2018 in physical terms amounted to 55.5 billion cubic meters, in 2017 – 52.9 billion cubic meters, in 2016 – 46.7 billion cubic meters. Natural gas production in 2016-2018 increased by 18.8% (by 8.8 billion cubic meters)<sup>2</sup>. Natural gas exports from Kazakhstan in January 2019 in physical terms amounted to 3.1 billion cubic meters. The main buyers of natural gas are China, which accounts for 36% (1.1 billion cubic meters), Russia – 16% (888.1 million cubic meters) and Ukraine – 18 % (566.9 million cubic meters)<sup>3</sup>.

The Kazakh gas market continues to be organized on the basis of central command and control, and quasi-monopolistic principles, with KazMunayGas (KMG) as the state-owned and vertically integrated oil and gas company dominating gas production, supply and transportation through its direct and indirect subsidiaries. Gas transportation services in Kazakhstan are provided by a whollyowned subsidiary of KMG, KazTransGas (KTG), which

<sup>2</sup> See: KASE's report. P.3. Available at: [https://kase.kz/files/presentations/ru/KASE\\_OilGas\\_industry\\_2019.pdf](https://kase.kz/files/presentations/ru/KASE_OilGas_industry_2019.pdf)

<sup>3</sup> See: KASE's report. P.6. Available at: [https://kase.kz/files/presentations/ru/KASE\\_OilGas\\_industry\\_2019.pdf](https://kase.kz/files/presentations/ru/KASE_OilGas_industry_2019.pdf)



is a vertically integrated transmission system operator/distribution system operator holding company. KTG acts as the so-called 'national operator', whereas Intergas Central Asia (a subsidiary of KTG) acts as the so-called 'national operator of the main gas pipeline'. KazTransGas Aimak (another subsidiary of KTG) is the distribution system operator. KTG as a national operator executes the state's statutory preemptive right to purchase raw gas and commercial gas from oil companies in Kazakhstan (i.e. most of the gas produced in Kazakhstan is associated gas and therefore, gas production is not a major source of revenue for them) at a less-than-fair value price, that disincentivizes production of commercial gas and also discourages its efficient use by consumers.<sup>4</sup>

According to the current gas market design (model) in Kazakhstan, therefore, usually the following order of actions is applied:

- KTG as the national operator executes the state's statutory preemptive right and buys raw or commercial gas from oil companies at the price determined in accordance with the statutory formula<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> See: *The National Energy Report-2019 of the KAZENERGY Association. Chapter 4. Kazakhstan's Natural Gas Market and Future Challenges to Gasification. P. 84.* Available at: [https://www.kazenergy.com/upload/document/energy-report/NationalReport19\\_en.pdf](https://www.kazenergy.com/upload/document/energy-report/NationalReport19_en.pdf)

<sup>5</sup> See the Order of the Minister of Energy of the Republic of Kazakhstan dated November 13, 2014 No. 121 «On approval of the rules for determining the maximum price of raw and commercial gas purchased by a national operator under the state's pre-emptive right».

- KTG<sup>6</sup> sells than commercial gas to KazTransGas Aimak in all regions of Kazakhstan at the regulated wholesale prices, that are different<sup>7</sup> for each region of Kazakhstan.

- KazTransGas Aimak<sup>8</sup> in its turn sells gas to the population and other consumers at final (i.e. retail) prices, that are regulated<sup>9</sup> by the Committee on Regulation of Natural Monopolies of the Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan (hereinafter – the «Kazakh Regulator»).

Currently implemented in Kazakhstan domestic gas market design<sup>10</sup> is usually called by experts<sup>11</sup> as the so-called «main buyer» gas market model, characteristic features of which are (i) presence of a single offtaker (i.e. KTG as a main buyer), (ii) very weak competition<sup>12</sup> in the market and (iii) high barriers to entry for new players.

While thanks mainly to high gas prices and significant export revenues up until 2019, using current gas market design Kazakhstan

<sup>6</sup> As of 2019 KTG is the only gas supplier for retail gas sellers in Kazakhstan (i.e. the wholesale commercial gas market in Kazakhstan is monopolized). Read more at: <https://inbusiness.kz/ru/news/v-minekonomiki-rassmatrivayut-razdelenie-roznicnoj-realizacii-gaza-ot-transportirovki>

<sup>7</sup> See the Order of the Minister of Energy of the Republic of Kazakhstan dated may 18, 2020 No. 196 «On approval of the maximum prices for wholesale sales of commercial gas in the domestic market of the Republic of Kazakhstan».

<sup>8</sup> As of 2019 KazTransGas Aimak holds the 95% market share in Kazakhstan's retail gas market (i.e. KazTransGas Aimak is de-facto a monopolist). Read more at: <https://inbusiness.kz/ru/news/v-minekonomiki-rassmatrivayut-razdelenie-roznicnoj-realizacii-gaza-ot-transportirovki>

<sup>9</sup> See the Order of the Minister of National Economy of the Republic of Kazakhstan dated February 1, 2017 No. 36 «About approval of Rules of pricing for socially important markets».

<sup>10</sup> I.e. approaches, principles and mechanisms of functioning of the market.

<sup>11</sup> Eremin. S.V. Presentation «Common gas market of the Eurasian economic Union: initial prerequisites and prospects for formation» at the International Conference «Energy of Eurasia: new trends and prospects» held in Moscow on 4 December 2015. P.5. Available at: <https://docplayer.ru/27997453-Obshchiy-rynok-gaza-evraziyskogo-ekonomicheskogo-soyuza-ishodnye-predposylki-i-perspektivy-formirovaniya.html>

<sup>12</sup> E.g. only two companies, namely Karachaganak Petroleum Operating and Tengizchevroil LLP account for 76% of the gas produced in the country. As mentioned above the wholesale commercial gas market in Kazakhstan is monopolized by the KTG, whereas KazTransGas Aimak holds the 95% market share in Kazakhstan's retail gas market.

managed to make good progress<sup>13</sup> in increase<sup>14</sup> of gas production<sup>15</sup>, gasification<sup>16</sup> of its remote areas, modernization and construction of trunk gas pipelines<sup>17</sup>, which allowed KTG not only to combine all the gas pipelines in Kazakhstan into the unified gas transportation system<sup>18</sup>, but also to diversify export markets by «drilling a window» to China. To date, KTG manages more than 19 thousand km of trunk gas pipelines and more than 48 thousand km of gas distribution networks. Importantly, more than one third of the current length of the trunk pipelines has been built over the past five years - i.e. unlike many other former USSR countries, Kazakhstan does not just operate main gas pipelines it inherited from the USSR, but also builds the new ones.

So far, it has been important for Kazakhstan, therefore, to maintain the status quo with current gas market design, because this way KTG has been able to buy cheap gas and use it for investments in domestic gas distribution infrastructure and crosssubsidization of the local population and industries at the expense of foreign consumers and Kazakh gas producers. The 'new reality' of the COVID-19 pandemic and the

<sup>13</sup> E.g. see some history information on development of gas sector in Kazakhstan at: [https://online.zakon.kz/m/Document/?doc\\_id=31509377](https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=31509377)

<sup>14</sup> E.g. see some statistical information at: <https://www.petroleumjournal.kz/index.php?p=article&aid1=111&aid2=585&id=1353&outlang=1>

<sup>15</sup> Interestingly, Kazakhstan experiences robust growth in domestic consumption of gas so that experts expect that Kazakhstan will have to make hard choices soon between achieving high level of exports to China or making more gas available for domestic use. See: The National Energy Report-2019 of the KAZENERGY Association. Chapter 4. Kazakhstan's Natural Gas Market and Future Challenges to Gasification. P. 84. Available at: [https://www.kazenergy.com/upload/document/energy-report/NationalReport19\\_en.pdf](https://www.kazenergy.com/upload/document/energy-report/NationalReport19_en.pdf)

<sup>16</sup> The level of gasification in Kazakhstan, however, is still quite low as reached about 50% by 2020 only so there is still a great need for the huge investments into domestic gas distribution and trunk gas pipelines.

<sup>17</sup> There are three transnational trunk gas pipelines now on the territory of Kazakhstan: (i) Central Asia – Center, (ii) Bukhara-Ural and (iii) Central Asia – China, as well two local trunk gas pipelines: (iv) Beyneu-Bozoy-Shymkent and (v) SaryArka pipeline.

<sup>18</sup> It is widely accepted that Kazakhstan's gas transmission system is in excellent condition and is capable of passing up to 85 billion m<sup>3</sup>/year of gas, with the prospect of increasing the volume of pumping up to 120 billion m<sup>3</sup>/year. See: <https://neftegaz.ru/analysis/transportation/328523-gazo-transportnye-sistemy-stran-sng-dinamika-i-perspektivy-razvitiya/>



GRATA International is a dynamically developing international law firm which provides services for projects in the countries of the former Soviet Union and Eastern Europe: full coverage of the entire region with network of offices, highly qualified team of professionals suited for cross-border projects. Firm's reputation and expertise are confirmed by testimonials from transnational clients and leading international ratings.

A wide network of office operating under one system and platform delivers great convenience for our clients. Any office can act as a «one-stop-shop» for its clients and provide them with access to services in other cities and countries. If necessary, inter-office teams with relevant experience are assembled to provide solutions to complex tasks. Service quality is assured by a clear system of organisation of this process.

**Local Knowledge  
for Global business**

looming official launch of the Eurasian Economic Union's common gas market in 2025, however, require urgent gas market reforms.

## LIBERALIZATION OR SELECTIVE REFORMS

It is a widely held axiom that Kazakhstan's gas industry is in stagnation as it has been too long in the shadow of the Kazakhstan's oil industry<sup>19</sup>. KMG's interests as the national oil company so far prevailed over often conflicting interests of the KTG as the national gas operator, that puts the breaks on the development of Kazakhstan's gas industry. In the last ten years, however, gas sector in Kazakhstan develops rapidly and nowadays does better than oil sector<sup>20</sup>. 2020 is to be expected a horrible year for

<sup>19</sup> E.g. see Russian expert's opinion on this at: <https://neftegaz.ru/analysis/world-market/328478-kazakhstanskiy-gazovyj-rynok-vremya-samostoyatelnosti/>

<sup>20</sup> See: <http://www.energyprom.kz/ru/a/monitoring/gazovyj-sektor-razvivaetsya-dinamichnee-neftyano-ga-pyat-let-dobycha-prirodno-gaza-rastet-v-srednem-na-6-v-god-nefti-vsego-na-2>

both KMG and KTG, because of disappearing demand for oil and gas in China and rock bottom prices. Most likely from now onwards, KTG should not expect the same level of huge profits from its export of gas and, therefore, it means that KTG would soon hardly be able to bear its social burden of cross-subsidization. It is reasonable to expect, therefore, a revival of heated discussions among relevant stakeholders on long-expected reforms of the Kazakh domestic gas market<sup>21</sup>. Among the possible scenarios of gas market reforms is a radical proposal of full liberalization of the national gas market, including deregulation of wholesale gas prices and ownership unbundling of the KMG and KTG, which would prohibit a combination of competitive (production/supply) and natural monopoly (pipeline transmission) types of activity within one entity (or group of entities). Without ownership unbundling of KMG and KTG, evidently, it would be difficult to solve one of the biggest deficiencies of the current model of Kazakhstan's internal gas market — lack of cost-reflective gas prices and gas transportation tariffs. There is no surprise, therefore, that the most controversial issue for the proposed reforms of the domestic gas market in Kazakhstan remains the matter of deregulation of wholesale gas prices and the tariff for gas transportation services<sup>22</sup>. The problem is, however, that government of Kazakhstan has not determined yet, what shall be the new target design for the domestic gas market and what reforms are needed for these purposes. There are also legitimate concerns among different stakeholders in the Kazakhstan that any drastic and not well-thought measures with liberalization of gas prices may jeopardize nation's plan for expansion of its gas networks and gasification of remote areas of the country and may lead to uncontrolled growth of gas tariffs<sup>23</sup> and even social riots.

It is also not clear whether it is at all possible to create a properly functioning Eurasian Economic

Union (EAEU) common gas market in 2025 as currently envisaged, without Kazakhstan first rectifying its domestic gas market's deficiencies. These deficiencies include, inter alia, following shortcomings of the current legislative architecture of the Kazakhstan's domestic gas market:

- State regulation of the wholesale and retail gas prices and issue of cross-subsidization of local consumers at the expense of foreign consumers and of remote or poor regions of Kazakhstan at the expense of gas producing regions as well as Kazakh gas producers.
- Lack of transparent and cost-reflective gas transportation tariff.
- Undeveloped exchange (i.e. gas hubs) trading of natural gas.
- The state pre-emptive right of KTG and the need to liberalize gas exports.
- Incomplete privatization and division of the activities of the monopolist (KMG and KTG) by type of activity (i.e. ownership unbundling).
- Unresolved issue of non-discriminatory third-party access to trunk and distribution gas pipelines.

Interestingly that researchers from the Moscow School of Management Skolkovo and the Oxford Institute of Energy Studies confirmed that (i) the concepts «liberalisation» and «reformation» of a gas market are not coextensive and that (ii) unlike «liberalisation», «reformation» of the gas market does not require implementation of all specific measures, including deregulation of wholesale gas prices, third-party access (TPA) and unbundling, in certain sequential order<sup>24</sup>. It is yet to be seen, therefore, whether government of Kazakhstan will proceed with liberalisation of the domestic gas market on the basis of the Anglo-Saxon liberalization and privatization «textbook» or it will confine itself just with the selective reforms to address at least some or all major domestic gas market's deficiencies stated above.

### UNBUNDLING

Unbundling is a particularly sensitive issue for Kazakhstan because it distorts KMG's vertically integrated approach to gas supply (control-

ling gas production, transportation and retail). Indeed it has been more profitable for Kazakhstan to maintain KTG's pre-emptive right and this way to keep KTG responsible for, generally, not profitable capital expenditures on midstream infrastructure, including gasification of remote regions of Kazakhstan, as well for securing gas supply to loss-income enterprises and poor regions of Kazakhstan, that independent gas producers (i.e. not affiliated with KMG) normally do not want to work with (i.e. in fact KTG is made to bear social burden and uses extra profit from its gas export revenue for cross-subsidization of its local consumers and its onshore activities, directed by the government of Kazakhstan). It is important, therefore, for Kazakhstan to maintain the status quo with KMG as vertically integrated oil & gas company and with statutory preemptive right of KTG<sup>25</sup> and not to allow few existing independent gas producers in Kazakhstan to sell their gas directly to Kazakh gas distribution companies or to foreign companies abroad, including to any other EAEU member state. Without KTG preemptive right in place, Kazakh gas producers may opt to sell all their gas abroad, because of higher prices, that may leave Kazakh government without any cheap Kazakh gas it uses for cross-subsidization, that becomes an energy security issue for Kazakhstan. KTG, therefore, inevitably performs the so-called «national mission» objectives, as, for example, KTG is required to provide subsidized gas for southern regions of Kazakhstan. One of the biggest deficiencies of the current Kazakh model of the internal gas market is, therefore, as discussed above, lack of the cost-reflective gas prices and tariffs (i.e. cross-subsidization of local consumers at the expense of foreign consumers and of remote/poor regions of Kazakhstan at the expense of gas producing regions).

Another reason for the concentration of gas supply and network activities within a single state-owned entity (i.e. KMG group of legal entities), as Anatole Boute rightfully noted<sup>26</sup>, is connected with the condi-

<sup>21</sup> E.g. see one of the opinions on the reforms needed at: <https://kursiv.kz/news/otraslevye-temy/2020-08/kak-ne-poteryat-vnutrenniy-rynok-gaza>

<sup>22</sup> E.g. see opinion on this matter of one of the most influential experts in Kazakhstan: <https://www.kazpravda.kz/fresh/view/gaz-bespechnosti-ne-proshchaet>

<sup>23</sup> Some experts expect fivefold increase of the gas prices in case of deregulation of wholesale gas prices in Kazakhstan. See at: <https://zonakz.net/2019/10/02/podorozhaniya-gaza-v-pyat-raz-ozhidayut-monopolisty-rk-v-rezultate-otkaza-ot-gos-regulirovaniya/>

<sup>24</sup> Mitrova, Tatiana. Sergeeva, Zlata. Henderson, James. Le Fevre, Chris (2018). Foreign experience of deregulation and reforms of gas markets in the United Kingdom and EU: Lessons Learned for Russia. Moscow School of Management Skolkovo. The Oxford Institute of Energy Studies. Available at: [https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/Research/SKOLKOVO\\_EneC\\_Research\\_2018.12.01\\_Rus.pdf](https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/Research/SKOLKOVO_EneC_Research_2018.12.01_Rus.pdf). P.5.

<sup>25</sup> Article 15 of the Law of Republic of Kazakhstan «On Gas and Gas Supply» №532-IV 3PK dated 9 January 2012 (hereinafter - the Kazakh Gas Law) establishes the preemptive right of the national operator (KTG) to purchase all gas produced by subsoil users in Kazakhstan.

<sup>26</sup> Boute, A. (2019). Energy Security along the New Silk Road: Energy Law and Geopolitics in Central Asia (Cambridge Studies on Environment, Energy and Natural Resources Governance). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108614481. P. 108.



tions characterizing gas production in Kazakhstan. Kazakh gas is associated with the extraction of oil. Developing gas production and supply thus largely depends on the development of the oil industry. Besides these production characteristics, there seem to be geopolitical reasons for the monopolization of gas supply. A single national gas operator would be in a stronger position to 'balance the near-monopoly conditions in two neighbouring gas-purchasing countries, Russia and China'.

Based on analysis of the current Kazakh government policy documents, it seems that no forced division of KMG or KTG has to be expected in foreseeable future, because neither Gas Sector Development Concept effective until 2030<sup>27</sup> nor Fuel-Energy Development Concept effective until 2030<sup>28</sup>, provide anything on introduction of more stringent unbundling requirements in Kazakhstan. It was an unexpected surprise for many, therefore, when KMG officially announced<sup>29</sup> on the 5th June 2020 its plans to hand KTG over to sovereign wealth fund Samruk Kazyna JSC (i.e. in effect to proceed with ownership unbundling). Official reasoning for proposed spin-off of the KTG is to enable KMG to proceed with proposed IPO and focus on exploration, production and refining. This means that, unsurprisingly, for government of Kazakhstan the major objective of unbundling is not to address the risk of the conflict of interests that characterizes vertically integrated utilities. This risk of conflict of interests, therefore, most likely will not be completely removed by the proposed spin-off, as both KMG and KTG will remain part of the same group of companies controlled by the NWF JSC Samruk-Kazyna. It seems that Kazakh Government take such approach so far mainly because, among other reasons, it does not see solid evidence that European Union (EU) style liberalisation, including ownership unbundling, is the right way of reformation of internal gas market specifically for Kazakhstan (i.e. as they say, «one man's meat is another man's poison») as effectiveness of the ownership unbundling measures to ensure a level playing field is questionable even in the EU.

<sup>27</sup> See: *Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan dated 5 December 2014, N1275.*

<sup>28</sup> See *Resolution of the Republic of Kazakhstan dated 28 June 2014, N724.*

<sup>29</sup> See the press release: <https://www.kmg.kz/eng/press-centr/press-relizy/?cid=0&rid=304>

## GAS PRICING AND TARIFF

It seems that Kazakh government believes that Kazakhstan is still not ready for the EU-style full liberalization of gas market with the complete abolition of gas price regulation, because, among other reasons, limited development of physical and commercial infrastructure (i.e. arguably, without state price regulation in place Kazakh government would not be able to complete ongoing gas infrastructure development, including gasification of remote and «unprofitable» regions) and the difficult socio-economic situation (i.e. rapid increase of gas prices for industries and population may cause social unrest and economic turmoil) and the difficulty of replacing gas with other energy carriers. Many in the Kazakh government also believe that Kazakhstan cannot abolish state regulation of wholesale gas prices completely, because by virtue of state regulation of prices Kazakh government is able to help low-income people and its strategic industries as well as to control inflation. It becomes even more difficult for Kazakh government to give up such useful tool (i.e. state regulation of gas prices) during economic crises caused by the COVID-19 pandemic.

EAEU's gas market target model, however, expects that all EAEU member countries would switch at some point in future from regulation of wholesale gas prices to regulation of gas transport tariffs. Like EU, the EAEU law, therefore, provides for development of the gas exchanges as well as the so-called regulated TPA regime, whereby either the tariffs for transportation services or the methodologies underlying their calculation must be approved by the national regulatory authority of the respective EAEU's member country. Such tariffs must apply, generally, to all eligible customers objectively and without discrimination between system users. Because many provisions of the EAEU law are quite ambiguous, however, it seems that Kazakhstan wants somehow to preserve its current system of regulation of gas prices and tariff methodology, so that even after commencement of the EAEU common gas market in 2025, KTG keeps its pre-emptive right and tariffs for gas transportation services using Kazakh gas networks for Kazakh consumers are lower than for consumers from other EAEU member countries.

Kazakhstan gas transportation services, generally, are considered to be so-called regulated services of a natural monopoly. Kazakh

Regulator<sup>30</sup> is a state body responsible for control and regulation of activities, including tariffs, related to the sphere of natural monopoly and socially significant markets in Kazakhstan. The main tariff setting principle contained in the Kazakh Natural Monopoly Law states that tariffs for regulated services (goods, works) produced by a natural monopoly recognised as such by the Kazakh Regulator may not be lower than the costs involved in providing those regulated services and must take into account the need to obtain sufficient profits as are necessary to ensure the proper functioning of the natural monopoly entity. Gas transportation tariffs in Kazakhstan are, generally, designed based on the cost-plus method (затратный метод) under which a standard mark-up is added to the cost of a product. One of the biggest deficiencies of the current model of the Kazakhstan's internal gas market is, therefore, the lack of the cost-reflective gas transportation tariffs. As discussed above, therefore, it is not clear, whether it is at all possible to create properly functioning EAEU's common gas market in 2025 as currently envisaged, without Kazakhstan first rectifying their domestic gas markets' deficiencies, inter alia, non-discriminatory third-party access (TPA) and cost-reflective wholesale gas prices and gas transportation tariffs.

## CONCLUSION

Kazakhstan's gas market liberalization is anticipated to eliminate inefficiency in the country's gas sector, overcome the stagnation of the gas industry, increase the completeness of Kazakh gas in foreign markets and, thereby, create ample opportunities for foreign and local lenders and investors for development of new gas fields and to attract investments for construction of the new gas facilities objects. Kazakhstan, therefore, needs to reform (i.e. abolish regulation of wholesale gas prices and of the cross-subsidization by way of liberalization or just selective reforms, as discussed above) its own domestic gas market by 1 January 2025, so that it is ready to embark on a dangerous venture of integration of five completely different gas markets under the auspices of the EAEU or it has to be ready that failure to reform in time domestic gas market will jeopardize proper functioning of the EAEU's common gas market and will negatively affect competitiveness and effectiveness of Kazakhstan's domestic gas market. ■

<sup>30</sup> See Kazakh Regulator's website: <https://www.gov.kz/memleket/entities/krem/activities/directions?lang=en>

## ТЕКУЩАЯ МОДЕЛЬ ГАЗОВОГО РЫНКА

Газовый сектор Казахстана обладает огромным потенциалом, так как извлекаемые запасы газа в Республике Казахстан утверждены на уровне 3,9 трлн м<sup>3</sup>, что составляет 1,7% от мировых запасов газа. Значительная часть ресурсов природного газа сосредоточена в Атырауской области (43%), в Мангистауской области (29%) и в Западно-Казахстанской области (19%)<sup>1</sup>. По данным Комитета по статистике Республики Казахстан, объем производства природного газа за 2018 год в натуральном выражении составил 55,5 млрд м<sup>3</sup>, за 2017 год — 52,9 млрд м<sup>3</sup>, за 2016 год — 46,7 млрд м<sup>3</sup>. Производство природного газа за 2016-2018 годы увеличилось на 18,8% (на 8,8 млрд м<sup>3</sup>)<sup>2</sup>. Экспорт природного газа из Казахстана в январе 2019 года в натуральном выражении составил 3,1 млрд м<sup>3</sup>. При этом основными покупателями природного газа являются Китай, на который приходится 36% (1,1 млрд м<sup>3</sup>), Россия — 16% (888,1 млн м<sup>3</sup>) и Украина — 18% (566,9 млн м<sup>3</sup>)<sup>3</sup>.

Казахстанский газовый рынок продолжает существовать на основе центрального управления и квазимонополистических принципов, при этом АО «КазМунайГаз» (КМГ) является государственной и вертикально интегрированной нефтегазовой компанией, которая доминирует в добыче, поставках и транспортировке газа через свои прямые и косвенные дочерние и внучатые предприятия. Услуги по транспортировке газа в Казахстане предоставляются дочерней компанией КМГ — АО «КазТрансГаз» (КТГ), которая представляет собой вертикально интегрированную холдинговую компанию, являющуюся оператором системы передачи/оператором системы распределения.

КТГ выступает в качестве так называемого «национального оператора», тогда как АО «Интергаз Центральная Азия» (дочерняя компания КТГ) действует в качестве так называемого «национально-оператора магистрального газопровода». АО «КазТрансГаз Ай-

мак» (другая дочерняя компания КТГ) является оператором распределительной системы. КТГ, как национальный оператор, реализует установленное законом преимущественное право государства на покупку сырого газа и товарного газа у нефтяных компаний в Казахстане (т.е. большая часть газа, добываемого в Казахстане, является попутным газом, и, следовательно, добыча газа не является для них основным источником дохода) по цене ниже справедливой стоимости, что сдерживает производство товарного газа, а также препятствует его эффективному использованию потребителями<sup>4</sup>.

Таким образом, согласно текущей модели рынка газа в Казахстане, обычно применяется следующий порядок действий:

- КТГ, как национальный оператор, осуществляет предусмотренное законом преимущественное право государства и покупает сырой газ или товарный газ у нефтяных компаний по цене, определяемой по формуле, установленной законодательством<sup>5</sup>.

- Затем КТГ<sup>6</sup> продает газ АО «КазТрансГаз Аймак» во все регионы Казахстана по регулируемым оптовым ценам, которые различны<sup>7</sup> для каждого региона Казахстана.

- «КазТрансГаз Аймак»<sup>8</sup>, в свою очередь, реализует газ населению

<sup>4</sup> См.: *Национальный энергетический отчет-2019 Ассоциации KAZENERGY. Глава 4. Рынок природного газа Казахстана и будущие проблемы газификации. Стр. 84. Доступно по ссылке: [https://www.kazenergy.com/upload/document/energy-report/NationalReport19\\_en.pdf](https://www.kazenergy.com/upload/document/energy-report/NationalReport19_en.pdf)*

<sup>5</sup> См. Приказ Министра энергетики Республики Казахстан от 13 ноября 2014 г. № 121

*«Об утверждении Правил определения предельной цены сырого и товарного газа, закупаемого национальным оператором в рамках преимущественного права государства».*

<sup>6</sup> По состоянию на 2019 год КТГ является единственным поставщиком газа для розничных продавцов газа в Казахстане (т.е. оптовый рынок товарного газа в Казахстане монополизирован). Подробнее: <https://inbusiness.kz/ru/news/v-minekonomiki-rassmatrivayut-razdelenie-rozничnoj-realizacii-gaza-ot-transportirovki>

<sup>7</sup> См. Приказ Министра энергетики Республики Казахстан от 18 мая 2020 года № 196 «Об утверждении максимальных цен на оптовую продажу товарного газа на внутреннем рынке Республики Казахстан»;

<sup>8</sup> По состоянию на 2019 год «КазТрансГаз Аймак» занимает 95% рынка розничного газа в Казахстане (т.е. «КазТрансГаз Аймак» является де-факто монополистом). Подробнее: <https://inbusiness.kz/ru/news/v-minekonomiki-rassmatrivayut-razdelenie-rozничnoj-realizacii-gaza-ot-transportirovki>

GRATA International — динамично развивающаяся международная юридическая фирма для обслуживания проектов в странах бывшего СССР и Восточной Европе: самое полное покрытие региона сетью офисов, наличие высокопрофессиональной команды, обученной вести трансграничные проекты. Репутация и опыт фирмы подтверждены рецензиями от транснациональных клиентов и ведущими международными рейтингами.

Широкая сеть офисов, работающих в единой системе и платформе, создает большое удобство для клиентов. Любой офис для каждого из своих клиентов может выступать в роли «one stop shop» и обеспечивать доступ к услугам в других городах и странах. При необходимости, для решения сложных задач, формируются команды из различных офисов с соответствующим опытом. Качество оказания услуг обеспечивается четкой системой организации данного процесса.

**Local Knowledge  
for Global business**

и другим потребителям по окончательным (т.е. розничным) ценам, которые регулируются<sup>9</sup> Комитетом по регулированию естественных монополий Министерства национальной экономики Республики Казахстан (далее — «Казахстанский регулирующий орган»). Реализуемая в настоящее время в Казахстане модель внутреннего рынка газа<sup>10</sup> обычно именуется экспертами<sup>11</sup> как так называемая модель рынка газа «главного покупателя», характерными чертами которой являются (i) наличие единственного покупателя (т.е. КТГ в качестве «главного покупа-

<sup>9</sup> См. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 1 февраля 2017 года № 36 «Об утверждении Правил ценообразования на социально значимых рынках».

<sup>10</sup> Т.е. подходы, принципы и механизмы функционирования рынка.

<sup>11</sup> Еремин С. В. Презентация «Общий газовый рынок Евразийского экономического союза: исходные предпосылки и перспективы формирования» на Международной конференции «Энергия Евразии: новые тенденции и перспективы», которая прошла в Москве 4 декабря 2015 года. Стр. 5. Доступно по ссылке: <https://docplayer.ru/27997453-Obshchij-rynok-gaza-evrazijskogo-ekonomicheskogo-soyuzaishodnye-predposylki-i-perspektivyformirovaniya.html>

<sup>1</sup> См.: Отчет KASE, стр. 2. Доступно по ссылке: [https://kase.kz/files/presentations/ru/KASE\\_OilGas\\_industry\\_2019.pdf](https://kase.kz/files/presentations/ru/KASE_OilGas_industry_2019.pdf)

<sup>2</sup> См.: Отчет KASE, стр. 3. Доступно по ссылке: [https://kase.kz/files/presentations/ru/KASE\\_OilGas\\_industry\\_2019.pdf](https://kase.kz/files/presentations/ru/KASE_OilGas_industry_2019.pdf)

<sup>3</sup> См.: Отчет KASE, стр. 6. Доступно по ссылке: [https://kase.kz/files/presentations/ru/KASE\\_OilGas\\_industry\\_2019.pdf](https://kase.kz/files/presentations/ru/KASE_OilGas_industry_2019.pdf)



теля»), (ii) очень слабая конкуренция<sup>12</sup> на рынке и (iii) высокие барьеры для входа новых игроков.

В то время как в основном благодаря высоким ценам на газ и значительной экспортной выручке до 2019 года, используя текущую модель газового рынка, Казахстану удалось добиться значительных успехов<sup>13</sup> в увеличении<sup>14</sup> добычи газа<sup>15</sup>, газификации<sup>16</sup> своих отдаленных районов, модернизации и строительстве магистральных газопроводов<sup>17</sup>, что позволило КТГ не только объединить все газопроводы в Казахстане в единую газотранспортную систему<sup>18</sup>, но и дивер-

<sup>12</sup> Например, только две компании, а именно «Карачаганак Петролиум Оперейтинг» и ТОО «Тенгизшевройл», производят 76% газа, добываемого в стране. Как упоминалось выше, оптовый рынок товарного газа в Казахстане монополизирован КТГ, в то время как «КазТрансГаз Аймак» занимает 95% рыночной доли на розничном рынке газа Казахстана.

<sup>13</sup> Например, см. историю развития газового сектора в Казахстане по ссылке: [https://online.zakon.kz/m/Document/?doc\\_id=31509377](https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=31509377)

<sup>14</sup> Например, см. статистическую информацию по ссылке <https://www.petroleumjournal.kz/index.php?p=article&aid1=111&aid2=585&id=1353&outlang=1>

<sup>15</sup> Интересно, что в Казахстане наблюдается устойчивый рост внутреннего потребления газа, поэтому эксперты ожидают, что Казахстану вскоре придется сделать трудный выбор между достижением высокого уровня экспорта в Китай или предоставлением большого количества газа для внутреннего использования. См.: Национальный энергетический отчет-2019 Ассоциации KAZENERGY. Глава 4. Рынок природного газа Казахстана и будущие проблемы газификации. Стр. 84. Доступно по ссылке: [https://www.kazenergy.com/upload/document/energy-report/NationalReport19\\_en.pdf](https://www.kazenergy.com/upload/document/energy-report/NationalReport19_en.pdf)

<sup>16</sup> Однако, уровень газификации в Казахстане все еще довольно низок и к 2020 году достиг только примерно 50%, поэтому по-прежнему существует большая потребность в огромных инвестициях во внутреннее газораспределение и магистральные газопроводы.

<sup>17</sup> В настоящее время на территории Казахстана проходят три транснациональных магистральных газопровода: (i) Средняя Азия – Центр, (ii) Бухара-Урал, и (iii) Средняя Азия – Китай, а также два местных магистральных газопровода: (iv) Бейнеу – Бозой-Шымкент и (v) трубопровод Сары-Арка.

<sup>18</sup> Общеизвестно, что газотранспортная система Казахстана находится в отличном состоянии и способна пропускать до 85 млрд м<sup>3</sup>/год газа с перспективой увеличения объема закачки до 120 млрд м<sup>3</sup>/год. См.: <https://neftegaz.ru/analysis/transportation/328523-gazotransportnye-sistemy-stran-sng-dinamika-i-perspektivy-razvitiya/>

сифицировать экспортные рынки, «прорубив окно» в Китай.

На сегодняшний день КТГ управляет более 19 тыс. км магистральных газопроводов и более 48 тыс. км газораспределительных сетей. Важно отметить, что более одной трети существующей протяженности магистральных трубопроводов было построено за последние 5 лет, т.е. в отличие от многих других стран бывшего СССР, Казахстан не только эксплуатирует магистральные газопроводы, унаследованные от СССР, но и строит новые.

До сих пор для Казахстана было важно поддерживать статус-кво с текущей моделью газового рынка, потому что таким образом КТГ могла покупать дешевый газ и использовать его для инвестирования в местную газораспределительную инфраструктуру и перекрестного субсидирования местного населения и отраслей промышленности за счет иностранных потребителей и казахстанских газодобывающих предприятий. Однако, «новая реальность» пандемии COVID-19 и надвигающийся официальный запуск общего рынка газа Евразийского экономического союза в 2025 году требуют срочных реформ на газовом рынке.

### ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ИЛИ ТОЧЕЧНЫЕ РЕФОРМЫ

Уже является аксиомой мнение о том, что газовая отрасль Казахстана находится в состоянии стагнации, поскольку слишком долго находилась в тени казахстанской нефтяной отрасли<sup>19</sup>. Интересы КМГ как национальной нефтяной компании, до сих пор преобладали над часто конфликтующими интересами КТГ как национального газового оператора, что тормозило развитие газовой промышленности Казахстана. Но за последние 10 лет газовый сектор в Казахстане развивается быстрее и лучше, чем нефтяной<sup>20</sup>.

Ожидается, что 2020 год будет ужасным для КМГ и КТГ в связи с исчезновением спроса на нефть и газ в Китае и минимальными ценами. Скорее всего, с этого момента КТГ не следует надеяться на такой же уровень прибыли от экспорта газа, и, следовательно, это означает, что КТГ скоро

<sup>19</sup> Например, см. мнение российского эксперта по этому поводу: [https://neftegaz.ru/analysis/world\\_market/328478-kazakhstanskiy-gazovyy-rynok-vremya-samostoyatelnosti/](https://neftegaz.ru/analysis/world_market/328478-kazakhstanskiy-gazovyy-rynok-vremya-samostoyatelnosti/)

<sup>20</sup> См.: <http://www.energyprom.kz/ru/a/monitoring/gazoviy-sektor-razvivaetsya-dinamichnee-neftyanogo-za-pyat-let-dobycha-prirodnogo-gaza-rastet-vsrednem-na-6-v-god-nefti-vsego-na-2>

вряд ли сможет нести дальше свое социальное бремя перекрестного субсидирования. Поэтому разумно ожидать возобновления горячих дискуссий между соответствующими заинтересованными сторонами по давно ожидаемым реформам внутреннего рынка газа Казахстана<sup>21</sup>.

Среди возможных сценариев реформирования газового рынка можно отметить радикальное предложение о полной либерализации рынка газа, включая дерегулирование оптовых цен на газ и разделение собственности КМГ и КТГ, что запретит сочетание видов деятельности: конкурентных (производство/поставка) и присутствия естественной монополии (транспортировка по трубопроводу), в рамках одного субъекта (или группы субъектов). Без разделения собственности КМГ и КТГ, очевидно, будет трудно исправить один из самых больших недостатков существующей модели внутреннего газового рынка Казахстана – отсутствие цен на газ и тарифов на транспортировку газа, которые отражали бы затраты. Поэтому неудивительно, что наиболее спорным вопросом для предлагаемых реформ внутреннего рынка газа в Казахстане остается вопрос дерегулирования оптовых цен на газ и тарифов на услуги по транспортировке газа<sup>22</sup>.

Проблема, однако, заключается в том, что правительство Казахстана еще не определило целевую модель внутреннего газового рынка и реформы, необходимы для этих целей. У различных заинтересованных сторон в Казахстане есть законные опасения, что любые радикальные и непродуманные меры по либерализации цен на газ могут поставить под угрозу национальный план по расширению газовых сетей и газификации отдаленных районов страны, а также могут привести к неконтролируемому росту тарифов на газ<sup>23</sup> и даже к социальным волнениям.

Также неясно, возможно ли вообще создать нормально функционирующий общий рынок газа Ев-

<sup>21</sup> Например, см. одно из мнений о необходимых реформах по ссылке: <https://kursiv.kz/news/otraslevye-temy/2020-08/kak-ne-poteryat-vnutrenniy-rynok-gaza>

<sup>22</sup> Например, см. мнение по этому поводу одного из самых влиятельных экспертов Казахстана: <https://www.kazpravda.kz/fresh/view/gaz-bespechnosti-ne-proshchaet>

<sup>23</sup> Некоторые эксперты ожидают пятикратного повышения цен на газ в случае дерегулирования оптовых цен на газ в Казахстане. См.: <https://zonakz.net/2019/10/02/podorozhaniya-gaza-v-pyat-raz-ozhidayut-monopolisty-rk-v-rezultate-otkaza-ot-gosregulirovaniya/>

разийского экономического союза (ЕАЭС) в 2025 году, как это предусмотрено в настоящее время, без предварительного устранения Казахстана недостатков своего внутреннего газового рынка. Эти недостатки включают, в том числе, следующие недоработки действующей законодательной архитектуры казахстанского газового рынка:

- Государственное регулирование оптовых и розничных цен на газ и вопрос перекрестного субсидирования местных потребителей за счет иностранных потребителей и отдаленных или бедных регионов Казахстана за счет газодобывающих регионов, а также казахстанских производителей газа.
- Отсутствие прозрачного тарифа на услуги по транспортировке газа по газопроводам, отражающего расходы.
- Неразвитая биржа (например, газовые хабы) торговли природным газом.
- Государственное преимущественное право КТГ и необходимость либерализации экспорта газа.
- Незавершенная приватизация и разделение деятельности монополиста (КМГ) по видам деятельности (т.е. разделение собственности — ownership unbundling).
- Нерешенный вопрос недискриминационного стороннего доступа к магистральным и распределительным газопроводам.

Интересно, что исследователи из Московской школы управления Сколково и Оксфордского института энергетических исследований подтвердили, что (i) понятия «либерализация» и «реформирование» газового рынка не равнозначны, и что (ii) в отличие от «либерализации», «реформирование» газового рынка не требует реализации всех конкретных мер, включая дерегулирование оптовых цен на газ, обеспечение стороннего доступа третьих лиц (ТРА) и разделение (unbundling), в определенном последовательном порядке<sup>24</sup>. Поэтому еще предстоит увидеть, продолжит ли правительство Казахстана либерализацию внутреннего газового рынка на основе англосаксонского «учебника» по либерализации и приватизации, или ограничится лишь выборочными реформами, направленными на устранение хотя бы некото-

рых или всех основных недостатков внутреннего рынка газа, указанных выше.

### РАЗДЕЛЕНИЕ (UNBUNDLING)

Выделение в отдельную компанию распорядителя газотранспортной системы является особенно острой темой для Казахстана, поскольку оно искажает вертикально интегрированный подход КМГ к поставкам газа (контроль добычи, транспортировки и розничной реализации газа). Действительно, Казахстану было бы выгоднее сохранить преимущественное право КТГ и, таким образом, сохранить ответственность КТГ за, как правило, нерентабельные капитальные затраты на инфраструктуру среднего звена (т.е. газопроводы), включая газификацию отдаленных регионов Казахстана, а также за обеспечение поставок газа до убыточных предприятий и бедных регионов Казахстана, с которыми независимые производители газа (т.е. не аффилированные с КМГ) обычно не хотят работать (т.е. фактически КТГ вынужден нести социальное бремя и использует дополнительную прибыль от своей выручки от экспорта газа для перекрестного субсидирования местных потребителей и его социально значимых работ внутри страны по указанию правительства Казахстана).

Следовательно, для Казахстана важно сохранить статус-кво с КМГ как вертикально интегрированной нефтегазовой компанией и с установленным законом преимущественным правом КТГ<sup>25</sup> и не позволять немногим существующим независимым производителям газа в Казахстане продавать свой газ напрямую казахстанским газораспределительным компаниям либо иностранным компаниям за рубежом, в том числе в любое другое государство-член ЕАЭС.

Без преимущественного права КТГ казахстанские производители газа могут предпочесть реализовать весь свой газ за рубежом ввиду более высоких цен, что может оставить казахстанское правительство без дешевого казахстанского газа, который оно использует для перекрестного субсидирования, что становится проблемой энергетической безопасности Казахстана. Таким образом, КТГ неизбежно выполняет задачи так называемой «национальной миссии»,

<sup>24</sup> Митрова Татьяна. Сергеева Злата. Джейм Эндерсон. *Le Fevre, Chris (2018). Зарубежный опыт дерегулирования и реформ газовых рынков в Великобритании и ЕС: Уроки для России. Московская школа управления СКОЛКОВО. Оксфордский институт энергетических исследований. Доступно по ссылке: [https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/Research/SKOLKOVO\\_EneC\\_Research\\_2018.12.01\\_Rus.pdf](https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/Research/SKOLKOVO_EneC_Research_2018.12.01_Rus.pdf). Стр. 5.*

поскольку, например, КТГ обязана обеспечить субсидированным газом южные регионы Казахстана.

Следовательно, одним из самых больших недостатков нынешней казахстанской модели внутреннего рынка газа является, как обсуждалось выше, отсутствие цен и тарифов на газ, отражающих расходы (т.е. перекрестное субсидирование местных потребителей за счет иностранных потребителей и отдаленных/бедных регионов Казахстана — за счет газодобывающих регионов).

Другая причина концентрации газоснабжения и сетевой деятельности в рамках одной государственной компании (т.е. группы юридических лиц КМГ), как справедливо заметил Анатолий Бут<sup>26</sup>, связана с условиями, характеризующими добычу газа в Казахстане. Казахстанский газ связан с добычей нефти. Таким образом, развитие добычи и поставок газа во многом зависит от развития нефтяной промышленности. Помимо этих производственных характеристик, похоже, существуют геополитические причины для монополизации поставок газа. Единый национальный газовый оператор окажется в более выгодном положении для «сбалансирования почти монопольных условий в двух соседних странах-покупателях газа, России и Китае».

На основании анализа текущих директивных документов правительства Казахстана, кажется, что в обозримом будущем не стоит ждать принудительного разделения КМГ или КТГ, поскольку ни Концепция развития газового сектора, действующая до 2030 года<sup>27</sup>, ни Концепция развития топливно-энергетического сектора, действующая до 2030 года<sup>28</sup>, не предусматривают ничего в отношении введения более жестких требований по разделению в Казахстане. Поэтому для многих было неожиданным сюрпризом, когда 5 июня 2020 года КМГ официально объявила<sup>29</sup> о своих планах передать КТГ в собственность

<sup>26</sup> Бут А. (2019). *Энергетическая безопасность Нового шелкового пути: Энергетическое право и геополитика в Центральной Азии (Кембриджские исследования по вопросам управления окружающей средой, энергетикой и природными ресурсами)*. Кембридж: Издательство Кембриджского университета. DOI: 10.1017 / 9781108614481. Стр. 108.

<sup>27</sup> См.: Постановление правительства Республики Казахстан от 5 декабря 2014 года № 1275.

<sup>28</sup> См.: Постановление правительства Республики Казахстан от 28 июня 2014 года.

<sup>29</sup> См. пресс-релиз: <https://www.kmg.kz/eng/press-centr/press-relizy/?cid=0&rid=304>



суверенного фонда АО «Самрук Казына» (т.е. фактически приступить к разделению собственности — ownership unbundling).

Официальная причина предлагаемого выделения КТГ — это дать КМГ возможность продолжить осуществлять ПРО и сосредоточиться на разведке, добыче и переработке. Это означает, что неудивительно, что для правительства Казахстана основной целью разделения не является устранение риска конфликта интересов, который характерен для вертикально интегрированных коммунальных предприятий. Таким образом, такой риск конфликта интересов, скорее всего, не будет полностью устранен предлагаемым выделением, поскольку и КМГ, и КТГ останутся частью одной и той же группы компаний, контролируемой ФНБ АО «Самрук-Казына».

Похоже, что правительство Казахстана до сих пор придерживается такого подхода в основном потому, что, среди прочего, оно не видит убедительных доказательств того, что либерализация в стиле Европейского союза (ЕС), включая разделение собственности, является правильным путем реформирования внутреннего газового рынка для Казахстана в частности (т.е., как говорят, «что русскому хорошо, то немцу смерть»), поскольку эффективность мер по разделению собственности для обеспечения равных условий игры сомнительна даже в ЕС.

### ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ И ТАРИФ НА ГАЗ

Похоже, что правительство Казахстана считает, что Казахстан все еще не готов к полной либерализации рынка газа в стиле ЕС с полной отменой регулирования цен на газ ввиду, среди прочего, ограниченного развития физической и коммерческой инфраструктуры (т.е., возможно, без государственного регулирования цен правительство Казахстана не сможет завершить текущее развитие газовой инфраструктуры, включая газификацию отдаленных и «убыточных» регионов) и сложной социально-экономической ситуации (т.е. быстрое повышение цен на газ для промышленности и населения может вызвать социальные волнения и коллапс промышленности), а также сложности замены газа другими энергоносителями.

Многие в правительстве Казахстана также считают, что Казахстан не может полностью отменить государственное регулирование оптовых цен на газ, потому что, благодаря государственному регулированию цен, правительство Казахстана может помочь людям

с низкими доходами и своим стратегическим отраслям, а также контролировать инфляцию. Правительству Казахстана становится еще сложнее отказаться от такого полезного инструмента (т.е. государственного регулирования цен на газ) во время экономических кризисов, в том числе вызванных пандемией COVID-19.

Тем не менее, целевая модель газового рынка ЕАЭС предполагает, что все страны-члены ЕАЭС в какой-то момент в будущем перейдут от регулирования оптовых цен на газ к регулированию тарифов на транспортировку газа. Таким образом, подобно ЕС, законодательство ЕАЭС предусматривает развитие газовых бирж, а также так называемый регулируемый режим доступа к газопроводам (ТРА), при котором либо тарифы на транспортные услуги, либо методики, лежащие в основе их расчета, должны утверждаться национальным регулирующим органом соответствующей страны-члена ЕАЭС.

Такие тарифы должны применяться, как правило, ко всем правомочным клиентам объективно и без дискриминации между пользователями системы. Однако, поскольку многие положения законодательства ЕАЭС довольно туманны, создается впечатление, что Казахстан хочет каким-то образом сохранить свою нынешнюю систему регулирования цен на газ и тарифную методологию, чтобы даже после начала работы общего рынка газа ЕАЭС в 2025 году КТГ сохранил свое преимущественное право и тарифы на услуги по транспортировке газа по казахстанским газовым сетям для казахстанских потребителей на уровне ниже, чем для потребителей из других стран-членов ЕАЭС.

Услуги по транспортировке газа в Казахстане обычно считаются так называемыми регулируемыми услугами естественной монополии. Казахстанский регулирующий орган<sup>30</sup> — это государственный орган, отвечающий за контроль и регулирование деятельности, включая тарифы, относящиеся к сфере естественной монополии и социально значимых рынков в Казахстане. Основной принцип установления тарифов, предусмотренный в Законе Республики Казахстан «О естественных монополиях», гласит, что тарифы на регулируемые услуги (товары, работы), производимые естественной монополией, признанной в качестве таковой казахстанским регулирующим органом, не могут быть ниже затрат, связанных с предоставлением этих ре-

гулируемых услуг, и должны учитывать необходимость получения достаточной прибыли, необходимой для обеспечения надлежащего функционирования субъекта естественной монополии.

В Казахстане тарифы на транспортировку газа обычно разрабатываются на основе архаичного затратного метода, согласно которому стандартная наценка добавляется к себестоимости продукта. Таким образом, одним из самых больших недостатков нынешней модели внутреннего рынка газа Казахстана является отсутствие тарифов на транспортировку газа, надлежащим образом отражающих затраты и позволяющего получать прибыль. Поэтому, как обсуждалось выше, неясно, возможно ли вообще создать нормальную функционирующий общий газовый рынок ЕАЭС в 2025 году, как это предусматривается в настоящее время, без предварительного устранения Казахстаном недостатков своих внутренних газовых рынков, в частности, недискриминационного доступа для третьих лиц (ТРА) и оптовые цены на газ и тарифы на транспортировку газа, отражающие затраты.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ожидается, что либерализация газового рынка Казахстана устраним неэффективность в газовом секторе страны, преодолет стагнацию газовой отрасли, создаст предпосылки для увеличения поставок казахстанского газа на внешние рынки и, тем самым, создаст широкие возможности для иностранных и местных кредиторов и инвесторов для разработки новых газовых месторождений и привлечения инвестиций для строительства новых объектов газового хозяйства.

Таким образом, Казахстану необходимо реформировать (т.е. отменить регулирование оптовых цен на газ и перекрестного субсидирования посредством либерализации или просто выборочных реформ, как обсуждалось выше) свой внутренний рынок газа к 1 января 2025 года, чтобы он был готов начать опасное предприятие по интеграции пяти совершенно разных газовых рынков под эгидой ЕАЭС. В противном случае необходимо быть готовым к тому, что несвоевременная реформа внутреннего рынка газа поставит под угрозу надлежащее функционирование общего газового рынка ЕАЭС и отрицательно скажется на конкурентоспособности и эффективности внутреннего газового рынка Казахстана. ■

<sup>30</sup> См. сайт Казахстанского регулирующего органа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/krem/activities/directions?lang=en>