

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ МАГИСТРАЛЬНОЙ ГАЗОТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ И ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА МАГИСТРАЛЬНЫХ ГАЗОПРОВОДОВ

DOI 10.18572/2312-4350-2020-4-62-66



Котоусов Валентин Александрович,
аспирант Центра энергетического права
Санкт-Петербургского государственного
экономического университета
■ energylaw211@unecon.ru

Развитие магистральной газотранспортной инфраструктуры, а также социально и экономически целесообразное повышение уровня газификации субъектов Российской Федерации, в том числе создание условий для первоочередного подведения газа к земельным участкам, вовлекаемым в оборот для жилищного строительства, отнесены к стратегическим задачам развития газовой отрасли. На сегодняшний день уровень газификации и темпы его роста в ряде регионов Российской Федерации низки. Граждане расценивают такое положение дел как социальную несправедливость, особенно когда экспортные магистральные газопроводы проходят в непосредственной близости от них. Для решения стратегических задач в области газификации необходимо совершенствование правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении газификации, что невозможно без проведения правовых исследований. Автором сформулированы предложения по развитию законодательного регулирования в области газификации, включая положения о едином операторе программ газоснабжения и газификации.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое обеспечение газификации, правовое регулирование строительства магистральных газопроводов.

STRATEGIC TASKS OF THE DEVELOPMENT OF THE MAIN GAS TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE AND CHALLENGING ASPECTS OF THE LEGAL REGULATION OF CONSTRUCTION OF MAIN GAS PIPELINES

Kotousov Valentin A.

Postgraduate Student of the Center for Energy Law of the Saint-Petersburg State Economic University

The development of the main gas transportation infrastructure and a socially and economically justified increase in the gas infrastructure expansion level in the constituent entities of the Russian Federation including creation of the conditions for preferential supply of gas to land plots used for housing construction are referred to strategic gas industry development tasks. The gas infrastructure expansion level and its growth pace are currently low in a number of regions of the Russian Federation. The citizens view this situation as social injustice, especially when main export gas pipelines are located in close proximity. Solution of strategic tasks related to the gas infrastructure expansion requires an improvement of the legal regulation of social relations arising at the gas infrastructure expansion, and that is impossible without legal research. The author brings forward proposals for the development of the legal regulation in the gas infrastructure expansion including provisions on the single operator of gas supply and gas infrastructure expansion programs.

Keywords: energy law, legal support of gas infrastructure expansion, legal regulation of construction of main gas pipelines.

В соответствии с Энергетической стратегией Российской Федерации на период до 2035 года (далее — Стратегия), утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 9 июня 2020 года № 1523-р, к приоритетам развития энергетики Российской Федерации относится в том числе первоочередное удовлетворение внутреннего спроса на продукцию и услуги в сфере энергетики.

К целям развития энергетики Российской Федерации Стратегия относит максимальное содействие социально-экономическому развитию страны, в том числе улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно — повышение доступности электросетевой инфраструктуры, надежности и качества энергоснабжения потребителей до уровня, сопоставимого с лучшими иностранными аналогами, развитие газификации субъектов Российской Федерации.

К задачам газовой отрасли в рамках пространственного и регионального развития Стратегия относит, кроме прочих, развитие магистральной газотранспортной инфраструктуры, а также социально и экономически целесообразное повышение уровня газификации субъектов Российской Федерации, в том числе создание условий для первооче-

редного подведения газа к земельным участкам, вовлекаемым в оборот для жилищного строительства, в рамках реализации национальных проектов и национальных программ.

Стратегия реализуется федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, подведомственными им государственными бюджетными учреждениями, коммерческими, некоммерческими заинтересованными организациями в сфере энергетики и смежных секторах экономики посредством принятия правовых, политических, организационных, информационных, производственных и иных мер в рамках компетенции.

Развитие систем газоснабжения и газификации регионов Российской Федерации является одним из наиболее приоритетных направлений деятельности ПАО «Газпром» (далее — Компания).

На актуальные проблемы правового обеспечения газификации обращается внимание в правовых исследованиях. В.В. Романова, рассматривая проблемы правового регулирования в области газификации, обращает внимание на отсутствие четкого определения понятия газораспределительного

имущества, в том числе его отнесение или не-отнесение к трубопроводному транспорту, на отсутствие четкости в определении правового положения участников отношений по газификации, в том числе газораспределительных организаций, и т.д. [1].

Уровень газификации субъектов Российской Федерации на 1 января 2020 года составлял 70,1 % [2].

Программы газоснабжения и газификации реализуются в 67 регионах Российской Федерации. Программа газификации регионов Российской Федерации формируется на основе предложений администраций регионов и утверждается ПАО «Газпром». Начиная с 2005 года основной целью реализации проекта является доведение газа до конечного потребителя.

При этом ПАО «Газпром» финансирует строительство межпоселковых газопроводов, то есть доведение газа до населенных пунктов, а региональные власти отвечают за прокладку уличных сетей и подготовку потребителей к приему газа.

В исследовании проблем правового обеспечения газификации В.В. Романова отмечает, что имеется дисбаланс в правовом положении компаний Группы «Газпром» и независимых поставщиков газа, поскольку действующее правовое регулирование не предусматривает обязанность независимых поставщиков газа по развитию газораспределительных сетей [3].

Среди нормативных правовых актов, устанавливающих порядок реализации Программ газификации регионов Российской Федерации, следует отметить: Федеральный закон от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2016 года № 903 «О порядке разработки и реализации межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций».

По оценке Счетной палаты Российской Федерации (далее — Счетная палата), газификация страны ведется с существенным отставанием от планов. План газификации последних трех лет выполнен только на 15% [4].

Возможно выделить несколько причин:

1. Несинхронизированность работы как Компании, так и регионов. Планы газификации не совмещены.

2. Отсутствие средств у субъектов Российской Федерации на строительство газораспределительных сетей.

3. Убыточность мероприятий по подаче газа, в силу того что себестоимость часто не покрывается установленным тарифом.

4. Накопившаяся задолженность по потреблению газа у потребителей в размере 331 млрд рублей перед ПАО «Газпром».

Для синхронизации работы по строительству межпоселковых газопроводов и распределительных сетей с подготовкой потребителей к приему газа с августа 2020 года ПАО «Газпром» приступил к подписанию с регионами пятилетних Программ развития газоснабжения и газификации регионов на 2021–2025 годы (далее — Программы). В Программы включаются объекты, по которым регионами подтверждена готовность финансирования развития сетей газораспределения и обеспечения подготовки потребителей. Взаимные обязательства ПАО «Газпром» и регионов закрепляются ежегодно Планами-графиками синхронизации выполнения программ газификации. По каждому межпоселковому газопроводу указываются наименование газифицируемых населенных пунктов, количество домовладений и котельных, которые подлежат газификации, со сроками завершения работ.

Так, например, уже подписаны Программы газоснабжения и газификации на 2021–2025 годы с Ленинградской, Тульской, Калужской, Тамбовской, Ростовской, Пензенской, Архангельской, Смоленской, Ярославской и Амурской областями, Республикой Коми и Чувашской Республикой, Пермским, Приморским и Камчатским краем.

При этом более эффективным с точки зрения ускорения темпов газификации видится наделение ПАО «Газпром» статусом единого оператора программ газоснабжения и газификации. В этом случае ПАО «Газпром» сможет строить не только газопроводы-отводы и межпоселковые газопроводы, а также строить внутрипоселковые газопроводы и так называемые «газопроводы последней мили», строительство которых на сегодняшний день лежит на субъектах Российской Федерации.

Помимо ускорения темпов газификации, это позволит субъектам Российской Федерации направить высвободившиеся объемы

бюджетного финансирования на теплоэнергетику, например на котельные. Также возможно перераспределить бюджетные средства среди регионов.

Дополнительным плюсом данного подхода является исключение ситуаций, когда создаются избыточные мощности, недозагруженные газопроводы-отводы, так как становится возможным планировать от конечного потребителя.

Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при участии ПАО «Газпром» и других заинтересованных организаций обеспечить поэтапное завершение газификации страны к 2024 году и 2030 году [5].

В течение последующих пяти лет предусмотрено увеличение финансирования со стороны ПАО «Газпром» на Программы газоснабжения и газификации почти в три раза до 526,1 миллиарда рублей [6]. Одной из основных целей Программы является газификация села. Таким образом, в отличие от предыдущих, новые Программы имеют ярко выраженный социальный характер.

Кроме того, Президентом Российской Федерации поручено сформировать источники финансирования мероприятий по подключению россиян к газораспределительным сетям без привлечения их средств.

ПАО «Газпром» при условии наделения его статусом единого оператора программ газоснабжения и газификации сможет осуществлять подключение домовладений к газораспределительным сетям без привлечения средств граждан. При этом затраты на такое подключение должны подлежать возмещению Компании.

Компенсация может быть произведена путем представления льгот по налогу на добычу полезных ископаемых. Для этого следует понизить коэффициент, характеризующий экспортную доходность единицы условного топлива (далее — КГП, Коэффициент), определяемый в соответствии с пунктом 18 статьи 342.4 Главы 26 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая). С 1 января 2019 года КГП установлен равным 1,4441. Конкретный размер снижения можно получить расчетным путем, чтобы в итоге сумма представленной льготы была рав-

на плановой сумме затрат единого оператора программ газоснабжения и газификации на подключение. Учитывая, что Программы заключаются на пятилетний период, действие пониженного КГП следует закрепить на 2021–2025 годы с дальнейшим пересмотром Коэффициента, с учетом расходов на подключение, которые будут предусмотрены в последующих Программах развития газоснабжения и газификации регионов на 2026–2030 годы.

Также ПАО «Газпром» может профинансировать данные расходы за счет выпуска облигаций. Как правило, для реализации больших инфраструктурных проектов необходимы «длинные» деньги. Поэтому облигации должны быть выпущены на длительный срок. При этом наиболее привлекательным выглядит выпуск бессрочных облигаций, учитывая, что в соответствии с пунктом 4 статьи 27.5-7 Федерального закона от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» решение о выпуске облигаций без срока погашения может предусматривать право эмитента отказаться в одностороннем порядке от выплаты процентов по таким облигациям. Отдельно следует отметить, что облигации без срока погашения являются предназначенными только для квалифицированных инвесторов.

Еще одним вариантом может быть привлечение средств Фонда национального благосостояния (далее — ФНБ).

Все вышеперечисленные меры привлечения средств для реализации Программ развития газоснабжения и газификации регионов могут быть применены как вместе, так и по отдельности, одновременно или в различные периоды реализации Программ.

Кроме того, учитывая социальную направленность реализации Программ развития, представляется обоснованным полностью или частично освободить от налога на имущество возводимую в рамках реализации Программ инфраструктуру. Необходимо отметить, что налог на имущество организаций является региональным налогом, то есть уплачивается на территории субъекта Российской Федерации, где находится недвижимое имущество.

Пунктом 1 статьи 380 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) установлено, что налоговые ставки по налогу

на имущество устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и не могут превышать 2,2 процента. Пунктом 3.1 этой же статьи приводятся виды недвижимого имущества и требования, которым такое имущество должно соответствовать для применения налоговой ставки в размере 0 процентов.

Таким образом, возможны два варианта закрепления налоговой льготы, выраженной в виде пониженной ставки налога на имущество:

1. Закрепить в статье 380 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) применение пониженной налоговой ставки, например в размере 0 процентов, в отношении объектов недвижимого имущества, построенных в рамках Программ развития газоснабжения и газификации регионов на 2021–2025 и на 2026–2030 годы, впервые введенных в эксплуатацию в налоговые периоды начиная с 1 января 2021 года.

2. Закрепить в соответствии со статьей 372 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) применение пониженной налоговой ставки, например в размере 0 процентов, в отношении объектов недвижимого имущества, построенных в рамках Программы развития газоснабжения и газификации региона на 2021–2025 и на 2026–2030 годы, впервые введенных в эксплуатацию в налоговые периоды начиная с 1 января 2021 года в законе субъекта Российской Федерации, на территории которого такая Программа реализуется.

Уровень газификации и темпы его роста в ряде регионов Российской Федерации низки. Граждане расценивают такое положение дел как социальную несправедливость, особенно когда экспортные магистральные газопроводы проходят в непосредственной близости от них. Следует признать, что механизм совместной ответственности ПАО «Газпром» и субъектов не работает. Наделение ПАО «Газпром» статусом единого оператора программ газоснабжения и газификации может существенно улучшить текущее положение дел и протянуть газопровод до давно ожидающих газ граждан. Газификация, в свою очередь, даст толчок социально-экономическому развитию регионов и улучшению качества жизни граждан, благоприятно скажется на экологической обстановке, так как газ — ископаемое топливо с самыми низкими при использовании выбросами парниковых газов и вредных веществ.

Требуют дополнительного исследования вопросы о формах и способах предлагаемых предложений по развитию правового регулирования в области газификации. В.В. Романова, рассматривая различные варианты форм и способов правового обеспечения газификации, обращает внимание на возможность постановки вопроса о разработке отдельного Федерального закона, регулирующего отношения в сфере газификации, — основы развития внутреннего рынка газа, и подчеркивает, что в любом случае должна быть сформирована четкая система правового регулирования общественных отношений в сфере газификации [7].

Литература

1. Романова В.В. Проблемные аспекты правового обеспечения газификации / В.В. Романова // Энергетические рынки: проблемы и задачи правового регулирования : монография / под редакцией В.В. Романовой. Москва : Юрист, 2018. С. 122–138.
2. Газификация // Газпром. URL: <https://www.gazprom.ru/about/production/gasification/>.
3. Романова В.В. Проблемные аспекты правового обеспечения газификации / В.В. Романова // Энергетические рынки: проблемы и задачи правового регулирования : монография / под редакцией В.В. Романовой. Москва : Юрист, 2018. С. 122–138.
4. Кудрин А.Л. Алексей Кудрин доложил главе государства об основных итогах и планах работы Счетной палаты / А.Л. Кудрин // Счетная палата Российской Федерации. 2020. 19 августа.
5. Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства, направленного на развитие газоснабжения и газификации регионов // Президент России. 2020. 31 мая.
6. Состоялась рабочая встреча Владимира Путина и Алексея Миллера // Газпром. 2020. 16 сентября.
7. Романова В.В. Проблемные аспекты правового обеспечения газификации / В.В. Романова // Энергетические рынки: проблемы и задачи правового регулирования : монография / под редакцией В.В. Романовой. Москва : Юрист, 2018. С. 122–138.