

УДК 340.130

Тараборин Р.С. д.ю.н., доцент

магистрант

*Уральский институт
управления –*

*филиал РАНХ и ГС при Президенте
РФ*

*Россия, г.
Екатеринбург*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В СФЕРЕ ГАЗОСНАБЖЕНИЯ: ХАРАКТЕРИСТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация: В статье автор отражает наиболее актуальное и необходимое направление государственной политики РФ в сфере газоснабжения и газификации субъектов РФ. В рамках Программы газификации регионов при участии ПАО «Газпром», автор приводит примеры реализации данного направления на территории России, а также формулирует отдельные проблемы в этой сфере. Несовершенство нормативно-правовой и научно методической базы, отставание в подготовке потребителей к приему газа, крайне неравномерная газифицированность территории РФ - вот одни из основных проблем, которые требуют дальнейшей работы в этой сфере.

Ключевые слова: Единая система газоснабжение, газификация субъектов РФ, Программа газификации регионов РФ, ПАО «Газпром», альтернативные источники газоснабжения, автономная газификация.

Taraborin R.S. Doctor of Law, Associate Professor

undergraduate

Ural Institute of Management,

branch of RANEPA

Russia, Yekaterinburg

State policy of Russia in the field of gas supply: characteristics and prospects

Annotation: In the article, the author reflects the most relevant and necessary direction of the state policy of the Russian Federation in the field of gas supply and gasification of the subjects of the Russian Federation. As part of the regional gasification Program with the participation of Gazprom, the author provides examples of implementation of this direction on the territory of Russia, as well as formulates individual problems in this area. Imperfect legal and scientific methodological framework, lagging in the preparation of consumers for receiving gas, extremely uneven gasification of the territory of the Russian Federation-these are some of the main problems that require further work in this area.

Keywords: A unified system of gas supply, gasification of the constituent entities of the Russian Federation, the Program of gasification of regions of Russia, Gazprom, alternative sources of gas supply, the gas.

На сегодняшний день одним из наиболее актуальных и необходимых элементов государственной политики РФ в сфере газоснабжения является повышения уровня газификации регионов Российской Федерации. Согласно Генеральной схеме развития газовой отрасли на период до «2030 г. показатель газификации к 2030 г. должен быть увеличен до 90 %»¹.

На всем протяжении развития газовой отрасли, одновременно с обустройством газовых месторождений, строительством магистральных газопроводов и созданием Единой системы газоснабжения (ЕСГ) развивалось такое важное направление как газоснабжение и газификация субъектов РФ.

Начиная с 1993 г. предприятия и организации ПАО «Газпром» ведут целенаправленные работы в области освоения технологий получения сжиженного природного газа (СПГ) на объектах газового хозяйства и использования его для газоснабжения объектов локальной

¹ Клинова М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса // Вопросы экономики. 2008. №8. С. 79.

теплоэнергетики и коммунально-бытового назначения, газоснабжения населения и других потребителей.

По итогам реализации Программы газификации к «1 января 2016 г. уровень газификации в стране составил 66,2 %»². Современное состояние газификации значительно превосходит показатели 2005 г., когда начинала разворачиваться широкомасштабная программа газификации. Так, например, уровень газификации по России в 2005 г. составил «53,3 % (в том числе в городах - 60,0 %, в сельской местности - 34,8 %), а на начало 2016 г. уровень газификации природным газом вырос на 12,9 % и достиг в среднем 66,2 %, в том числе в городах - 70,4 %, в сельской местности - 56,1 %. Значительно выросли объемы финансирования в газификацию регионов России, в период с 2005 по 2015 гг. этот показатель увеличился в три раза (объем финансирования программ газификации: 2005 г. - 9 млрд руб.; 2015 г. - 27,6 млрд руб.). К тому же за это время построено 27,8 тыс. км газопроводов и газифицировано более 3,5 тыс. населенных пунктов. В рамках Программы газификации в 2015 г. завершено строительство 87 объектов газификации и газоснабжения общей протяженностью 1 275 км в 34 субъектах РФ. Созданы условия для газификации 41,8 тыс. домовладений и квартир, 263 котельных в 206 населенных пунктах»³.

Однако, несмотря на значительные достижения в деле газификации регионов России существуют проблемы, требующие решения.

1. До сих пор существуют значительные различия между обеспечением газом потребителей города и села. Несмотря на то, что в целом по стране темпы газификации в сельской местности в два раза выше, чем в городах, для многих регионов уровень газификации сел остается в 2-3 и более раз, ниже, чем в городах.

² О соглашениях о разделе продукции: Федеральный закон от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ // <http://www.garant.ru/law/10005771-001.htm>

³ Никитаева А.Ю. Стратегии и механизмы взаимодействия государства и бизнеса в регионах России // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 9(48). С. 19-20

2.Россию отличает крайне неравномерная газифицированность территорий. В зависимости от уровня газификации российские регионы можно разделить на три категории: более 80 %, от 45 % до 80 %, менее 6 %. Наряду с высоким уровнем газификации Центрального, Южного и Приволжского федеральных округов, где уровень газификации субъектов РФ доходит до 90 %, в остальных округах уровень газификации значительно ниже, причем лишь некоторые субъекты федерации, входящие в эти округа имеют показатели, соответствующие среднему уровню по стране. В отдельных субъектах федерации, еще только начинают заниматься газификацией, к ним в основном относятся регионы Сибири и Дальнего Востока.

В качестве возможных путей решения обозначенных выше проблем можно предложить следующие: развитие газификации регионов, направленное на достижение максимального, экономически оправданного уровня газификации территорий, улучшение бытовых условий жизни населения, преимущественно в сельской местности, и рост экономического потенциала субъектов РФ; на стадии принятия предпроектных и проектных решений по газификации регионов России и газоснабжению потребителей, удаленных от источников сетевого газообеспечения на значительные расстояния, рассматривать вариант автономной газификации.

3.Отставание в подготовке потребителей к приему газа приводит к тому, что построенные газопроводы - отводы и распределительные газопроводы в течение длительного времени остаются малозагруженными. В данном случае необходимо совершенствование совместной работы организаций ПАО «Газпром» и администраций субъектов РФ, направленной на синхронное создание комплекса «газопровод -

потребитель» и загрузку построенных мощностей с момента начала эксплуатации.

Со стороны регионов России это должно выражаться в усилении контроля глав субъектов РФ за исполнением обязательств по подготовке потребителей к приему газа и принятии ряда мер по ликвидации отставания в области выполнения обязательств регионов. Что касается ПАО «Газпром», то при формировании ежегодных программ газификации необходимо не только учитывать степень выполнения администрациями субъектов РФ обязательств по подготовке потребителей к приему газа, но и обращать внимание на текущее состояние платежной дисциплины за природный газ.

Газификации регионов осуществляется согласно Программе газификации регионов РФ, основным принципом которой является сбалансированное и синхронное развитие систем газоснабжения, газораспределения и газопотребления для бесперебойного и безопасного газоснабжения потребителей.

«Правовую основу реализации Программы обеспечивают: концепция участия ПАО «Газпром» в газификации регионов РФ; соглашения о сотрудничестве между ПАО «Газпром» и администрацией регионов; договоры о газификации субъектов РФ между ПАО «Газпром» и администрациями регионов; генеральные схемы газоснабжения и газификации субъектов РФ; планы-графики синхронизации выполнения программ газификации регионов; среднесрочные программы развития газоснабжения и газификации на периоды с 2012 по 2015 гг. и с 2016 по 2020 гг.»⁴

4. Несовершенство нормативно-правовой и научно-методической базы, которая не обеспечивает необходимую технологическую взаимосвязь

⁴ Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт. URL: <http://www.eatc.ru> (дата обращения 15.06.2015).

с объектами Единой системы газоснабжения и оперативное внедрение современных материалов, технологий и оборудования.

Решение проблемы достигается путем обеспечения единой технической политики при реализации Программы газификации регионов РФ и укрепления нормативно-правовой базы взаимодействия, основу которой составляют соглашения о сотрудничестве с субъектами РФ.

На конец 2005 г. действовали соглашения о сотрудничестве с 72 регионами России. В Программу газификации России на 2016 год включены 67 регионов. Особого внимания заслуживает комплекс предлагаемых мер по решению данной проблемы в области внедрения альтернативных источников газоснабжения, а именно: разработка федеральных и отраслевых нормативно-правовых и технических документов по вопросам проектирования, строительства, эксплуатации объектов автономной газификации; разработка стратегий, программ и планов по реализации проектов автономной газификации, организационно-распорядительной документации (положений, регламентов) по использованию альтернативных источников газоснабжения.

5.И наконец, существует проблема поддержания технического состояния существующих распределительных сетей на уровне, обеспечивающем безопасную эксплуатацию пожаро-, взрывоопасных объектов, а также надежную и стабильную поставку газа потребителям.

В связи с этим необходимо проведение комплексных работ по поддержанию технического состояния ранее построенных объектов системы газоснабжения и газификации и мероприятий по реконструкции системы газоснабжения в целях повышения надежности поставки газа в регионы.

Согласно Генеральной схеме развития газовой отрасли России на период до 2030 г. установленные тарифы для газораспределительных

организаций (ГРО) не позволяют выполнять требуемые объемы работ по реконструкции и техническому перевооружению газораспределительных сетей. Из-за низких тарифов работники газораспределительных организаций (ГРО) получают самую низкую заработную плату в Топливо-энергетическом комплексе, что порождает текучесть кадров и снижение уровня квалификации специалистов ГРО. В связи с этим остро стоит проблема кадрового обеспечения.

Общим эффективным инструментом в решении обозначенных проблем может служить использование и дальнейшее развитие систем автономного газообеспечения. Анализ проектов газификации регионов России и Генеральных схем газоснабжения и газификации позволяет выделить несколько подходов к реализации проектов газификации, основанных на применении альтернативных источников газоснабжения: сжиженный природный газ (СПГ), компримированный природный газ (КПГ), сжиженный углеводородный газ (СУГ), адсорбированный природный газ (АПГ), биогаз, угольный метан, подземная газификация углей (ПГУ). По каждому из этих направлений ПАО «Газпром» ведет работу по нормативно-методическому, предпроектному и проектному обеспечением.

Так, в Белгородской области, уникальной с точки зрения развития агропромышленного и животноводческого комплекса, организацией разрабатывается проект по производству и использованию биогаза в ТГК «Агробелогорье», агрохолдинг «БЭЗРК-Белгранформ». Прорабатываются возможности применения АПГ для газификации населения и промышленных предприятий в качестве источника резервного, аварийного и газомоторного топлива. Более 10 лет ПАО «Газпром» проводит исследования по добыче и освоению метана из угольных пластов.

Перспективность данной тематики доказана опытно-экспериментальными работами на полигоне в Кемеровской области. Сегодня ресурсы метана угольных пластов рассматриваются в качестве источника газоснабжения Магаданской области. Использование ПГУ возможно для производства электрической и тепловой энергии, экологически чистого жидкого топлива метанола. Диметилового эфира, жидкомоторного топлива и ряда важных химических продуктов. В качестве возможного ресурса ПГУ рассматривается для газификации Приморского края, Магаданской области. Таким образом, в настоящее время альтернативные источники находят широкое применение, но для их дальнейшего развития необходимо дальнейшее изучение и нормативно-правовое обеспечение.

Согласно Концепции участия ПАО «Газпром» в газификации регионов РФ развитие газификации в регионах России в ближайшие годы будет осуществляться дифференцированно с учетом наличия и развития собственной ресурсной базы для газификации сетевым природным газом и за счет альтернативных сетевому природному газу энергоносителей, включая СУГ, СПГ и КППГ.

До недавнего времени производство СПГ концентрировалось в рамках крупных мега-проектов (производительностью каждой линии до 5-8 млн т в год).

В случаях, когда подача сетевого газа экономически или технически неэффективна, осуществляется либо комплексная, либо автономная газификация.

В таких случаях уместно создание локальных малотоннажных производств (производительностью до 100 тыс. т в год) и систем автономного газоснабжения, которые помогают решать задачи обеспечения большого числа рассредоточенных потребителей, не

имеющих доступа к распределительным газовым сетям, небольшими объемами газа, а также позволяет регулировать пиковые нагрузки в потреблении газа и обеспечивать бесперебойное функционирование системы энергоснабжения, выполняя роль резервного источника газификации.

К тому же автономная газификация обладает рядом дополнительных преимуществ по сравнению с традиционным способом газообеспечения. Среди них стоит также отметить автономность, высокую безопасность, надежность и долговечность работы систем автономного и резервного газоснабжения.

Существует ряд возможных вариантов обеспечения газом, их выбор зависит от многих факторов, среди которых - географическое положение, наличие местных источников газа, наличие инфраструктуры.

Для принятия решения о целесообразности создания системы автономной газификации необходимо проводить широкомасштабные прединвестиционные исследования.

Положительное или отрицательное заключение по поводу использования автономного газоснабжения в том или ином регионе России помогут сделать разработанные в ходе исследования критерии:

- экономическая эффективность проекта (объем капитальных и эксплуатационных затрат, денежные потоки, чистый дисконтированный доход, внутренняя норма рентабельности, индекс доходности, срок окупаемости и т.д.);

- удаленность потребителя от магистрального газопровода (необходимо рассмотреть возможность подключения к Единой системе газоснабжения и местной системе газоснабжения; в случае, если регионы не имеют выхода к ЕСГ и не имеют ни региональных систем

газоснабжения, ни газоко-нденсатных месторождений, следует применять автономную газификацию);

-годовой объем потребления/потребности в газе (данный критерий необходимо рассматривать во взаимосвязи с показателем, характеризующим удаление потребителя от магистрали: в зависимости от значений указанных критериев принимается решение об эффективности строительства газопровода или системы автономного газоснабжения);

-наличие и объем пиковых нагрузок (автономная газификация может использоваться в роли резервного источника для сглаживания пиковых нагрузок, тем самым компенсировать сезонную неравномерность потребления газа);

-срок использования магистрального газопровода и газопроводов-отводов (системы автономного газоснабжения способны обеспечить бесперебойной газоснабжение потребителей при проведении ремонтно-восстановительных работ на газопроводах за счет мобильной доставки и подачи газа);

-плотность населения (в регионах России с малой плотностью населения прокладка трубопроводов экономически нецелесообразна, в связи с этим актуальное направление - развитие автономной газификации);

-природно-климатические условия (в районах со сложными горно-геологическими и природно-климатическими условиями велика вероятность технической невозможности и экономической неэффективности обеспечения потребителей сетевым газом).

Одним из принципов участия ПАО «Газпром» в газификации регионов России является сбалансированное и синхронное развитие систем газоснабжения, газораспределения и газопотребления. Его реализация достигается, в том числе согласованной разработкой и реализацией инвестиционной программы ПАО «Газпром», Программ газификации регионов Российской Федерации (в том числе автономной газификации),

Программ реконструкции и технического перевооружения систем газоснабжения и газораспределения. В связи с этим, можно говорить о перспективности автономного газоснабжения, как о наиболее близкой по комфорту использования, экономичности, экологичности и стоимости энергии альтернативе газоснабжению природным газом.

Использованные источники:

1. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт. URL: <http://www.eatc.ru> (дата обращения 15.06.2015).
2. Клинова М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса // Вопросы экономики. 2008. №8. С. 79.
3. Никитаева А.Ю. Стратегии и механизмы взаимодействия государства и бизнеса в регионах России // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 9(48). С. 19-20
4. Ильин И.М. Конституционно-правовое регулирование отношений по реализации налоговой политики // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2017. Т. 2. № 1. С. 20-27.