



Участие российской газовой компании в проектах, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства (на примере ПАО «Газпром»)¹

Веселова Д. Н.¹*, Пономарев М. Ю.²

¹ Санкт-Петербургский государственный университет; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Северо-Западный институт управления РАНХиГС; АНО ВО «Университет при МПА ЕвразЭС», Санкт-Петербург, Россия

* e-mail: daria-voronchikhina@mail.ru

ORCID: 0000-0002-6674-0357

² Дирекция Филиальной сети ПАО «Банк Санкт-Петербург», Санкт-Петербург, Россия

РЕФЕРАТ

Цель. Изучить участие ПАО «Газпром» в российских проектах государственно-частного партнерства. **Методология.** Институциональный подход, анализ документов, кейс-стади, обобщение и синтез. **Результаты.** В статье рассмотрены конкретные примеры реализации модели участия в капитале и контрактной модели государственно-частного партнерства ПАО «Газпром». Приоритетной моделью является модель участия в капитале, что подтверждается контрольным пакетом акций компании в руках у государства и выражается в значительной поддержке государства ПАО «Газпром» путем гарантирования выгодного положения на высокодоходном рынке, предоставления крупных кредитов со стороны банков с государственным участием, обеспечения привлекательных налоговых условий для работы в перспективных сегментах экономики и заключения прибыльных контрактов с органами публичной власти. Однако компания вынуждена брать на себя социальные обязательства в виде проведения газификации на территории всей страны, что в определенной степени приносит ущерб ее собственной экономической эффективности. При этом ПАО «Газпром» в проектах ГЧП может выступать и как публичный, и как частный партнер. **Выводы.** Ключевым проблемным вопросом для ПАО «Газпром» остаются взятые на себя обязательства по газификации страны, которые требуют от компании инвестиций и при этом характеризуются низкой рентабельностью. Способами решения данной проблемы могут выступать привлечение иных газовых компаний к реализации проектов газификации в рамках ГЧП; обеспечение рентабельности проектов газификации для самого ПАО «Газпром» путем предоставления последнему налоговых льгот или увеличения экспортных поставок газа на Азиатско-Тихоокеанский рынок, что также обеспечит доступ к газу регионы Сибири и Дальнего Востока; сокращение программы газификации за счет оптимизации энергопотребления и развития альтернативных источников, таких как сжиженный природный газ и сжиженный углеводородный газ.

Ключевые слова: газовая отрасль, государственно-частное партнерство, модель участия в капитале, контрактная модель, газификация, азиатские рынки

Для цитирования: Веселова Д. Н., Пономарев М. Ю. Участие российской газовой компании в проектах, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства (на примере ПАО «Газпром») // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2025. Т. 19, № 4. С. 161–171. EDN: QVXNHR

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 25-28-00975, <https://rscf.ru/project/25-28-00975/>.

The Participation of the Russian Gas Company in Projects of a Public-Private Partnership (the Example of Gazprom PJSC)

Darya N. Veselova^{a, *}, Mikhail Yu. Ponomarev^b

^a St. Petersburg State University; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, North-West Institute of Management; AN HEO "University associated with IA EAEC", Saint Petersburg, Russia

* e-mail: daria-voronchikhina@mail.ru

ORCID: 0000-0002-6674-0357

^b Branch Network Directorate of Bank Saint Petersburg PJSC, Saint Petersburg, Russia

ABSTRACT

Aim. To explore participation of "Gazprom" PJSC in Russian public-private partnership projects.

Methods: institutional approach, document analysis, case study, generalization and synthesis. **Results.**

The article examines specific examples of the implementation of the capital participation model and the contractual public-private partnership of "Gazprom" PJSC. The model of participation in capital is the priority model, which is confirmed by the state's controlling stake in the company and is expressed in significant state support for "Gazprom" PJSC by guaranteeing an advantageous position in the high-yield market, providing large loans from banks with state participation, ensuring attractive tax conditions for work in promising segments of the economy and concluding profitable contracts with public authorities. However, the company has to take on social obligations in the form of gasification of whole country, which to a certain extent harms its own economic efficiency. At the same time, "Gazprom" PJSC can be both a public and a private partner in PPP projects. **Conclusions.** The key problem for "Gazprom" PJSC remains the commitments it has made to gasify the country, which require investments from the company and are characterized by low profitability. The ways to solve this problem may be to involve other gas companies in the implementation of gasification projects within the framework of PPP; to ensure the profitability of gasification projects for "Gazprom" PJSC itself by providing the latter with tax breaks or increasing export supplies of gas to the Asia-Pacific market, which will also provide access to gas for regions of Siberia and the Far East; to reduce the gasification program by optimizing energy consumption and developing alternative sources such as liquefied natural gas and liquefied petroleum gas.

Keywords: gas industry, public-private partnership, capital participation model, contractual public-private partnership, gasification, Asian markets

For citation: Veselova D. N., Ponomarev M. Y. The Participation of the Russian Gas Company in Projects of a Public-Private Partnership (the Example of Gazprom PJSC) // Eurasian Integration: Economics, Law, Politics. 2025. Vol. 19, No. 4. P. 161–171 (In Russ.). EDN: QVXNHR

Введение

Государственно-частное партнерство (далее — ГЧП) является достаточно молодым явлением как для мировой практики, так и для российских реалий. В 1990-е гг. новый инструмент государственной политики «частная финансовая инициатива» стала для Великобритании новым успешным способом управления государственной собственностью, дав толчок схожим формам взаимодействия государства и бизнеса по всему миру.

В России понятие ГЧП долгое время не находило законодательного закрепления. Впервые термин ГЧП в России был закреплен на региональном уровне в Законе Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»¹, ныне недействующем.

¹ Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах : закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 (ныне не действует) [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/7913043/> (дата обращения: 02.09.2025).

Современный подход законодателя к определению ГЧП выражен в Федеральном законе от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. Определение, предложенное в федеральном законе, рассматривает ГЧП в узком смысле как экономическое соглашение с особым субъектным составом. Региональный закон предлагал широкое понимание ГЧП как особой системы взаимодействия государства и бизнеса в рамках достижения национальных целей развития.

В целом государственно-частное партнерство в РФ можно определить как институт государственного управления, используемый в целях эффективной реализации общественно значимых проектов и имеющий воплощение в виде юридически оформленных долгосрочных соглашений публичного и частного партнера о совместном финансировании и распределении рисков по вопросам управления инфраструктурными объектами и государственной собственностью.

Существуют три основные модели ГЧП: модель организации (участие государства ограничено, основная роль отводится регламентации и контролю, созданию инвестиционной среды: особых экономических зон, технопарков, промышленных кластеров); модель участия в капитале (государство участвует в реализации проектов на правах хозяйствующего субъекта через слияние капитала с частным партнером в различных организационно-правовых формах); договорная (контрактная) модель (предполагает максимальную вариативность в распределении рисков за счет разнообразия заключаемых соглашений: специальный инвестиционный контракт, контракт жизненного цикла, офсетный контракт, концессионное соглашение, соглашение о государственно-частном партнерстве). Преобладающей моделью в России является договорная. Однако имеются исключения, и ПАО «Газпром» тому пример.

Для газовой отрасли России и лидера в газовой промышленности ПАО «Газпром» (412,6 млрд м³, 70% добычи газа в РФ, крупнейшая газовая компания в мире) ГЧП является не только механизмом взаимодействия с государством, но и необходимой формой существования отрасли, стратегическое значение которой в рамках достижения национальных целей развития закреплено на уровне высших программных документов государства, что связано с историческими особенностями развития отрасли после распада СССР, а именно попыткой приватизации с последующей реставрацией и сохранением решающей доли участия государства. Однако ГЧП в большей степени выгодно государству, учитывая масштабный проект газификации страны, но не всегда представляет экономический интерес для предприятий газовой отрасли. В этой связи полагаем, что следует предусмотреть новые условия и механизмы в ГЧП, которые приносили бы профит обеим сторонам договоренностей.

Цель исследования

Цель исследования — изучить участие ПАО «Газпром» в проектах государственно-частного партнерства и предложить меры по его дальнейшему развитию.

Вопрос участия ПАО «Газпром» в проектах ГЧП остается не до конца изученным. Большое число исследований в России посвящено развитию ГЧП в целом и вопросу развития газовой отрасли в стране. Так, крупные исследования, посвященные феномену ГЧП, проводились В. Г. Варнавским (одна из первых российских монографий по вопросу) [1, с. 312], С. В. Масловой и В. В. Ереминым (подробно раскрывают юридические аспекты ГЧП в РФ) [4, с. 141–158]. Эволюция газовой отрасли в России подробно разобрана С. А. Правосудовым [5, с. 291], вкладу газовой отрасли в экономику и бюджет страны посвящены работы В. В. Смирнова [7, с. 68–78], В. А. Крюков исследует проблему обеспечения энергетической безопасности в газовой сфере [3, с. 41–61], С. А. Караганов занимается оценкой перспектив новых рынков для предприятий газовой отрасли [2, с. 221–229]. Однако вкладу и опыту ПАО «Газпром» в развитие механизма ГЧП в России не уделено внимания в научных работах.

¹ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 02.09.2025).

Методы и методология

Автором был использован институциональный подход при описании опыта ПАО «Газпром» в ГЧП и такие научные методы, как анализ документов и кейс-стади. Так, изучались документы РФ, посвященные ГЧП, и проблемные ситуации, связанные с участием ПАО «Газпром» в проектах ГЧП в России. Также были использованы общенаучные методы: обобщение и синтез.

Результаты исследования

Контрактная модель преобладает в проектах ГЧП в России. Между тем в структуре ГЧП-отношений, практикуемых в России, особое место занимает модель участия в капитале. Наглядные цифры приводят исследователи И. И. Смотрицкая и Н. Д. Фролова: «если в 2000 году индекс государственной собственности Российской Федерации составлял 31,2% ВВП, то к 2019 году он вырос до 53,1%, а выручка 18 крупнейших акционерных обществ с государственным участием за 2019 год составила более 10,4 трлн рублей. В опубликованном рейтинге российских компаний (РБК 500), подготовленном по итогам 2020 года, отмечается, что в российской десятке крупнейших компаний только четыре частные» [8, с. 60].

ПАО «Газпром» — это хозяйственное общество, которое на основании пп. д) п. 9) ч. 1 ст. 2 ФЗ № 69 «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» входит в перечень организаций с публичным участием¹. Держателем контрольного пакета акций компании (50,23%) является государство, действующее в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом (38,37% акций), АО «Роснефтегаз» (10,97%) и АО «Росгазификация» (0,89%)². Последние два являются обществами, контролируруемыми РФ.

Указанное положение дает возможность государству единолично принимать решения по ключевым вопросам, связанным с деятельностью компании (например, решение о выплате дивидендов), однако это далеко не единственный и не самый часто используемый способ влияния. Куда более эффективным способом реализации интересов государства в части управления компанией является проведение его представителей в совет директоров, отвечающий за разработку ключевых направлений развития компании и принятие соответствующих стратегий.

Совет директоров ПАО «Газпром» состоит из десяти человек. Трое из них являются заместителями высших государственных должностей (Д. Н. Патрушев — Заместитель Председателя Правительства РФ, бывший министр сельского хозяйства; А. В. Новак — Заместитель Председателя Правительства РФ, бывший министр энергетики; Д. В. Мантуров — первый заместитель Председателя Правительства РФ, министр промышленности и торговли), один является Специальным представителем Президента РФ по взаимодействию с Форумом стран — экспортеров газа (В. А. Зубков), еще двое возглавляют государственные высшие учебные заведения (В. Г. Мартынов — ректор Российского государственного университета нефти и газа имени И. М. Губкина; И. А. Максимцев — ректор Санкт-Петербургского государственного экономического университета). Таким образом, более половины состава совета директоров либо напрямую являются представителями государства, либо имеют с ним тесные связи.

Ввиду этого встает вопрос о приоритетах развития компании, которые, учитывая руководящий состав, могут не отвечать логике экономических стимулов деятельности предприятия. И. И. Смотрицкая и Н. Д. Фролова раскрывают эту проблему в контексте оценки факторов качества корпоративного управления: совет директоров имеет отрицательное влияние на показатели эффективности экономической деятельности в компаниях с концентрацией государственной собственности. Это объясняется формальным характером деятельности органа в текущих условиях управления — заслушиванием отчетов менеджмента компании и голосованием по директивам Правительства [8, с. 75–76]. Х. П. Харчилава дает дополнительный взгляд на проблему: сотрудники, фактически осуществляющие управление компанией,

¹ О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации : федеральный закон Рос. Федерации от 01 апреля 2020 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14 (часть I). Ст. 1999.

² Структура акционерного капитала ПАО «Газпром» [Электронный ресурс] // ПАО «Газпром»: офиц. сайт. 2025. URL: <https://www.gazprom.ru/investors/stock/structure/> (дата обращения: 02.09.2025).

не являются бенефициарами эффективности собственной деятельности и могут действовать в смежных собственных интересах [10, с. 89]. В контексте ПАО «Газпром» указанная проблема может возникать при расстановке приоритетов финансирования. Так, например, министр промышленности и торговли будет настаивать на ускоренной реставрации изношенной инфраструктуры, а бывший министр энергетики — на увеличении пропускной способности трубопроводного транспорта. Вопросы экономической целесообразности, имеющие решающее значение в обеспечении эффективности деятельности компании, в указанном разрезе будут отведены на второй план.

Помимо присутствия государственных служащих в органах управления ПАО «Газпром», в перечень направлений корпоративной политики компании включаются отношения с органами государственной власти и местного самоуправления, степень влияния данного направления на деятельность компании самим предприятием оценивается как наивысшая¹. За реализацию данного направления отвечает Департамент по взаимодействию с органами исполнительной и законодательной власти Российской Федерации и Комиссия по региональной политике ПАО «Газпром».

Так, механизмами реализации сотрудничества являются подписание соглашений с регионами РФ (в 2021 г. соответствующее соглашение было подписано с Ямало-Ненецким автономным округом; предметом сотрудничества на региональном уровне является создание благоприятных экономических, правовых и социальных условий осуществления хозяйственной деятельности, охрана окружающей среды, поддержка традиционных форм деятельности коренных народов) [9, с. 52], участие в мероприятиях, проводимых властными структурами (участие в парламентских слушаниях, форумах, заседаниях круглых столов и рабочих групп, проводимых органами исполнительной власти, экспертиза законопроектов и разработка предложений; например, представители компании принимают участие в заседаниях рабочей группы по энергетическим вопросам Государственного совета РФ, рабочей группы Министерства строительства РФ [9, с. 52]), а также участвуют в федеральной программе газификации.

Характерной чертой компаний с государственным участием является выполнение ими комплексных задач национального развития, зачастую в ущерб экономическим показателям эффективности компании [10, с. 89]. В случае с ПАО «Газпром» такой задачей является масштабная газификация российских регионов.

Специалисты отмечают низкий уровень рентабельности проектов газификации — около 17% от общего количества проектов являются экономически оправданными, подавляющее же большинство реализуется на социальных основаниях [12, с. 4102]. Причины такого положения связаны с большой протяженностью РФ (наибольшая незакрытая потребность в газификации в субъектах восточной части страны, проекты газификации здесь неразрывно связаны с разработкой новых месторождений, так, программа газификации Иркутской области появилась только в 2025 г. с началом разработки Ковыктинского месторождения²), конкуренцией с другими видами топлива (чаще — уголь; преимущественно в отдаленных регионах — Тюменская, Архангельская области) [6, с. 94].

Тем не менее газификация осуществляется в силу выполнения государственных обязательств по обеспечению энергетической безопасности, большей экологичности природного газа по сравнению с другими видами топлива и формирования в долгосрочных целях внутреннего рынка потребления газа, не подверженного санкционному давлению. Инвестиции ПАО «Газпром» в проекты газификации за период 2021–2025 гг. составили 526 млрд руб. при существующих потребностях, согласно экспертным подсчетам, в 1–1,9 трлн руб. [6, с. 96].

Реализующаяся с 2021 г. схема газификации связана с деятельностью созданного на основании Постановления Правительства РФ от 13.09.2021 № 1550³ единого оператора газификации (ЕОГ). Им

¹ Взаимодействие с заинтересованными сторонами [Электронный ресурс] // ПАО «Газпром»: офиц. сайт. 2019. URL: <https://sustainability.gazpromreport.ru/2019/our-report/interaction/> (дата обращения 02.09.2025).

² Ковыктинское месторождение [Электронный ресурс] // ПАО «Газпром»: офиц. сайт. 2025. URL: <https://www.gazprom.ru/projects/kovyktinskoye/> (дата обращения 02.09.2025).

³ Об утверждении Правил взаимодействия единого оператора газификации, регионального оператора газификации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов публичной власти федеральных территорий, газотранспортных организаций, а также газораспределительных организаций, привлекаемых единым оператором газификации или региональным оператором газификации, при реализации мероприятий межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций : постановление Правительства РФ от 13 сентября 2021 г. № 1550 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 38. Ст. 6644.

стало АО «Газпром газораспределение» (на 100% дочерняя компания ПАО «Газпром»). После чего в 67 субъектах РФ были пересмотрены и утверждены постановлениями Правительств региональные программы газификации на период 2021–2030 гг., в которых разработаны генеральные схемы газификации с пообъектными календарными планами, согласованными с ЕОГ. Ранее ПАО «Газпром» осуществляло строительство магистральных и межпоселковых газопроводов, в то время как строительство региональных и внутрипоселковых отводов было возложено на местные власти и потребителей, что создавало дополнительное препятствие в части согласования — нередко случались эпизоды, когда газопровод был подведен, а газораспределительные сети оказывались не готовы, равно как и потребители, что создавало дополнительные препятствия в обеспечении доходности проектов [6, с. 95]. В рамках принятых документов региональный филиал АО «Газпром газораспределение» становится участником-соисполнителем программы и может в качестве публичного партнера на основании ФЗ № 223¹ привлекать местные компании через заключение договора подряда как на весь комплекс работ (проектирование-строительство-эксплуатация, т. н. газификация «под ключ», осуществляемая, например, АО «Краснодаргазстрой»), так и на отдельные этапы (договор на проектирование, заключенный с ООО «Севтранспроект» в Архангельске), при этом вкладывая собственные средства и средства головной организации ПАО «Газпром».

Основной сложностью, связанной с выполнением ПАО «Газпром» обязательств по газификации страны, является недостаток инвестиций. Раскроем возможные меры в рамках совершенствования механизма ГЧП в газовой отрасли в России для решения проблемы.

1. Привлечение иных газовых компаний к реализации проектов газификации в рамках ГЧП. Исследователи усматривают данную возможность, отмечая, что потенциал рентабельности подобных проектов выше в силу облегченных условий формирования цены на газ для сторонних производителей и указывают, что предварительно должна производиться оптимизация затрат и оптимальный выбор населенных пунктов для газификации [6, с. 97–98].

В действующем законодательстве предусмотрен механизм реализации проектов газификации в рамках контрактной модели ГЧП. Ст. 4 ФЗ № 115 относит объекты газоснабжения к объектам, по которым может быть заключено исключительно концессионное соглашение (КС)², п. «в» ст. 5 и п. «л» ст. 6 Постановления Правительства РФ от 13.09.2021 № 1550 указывают на существование объектов газификации, не находящихся в собственности единого оператора.

Газификация регионов совместными усилиями государства и частных партнеров реализуема уже сейчас, однако большинство проектов в этой сфере не являются целесообразными с экономической точки зрения. Для того, чтобы проект газификации имел возможность выйти на показатели рентабельности, в регионе должен выполняться ряд критериев:

а) наличие организации, способной сформировать полный цикл реализации (от проектирования до ввода в эксплуатацию, обслуживания и реконструкции) объектов газификации в рамках региона (организации, которые в текущих условиях осуществляют газификацию «под ключ» — например, АО «Краснодаргазстрой»);

б) наличие альтернативных источников газа (в рамках КС концессионер сможет окупить вложения только через долгосрочную эксплуатацию объекта, т. е. реализацию газа), к ним относятся биржевой газ, газ, купленный по квоте у ПАО «Газпром» или полученный у нефтяных игроков в регионах дислокации (ПАО «Татнефть», ПАО «Лукойл»);

в) высокая плотность населения (оценка существующих проектов дает понять, что альтернативный выбор объектов газификации при текущем уровне затрат, количества и длины газопроводов в зависимости от региона мог бы дать прирост в 2–14 раз числа людей, имеющих доступ к газу [6, с. 98]);

¹ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федеральный закон Рос. Федерации от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

² О концессионных соглашениях : федеральный закон Рос. Федерации от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

г) наличие кластера промышленных предприятий в регионе (в условиях перекрестного субсидирования именно они обеспечивают основную прибыль газовых компаний, в то время как обеспечение газом жителей, наоборот, имеет потенциал обременения);

д) наличие другого крупного газового игрока, помимо ПАО «Газпром» (в таком случае газификация региона осуществляется для обеспечения нужд самого предприятия);

е) политическая воля властей региона (необходима для обеспечения эффективности конкурсных процедур, исключения случаев лоббирования).

Предложенный перечень не предполагает одновременное соблюдение всех указанных критериев, однако необходимо выполнение как минимум двух-трех. При соотнесении предлагаемых условий с перечнем регионов, в которых проблема газификации наиболее актуальна, можем предположить, что Краснодарский край (организация, осуществляющая полный цикл газификации, высокая плотность населения), Республика Татарстан (промышленный кластер, альтернативные источники газа (ПАО «Татнефть»)), Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ (месторождение газа, деятельность ПАО «Новатэк») могут стать регионами, перспективными в части рентабельности проектов газификации.

2. Обеспечение рентабельности проектов газификации для самого ПАО «Газпром».

Прирост инвестиций в проекты газификации может быть обеспечен за счет реинвестирования средств ПАО «Газпром», полученных путем увеличения доли рентабельных проектов газификации. Здесь актуально предложение относительно льгот по уплате налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) для новых объемов поставок газа, поскольку существующая оценка структуры цен на газ от различных производителей дает понять, что именно эта составляющая в среднем в два раза превышает соответствующий показатель других компаний и формирует до трети цены на газ [6, с. 98]. Изменения, вносимые в налоговое законодательство в 2023–2025 гг., о которых будет написано ниже, также демонстрируют, что именно эта часть затрат наиболее гибка и подвержена изменению со стороны публичных властей. Соответственно, улучшенное налоговое положение компании может стать дополнительным источником обеспечения рентабельности ее проектов, однако реализация рассматриваемого сценария невозможна без обеспечения приоритета экономической эффективности работы компании в рамках государственного участия в капитале, т. е. без решения проблемы восприятия со стороны публичной власти средств компании в качестве «второго бюджета страны».

Альтернативный сценарий достижения доходности газификации для ПАО «Газпром» связан с переориентацией экспортных поставок газа на Азиатско-Тихоокеанский рынок. Представители «Газпрома» не раз заявляли, что процесс газификации регионов Восточной части России будет связан с крупными экспортными проектами [6, с. 93]. Сложившаяся конъюнктура газового рынка такова, что газопровод «Сила Сибири», расположенный в восточной части страны, является ключевым как для поставок газа новому основному импортеру — Китаю, так и для доступа к газу регионов Сибири и Дальнего Востока. Это создает редкое для страны окно возможностей — импульс промышленного производства в регионе и реструктуризацию его топливно-энергетического комплекса (в том числе за счет имеющегося опыта строительства газовых котельных на базе КС, о чем будет написано ниже).

3. Сокращение программы газификации за счет оптимизации энергопотребления и развития альтернативных источников (сжиженный углеводородный газ (СУГ) и сжиженный природный газ (СПГ)).

Часть затрат на газификацию связана с вводом в эксплуатацию нового жилого фонда. Газовое топливо является источником для тепловой и электрической энергии. Сбалансированное потребление в смежных отраслях косвенным образом снижает и газовую потребность. В этих условиях было бы разумным шагом включить ПАО «Газпром» на правах ресурсоснабжающей организации в список участников региональных программ развития энергетики и ЖКХ (в текущих условиях компания является участником подпрограммы газификации, но не имеет аналогичного статуса в подпрограмме энергосбережения и повышения энергетической эффективности¹), что позволило бы, например, расширить практику установки в домохозяйствах «умных» счетчиков, тем самым снизив общий размер субсидируемых затрат на энергетику.

¹ Государственная программа Архангельской области «Развитие энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Архангельской области»: постановление Правительства Архангельской области от 15 октября 2013 г. № 487-пп [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/462608457?marker> (дата обращения: 02.09.2025).

Развивающийся рынок продуктов переработки газа (СУГ и СПГ) в текущих условиях преимущественно ориентирован на экспортные поставки. Нарастание производства в данных отраслях можно законодательно обременить обязательством передачи части продукта на нужды обеспечения газом тех регионов, в которых трубопроводная газификация недоступна по тем или иным причинам.

Таким образом, существует как минимум три альтернативы для дальнейшего решения вопроса обеспечения населения страны энергией и экономической стабильности ПАО «Газпром» и учета его интересов.

Для обеспечения устойчивости компании, реализующей такие масштабные проекты преимущественно социальной направленности, государством были предусмотрены меры поддержки.

1. ПАО «Газпром» является монополистом в части трубопроводного экспорта газа, а также владельцем и оператором единой системы газоснабжения.

2. ПАО «Газпром» становится получателем субсидий, кредитруется крупными банками, а также является главным выгодоприобретателем в части отдельных изменений налогового законодательства. В газовом комплексе указанные меры поддержки применяются при реализации проектов СПГ. Так, в стадии строительства с 2021 г. находится крупнотоннажный комплекс по переработке этансодержащего газа и производству СПГ в районе Усть-Луга Ленинградской области. Объединение в формате единой площадки производства СПГ и этана компания позиционирует в качестве практической реализации новой экономической модели комплексной монетизации углеводородных запасов¹. Для реализации данного проекта ВЭБ.РФ в 2021 г. выделил крупный кредит в размере 166 млрд руб.²

В 2024 г. в Налоговый кодекс РФ были внесены изменения³, которые: а) отменили ежемесячную надбавку в 50 млрд руб. к НДС для ПАО «Газпром» (надбавка действовала с 1 января 2023 г., увеличивая размер уплаты налога для компании на 600 млрд руб. ежегодно); б) обеспечили нулевую ставку НДС на газ, используемый для производства аммиака и водорода, на всей территории Арктической зоны РФ (ПАО «Газпром» владеет восемью малотоннажными СПГ-комплексами в регионе, эксперты сходятся во мнении, что в условиях санкционных барьеров в развитии сектора СПГ эти мощности могут быть перефилированы для производства указанных продуктов⁴).

ПАО «Газпром» в лице дочерних предприятий АО «Газпром теплоэнерго» (и его региональных отделений) заключает КС на создание/реконструкцию и эксплуатацию газовых котельных в Московской, Вологодской и Псковской областях. Всего за период 2014–2025 г. было заключено 14 КС сроком на 20–25 лет и общим объемом инвестиций около 63,5 млрд руб.⁵ Все соглашения заключены с единственным участником конкурса (АО «Газпром теплоэнерго») и реализуются преимущественно за счет его средств как концессионера. В отчете контрольно-счетной палаты за 2024 г. подчеркивается, что ООО «Газпром теплоэнерго МО» является одним из основных получателей субсидий в регионе в области теплоснабжения (25% от общего объема), самым крупным поставщиком тепловой энергии (50% от общего объема), реализующим этот ресурс по самым высоким тарифам⁶. Сама компания оценивает опыт участия в КС как положительный, отдельно отмечая роль поправок в законодательство, расширяющих финансовое участие в проектах концедента⁷.

¹ Комплекс по переработке этансодержащего газа и производству СПГ в Ленинградской области [Электронный ресурс] // ПАО «Газпром»: офиц. сайт. 2025. URL: <https://www.gazprom.ru/projects/lng-leningrad/> (дата обращения: 02.09.2025).

² Газпромбанк и ВЭБ.РФ выдадут бридж-кредит на 166,4 млрд рублей на ГПЗ в Усть-Луге [Электронный ресурс] // ТАСС: офиц. сайт. 07.10.2021. URL: <https://tass.ru/ekonomika/12599899> (дата обращения: 02.09.2025).

³ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон Рос. Федерации от 29 октября 2024 г. № 362-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 45. Ст. 6693.

⁴ Тихонов С. Новые проекты по производству СПГ в России не будут заморожены из-за санкций [Электронный ресурс] // Российская газета: офиц. сайт. 19.10.2024. URL: <https://rg.ru/2024/10/19/s-gaza-na-gaz.html> (дата обращения: 02.09.2025).

⁵ Реестр концессионных соглашений, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (на 31 декабря 2023 года) [Электронный ресурс] // Министерство энергетики РФ: офиц. сайт. URL: https://economy.gov.ru/material/departments/d22/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/monitoring_proektov_v_sfere_gchp/ (дата обращения: 02.09.2025).

⁶ Информационный сборник контрольно-счетной палаты Московской области [Электронный ресурс] // Научно-методический и аналитический журнал. 2024. № 4 (54). 23 с. URL: https://ksp.mosreg.ru/sites/default/files/info_pdf/sbornik_454.pdf (дата обращения: 02.09.2025).

⁷ Частно-государственное партнерство [Электронный ресурс] // АО «Газпром теплоэнерго»: офиц. сайт. 2025. URL: <https://www.gpte.ru/activities/thermal-engineering/public-private-partnership/> (дата обращения: 02.09.2025).

Вместе с этим нельзя не отметить сохраняющуюся в секторе предприятий с государственным участием проблему взаимодействия с органами публичной власти, связанную с нерыночным способом распоряжения капиталом компании. Органы публичной власти, отвечающие за выработку внутренней политики и обеспечение финансирования, в отдельных эпизодах склонны считать средства компании «вторым бюджетом страны» [11, с. 14] и манипулировать их распределением. Так, в 2023 г. государственные акционеры ПАО «Газпром» отказались от выплаты дивидендов, одновременно с этим для компании был повышен НДС на сумму, компенсирующую размер дивидендов для государства. Таким образом, средства компании были реинвестированы при сохранении текущих объемов поступлений в государственный бюджет, и тем затронуты интересы миноритариев, от соблюдения которых в значительной степени зависит положение компании на фондовой бирже.

Заключение

Основной особенностью ПАО «Газпром» в рамках ГЧП является его способность выступать в роли как публичного, так и частного партнера. Так, в рамках реализации программы по газификации регионов ПАО «Газпром» на правах исполнителя программы заключает договоры с местными организациями, а в рамках КС с Московской областью на правах частной стороны становится участником конкурсной процедуры. Модель участия в капитале при этом остается преобладающей в рамках партнерства. Действуя в рамках публичной формы государственного капитализма, компания, с одной стороны, пользуется значительной поддержкой государства в виде обеспечения монопольного положения на высокодоходном рынке, предоставления крупных кредитов со стороны банков, обеспечения привлекательных налоговых условий для работы в перспективных отраслевых нишах и заключения выгодных контрактов с органами публичной власти, а с другой, вынуждена брать на себя социальные обязательства в виде больших нерентабельных инфраструктурных проектов и обеспечивать приоритет отдельных целей национального развития в ущерб собственной экономической эффективности.

Выполняемый ПАО «Газпром» в рамках ГЧП проект газификации сталкивается с масштабной нехваткой инвестиций. Существует возможность привлечения усилий частных партнеров, но для этого в регионах должен соблюдаться ряд условий, связанных с доступом к альтернативным источникам газа, наличием необходимого уровня потребления и деятельностью организаций с полным циклом проектов газификации.

Альтернативным решением для отрасли и ПАО «Газпром» может стать реинвестирование средств самой компании за счет снижения налогового бремени, что затруднительно в условиях существующей публичной формы государственного капитализма, а также участие ПАО «Газпром» на базе опыта КС в реструктуризации топливно-энергетического комплекса регионов восточной части страны в условиях переориентации экспортных поставок.

Общему снижению потребности в газификации может способствовать включение ресурсоснабжающих компаний в региональные программы энергоэффективного потребления и расширение обязательств компаний, занимающихся переработкой газа, по снабжению регионов России альтернативными источниками газификации.

Список литературы

1. *Варнавский В. Г.* Государственно-частное партнерство. М. : ИМЭМО РАН, 2009. Т. 1. EDN: AEXGIG.
2. *Караганов С. А., Козылов И. С.* Восточный поворот 2.0, или «Сибиризация» России // Россия в глобальной политике. 2025. Т. 23, № 1. С. 221–229. EDN: FXGAOO. DOI: 10.31278/1810-6439-2025-23-1-221-229.
3. *Крюков В., Шмат В.* Развитие нефтегазохимии в России: новые вызовы, новые тренды // Энергетическая политика. 2023. № 9 (188). С. 41–61. EDN: LRKPFK. DOI: 10.46920/2409-5516_2023_9188_40.
4. *Маслова С. В., Еремин В. В.* Проблемы правового регулирования государственно-частного партнерства в российских правовых исследованиях до и после принятия Федерального закона о государ-

- ственно-частном партнерстве. Часть первая // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2023. № 1. С. 141–158. DOI: 10.21638/spbu14.2023.109.
5. *Правосудов С. А.* Нефть и газ: деньги и власть. М. : Товарищество научных изданий КМК, 2017.
 6. *Семикашев В. В., Гайворонская М. С.* Анализ текущего состояния и перспективы газификации России на период до 2030 г. // Проблемы прогнозирования. 2022. № 1 (190). С. 91–100. DOI: 10.47711/0868-6351-190-91-100.
 7. *Смирнов В. А.* Экономическое обоснование стратегии газовой промышленности на основе последовательной смены перспективных очагов освоения ресурсов газа // Российский внешнеэкономический вестник. 2007. № 2. С. 68–78. EDN: JYLINA
 8. *Смотрицкая И. И., Фролова Н. Д.* Качество корпоративного управления в компаниях с государственным участием: эмпирические оценки // Этап: Экономическая теория, анализ, практика. 2022. № 4. С. 59–85. EDN: YUTBZE. DOI: 10.24412/2071-6435-2022-4-59-85.
 9. *Таджибова Л. Н.* Социальные аспекты взаимодействия крупных компаний с органами государственной власти // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2023. № 2. С. 51–54. EDN: IOAMVY. DOI: 10.23672/SAE.2023.11.60.001.
 10. *Харчилава Х. П., Боттаев А. Ю.* Корпоративное управление в компаниях с государственным участием // Управление. 2017. № 1 (15). С. 88–92. DOI: 10.12737/24706.
 11. *Черных С.* Государственный капитализм в России: теория, практика и современные тенденции // Общество и экономика. 2021. № 2. С. 5–17. DOI: 10.31857/S020736760013633-5.
 12. *Шманев С. В.* Газификация в России: проблемы и перспективы // Экономика, предпринимательство и право. 2025. Т. 15, № 6. С. 4093–4108. DOI: 10.18334/epp.15.6.123231.

Об авторах:

Веселова Дарья Николаевна, кандидат политических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, факультет политологии, кафедра российской политики; старший научный сотрудник, Санкт-Петербургский государственный университет, факультет международных отношений; преподаватель ФСПО, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Северо-Западный институт управления; доцент, АНО ВО «Университет при Межпарламентской Ассамблее ЕвразЭС», юридический факультет, кафедра гражданско-правовых дисциплин (Санкт-Петербург, Россия);
e-mail: daria-voronchikhina@mail.ru; ORCID: 0000-0002-6674-0357

Пономарев Михаил Юрьевич, политолог, старший эксперт, Дирекция Филиальной сети ПАО «Банк Санкт-Петербург» (Санкт-Петербург, Россия);
e-mail: mikh.ponomarev2013@yandex.ru; ORCID: 0009-0005-4847-6678

References

1. Varnavsky, V. G. Public-private Partnership. Moscow : IMEMO RAS, 2009. Vol. 1 (In Russ.). EDN: AEXGIG.
2. Karaganov, S. A., Kozlov, I. S. Eastern Turn 2.0, or “Siberization” of Russia // Russia in Global Affairs. 2025. Vol. 23, No. 1. P. 221–229 (In Russ.). EDN: FXGAOO. DOI: 10.31278/1810-6439-2025-23-1-221-229.
3. Kryukov, V., Shmat, V. Development of the Petrochemical Industry in Russia: New Challenges, New Trends // Energy Policy. 2023. No. 9 (188). P. 41–61 (In Russ.). EDN: LRKPFK. DOI: 10.46920/2409-5516_2023_9188_40.
4. Maslova, S. V., Eremin, V. V. Problems of Legal Regulation of Public-Private Partnership in Russian Legal Studies before and After the Adoption of the Federal Law on Public-Private Partnership. Part one // Bulletin of St. Petersburg University. Law. 2023. No. 1. P. 141–158 (In Russ.). DOI: 10.21638/spbu14.2023.109.
5. Pravosudov, S. A. Oil and Gas: Money and Power. Moscow : Partnership of Scientific Publications KMK, 2017 (In Russ.).

6. Semikashv, V. V., Gaivoronskaya, M. S. Analysis of the Present State and Prospects of Gasification in Russia for the Period up to 2030 // Studies on Russian Economic Development. 2022. Vol. 33, No. 1. P. 65–72 (In Russ.). DOI: 10.47711/0868-6351-190-91-100.
7. Smirnov, V. A. Economic Justification of the Gas Industry Strategy Based on the Consistent Change of Promising Centers of Gas Resource Development // Russian Foreign Trade Bulletin. 2007. No. 2. P. 68–78 (In Russ.). EDN: JYLINA.
8. Smotritskaya, I. I., Frolova, N. D. Quality of Corporate Governance in Companies with State Participation: Empirical Assessments // Stage: Economic Theory, Analysis, Practice. 2022. No. 4. P. 59–85 (In Russ.). EDN: YUTBZE. DOI: 10.24412/2071-6435-2022-4-59-85.
9. Tadzhibova, L. N. The Title of the Article: Social Aspects of Interaction between Large Companies and Public Authorities // Humanitarian, Socio-Economic and Social Sciences. 2023. No. 2. P. 51–54 (In Russ.). EDN: IOAMVY. DOI: 10.23672/SAE.2023.11.60.001.
10. Kharchilava, H. P., Bottaev, A. Yu. Corporate Governance in Companies with State Participation // Management. 2017. No. 1 (15). P. 88–92 (In Russ.). DOI: 10.12737/24706.
11. Chernykh, S. State Capitalism in Russia: Theory, Practice and Modern Trends // Society and Economy. 2021. No. 2. P. 5–17 (In Russ.). DOI: 10.31857/S020736760013633-5.
12. Shmanev, S. V. Gasification in Russia: Problems and Prospects // Economy, Entrepreneurship and Law. 2025. Vol. 15, No. 6. P. 4093–4108 (In Russ.). DOI: 10.18334/epp.15.6.123231.

About the authors:

Darya N. Veselova, PhD in Political Sciences, Associate Professor, St. Petersburg State University, Faculty of Political Science, Department of Russian Politics; Senior Research, St. Petersburg State University, Faculty of International Relations; Lecturer, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, North-West Institute of Management, Faculty of Secondary Professional Education (Saint Petersburg, Russian Federation); Associate Professor, ANPO of Higher Education "University under the IPA EurAsEC", Faculty of Law, Department of Civil Law Disciplines (Saint Petersburg, Russia);
e-mail: daria-voronchikhina@mail.ru; ORCID: 0000-0002-6674-0357

Mikhail Yu. Ponomarev, Political Scientist, Senior Expert, Branch Network Directorate of Bank Saint Petersburg PJSC (Saint Petersburg, Russia);
e-mail: mikh.ponomarev2013@yandex.ru; ORCID: 0009-0005-4847-6678

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

© Веселова Д. Н., Пономарев М. Ю., 2025