

pISSN 2073-2872
eISSN 2311-875X

Вызовы глобализации и их последствия

КЛЮЧЕВЫЕ ПОДХОДЫ К РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРИОРИТЕТОВ РАЗВИТИЯ И НАПРАВЛЕНИЙ СТРУКТУРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ

Олег Владимирович ШИМКО

ведущий научный сотрудник сектора энергетической политики,
Центр инновационной экономики и промышленной политики,
Институт экономики РАН (ИЭ РАН),
Москва, Российская Федерация
shima_ne@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-0779-7097>
SPIN-код: 7599-9637

История статьи:

Рег. № 376/2022
Получена 04.08.2022
Получена в
доработанном виде
16.09.2022
Одобрена 08.10.2022
Доступна онлайн
15.11.2022

УДК 338.246.2

JEL: E65, F51, F63, O25,
Q47

Аннотация

Предмет. Документы стратегического планирования в сфере энергетики.

Цели. Оценка актуальности системы стратегического планирования для трансформации энергетического сектора экономики России.

Методология. Используются методы сравнительного анализа и обобщения.

Результаты. Выявлена необходимость корректировки действующей в стране энергетической стратегии.

Выводы. Новые санкции в отношении России способны оказать заметное влияние на плановые значения ряда ключевых показателей развития энергетики.

Ключевые слова:

энергетика,
стратегическое
планирование, санкции,
добыча, переработка

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2022

Для цитирования: Шимко О.В. Ключевые подходы к реализации национальных приоритетов развития и направлений структурной модернизации в сфере энергетики // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. – 2022. – Т. 18, № 11. – С. 2187 – 2226.
<https://doi.org/10.24891/ni.18.11.2187>

Введение

Различным аспектам энергетической стратегии России отечественные экономисты уделяют пристальное внимание на протяжении многих лет, но и тематика санкций для научного сообщества страны также далеко не нова. Действительно, первые в современной истории России санкции в отношении отечественной нефтегазовой отрасли были введены в 2014 г. –

в период действия «Энергетической стратегии России на период до 2030 года», утвержденной в 2009 г. Но уже с 2020 г. органы государственной власти стали руководствоваться положениями «Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года». Проект документа был подготовлен и представлен еще в 2015 г., после введения первых санкций, а процесс утверждения занял весьма длительный период.

Авторы одной из статей сравнивают не только фактические данные с прогнозными значениями предыдущих стратегий, но и оценивают проект документа [1]. В работе [2] указывается на необходимость наличия современных рынков нефти на евразийском пространстве для достижения цели по созданию инновационного энергетического сектора страны [2]. Предлагается и модель интегральной оценки результативности стратегии [3]. Вместе с тем исследователи выделяют особенности и проблемы реализации данной стратегии¹. Научным сообществом также анализируются перспективы развития угольной отрасли согласно предлагаемому документу [4], изучается даже фактор избыточных транспортировочных мощностей [5]. Проект исследуется и с позиции энергетического сотрудничества России и Китая [6]. Документ имеет значение и применительно к разработке комплекса индикаторов для оценки реализации стратегии энергетической безопасности [7]. Уделено внимание и транспортно-логистическим аспектам [8].

После вступления в силу действующего варианта документа стратегия не теряет своей важности в контексте энергетического сотрудничества между Россией и странами Северо-Восточной Азии [9]. Авторы работы [10] рассматривают проблему структурной диверсификации нефтегазового комплекса. В тексте документа закреплена необходимость достижения технологической независимости и повышения конкурентоспособности топливно-энергетического комплекса и смежных отраслей промышленности, поэтому исследователи анализируют инвестиционную и патентную активность российских и зарубежных нефтегазовых, нефтехимических компаний [11].

Стабильное внимание к документу выступает наглядным свидетельством высокой значимости и актуальности энергетической стратегии для экономики России. Например, рассмотрим показатели внешней торговли. Так, еще в 2013 г. доля сырой нефти, нефтепродуктов, газа природного и газа природного сжиженного составляла в товарном экспорте России

¹ Смородина Е.П., Беляева С.В., Белянцева О.М., Крючкова И.В. Особенности и проблемы реализации Энергетической стратегии 2035 года // *Экономика и предпринимательство*. 2020. № 4. С. 240–244.

примерно 67,6%², что являлось внушительной величиной. Постепенно к 2021 г. данная составляющая сократилась до 49,2%³, но и это значение остается высоким для внешней торговли страны. В сохранении зависимости российского экспорта от указанной группы товаров и кроется причина повышенного интереса экономистов к энергетической стратегии государства. Вместе с тем текущая геополитическая ситуация в мире побуждает взглянуть на данный документ с иного ракурса.

Новые санкции в отношении России, прямо или косвенно затрагивающие энергетический сектор страны

Обострение ситуации вокруг Украины послужило достаточным предлогом для введения новых ограничительных мер рядом стран в отношении России. Отправной точкой стало 21 февраля 2022 г., когда США объявили о запрете инвестиций, экспорта и импорта касаясь признанных Россией территорий⁴. Вслед за тем разного рода санкции последовали не только со стороны США и Европейского союза (ЕС), но и Австралии, Великобритании, Канады, Швейцарии, Японии, Южной Кореи, Сингапура и Тайваня.

Ряд ограничительных мер прямо или косвенно затронул и столь важный для отечественной экономики энергетический сектор. Германия выступила с заявлением о приостановке сертификации газопровода «Северный поток–2». Затем США установили экспортный контроль в целях ограничить для России доступа к технологиям, применяемым в различных секторах национального хозяйства; подобные меры ввели страны ЕС, Великобритания, Япония и Тайвань⁵.

² Экспорт России важнейших товаров в январе–декабре 2013 года.

URL: [https://customs.gov.ru/storage/document/document_statistics_file/2018-01/27/WEB_UTSA_01\[1\]\(36\).xls](https://customs.gov.ru/storage/document/document_statistics_file/2018-01/27/WEB_UTSA_01[1](36).xls)

³ ФТС России: данные об экспорте-импорте России за январь–декабрь 2021 года.

URL: <https://customs.gov.ru/press/federal/document/325325?ysclid=19jsz0oe5t556155246>

⁴ Russia's War on Ukraine: A Sanctions Timeline. URL: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/russias-war-ukraine-sanctions-timeline>; FACT SHEET: Executive Order to Impose Costs for President Putin's Action to Recognize So-Called Donetsk and Luhansk People's Republics.

URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/21/fact-sheet-executive-order-to-impose-costs-for-president-putins-action-to-recognize-so-called-donetsk-and-luhansk-peoples-republics/>

⁵ США одобрили решение ФРГ о приостановке сертификации «Северного потока 2».

URL: <https://1prime.ru/energy/20220222/836136615.html>; Commerce Implements Sweeping Restrictions on Exports to Russia in Response to Further Invasion of Ukraine.

URL: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/02/commerce-implements-sweeping-restrictions-exports-russia-response>; Russia's Military Aggression Against Ukraine: EU Imposes Sanctions Against President Putin and Foreign Minister Lavrov and Adopts Wide Ranging Individual and Economic Sanctions. URL: <https://www.cde.ual.es/en/russias-military-aggression-against-ukraine-eu-imposes-sanctions-against-president-putin-and-foreign-minister-lavrov-and-adopts-wide-ranging->

Новые ограничения затронули поставки полупроводников, которые являются важнейшей составляющей всех современных микросхем, так как именно с их помощью обеспечивается возможность функционирования бытовой и промышленной электроники, в том числе и в сегменте энергетики⁶. Второй ограничительный пакет ЕС включает меры, препятствующие развитию нефтепереработки в России.

26 февраля 2022 г. власти США, ЕС, Франции, Германии, Франции, Великобритании и Канады⁷ объявили решение о заморозке подконтрольных им резервов Центрального банка Российской Федерации; на следующий день к этому решению присоединилась Япония. Отметим, что доли лишь Германии, Франции, Великобритании, США, Канады и Японии по состоянию на 30 июня 2021 г. в сумме обеспечивали примерно 44,6% от всех резервных активов России на 585,3 млрд долл. США. Данное решение также не направлено непосредственно против российского энергетического сектора, но эта мера призвана ограничить возможность задействования резервов в целях ослабления последствий от введения новых санкций, что не лучшим образом отразится и на энергетике страны.

3 марта 2022 г. Министерство торговли США расширило действующий с августа 2014 г. в отношении глубоководной разведки и добычи нефти и газа перечень санкций, который теперь дополнен и нефтепереработкой. Спустя несколько дней США объявили о прекращении поставок сырой нефти, сжиженного природного газа и угля из России. Ряд схожих мер приняли Австралия, Великобритания и Канада. Великобритания заявила о планомерном отказе от российской нефти в течение года. Австралия запретила импорт угля, жидких углеводородов и природного газа из России. Канада ограничилась запретом на поставки нефти и газа⁸.

individual-and-economic-sanctions/; Foreign Secretary Imposes UK's Most Punishing Sanctions to Inflict Maximum and Lasting Pain on Russia. URL: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-imposes-uks-most-punishing-sanctions-to-inflict-maximum-and-lasting-pain-on-russia>; Sanction Measures Following the Launch of Military Actions by Russia in Ukraine (Statement by Foreign Minister Hayashi Yoshimasa). URL: https://www.mofa.go.jp/press/release/press6e_000371.html; Процессоры в изоляции. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5294238>

⁶ Achieving American Leadership in the Semiconductors Supply Chain. URL: <https://www.energy.gov/sites/default/files/2022-02/Semiconductor%20Supply%20Chain%20Fact%20Sheet.pdf>

⁷ Joint Statement on Further Restrictive Economic Measures. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/26/joint-statement-on-further-restrictive-economic-measures/>

⁸ Обзор деятельности Банка России по управлению активами в иностранных валютах и золоте. URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/39684/2022-01_res.pdf; Expansion of Sanctions Against the Russian Industry Sector Under the Export Administration Regulations (EAR). URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2022/03/08/2022-04912/expansion-of-sanctions-against-the-russian-industry-sector-under-the-export-administration>; Remarks by President Biden

Вскоре лидеры Большой семерки и ЕС заявили об очередных ограничительных мерах в отношении России. Важно выделить общее намерение – лишить Россию статуса наибольшего благоприятствования во взаимной торговле, отказать в возможности заимствований в международных кредитно-финансовых организациях, а также создать юридические основания для запрета новых инвестиций в какую бы то ни было отрасль экономики. Затем ЕС согласовал четвертый пакет санкций, включающий запрет на осуществление инвестиций в российскую энергетику, но остался ряд исключений, касающихся гражданской атомной энергетики и транспортировки некоторых энергетических продуктов обратно в страны объединения⁹.

Важно отметить и то, что ЕС до сих пор не ввел полный запрет на поставки углеводородов из России. Однако в конце мая 2022 г. стало известно о том, что лидеры стран ЕС согласовали шестой пакет санкций в отношении России, призванный обеспечить отказ от импорта сырой нефти и нефтепродуктов. Временное исключение из санкций планируется сделать для поставок сырой нефти по трубопроводам. Принятию решения о полном запрете не только сырой нефти и нефтепродуктов, но и природного газа препятствует ряд существенных факторов. Так, по итогам 2021 г. на Россию в совокупных поставках природного газа в ЕС приходилась доля в 39,2%, а по сырой нефти доля России составила 24,8%. Быстрое и полное замещение поставок от ключевого импортера энергоресурсов за счет иных поставщиков представляется маловероятным, так как необходимо оперативно нарастить объемы извлечения ресурсов или перенаправить часть добываемого углеводородного сырья с прочих рынков в ЕС¹⁰.

Announcing U.S. Ban on Imports of Russian Oil, Liquefied Natural Gas, and Coal.

URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/08/remarks-by-president-biden-announcing-u-s-ban-on-imports-of-russian-oil-liquefied-natural-gas-and-coal/>; Statement on the Phasing Out of Russian Oil Imports. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/statement-on-the-phasing-out-of-russian-oil-imports>; Autonomous Sanctions (Import Sanctioned Goods – Russia) Designation 2022. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2022L00310>; Regulations Amending the Special Economic Measures (Russia) Regulations: SOR/2022-52.

URL: <https://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2022/2022-03-30/html/sor-dors52-eng.html>

⁹ FACT SHEET: United States, European Union, and G7 to Announce Further Economic Costs on Russia. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/11/fact-sheet-united-states-european-union-and-g7-to-announce-further-economic-costs-on-russia/>; Ukraine:

EU Agrees Fourth Package of Restrictive Measures Against Russia.

URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1761

¹⁰ European Council Conclusions on Ukraine, 30 May 2022.

URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/31/european-council-conclusions-on-ukraine-30-may-2022/>; EU Imports

of Energy Products – Recent Developments.

URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_imports_of_energy_products_-_recent_developments#Overview)

[title=EU_imports_of_energy_products_-_recent_developments#Overview](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_imports_of_energy_products_-_recent_developments#Overview)

Преимущественно сырая нефть и природный газ поставляются из России в ЕС через магистральные трубопроводы. Заместить импорт природного газа посредством газопроводов из Норвегии, Северной Африки и Азербайджана не получится ввиду ограниченности их пропускной способности. Но и с помощью сжиженного природного газа заменить поставки из России невозможно по причине недостаточности мощностей по регазификации в ЕС, а решение данной задачи требует значительных затрат сил и времени. Контракты на поставку природного газа из России в Австрию, Венгрию, Германию, Данию, Италию и Чехию завершаются в период 2035–2040 гг. В случае с замещением сырой нефти из России потребуются провести также и модернизацию нефтеперерабатывающих заводов, расположенных в странах бывшего Совета экономической взаимопомощи и рассчитанных именно на российское сырье. Данные факторы свидетельствуют в пользу ориентации на постепенный отказ ЕС от энергоносителей из России¹¹.

Крупные энергетические компании не остались в стороне от происходящих событий и также последовали требованиям органов власти своих стран. В частности, о выходе из акционерного капитала ПАО «НК «Роснефть» объявила компания BP. Компания ExxonMobil приняла решение покинуть проект «Сахалин-1» и прекратить инвестиционную деятельность в России. Не планирует выделять средства под новые проекты и TotalEnergies, однако Eni намерена реализовать свою долю в газопроводе «Голубой поток» и отказаться от заключения договоров на покупку нефти и нефтепродуктов из России. Компания Shell также рассматривает возможность отказа от российского сырья: на начальном этапе компания перестанет производить спотовые закупки сырой нефти, а затем закроет автозаправочные станции и прекратит выпуск авиационного топлива и смазочных материалов в России.

О завершении поставок в Россию смазочных материалов объявила компания Castrol. Нефтяной трейдер Glencore пересматривает свою

¹¹ Экспорт нефти из РФ в дальнее зарубежье в 2021 году снизился на 2,2%.

URL: <https://www.interfax.ru/business/813695>; Europe Relies Primarily on Imports to Meet its Natural Gas Needs. URL: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=51258>; The Oil and Gas Pipeline System. URL: <https://www.norskpetroleum.no/en/production-and-exports/the-oil-and-gas-pipeline-system/>; Algeria Ready to Supply Gas to Europe. URL: <https://www.middleeastmonitor.com/20220228-algeria-ready-to-supply-gas-to-europe/>; Баку намерен вывести газопровод в Европу на полную мощность. URL: <https://1prime.ru/gas/20220203/835969885.html>; EU Gas Storage and LNG Capacity as Responses to the War in Ukraine. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729401/EPRS_BRI\(2022\)729401_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729401/EPRS_BRI(2022)729401_EN.pdf); Отчет эмитента (ежеквартальный отчет). Публичное акционерное общество «Газпром». URL: <https://www.gazprom.ru/f/posts/05/118974/gazprom-emitent-report-4q-2020.pdf>; Газпром экспорт. Австрия. URL: <https://gazpromexport.ru/partners/>; Мощнейший шок: кто не переживет «свободу» от российской нефти. URL: <https://1prime.ru/energy/20220311/836347858.html>

деятельность в России, в том числе участие в капитале МКПАО «ЭН+ГРУП» и ПАО «НК «Роснефть»¹².

Крупнейшие мировые нефтесервисные компании тоже анонсировали свои меры. Так, компания Halliburton решила завершить работу в России по мере прекращения текущей операционной деятельности. Schlumberger планирует более не осуществлять инвестиции и не внедрять новые технологии в стране; Baker Hughes анонсировала приостановку новых инвестиций в операционную деятельность в России, хотя и продолжит исполнять свои текущие обязательства¹³.

Все перечисленное указывает на необходимость анализа актуальности документов по данному направлению в рамках системы стратегического планирования.

Взаимосвязь «Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» с иными документами системы стратегического планирования

Важным документом является Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹⁴ (Указ № 204). В качестве стратегии обычно понимается деятельность, которая направлена на получение планируемого результата с учетом перспективы долговременного развития¹⁵, и подобный подход следует использовать в

¹² BP to Exit Rosneft Shareholding.

URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/news-and-insights/press-releases/bp-to-exit-rosneft-shareholding.html?ysclid=19jwbq82yw708377464>; ExxonMobil выйдет из проекта «Сахалин-1» и приостановит инвестиции в Россию. URL: <https://rg.ru/2022/03/02/exxonmobil-vyjdet-iz-proekta-sahalin-1-i-priostanovit-investicii-v-rf.html>; TotalEnergies объявила об отказе от инвестиций в новые проекты в РФ. URL: <https://www.interfax.ru/world/825410>; Итальянская Eni намерена продать свою долю в «Голубом потоке». URL: <https://1prime.ru/energy/20220302/836231426.html>; Shell выйдет из всех проектов в РФ, прекратит закупки нефти и газа, закроет АЗС.

URL: <https://www.interfax.ru/business/826920>; Castrol ушел из России по-английски. URL: <https://www.gazeta.ru/auto/2022/05/04/14814110.shtml>; Glencore пересматривает свою деятельность в России. URL: <https://1prime.ru/business/20220302/836231289.html>

¹³ Нефтесервисная компания Halliburton до 15 мая свернет ряд контрактов в РФ. URL: <https://www.gazeta.ru/business/news/2022/04/23/17619272.shtml>; Крупнейшая нефтесервисная компания Schlumberger прекращает работу и инвестиции в РФ.

URL: <https://www.gazeta.ru/business/news/2022/03/19/17447533.shtml>; Нефтесервисная компания Baker Hughes приостанавливает инвестиции в Россию. URL: <https://www.gazeta.ru/business/news/2022/03/19/17449327.shtml>

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038?ysclid=19kdpuib5830726863>

¹⁵ ГОСТ Р 52104-2003. Ресурсосбережение. Термины и определения. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200032451?ysclid=19kdo1v9vj293361918>

рамках анализа Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года¹⁶.

Необходимо отметить, что в стратегии упоминается ряд документов. В частности, по некоторым из них стратегия обеспечивает реализацию положений в сфере энергетики. В перечень таких документов входят стратегии национальной безопасности, научно-технического развития, пространственного развития, Указ № 204 и Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации¹⁷. Вместе с тем непосредственно в тексте Энергетической стратегии приведена лишь информация о предполагаемом вкладе этих документов в реализацию национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 г. в соответствии с Указом № 204.

Стратегия должна способствовать обеспечению устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации. Но в Указе № 204 не приведены данные по ожидаемому темпу естественного прироста численности населения к обозначенному сроку, а лишь содержатся целевые ориентиры по таким показателям, как продолжительность здоровой жизни, суммарный коэффициент рождаемости, доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом. В отдельном пункте стратегии указаны те направления деятельности, посредством которых намечено провести оценку достижения желаемого результата к 2024 г., а в приложении к документу обозначены конкретные показатели, характеризующие реализацию предложенных мер.

Так, для оценки уменьшения отрицательного воздействия деятельности организаций топливно-энергетического комплекса на окружающую среду используется несколько параметров: процент улавливания и обезвреживания загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от стационарных источников; доля загрязненных сточных вод в общем объеме сброса в поверхностные водные объекты; доля площади рекультивированных земель в общей площади обработанных нарушенных земель, подлежащих рекультивации; процент утилизированных и обезвреженных отходов в общем объеме образованных отходов.

¹⁶ Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации № 1523-р от 09.06.2020).
URL: <http://static.government.ru/media/files/w4sigFOiDjGVDYT4IgsApssm6mZRb7wx.pdf>

¹⁷ Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации (утв. указом Президента Российской Федерации № 216 от 13.05.2019).
URL: <https://minenergo.gov.ru/node/14766?ysclid=I9kduzwho675105588>

В приложении данные показатели отнесены к категории «охрана окружающей среды и противодействие изменениям климата». Но исходя из указа и текста стратегии не представляется возможным оценить вклад любого из перечисленных показателей в достижение целевых ориентиров применительно к обеспечению устойчивого естественного роста численности населения страны. Важно обратить внимание на приведенные в документе значения показателей, по которым в 2024 и 2035 гг. можно будет оценить реализацию стратегии. В частности, неясен принцип выбора того или иного значения в качестве целевого ориентира.

Другим направлением в контексте обеспечения устойчивого естественного роста численности населения России обозначено снижение негативного воздействия деятельности организаций топливно-энергетического комплекса на климат – показателем выступает отношение общего объема выбросов парниковых газов в текущем году к объему указанных выбросов в 1990 г. Этот показатель также относится к охране окружающей среды и противодействию изменениям климата. В данном случае непонятна взаимосвязь уровня показателя с численностью населения. В качестве фактического значения за 2017 г. приведена величина в 50,7%, тогда как по состоянию на 2024 и на 2035 гг. установлена планка в диапазоне между 70% и 75%. Примечательно и то, что ожидается ухудшение значения данного показателя.

В соответствии с Парижским соглашением по климату Россия приняла на себя обязательство обеспечить антропогенную эмиссию парниковых газов к 2030 г. на уровне не выше 70% от значения по нетто-выбросам 1990 г. Данное обстоятельство зафиксировано в утвержденной через несколько лет Правительством Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года. Но в самой энергетической стратегии величина показателя с Парижским соглашением напрямую не увязана¹⁸.

Для такого направления, как обеспечение безопасных условий труда работников организаций топливно-энергетического комплекса, выбран показатель снижения численности пострадавших при несчастных случаях

¹⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 21.09.2019 № 1228 «О принятии Парижского соглашения».
URL: <http://static.government.ru/media/files/10US0FqDc05omQ1VgnC8rfL6PbY69AvA.pdf>; Указ Президента Российской Федерации от 04.11.2020 № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45990>; Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.10.2021 № 3052-р). URL: <http://static.government.ru/media/files/ADKkCzp3fWO32e2yA0BhtlpyzWfHaiUa.pdf>

на производстве на 1 000 работников на уровне в 5% ежегодно вплоть до 2035 г. Между тем не очевиден принцип выбора именно указанного значения в процентах и на ежегодной основе. Базовой отметкой в энергетической стратегии выбрано окончание 2018 г., а сам период реализации разделен на два этапа, завершение каждого из которых является контрольной точкой по всем выбранным показателям. В таком случае корректнее руководствоваться показателем численности пострадавших при несчастных случаях на производстве на 1 000 работающих за базовый период.

В подобной интерпретации планируемое ежегодное снижение величины на 5% означает, что значение показателя численности пострадавших при несчастных случаях на производстве на 1 000 работающих по итогам 2024 г. должно быть установлено на отметке немногим ниже 73,51% от величины 2018 г., тогда как численность пострадавших при несчастных случаях на производстве на 1 000 работающих для 2035 г. ожидается на уровне примерно в 41,81% от значения базового года. По причине наличия всего двух контрольных точек для оценки хода реализации энергетической стратегии такое представление целевых показателей представляется более целесообразным. Несчастные случаи различаются и по степени повреждения здоровья¹⁹, не говоря о летальном исходе. Даже сама по себе зависимость естественного прироста населения от снижения числа пострадавших при несчастных случаях не выглядит убедительной.

Еще одним направлением является улучшение условий жизни населения, но специальных показателей для него в энергетической стратегии не предусмотрено, и потому надлежащее определение вклада энергетики в достижение национальной цели по обеспечению устойчивого естественного роста численности населения посредством оценки обозначенных в стратегии показателей маловероятно.

Среди обозначенных в стратегии национальных целей и стратегических задач значится повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет. Но в Указе № 204 отражен лишь показатель ожидаемой продолжительности здоровой жизни, значение по которому установлено на уровне 67 лет. Стратегия содержит также и дополнение о стремлении к 2030 г. достичь планки в 80 лет, хотя рассматриваемый указ ориентирован лишь на 2024 г. Примечательно то, что 21 июля 2020 г., спустя примерно полтора месяца после утверждения стратегии, указ утратил силу, а затем был издан Указ

¹⁹ Приказ Минздравсоцразвития России от 24.02.2005 № 160 «Об определении степени тяжести повреждения здоровья при несчастных случаях на производстве».
URL: https://fss.gov.ru/ru/fund/activity/accident_insurance/9495.shtml

№ 474²⁰, где и заявлены национальные цели развития России до 2030 г. Более того, именно указ № 474 устанавливает в качестве целевого показателя ожидаемой продолжительности жизни возраст в 78 лет, но сроком осуществления заявлен 2030 г. Значит, стратегия ориентировалась не только на действовавший в то время Указ № 204, но и не утвержденный еще на тот момент Указ № 474. Важно отметить и то, что действующий указ также не содержит конкретных целевых показателей по обеспечению устойчивого роста численности населения страны, поэтому на основании данного указа не представляется возможным оценить вклад предлагаемых в стратегии показателей в достижение обозначенной цели развития.

В качестве вклада в реализацию целевого показателя Указа № 474 о повышении ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет в стратегии указано снижение количества аварий и численности пострадавших при несчастных случаях, что совпадает с показателями по обеспечению безопасных условий труда работников организаций топливно-энергетического комплекса для цели устойчивого естественного роста населения. В таком случае по факту происходит дублирование, которое выражается в использовании одного и того же индикатора реализации энергетической стратегии как для оценки достижения одной из национальных целей развития из Указа № 204, так и для определения конкретного целевого показателя Указа № 474, что не корректно.

Далее следует такой целевой ориентир из Указа № 474, как обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции, для которого обозначены три направления. Первым заявлено обеспечение конкурентоспособного уровня заработной платы и социального пакета, вторым – расширение социального партнерства, а третьим – внедрение международной практики корпоративной ответственности. Но по причине отсутствия показателей для перечисленных мероприятий нет возможности оценить их воздействие на достижение желаемых целевых ориентиров.

В том же указе содержится пункт о необходимости снижения бедности в 2 раза, хотя в стратегии и не указано, относительно какой хронологической отметки необходимо производить отсчет. В Указе № 474 в качестве базового периода указан 2017 г., но не указано, что именно подразумевается под термином «бедность». Вклад энергетики в достижение целей, согласно стратегии, будет выражен в оптимизации и обеспечении

²⁰ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726>

предсказуемости тарифообразования, а показателем решения заявленной задачи является поддержание такого значения коэффициента фискальной нагрузки, которое не превзойдет уровень базового года. Но в тексте стратегии не дается точное определение подобного коэффициента, а также неясен и сам ожидаемый вклад от сохранения или уменьшения такого показателя в снижение бедности.

Пристальное внимание уделено ускорению технологического развития и увеличению количества осуществляющих технологические инновации организаций, что более соответствует духу Указа № 204. В стратегии содержится перечень различных направлений деятельности, смысл которых заключается в создании центров и полигонов, развитии венчурного бизнеса и совершенствовании механизмов государственной поддержки в сфере инноваций. Ускорение технологического развития оценивается по таким показателям, как доля созданного или локализованного передового технологического оборудования в общем количестве подобного оборудования из специального перечня; доля осуществляющих различные инновации ключевых организаций из всего их обследованного перечня; процент использующих передовые производственные технологии организаций топливно-энергетического комплекса в совокупном числе организаций. Но такие показатели носят сугубо бюрократический характер, отражая количественный аспект, но не качество технологического развития.

В качестве следующей меры заявлена необходимость обеспечения ускоренного внедрения цифровых технологий, что вполне соотносится с одним из целевых показателей Указа № 474. Подразумевается реализация широкого спектра задач, среди которых значатся такие, как построение системы цифровой трансформации энергетики, внедрение соответствующих технологий в управление и контрольно-надзорную деятельность со стороны государства, а также реализация пилотных проектов в данной области. Конкретных показателей по данному направлению в документе не указано, но критерием может стать выполнение требований по реализации первого этапа стратегии. Однако не очевидно, что именно подразумевается под формированием системы цифровой трансформации, корректировкой законодательства, внедрением таких технологий в сфере государственного управления и контрольно-надзорной деятельности, а также под реализацией пилотных проектов.

Затем обозначен серьезный целевой ориентир – вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира, а также обеспечение превышающих мировой уровень темпов роста экономики с условием сохранения

макроэкономической стабильности, что не встречается в двух рассматриваемых Указах. Достижение такого результата предполагается за счет роста производства энергоносителей в диапазоне от 5% до 9% к 2024 г. в сравнении с базовым годом, формирования доходной части бюджета посредством экспорта товаров и услуг, развития конкуренции и рыночных отношений, роста производительности труда и инвестиционной активности в сфере энергетики.

Между тем обозначенный ориентир порождает ряд вопросов. В частности, не указан тот принцип, согласно которому Россия должна числиться среди ведущих экономик мира. Ясность отсутствует как в отношении показателей, на основе которых оцениваются темпы роста, так и того, на какую именно величину каждому из них следует превосходить среднемировой уровень. Среди характеризующих макроэкономическую стабильность показателей упомянута лишь инфляция, которая не должна превышать 4%.

Не все очевидно и с направленными на достижение целей мерами. Достаточно рассмотреть ожидание роста производства энергоносителей к 2024 г. Не обозначено, относительно каких единиц измерения предполагается обеспечить прирост – таковыми могут выступать масса, объем, стоимостные показатели. Лишь на основе содержащегося в приложении прогнозного топливно-энергетического баланса представляется возможным предположить, что подразумевается рост в тоннах условного топлива. Среди показателей реализации энергетической стратегии значатся только добыча нефти и газового конденсата, а также производство сжиженного природного газа (СПГ). Но такой показатель, как прогнозируемый объем добычи и производства энергоносителей, встречается только в топливно-энергетическом балансе.

Более точной формулировки требует также и фраза о формировании доходной части бюджета от экспорта товаров и услуг сегмента энергетики. Пояснение необходимо и в ситуации с производительностью труда в отраслях топливно-энергетического комплекса, важно понимать состояние дел в базовом году и то, какие значения прироста показателей планируется обеспечить. Несколько лучше разработаны прогнозы по инвестициям в энергетику, для которых в стратегии имеется и соответствующий показатель – темп роста инвестиций в основной капитал. Но важно понимать то, как показатель повлияет на вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира.

В Указах № 204 и № 474 ничего не сказано и по поводу создания экспортно-ориентированного сектора в рамках топливно-энергетического

комплекса. В качестве основных мер в стратегии заявлены общий рост экспорта энергетических ресурсов на уровне от 9% до 15%, а также увеличение производства СПГ более чем в 3 раза. Данные прогнозного топливно-энергетического баланса по экспорту вновь позволяют предположить, что и здесь речь идет о тоннах условного топлива. Намечено формирование шести нефтегазохимических кластеров с мощностями установок пиролиза по этилену для каждого в пределах от 0,6 до 1 млн т и даже более.

Другое направление – вхождение страны в число лидеров по производству и экспорту водорода, а под показателем реализации целей понимается достижение объема экспорта водорода 0,2 млн т в 2024 г. Планируется создание инфраструктуру для производства, хранения и транспортировки гелия, но конкретные показатели не приведены. В стратегии упомянуто распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.09.2018²¹ по утверждению плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г. Задачи развития страны в области энергетики планируется решить посредством реализации федеральных проектов «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией»²², «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата»²³, а также за счет участия в федеральном проекте «Железнодорожный транспорт и транзит»²⁴.

Требуется отметить содержащееся в распоряжении указание о том, что федеральные проекты «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» и «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата» соответствуют целям Указа № 204. Федеральный проект «Железнодорожный транспорт и транзит» также соотносится с Указом № 204, следовательно, и обозначенное распоряжение находится в тесной взаимосвязи с ним.

Примечательно, что со времени утверждения данное распоряжение претерпело ряд изменений. Указание на федеральный проект

²¹ Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (утв. распоряжением правительства Российской Федерации от 30.09.2018 № 2101-р). URL: <http://static.government.ru/media/files/MUNhgWFddP3UfF9RJASDW9VxP8zwcB4Y.pdf>

²² Федеральный проект «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308743/92e81a4f5d1e0e7b2c48d2b96b3f556da3986379/?ysclid=19keoacb4g160481794

²³ Федеральный проект «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата». URL: <https://bazanpa.ru/pravitelstvo-rf-rasporiazhenie-n2101-r-ot30092018-h4186181/plan/razdel2/4/4.2/?ysclid=19keqk1s6r869682855>

²⁴ Показатели федерального проекта «Железнодорожный транспорт и транзит». URL: <https://www.gks.ru/metod/fed-proekt/FP0004.htm>

«Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата» в апреле было исключено из текста распоряжения²⁵. Претерпел изменения и федеральный проект «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией». Так, в проекте в феврале 2021 г. появились некоторые корректировки²⁶. В частности, были «ослаблены» изначальные показатели по минимальному приросту потребления электрической энергии в централизованных энергосистемах и по снижению избытка установленной мощности электростанций Единой энергетической системы России, включая нормативный резерв.

Также в сторону уменьшения скорректированы и объемы ввода генерирующих мощностей, построенных (модернизированных) с применением нового механизма конкурсного отбора инвестиционных проектов на базе долгосрочного рынка мощности. Без изменений остались лишь целевые показатели по количеству субъектов Российской Федерации, управление электросетевым хозяйством в которых осуществляется с применением интеллектуальных систем управления. Такая позиция, как объем инвестиций, привлеченных в строительство (модернизацию) объектов тепловой генерации с применением нового механизма конкурсного отбора инвестиционных проектов на базе долгосрочного рынка мощности, из текста федерального проекта исключена.

Федеральный проект дополнен на четыре пункта. В проекте появились целевые показатели по объему отобранных по результатам конкурентного отбора проектов модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций на территориях ценовых зон оптового рынка генерирующих мощностей. Добавились и целевые показатели по количеству схем и программ развития электроэнергетики субъектов Российской Федерации, установленных в соответствии с требованиями Правил разработки и утверждения схем и программ перспективного развития электроэнергетики. Внесена в проект и норма о мощности введенных в эксплуатацию (модернизированных) объектов генерации в удаленных и изолированных энергорайонах России, включая Арктическую зону, в том числе на основе возобновляемых источников энергии. В проекте присутствует и такой параметр, как удельный расход условного топлива на отпуск электрической энергии на источниках комбинированного производства электрической и тепловой энергии с установленной мощностью 25 МВт и более.

²⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.04.2022 № 855-р.
URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202204140026>

²⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.02.2021 № 430-р.
URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202103010043>

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации № 1844-р²⁷, которое вступило в силу с 17.08.2019, претерпел изменения и федеральный проект «Железнодорожный транспорт и транзит». В соответствии с данными по ответственным исполнителям участие отраслей топливно-энергетического комплекса в реализации проекта связано с обеспечением электрификации тяговых подстанций на первом этапе расширения Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей в рамках задачи по увеличению их пропускной способности в 1,5 раза.

Можно утверждать, что особое место в документе отводится достижению национальных целей и решению стратегических задач развития страны из Указа № 204, который утратил свое значение всего лишь через полтора месяца после вступления в силу действующей энергетической стратегии. Вступление в силу Указа № 474 прямо не обозначено в тексте энергетической стратегии, но нашло свое отражение в заявленных национальных целях и стратегических задачах, которые также учитывают и его целевые показатели. Встречаются и такие целевые ориентиры, которые не вошли в Указы № 204 и № 474, несмотря на их присутствие в соответствующем пункте действующей энергетической стратегии.

В стратегии указываются и те направления деятельности, посредством которых предполагается впоследствии оценить вклад энергетики в достижение национальных целей и решение стратегических задач развития. Необходимо отметить, что показатели представлены не для всех национальных целей и стратегических задач развития из Указов № 204 и № 474. Непонятна взаимосвязь между конкретными показателями и целевыми ориентирами из данных указов, и поэтому не очевиден предполагаемый вклад каждого из таких показателей в достижение национальных целей и решение стратегических задач развития. Некоторые целевые показатели стратегии требуют уточнения и корректировки. Между тем указы затрагивают большинство показателей реализации энергетической стратегии России.

Другим существенной особенностью является серьезная трансформация связанного с Указом № 204 распоряжения № 2101-р по плану модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г. Так, один из трех федеральных проектов, направленных на решение задач развития страны в области энергетики, уже не упоминается в тексте распоряжения, а указания на два других претерпели серьезные изменения.

²⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.08.2019 № 1844-р.
URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201908200008>

Следовательно, выраженная ориентация энергетической стратегии на Указ № 204, который не является одним из периодически корректируемых компонентов системы стратегического планирования²⁸, носит, скорее, формальный характер, потому соответствующий пункт энергетической стратегии страны требует серьезной корректировки или исключения.

Реализация в сфере энергетики положений прочих документов в рамках системы стратегического планирования

Помимо явной ориентации на достижение национальных целей и решение стратегических задач развития страны на период до 2024 г., энергетическая стратегия обеспечивает реализацию и других документов. К таковым относятся Стратегия национальной безопасности, Стратегия научно-технологического развития, Стратегия пространственного развития и Доктрина энергетической безопасности России. В утвержденной Указом Президента России от 31.12.2015 № 683 редакции Стратегии национальной безопасности²⁹ заявлено, что обеспечение национальных интересов осуществляется посредством реализации стратегических национальных приоритетов, среди которых значится и экономический рост.

В рамках обозначенного национального приоритета уделено внимание энергетическому аспекту национальной безопасности. Под повышением уровня энергетической безопасности страны в том варианте стратегии подразумевается устойчивое обеспечение внутреннего спроса на энергоносители стандартного качества, рост энергоэффективности и энергосбережения, конкурентоспособности отечественных энергетических компаний и производителей энергоресурсов. Также улучшение энергетической безопасности увязывается с предотвращением дефицита топливно-энергетических ресурсов, с созданием стратегических запасов топлива, резервных мощностей, с производством оборудования, со стабильным функционированием систем энерго- и теплоснабжения.

Но упомянутая в тексте текущей энергетической стратегии редакция документа перестала действовать еще со 02.07.2021, когда в соответствии с Указом Президента России № 400³⁰ в силу вступил ее новый вариант. В действующей стратегии тоже указывается на необходимость обеспечения

²⁸ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

²⁹ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/40391>

³⁰ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>

энергетической безопасности, в том числе за счет поддержания устойчивого тепло- и энергоснабжения населения и субъектов национальной экономики, а также повышения энергетической эффективности экономики и эффективности государственного управления в сфере топливно-энергетического комплекса. Но понятию «энергетическая безопасность» уделено не так много внимания, как в предыдущем варианте. Необходимо отметить, что ни текущая, ни предыдущая редакция стратегии национальной безопасности не содержат целевых показателей по энергетике.

В энергетической стратегии не содержится явного указания на то, что определенные целевые показатели характеризуют выполнение в сфере энергетики тех или иных целей стратегии национальной безопасности. Но косвенно оценить реализацию цели по улучшению энергетической безопасности страны представляется возможным по некоторым показателям. Один из них – устойчивое обеспечение внутреннего спроса на энергоносители стандартного качества.

Подобные целевые показатели заявлены в текущей энергетической стратегии. Нефтяную отрасль предполагается оценить по таким показателям, как обеспечение потребностей внутреннего рынка произведенными на территории страны нефтепродуктами, доля светлых нефтепродуктов и соотношение установленных процессов первичной и вторичной переработки нефти. В случае с газовой отраслью выбран такой показатель, как доля в общем объеме поставок того газа, который реализуется по нерегулируемым ценам. Для нефтегазохимии таким показателем стала доля импорта в общем объеме потребления крупнотоннажных полимеров. По угольной отрасли установлен желаемый объем поставок добываемого в стране угля на собственный рынок.

Присутствуют в энергетической стратегии и показатели, отвечающие за рост энергоэффективности и энергосбережения. Одним из них выступает коэффициент полезного использования попутного нефтяного газа. Другим индикатором стало изменение удельного расхода топливно-энергетических ресурсов на собственные технологические нужды магистрального транспорта. Также учитываются удельный расход топлива на отпуск электрической энергии, изменение удельного потребления электрической энергии на транспортировку нефти или нефтепродуктов в сопоставимых условиях. Повышение конкурентоспособности отражает такой параметр, как доля использующих передовые производственные технологии

организаций топливно-энергетического комплекса в общем числе организаций по различным видам экономической деятельности.

Документ призван обеспечивать реализацию Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, которая утверждена Указом Президента России № 642 от 01.12.2016³¹. Но на текущий момент действует та редакция стратегии, которая включает в себя изменения, внесенные Указом Президента России № 143 от 15.03.2021³².

Стратегия научно-технологического развития не содержит конкретных целевых показателей по энергетике. Но в документе указано, что одним из наиболее значимых для научно-технологического развития вызовов является качественное изменение характера глобальных и локальных энергетических систем, рост значимости энерговооруженности экономики и наращивание объема выработки и сохранения энергии, ее передачи и использования. Приоритетом научно-технологического развития для России следует считать переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике, повышение эффективности добычи и глубокой переработки углеводородного сырья, формирование новых источников, способов транспортировки и хранения энергии.

Непосредственно увязываемые с научно-технологическим развитием показатели в энергетической стратегии отсутствуют, но имеются те, которые направлены на решение задачи по уменьшению отрицательного воздействия деятельности организаций топливно-энергетического комплекса на окружающую среду. Такими показателями выступают доля улавливания и обезвреживания из отходящих от стационарных источников загрязняющих атмосферу веществ, составляющая загрязненных сточных вод в общем объеме сброса в поверхностные водные объекты. К ним же относятся как доля рекультивированных земель в общей площади оработанных нарушенных и подлежащих рекультивации земель, так и процент утилизированных и обезвреженных отходов в общем объеме образованных отходов, в том числе продуктов сжигания твердого топлива (золашлаков). Но и упомянутые показатели тоже ранее уже затрагивались при анализе вклада энергетической стратегии в достижение национальных целей и решение стратегических задач развития в соответствии с Указом № 204.

³¹ Указ Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41449>

³² Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2021 № 143 «О мерах по повышению эффективности государственной научно-технической политики». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46506>

Энергетическая стратегия отвечает за реализацию положений и иных документов в рамках системы стратегического планирования. Среди таковых – Стратегия пространственного развития Российской Федерации³³, утвержденная в феврале 2019 г. Одними из основных ее направлений являются обеспечение ликвидации инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности и качества энергетической инфраструктуры. Планируется организовать гарантированное обеспечение территорий России доступной электроэнергией посредством модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, электрификации транспортных коридоров и обеспечения электроснабжения крупных проектов в сфере трубопроводного транспорта. Уделено внимание развитию централизованных энергетических систем, обеспечению устойчивого энергоснабжения потребителей, расположенных на геостратегических территориях и Дальнем Востоке, а также развитию распределенной генерации и внедрению интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством. Обозначено стремление стимулировать опережающее развитие и внедрение энергосберегающих и энергоэффективных технологий в стране.

Помимо стремления к ликвидации инфраструктурных ограничений, заявлено и обеспечение расширения, модернизации и оптимизации мощностей Единой системы газоснабжения. В Стратегии пространственного развития страны отражено намерение расширить и модернизировать систему магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов. Между тем ряд целевых показателей энергетической стратегии призван обеспечить контроль за достижением целей пространственного развития страны. В частности, для оценки развития магистральной газотранспортной инфраструктуры предлагается такой показатель, как проектная производительность экспортных газопроводов. Показателях для оценки развития энергосбережения и повышения энергоэффективности рассмотрены при анализе Стратегии национальной безопасности.

Заключительным документом среди тех, реализацию которых обеспечивает энергетическая стратегия, является Доктрина энергетической безопасности, утвержденная Указом Президента России № 216 от 13.05.2019³⁴. Концепция формирования такого документа, как доктрина, предполагает наличие

³³ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р). URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf>

³⁴ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/44252>

конкретных целевых показателей, но в тексте перечислены и основные направления деятельности по обеспечению энергетической безопасности страны, и именно на их базе представляется возможным сделать вывод о том, способствуют ли представленные в энергетической стратегии показатели достижению заявленных в доктрине целей.

В частности, одним из направлений указано совершенствование государственного управления в области обеспечения энергетической безопасности. Выделено и такое направление, как поддержание минерально-сырьевой базы топливно-энергетического комплекса и основных производственных фондов организаций топливно-энергетического комплекса на уровне, необходимом для обеспечения энергетической безопасности. Заявлено в доктрине и стремление к совершенствованию территориально-производственной структуры топливно-энергетического комплекса с учетом необходимости укрепления единства экономического пространства Российской Федерации.

Среди других направлений – обеспечение международно-правовой защиты интересов российских организаций топливно-энергетического комплекса и энергомашиностроения, поддержка экспорта их продукции, технологий и услуг. Заключительным пунктом является обеспечение технологической независимости топливно-энергетического комплекса и повышение его конкурентоспособности.

Некоторые показатели энергетической стратегии вполне возможно увязать с основными направлениями деятельности по обеспечению энергетической безопасности, закрепленными в соответствующей доктрине. Так, в стратегии приведены показатели, отражающие обеспечение воспроизводства и повышения эффективности использования минерально-сырьевой базы топливно-энергетического комплекса, а именно – коэффициенты воспроизводства запасов и извлечения нефти. В энергетической стратегии не содержится указание на конкретную категорию запасов нефти, которая должна быть использована при определении коэффициентов из раздела «Недропользование».

В России действует Классификация запасов и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов, утвержденная приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации № 477 от 01.11.2013³⁵. В соответствии с

³⁵ Распоряжение Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 01.02.2016 № 3-р «Об утверждении методических рекомендаций по применению Классификации запасов и ресурсов нефти и горючих газов, утвержденной приказом Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 01.11.2013».
URL: https://www.gkz-rf.ru/sites/default/files/docs/metodicheskie_rekomendacii_po_primeneniyu_nkz_u

ней запасы нефти и газа подразделяются на категории А, В и С. К категории А относятся разбуренные и разрабатываемые ресурсы. Категория В подразделяется на В1 и В2. Под В1 подразумеваются разрабатываемые отдельными скважинами, неразбуренные эксплуатационной сеткой скважин, разведанные, подготовленные к промышленной разработке запасы, тогда как В2 включает разрабатываемые, неразбуренные, оцененные ресурсы. Под С1 понимаются разведанные запасы, а к С2 причисляются оцененные ресурсы. В документах Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации указаны категории А, В1, С1³⁶. Энергетическая стратегия также должна содержать четкое указание на вид запасов.

Показатели территориально-производственной оптимизации добычи и транспортировки приведены лишь для угольной продукции – это доли Дальневосточного федерального округа и Восточной Сибири в объемах добычи угля. В качестве показателя, отражающего развитие системы поддержки экспорта продукции и услуг российских организаций топливно-энергетического комплекса и энергомашиностроения, заявлена доля стран Азиатско-Тихоокеанского региона в совокупном объеме экспорта российских энергетических ресурсов. Между тем в качестве показателя для оценки модернизации и повышения конкурентоспособности отраслей топливно-энергетического комплекса выступает доля использующих передовые производственные технологии организаций топливно-энергетического комплекса в общем числе организаций по различным видам экономической деятельности. Но данный показатель уже фигурировал в контексте реализации Указа № 204 и Стратегии национальной безопасности.

Таким образом, некоторые показатели не только увязываются с Указом № 204, но и обеспечивают реализацию в сфере энергетики и других документов, таких как стратегии национальной безопасности, научно-технического и пространственного развития, Доктрина энергетической безопасности. Однако выявление взаимосвязи конкретного показателя, закрепленного в энергетической стратегии, с упомянутыми документами требует проведения тщательного предварительного их анализа.

В то же время наблюдается использование одних и тех же целевых показателей для оценки вклада энергетической стратегии в реализацию связанных со сферой энергетики документов стратегического

tverzhdennye.pdf

³⁶ Государственный доклад «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2020 году». URL: <https://www.rosnedra.gov.ru/data/Files/File/7992.pdf>

планирования. Примечательно и то, что за время действия текущей энергетической стратегии некоторые документы системы стратегического планирования претерпели изменение – в частности, стратегии национальной безопасности и научно-технологического развития. Выявлена и необходимость уточнения формулировок целевых показателей, включенных в энергетическую стратегию.

Учтенные при разработке «Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» документы системы стратегического планирования

В тексте энергетической стратегии упомянуты иные документы системы стратегического планирования, но сказано, что таковые учтены при разработке обозначенной стратегии. В данный перечень входят прогноз научно-технологического развития, стратегия экологической безопасности, стратегия экономической безопасности, долгосрочный прогноз социально-экономического развития, стратегия развития минерально-сырьевой базы и стратегический прогноз. Примечательно то, что не все упомянутые документы были действующими на момент публикации энергетической стратегии. Стратегический прогноз Российской Федерации на период до 2035 года³⁷ так и не был утвержден соответствующим распоряжением или указом, а потому не стал полноценным документом системы стратегического планирования.

Необходимо отметить, что в прогнозе научно-технологического развития страны приоритетные направления рассматриваются по отдельности³⁸. В рамках направления, связанного с информационно-коммуникационными технологиями, среди перспективных рынков и продуктовых групп выделяются химическая промышленность, энергетика и добыча полезных ископаемых. Упоминается также внедрение разного рода алгоритмов с программным обеспечением, что не нашло своего отражения среди целевых показателей энергетической стратегии страны. По такому направлению, как биотехнологии, отдельное место отводится биотопливу и биоэнергетике, но показатели, связанные с ними, в энергетической стратегии отсутствуют. Пристальное внимание энергетике уделяется в процессе определения перспектив развития энергоэффективности и энергосбережения.

³⁷ Патрушев: США стремятся избавиться от международно-правовых рамок.
URL: <https://rg.ru/2019/11/11/patrushev-ssha-stremiatsia-izbavitsia-ot-mezhdunarodno-pravovyh-ramok.html>; Стратегический прогноз Российской Федерации на период до 2035 года.
URL: <https://natsbez.ru/2019/11/12/strategicheskij-prognoz-rossijskoj-federatsii-na-period-do-2035-goda/?ysclid=19kh8ixuwmm603653355>

³⁸ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.
URL: <http://static.government.ru/media/files/41d4b737638b91da2184.pdf>

Соответствующая группа показателей представлена и в энергетической стратегии.

В случае со Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года³⁹ требуется выделить одну примечательную особенность. Так, в обозначенном документе содержатся показатели, посредством которых предполагается осуществлять оценку состояния экологической безопасности. Часть из тех индикаторов вошла в энергетическую стратегию, но в качестве показателей оценки решения задачи по уменьшению отрицательного воздействия от деятельности организаций топливно-энергетического комплекса на окружающую среду, которые фигурировали при оценке реализации в сфере энергетики Указа № 204 и Стратегии научно-технологического развития.

Рассмотрим Стратегию экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года⁴⁰. Среди показателей состояния экономической безопасности необходимо выделить долю организаций, осуществляющих технологические инновации, и долю прироста запасов полезных ископаемых в общем объеме погашенных в недрах запасов. В тексте энергетической стратегии им вполне соответствуют такие показатели, как доля ключевых представителей топливно-энергетического комплекса, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций, а также коэффициент воспроизводства запасов нефти. Оба показателя являются своеобразными аналогами тех, которые содержатся в стратегии экономической безопасности, а также затрагивались в ходе рассмотрения взаимосвязи документа с Указом № 204 и Доктриной энергетической безопасности.

Некоторые задачи стратегии экономической безопасности относятся к энергетике: повышение производительности труда, ресурсо- и энергоэффективности производственных процессов; развитие энергетической инфраструктуры; внедрение перспективных энергоэффективных технологий; повышение эффективности переработки энергоресурсов и диверсификация направлений их экспорта с учетом мировых тенденций перехода на низкоуглеродную экономику. В тексте энергетической стратегии

³⁹ Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41879>

⁴⁰ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41921>

присутствуют показатели, которые вполне соотносятся с перечисленными задачами и ранее фигурировали при рассмотрении прочих документов системы стратегического планирования – развитие энергосбережения и повышение энергоэффективности в отраслях топливно-энергетического комплекса.

Контроль выполнения обозначенных задач представляется возможным также осуществлять и с помощью таких показателей реализации энергетической стратегии, как выход светлых нефтепродуктов и соотношение установленных процессов вторичной и первичной переработки нефти. К числу важных относится показатель развития магистральной газотранспортной инфраструктуры, а именно проектная производительность экспортных газопроводов, где экспорт подразделяется на поставки в западном направлении и в страны Азиатско-Тихоокеанского региона.

В энергетической стратегии заявлено об учете Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года⁴¹, но на уровне прогнозных значений два документа имеют явные расхождения. Так, достаточно рассмотреть массовые характеристики ожидаемого экспорта по ряду топливно-энергетических товаров. В приложении к энергетической стратегии содержится Прогнозный топливно-энергетический баланс Российской Федерации до 2035 года, в котором указаны данные по прогнозным значениям на 2024 и 2035 гг. В соответствии с балансом предполагалось, что экспорт нефти в 2024 г. составит от 267,2 млн т до 269,2 млн т, а в 2035 г. – от 243,7 млн т до 251,9 млн т.

Согласно приложениям к рассматриваемому прогнозу социально-экономического развития, в 2024 г в базовом сценарии предполагается экспортировать 253,9 млн т нефти, а в консервативном варианте обозначенный показатель может достичь 255,1 млн т, что указывает на несоответствие документа прогнозному топливно-энергетическому балансу из энергетической стратегии. Отметим, что для 2035 г установлены значения в 251,9 млн т и 243,7 млн т соответственно, что вполне соотносится с энергетической стратегией.

В случае с природным газом на 2024 г. в энергетической стратегии заявлен диапазон от 243,9 млрд м³ до 250,4 млрд м³, а в прогнозе социально-экономического развития значится интервал от 232,5 млрд м³

⁴¹ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года.
URL: <https://economy.gov.ru/material/file/a5f3add5deab665b344b47a8786dc902/prognoz2036.pdf>

до 235,3 млрд м³. Согласно стратегии, показатели за 2035 г. должны составить 255,4 млрд м³ и 300,6 млрд м³, тогда как в прогнозе приведены другие величины – 284,2 млрд м³ и 319,5 млрд м³. В энергетической стратегии ориентировочные показатели за 2024 г. по сжиженному природному газу составляют 59,8 млрд м³ и 65,1 млрд м³, а за 2035 г. – 108 млрд м³ и 189 млрд м³. Но в прогнозе социально-экономического развития на 2024 г. имеется лишь один показатель (27,6 млрд м³), а для 2035 г. установлен диапазон от 63,6 млрд м³ до 68,8 млрд м³.

Согласно энергетической стратегии, в 2024 г. суммарный экспорт нефтепродуктов составит от 136,2 млн т до 138 млн тонн, но в прогнозе значатся другие величины – 150 млн т и 152 млн т. В стратегии соответствующие значения за 2035 г. достигают 125,7 млн т и 155,5 млн т, тогда как в прогнозе показатели другие – 108,4 млн т и 146,6 млн т. Следовательно, несмотря на содержащееся в энергетической стратегии упоминание об учете прогноза социально-экономического развития, можно сделать вывод о расхождении значений по сходным прогнозным показателям, хотя оба документа входят в единую систему стратегического планирования.

Стратегия развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года⁴² также содержит целевые показатели. Одним из таких показателей является состояние изученности территории страны с помощью государственной геологической съемки территории в масштабе 1:1 000 000 и ее перспективных районов в масштабе 1:200 000. Заявлено, что целевой ориентир в 100% по съемке в масштабе 1:1 000 000 предполагается достичь уже к 2025 г., а для масштаба 1:200 000 такой результат ожидается к 2035 г. Но подобный индикатор среди целевых показателей реализации энергетической стратегии не значится.

Другим целевым показателем является соотношение прироста запасов полезных ископаемых и их добычи. Для природного газа и угля это соотношение установлено на уровне не ниже 50%, для нефти такой величиной являются 100%, но величина 75% заявлена в качестве предельно допустимой. В энергетической стратегии среди целевых показателей по недропользованию присутствует коэффициент воспроизводства нефти, для которого установлено значение 1, но по природному газу и углю подобные ориентиры отсутствуют. Другим показателем стало отношение вложений внебюджетных средств в выполнение геологоразведочных работ к объему

⁴² Стратегия развития минерально-сырьевой базы российской Федерации до 2035 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.12.2018 № 2914-р). URL: <http://static.government.ru/media/files/WXRSEBj6jnRWNrumRkDakLcqfAzY14VE.pdf>

бюджетного финансирования. В стратегии развития минерально-сырьевой базы обозначено, что соотношение между средствами недропользователей и вложениями бюджетных средств в геологоразведочные работы составит не менее 10 к 1. Но такого рода целевые показатели в энергетической стратегии не содержатся.

Примечателен и содержащийся в приложении к стратегии развития минерально-сырьевой базы прогноз добычи углеводородного сырья до 2024 г., где указаны соответствующие данные по нефти и природному газу. Так, прогнозное значение на 2024 г. по добыче нефти установлено на уровне 557 млн т, тогда как в энергетической стратегии значится диапазон от 556 млн т до 560 млн т. Для природного газа в документе по развитию минерально-сырьевой базы на 2024 г. прогнозируется объем добычи, равный 756,5 млрд м³, а в энергетической стратегии указан интервал от 795,1 млрд м³ до 820,6 млрд м³. Значит, при сопоставлении данных стратегий также наблюдается несоответствие прогнозных величин.

Среди всех обозначенных документов не упомянут Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года⁴⁵. Можно предположить, что учет данного прогноза подразумевался в контексте формулировки о других документах стратегического планирования. Но среднесрочный прогноз является важнейшей составляющей всей действующей системы стратегического планирования, тем более что прогноз ориентирован на 2024 г. – знаковый период для энергетической стратегии. Следовательно, координация со среднесрочным прогнозом имеет важное значение для действующей энергетической стратегии.

Таким образом, при разработке энергетической стратегии в той или иной степени учтены заявленные в тексте документы системы стратегического планирования. Но некоторые показатели связаны с несколькими документами, не говоря уже о дублировании тех показателей, достижение которых в сфере энергетики обеспечивает энергетическая стратегия. Требуется внимания и тот факт, что наблюдается несоответствие прогнозных величин между энергетической стратегией и прочими документами в рамках единой системы стратегического планирования страны. Примечательно, что среди учитываемых в энергетической стратегии документов значится тот, который так и не был впоследствии утвержден, а в тексте энергетической стратегии в явном виде не обозначен учет прогноза социально-экономического развития на период до 2024 г.

⁴⁵ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года.
URL: <https://economy.gov.ru/material/file/450ce3f2da1ecf8a6ec8f4e9fd0cbdd3/Prognoz2024.pdf>

Применимость «Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» в условиях введения новых санкций

Характер недавно введенных в отношении России санкций сам по себе и является ориентиром для оценки применимости текущей энергетической стратегии страны. Так, ключевые ограничения касаются экспорта товаров нефтегазового сектора в страны ЕС, США и Канаду, а потому показатели реализации энергетической стратегии именно в рамках обозначенных отраслей энергетики и требуют к себе наиболее пристального внимания. В качестве первой группы показателей реализации энергетической стратегии значатся индикаторы, характеризующие решение задач и обеспечение ключевых мер развития энергетики применительно к нефтегазовой отрасли.

В частности, пересмотра требует такой показатель, как объем добычи нефти и газового конденсата. Санкции, введенные рядом стран в отношении поставок данных сырьевых товаров, способны внести существенные корректировки в первоначальные ожидания, которые и позволили сформировать соответствующие показатели. Возможны корректировки таких индикаторов, как отношение объема добычи нефти и газового конденсата к базовому уровню в представленных в энергетической стратегии регионах, которыми стали Западная Сибирь, Восточная Сибирь, Дальний Восток и Арктическая зона.

В условиях давления на российский экспорт нефти и продукции ее переработки особое значение приобретает и такой показатель, как выход светлых нефтепродуктов. Под таковым понимается отношение общего количества произведенных бензинов, дизельных топлив и их фракций в виде товарной продукции, топлив для реактивных двигателей, осветительного и технического керосинов, судового маловязкого и печного топлив к объему переработанного нефтяного сырья⁴⁴ на нефтеперерабатывающем заводе (НПЗ). Важно отметить, что величина показателя в базовом году для России находилась на уровне в 62,2%, а к 2024 г и 2035 г. планируется достичь значений в 65% и 70% соответственно.

Между тем уже по состоянию за 2020 г. в США только на долю товарного автомобильного бензина, дизельного топлива и авиационного керосина в среднем приходилось приблизительно 83%⁴⁵ от совокупного выпуска

⁴⁴ Справочник аналитика. ПАО «Лукойл». 2015.

URL: <https://lukoil.ru/FileSystem/PressCenter/120918.pdf>

⁴⁵ Oil and Petroleum Products Explained. URL: <https://www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/refining-crude-oil-inputs-and-outputs.php>

продукции НПЗ. Даже к завершению охватываемого энергетической стратегией периода в самом показателе закладывается существенное отставание России в развитии нефтепереработки от того уровня, который был достигнут в США в 2020 г. Такое значение является отражением явного технологического отставания страны и представляется недопустимым не только в условиях, когда ряд развитых стран препятствует доступу к технологиям, но и в сравнительно стабильной и более благоприятной внешнеполитической ситуации. Отметим, что развитию технологий уделено достаточно внимания во всех тех документах системы стратегического планирования, реализацию и учет которых призвана обеспечить энергетическая стратегия.

Наглядным примером служит также и другой схожий по смыслу и получивший довольно широкое распространение в российском нефтегазовом секторе, но не представленный в энергетической стратегии показатель – глубина переработки нефти. В частности, достаточно обратиться к данным за 2020 г. Так, глубина переработки нефти в США составила около 96%, тогда как в России – 84,1%⁴⁶. Столь низкие значения преимущественно обеспечивались за счет показателей ПАО «НК «Роснефть», АО «ННК» и ПАО «Сургутнефтегаз», у которых глубина переработки нефти составила 76,8%, 68,9% и 64,8% соответственно.

Глубина переработки на Куйбышевском, Ачинском, Туапсинском и Комсомольском нефтеперерабатывающих заводах у ПАО «НК «Роснефть» составила 66,2%, 65,6%, 65,4% и 63,1% соответственно. Показатели на уровне ниже среднего для страны фиксировались и у других крупных компаний. В 2020 г. глубина переработки на таких предприятиях, как Новокуйбышевский НПЗ, Сызранский НПЗ, Рязанская нефтеперерабатывающая компания (РНПК), Саратовский НПЗ и Ангарская нефтехимическая компания (АНХК), составила 74,1%, 79%, 74,3%, 80,1% и 82,2% соответственно. Все мощности ПАО «Сургутнефтегаз» сосредоточены в ООО «КИНЕФ»; в АО «ННК» переработка сконцентрирована также на одном предприятии, которым является АО «ННК-Хабаровский НПЗ»⁴⁷.

⁴⁶ Русский мазут завоевывает рынок США.

URL: <https://1prime.ru/energy/20210807/834398814.html>; ТЭК России. Функционирование и развитие. URL: <https://minenergo.gov.ru/system/download-pdf/20322/154189>

⁴⁷ Роснефть. Годовой отчет. 2020.

URL: https://www.rosneft.ru/upload/site1/document_file/a_report_2020.pdf; Сургутнефтегаз. Нефтепереработка. URL: https://www.surgutneftegas.ru/activities/oil_refining/; АО «ННК-Хабаровский НПЗ». URL: <https://www.khab-npz.ru>

Предполагаемое повышение соотношения установленных процессов вторичной и первичной переработки нефти от 0,97 в базовом году до 1 в 2024 г. с последующим наращиванием до 1,2 в 2035 г. тоже является отражением стремления улучшить ситуацию с нефтепереработкой в стране. Необходимо иметь четкое представление о методике определения показателя. Между тем в условиях новых санкций, направленных не только на оказание давления в отношении экспорта сырой нефти, природного газа и нефтепродуктов и призванных ограничить развитие нефтепереработки в стране, проблема отставания заметно обостряется. В таком случае обозначенные показатели в рамках действующей энергетической стратегии явно требуют дополнительной проработки и последующей корректировки.

Следующая группа показателей характеризует газовую отрасль России. Первый индикатор – доля газа, реализуемого по нерегулируемым ценам, в общем объеме поставок. Так как ожидается постепенное завершение поставок газа из России в ЕС путем отказа стран, входящих в это объединение, от заключения новых долгосрочных контрактов, то и прогноз по продажам природного газа по нерегулируемым ценам может серьезно измениться. Но снижение трубопроводного экспорта может потребовать наращивания поставок иными способами, что вызовет необходимость пересмотра индикатора по объему производства сжиженного природного газа в России. Между тем на основе данных по добыче природного газа в мире за 2020 г.⁴⁸ представляется вполне возможным сделать предположение о том, что пересмотр показателя, характеризующего место России в тройке мировых лидеров по экспорту данного энергоносителя, не потребуется.

Новые санкции повлияют и на географическое распределение российского экспорта природного газа, поэтому может также потребоваться корректировка показателя, характеризующего отношение объема добычи газа в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке к базовому уровню добычи в указанных регионах. Вполне закономерно и то, что потребуется пересмотр прогнозных значений показателей пропускной способности экспортных газопроводов в страны Запада и в страны Азиатско-Тихоокеанского региона. В таком случае целесообразно скорректировать планы по газификации субъектов Российской Федерации в сторону ускорения заявленного процесса.

Рассмотрим группу индикаторов реализации энергетической стратегии в нефтегазохимии. Доля импорта в общем объеме потребления

⁴⁸ Statistical Review of World Energy 2021.

URL: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>

крупнотоннажных полимеров на внутреннем рынке ранее затрагивалась при анализе связи документа со стратегией национальной безопасности. Вторым индикатором является часть сырья, которая направляется на нефтегазохимию. Но в условиях новых санкций, когда потребуются серьезное переформатирование потоков добываемых энергоресурсов и преодоление технологического отставания, такие показатели могут подвергнуться существенной корректировке.

В документе предполагается, что доля импорта в общем объеме потребления крупнотоннажных полимеров на внутреннем рынке сначала упадет с 23% в базовом году до 20% в 2024 г., а до 15% значение показателя снизится уже по завершении охватываемого энергетической стратегией периода. Между тем для обладающей крупными запасами нефти и газа России критически важным является отказ от импорта крупнотоннажных полимеров даже при спокойной внешнеполитической обстановке. В условиях действия новых санкций именно развитие нефтегазохимии представляется наиболее целесообразным и востребованным в рамках энергетики направлением деятельности. При переориентации потоков энергоносителей с привычных маршрутов на новые направления часть из них может быть свободно задействована для наращивания мощностей по выпуску товарной продукции в нефтегазохимической отрасли. Введение новых санкций стимулирует ускорение преодоления зависимости от импорта крупнотоннажных полимеров.

Добываемые в России объемы сырой нефти и природного газа позволяют не только отказаться от импорта продукции нефтегазохимии, но и существенно нарастить объемы выпуска. За 2021 г. только корпорация ExxonMobil реализовала 26 332 тыс. метрических т химической продукции преимущественно вне США. В 2020 г. ПАО «НК «Роснефть» выпустило 1 992,9 тыс. т химической продукции; производство основной продукции нефтегазохимии у ПАО «Газпром» составило 1 428,5 тыс. т, тогда как сегмент нефтехимии ПАО «ЛУКОЙЛ» обеспечил 1 228 тыс. т различного вида товаров⁴⁹.

Но тогда требуется определить, куда направлять выпускаемую продукцию, помимо замещения импорта нефтегазохимической продукции. Возникают два вполне очевидных направления. Одно из них – заявляемое во многих

⁴⁹ Exxon Mobil Corporation.

URL: <https://www.sec.gov/ix?doc=/Archives/edgar/data/0000034088/000003408822000011/xom-20211231.htm>; Роснефть. Годовой отчет 2020.

URL: https://www.rosneft.ru/upload/site1/document_file/a_report_2020.pdf; Отчет руководства ПАО «Газпром» за 2020 г. URL: <https://www.gazprom.ru/f/posts/05/118974/2020-mngmnt-report-ru.pdf>; Лукойл Годовой отчет за 2020 год. URL: <https://lukoil.ru/FileSystem/9/549074.pdf>

документах системы стратегического планирования необходимость преодоления технологического отставания России. Следует отметить то, что продукция нефтегазохимии широко применяется в автомобилестроении, строительстве, пищевой промышленности, медицине и фармацевтике, а также в сельском хозяйстве⁵⁰. Упомянутые направления предстоит весьма активно развивать для решения обозначенной задачи.

Масштаб подобной задачи становится очевидным из данных по структуре внешней торговли и внутреннего валового продукта (ВВП) страны. Так, в 2021 г. на долю химической промышленности, в которую входит и продукция нефтегазохимии, в совокупном импорте России приходилось 18,3%, а доля оборудования и транспортных средств достигла 49,2% от стоимости всех импортированных в страну товаров. В то же время суммарный экспорт химической продукции достиг лишь уровня 7,7%, тогда как поставки продукции топливно-энергетического комплекса обеспечили 54,3% поступлений от продажи товаров за рубеж⁵¹.

Представляет интерес такой показатель, как ВВП в расчете на душу населения с учетом паритета покупательской способности. В частности, по итогам 2019 г., когда на экономику не оказывали влияния новые санкции и пандемия, Россия располагалась ближе к первым пятидесяти позициям. Значит, у страны имеется заметный потенциал для последующего роста. Следует отметить, что тогда вся промышленность привнесла примерно 32,3% в общий ВВП России, но доля обрабатывающей промышленности оказалась гораздо скромнее и составила лишь 13% от суммарного показателя за год⁵².

Можно сделать вывод, что основной вклад в формирование соответствующего раздела ВВП в сумме вносят горнодобывающая промышленность и разработка карьеров, снабжение электроэнергией, газом, паром и кондиционированным воздухом, водоснабжение в совокупности с системами канализации, удалением отходов и мерами по восстановлению окружающей среды, а также строительство.

⁵⁰ СИБУР. О компании. URL: <https://www.sibur.ru/ru/about/>

⁵¹ Федеральная таможенная служба. Товарная структура импорта. URL: http://customs.gov.ru/storage/document/document_statistics_file/2022-02/07/WHGX/WEB_UTSA_OB.xlsx; Федеральная таможенная служба. Товарная структура экспорта. URL: https://customs.gov.ru/storage/document/document_statistics_file/2022-02/07/TVyK/WEB_UTSA_OA.xlsx

⁵² GDP per Capita, PPP (Current International \$). URL: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2019&most_recent_value_desc=true&start=1990; Industry (Including Construction), Value Added (% of GDP). URL: https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.TOTL.ZS?end=2019&most_recent_value_desc=true&start=1960

Следует указать, какой вклад в общий показатель по обрабатывающей промышленности вносят химическая промышленность вместе с производством машин и транспортного оборудования. Так, доля химической промышленности достигла всего 9%, а производство машин и транспортного оборудования привнесло лишь 13% в ВВП от обрабатывающего производства⁵³. Следовательно, у России имеется ощутимый задел для наращивания своего ВВП по паритету покупательной способности в расчете на душу населения именно за счет продукции нефтегазохимии, которая не только является самостоятельным товаром, но и широко используется при производстве машин и транспортного оборудования.

Другим направлением является развитие экспорта нефтехимической продукции. Проведенное исследование показывает планируемое долгосрочное повышение вплоть до 2050 г. мирового спроса на продукты нефтегазохимии в первичных формах, что предполагает наращивание доли подобной продукции в совокупном потреблении сырой нефти⁵⁴, а ключевую роль будет играть Азиатско-Тихоокеанский регион, который в условиях новых санкций выглядит наиболее перспективным с позиции развития внешней торговли России. В таком случае представляется возможным не только пересмотреть плановое значение доли направляемого на нефтегазохимию сырья в сторону повышения, но и заменить этот индикатор конкретными показателями по выпуску.

После введения новых санкций требуют серьезного внимания индикаторы, характеризующие международные отношения в сфере энергетики – позиция государства в сформированном на основе индекса трилеммы рейтинге Мирового энергетического совета и доля стран Азиатско-Тихоокеанского региона в совокупном объеме экспорта российских энергетических ресурсов. Между тем Мировой энергетический совет хотя и объединяет большое количество представителей из разных стран, но не относится к специализированным учреждениям под эгидой ООН, а состоит из двух отдельных юридических лиц, которые являются британскими компаниями, зарегистрированными в соответствии с законодательством Англии и Уэльса.

⁵³ Chemicals (% of Value Added in Manufacturing).

URL: [https://data.worldbank.org/indicator/NV.MNF.CHEM.ZS.UN?](https://data.worldbank.org/indicator/NV.MNF.CHEM.ZS.UN?end=2019&most_recent_value_desc=true&start=1963)

[end=2019&most_recent_value_desc=true&start=1963](https://data.worldbank.org/indicator/NV.MNF.MTRN.ZS.UN?end=2019&most_recent_value_desc=true&start=1963); Machinery and Transport Equipment (% of Value Added in Manufacturing). URL: [https://data.worldbank.org/indicator/NV.MNF.MTRN.ZS.UN?](https://data.worldbank.org/indicator/NV.MNF.MTRN.ZS.UN?end=2019&most_recent_value_desc=true&start=1963)

⁵⁴ The Future of Petrochemicals towards More Sustainable Plastics and Fertilisers.

URL: [https://iea.blob.core.windows.net/assets/bee4ef3a-8876-4566-98cf-7a130c013805/](https://iea.blob.core.windows.net/assets/bee4ef3a-8876-4566-98cf-7a130c013805/The_Future_of_Petrochemicals.pdf)
The_Future_of_Petrochemicals.pdf

Вместе с тем использование в качестве показателей реализации энергетической стратегии индикаторов из рейтингов компаний зарубежных стран представляется некорректным для суверенного государства. Принимая во внимание то, что Мировой энергетический совет находится в юрисдикции одной из тех стран, которые принимали активное участие в организации давления на Россию посредством утверждения нового пакета санкций, использование подобного рода показателей в стратегии представляется неуместным, так как рейтинг может стать одним из инструментов политики. От дальнейшего использования этих индикаторов в рамках энергетической стратегии целесообразно отказаться.

Пересмотра требует и показатель доли стран Азиатско-Тихоокеанского региона в совокупном объеме экспорта российских энергетических ресурсов. Напрашивается его корректировка в сторону увеличения, так как именно страны обозначенного региона, особенно Индия и Китай, способны стать основными маршрутами для перенаправления экспорта российских энергоресурсов. Важно также понимать, что представляет собой Азиатско-Тихоокеанский регион в трактовке энергетической стратегии в силу существования определенных разночтений при отнесении того или иного государства к упомянутой группировке стран.

Новые санкции в отношении России в той или иной степени затрагивают ряд важнейших показателей реализации энергетической стратегии страны, характеризующих нефтяную и газовую отрасли, нефтегазохимию, а также международные отношения в сфере энергетики. Возможные последствия от введения таких ограничений могут потребовать пересмотра значений плановых индикаторов в рамках обозначенных групп. Выявлено, что некоторые показатели требуют определенного уточнения формулировок. Значит, новые санкции являются серьезным поводом для пересмотра текущей энергетической стратегии.

Выводы

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов в отношении текущей ситуации и перспектив развития российской энергетики в свете новых санкций, а также в отношении актуальности системы стратегического планирования для трансформации обозначенного сектора экономики государства. Энергетическая стратегия содержит указание на задачи и ключевые меры по развитию энергетики в стране, а также на показатели, учитываемые при оценке реализации документа. Но определенные нюансы просматриваются уже при анализе взаимосвязи

энергетической стратегии с прочими документами системы стратегического планирования.

В энергетической стратегии пристальное внимание уделяется Указу № 204, который не являлся одним из периодически корректируемых компонентов системы стратегического планирования и утратил силу через полтора месяца после утверждения документа. Часть национальных целей и задач энергетической стратегии изначально ориентирована на изданный позднее Указ № 474, не упомянутый в документе. Но имеются и целевые ориентиры, не названные в рассматриваемых законодательных актах, хотя и отраженные в энергетической стратегии страны. Не очевидна и взаимосвязь между целевыми ориентирами и показателями реализации стратегии. Серьезной корректировке за время действия новой энергетической стратегии подверглось и увязанное с Указом № 204 распоряжение № 2101-р.

За время действия документа претерпели изменение стратегии национальной безопасности и научно-технологического развития, тогда как стратегический прогноз в итоге не был утвержден. Вместе с тем в энергетической стратегии в явном виде не содержится указание на учет прогноза социально-экономического развития на период до 2024 г. Целесообразно произвести корректировку некоторых целевых показателей. Установлено также несоответствие прогнозных величин, указанных в энергетической стратегии и прочих документах, составляющих единую систему стратегического планирования в стране.

С точки зрения перспектив долговременного развития энергетическая стратегия носит сугубо формальный характер, поэтому весьма сомнительной представляется и возможность ее использования как «настоящего» рабочего документа. Важно отметить и декларативность содержащегося в энергетической стратегии заявления об обеспечении реализации положений некоторых стратегических документов. Подобное утверждение также справедливо и в отношении положения об учете других документов системы стратегического планирования при разработке действующей энергетической стратегии, поэтому вполне закономерным представляется интерес к действенности функционирующей в стране системы стратегического планирования.

Новые санкции в отношении России способны заметно сказаться на плановых значениях ряда ключевых показателей реализации энергетической стратегии – индикаторов, связанных с нефтяной и газовой отраслью, нефтегазохимией, международной политикой в сфере энергетики, что потребует осуществить их пересмотр. Особого внимания требуют

показатели, относящиеся к преодолению технологического отставания страны. Определена необходимость пояснения и корректировки части показателей. Следовательно, новые санкции являются веской причиной для переосмысливания формата энергетической стратегии.

Список литературы

1. Рубан Л.С. Все, что сбылось и не сбылось. Прогнозы развития ТЭК России в Энергетических стратегиях РФ до 2020 г., до 2030 г., проекте ЭС до 2035 г. и экспертных оценках // *Бурение и нефть*. 2017. № 11. С. 4–17. URL: <https://burneft.ru/archive/issues/2017-11/4>
2. Калугин П.В. Энергетическая стратегия России и перспективы формирования единого рынка нефти и нефтепродуктов ЕАЭС // *Инновации и инвестиции*. 2018. № 2. С. 99–102. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/energeticheskaya-strategiya-rossii-i-perspektivy-formirovaniya-edinogo-rynka-nefti-i-nefteproduktov-eaes/viewer>
3. Погостинская Н.Н., Погостинский Ю.А. Модель интегральной оценки результативности энергетической стратегии России // *Ученые записки Международного банковского института*. 2017. № 19. С. 26–36.
4. Молчанов Г.А. Анализ перспектив экономического развития угольной отрасли в соответствии с целевыми установками энергетической стратегии Российской Федерации // *Вестник университета*. 2018. № 2. С. 70–77. URL: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2018-2-70-77>
5. Макарова Ю.В. Энергетическая стратегия России в области экспорта нефти и газа: фактор избыточных транспортировочных мощностей // *Региональная экономика: теория и практика*. 2018. Т. 16. Вып. 4. С. 695–710. URL: <https://doi.org/10.24891/re.16.4.695>
6. Голобоков А.С. Российская энергетическая стратегия и новые формы энергетического сотрудничества России и Китая на Дальнем Востоке // *Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса*. 2018. Т. 10. № 4. С. 7–16. URL: <https://doi.org/10.24866/VVSU/2073-3984/2018-4/007-016>
7. Гутман С.С., Зайцева А.А. Комплекс индикаторов оценки реализации стратегии энергетической безопасности РФ в контексте достижения ЦУР // *Научный вестник Южного института менеджмента*. 2020. № 2. С. 5–11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kompleks-indikatorov-otsenki->

realizatsii-strategii-energeticheskoy-bezopasnosti-rf-v-kontekste-dostizheniya-tsur/viewer

8. Пленкина В.В., Ленкова О.В. Транспортно-логистические аспекты энергетической стратегии // Московский экономический журнал. 2019. № 11. URL: <https://doi.org/10.24411/2413-046X-2019-10151>
9. Никоноров С.М., Ен Ю.М. Энергетические стратегии России, Китая, Южной Кореи, Японии в контексте выстраивания устойчивых партнерских отношений // Проблемы современной экономики. 2021. № 3. С. 26–29. URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=7137>
10. Томова А.Б., Оздоева А.Х. Нефть и газ в новой энергетической стратегии Российской Федерации – 2035 // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2021. № 2. С. 5–10.
11. Лобов Д.С. Оценка инвестиционной и патентной активности отечественных и зарубежных нефтегазовых, нефтехимических компаний в рамках реализации энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года // Друкеровский Вестник. 2020. № 5. С. 137–150. URL: <https://doi.org/10.17213/2312-6469-2020-5-137-150>

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

KEY APPROACHES TO THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL DEVELOPMENT PRIORITIES AND AREAS OF STRUCTURAL MODERNIZATION IN THE ENERGY SECTOR

Oleg V. SHIMKO

Center for Innovative Economics and Industrial Policy,
Institute of Economics of Russian Academy of Sciences (IE RAS),
Moscow, Russian Federation
shima_ne@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-0779-7097>

Article history:

Article No. 376/2022
Received 4 Aug 2022
Received in revised form 16 Sept 2022
Accepted 8 Oct 2022
Available online 15 November 2022

JEL classification:

E65, F51, F63, O25, Q47

Keywords: energy engineering, strategic planning, sanctions, upstream, refining

Abstract

Subject. This article considers and discusses the documents of strategic planning in the energy sector.

Objectives. The article aims to assess the relevance of the strategic planning system for the transformation of the energy sector of the Russian economy.

Methods. For the study, I used the methods of comparative analysis and generalization.

Results. The article reveals the need to adjust the country's current energy strategy.

Conclusions. New sanctions of Western countries against Russia can have a significant impact on the planned values of a number of key indicators of the energy strategy and the energy sector's development.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2022

Please cite this article as: Shimko O.V. Key Approaches to the Implementation of National Development Priorities and Areas of Structural Modernization in the Energy Sector. *National Interests: Priorities and Security*, 2022, vol. 18, iss. 11, pp. 2187–2226.
<https://doi.org/10.24891/ni.18.11.2187>

References

1. Ruban L.S. [All that's true and not true. Prognosis of the Russian fuel and energy complex in the Energy strategies of the Russian Federation up to 2020, to 2030, the draft ES up to 2035 and expert estimations]. *Burenie i neft'* = *Drilling and Oil*, 2017, no. 11, pp. 4–17.
URL: <https://burneft.ru/archive/issues/2017-11/4> (In Russ.)
2. Kalugin P.V. [Russia's energy strategy and the prospects of forming a common market of oil and oil products of the EAEU]. *Innovatsii i investitsii* = *Innovation & Investment*, 2018, no. 2, pp. 99–102.

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/energeticheskaya-strategiya-rossii-i-perspektivy-formirovaniya-edinogo-rynka-nefti-i-nefteproduktov-eaes/viewer>
(In Russ.)

3. Pogostinskaya N.N., Pogostinskii Yu.A. [Estimation of stability of development of Russia's energy system]. *Uchenye zapiski Mezhdunarodnogo bankovskogo instituta = Proceedings of the International Banking Institute*, 2017, no. 19, pp. 26–36. (In Russ.)
4. Molchanov G. [Analysis of prospects of economic development of the coal industry in accordance with the targets of the energy strategy of the Russian Federation]. *Vestnik Universiteta*, 2018, no. 2, pp. 70–77. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2018-2-70-77>
5. Makarova Yu.V. [Energy strategy of Russia in oil and gas export: The factor of excess transport capacity]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2018, vol. 16, iss. 4, pp. 695–710. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.24891/re.16.4.695>
6. Golobokov A.S. [Russian energy strategy and new forms of Russian-Chinese energy cooperation on the Far East]. *Territoriya novykh vozmozhnostei. Vestnik Vladivostokskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i servisa = Territory of New Opportunities. The Herald of Vladivostok State University of Economics and Service*, 2018, vol. 10, iss. 4, pp. 7–16. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24866/VVSU/2073-3984/2018-4/007-016>
7. Gutman S.S., Zaytseva A.A. [A set of indicators for evaluating the implementation of the Russian energy security strategy in the context of achieving the SDGS]. *Nauchnyi vestnik Yuzhnogo instituta menedzhmenta = Scientific Bulletin of the Southern Institute of Management*, 2020, no. 2, pp. 5–11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kompleks-indikatorov-otsenki-realizatsii-strategii-energeticheskoy-bezopasnosti-rf-v-kontekste-dostizheniya-tsur/viewer> (In Russ.)
8. Plenkina V.V., Lenkova O.V. [Transport and logistic aspects of energy strategy]. *Moskovskii ekonomicheskii zhurnal*, 2019, no. 11. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24411/2413-046X-2019-10151>
9. Nikonorov S.M., Yoon Y. [Energy strategies of Russia, China, South Korea and Japan in the context of sustainable partnership relations]. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of Modern Economics*, 2021, no. 3, pp. 26–29. URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=7137> (In Russ.)

10. Tomova A.B., Ozdoeva A.Kh. [Oil and gas in the new energy strategy of the Russian Federation – 2035]. *Problemy ekonomiki i upravleniya neftegazovym kompleksom = Problems of Economics and Management of Oil and Gas Complex*, 2021, no. 2, pp. 5–10. (In Russ.)
11. Lobov D.S. [Measuring oil and gas corporations' investment and patent activities according to the energy strategy 2035 of the Russian Federation]. *Drukerovskij Vestnik*, 2020, no. 5, pp. 137–150. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.17213/2312-6469-2020-5-137-150>

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.