

pISSN 2073-2872
eISSN 2311-875X

Вызовы глобализации и их последствия

ВОЗМОЖНОСТЬ УСКОРЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И СТРУКТУРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ В УСЛОВИЯХ САНКЦИЙ. ЧАСТЬ 3

Олег Владимирович ШИМКО

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник сектора энергетической политики,
Центра 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. № 221/2023
Получена 22.05.2023
Получена в
доработанном виде
28.07.2023
Одобрена 09.08.2023
Доступна онлайн
18.09.2023

Специальность: 5.2.3

УДК 338.246.2

JEL: E65, F51, F63, O25,
Q47

Ключевые слова:

система стратегического
планирования,
энергетика, санкции,
технологическое
отставание,
национальные
цели развития

Аннотация

Предмет. Развитие системы стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях в России.

Цели. Анализ взаимосвязи документов системы стратегического планирования, определение путей трансформации энергетического сектора в условиях действия экономических санкций.

Методология. Применены общенаучные методы исследования.

Результаты. Определено, что в законодательстве о стратегическом планировании отсутствуют жесткие требования в отношении механизма связи, который должен обеспечивать взаимодействие различных документов. Объединение документов стратегического планирования в систему носит формальный характер, что не способствует преодолению последствий от введения новых прямых и косвенных санкций против энергетического сектора.

Выводы. Необходима трансформация действующей в России системы стратегического планирования.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2023

Для цитирования: Шимко О.В. Возможность ускорения экономического роста и структурной модернизации в сфере энергетики в условиях санкций. Часть 3 // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2023. – Т. 19, № 9. – С. 1740 – 1798.

<https://doi.org/10.24891/ni.19.9.1740>

Перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016

В Перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016 включены 25 пунктов, но лишь один из них затрагивает стратегическое планирование¹. В соответствии с ним Правительству поручено утвердить в рамках направления стратегического развития Российской Федерации «Экология» ряд приоритетных проектов. Таковые должны быть направлены на сохранение и предотвращение загрязнения центральной экологической зоны Байкальской природной территории, озера Байкал, реки Волги, Терлецкого озера, а также на экологическое развитие указанных природных объектов и обеспечение соблюдения требований в области охраны окружающей среды.

Перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 03.12.2015

В Перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 03.12.2015 включены 32 пункта, из которых три можно отнести к стратегическому планированию². В документе затронуты две государственных программы, одна из которых – «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», уделено внимание развитию сельского хозяйства и регулированию рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в период 2013–2020 гг. Правительству страны поручено обеспечить поддержку экспорта и утвердить ориентировочные показатели роста объема несырьевого экспорта.

В государственную программу «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» требовалось включить мероприятия, направленные на комплексное развитие г. Комсомольск-на-Амуре. Финансирование обозначенных мероприятий следует обеспечить за счет перераспределения ресурсов. Правительству Российской Федерации также было поручено представить предложения по созданию проектного офиса с целью сопровождения наиболее значимых социально-экономических проектов.

¹ Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 01.12.2016. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53425>

² Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 03.12.2015. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50899>

Перечень поручений по реализации Послания Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 04.12.2014

Перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 04.12.2014 включает 35 позиций, из которых одна относится к стратегическому планированию³. Правительству Российской Федерации поручалось принять решение о продлении срока действия государственной программы «Доступная среда»⁴ до 2020 г., предусмотрев ряд мер, среди которых формирование современной отрасли по производству товаров для лиц с ограниченными возможностями по здоровью, в том числе технических средств реабилитации; решение проблем, связанных с трудоустройством инвалидов и получением ими образования с образованием; формирование безбарьерной среды.

За обозначенный период в Перечни поручений Президента Российской Федерации включались различные документы системы стратегического планирования федерального уровня, которые в основном касались государственных программ. Следовательно, все прочие компоненты системы могли существовать еще до утверждения федерального закона о стратегическом планировании – подобное объяснение закономерно напрашивается из-за наличия действующей Стратегии национальной безопасности. Но некоторые компоненты вполне могут и отсутствовать в рамках функционирующей по факту системы, а потому требуется проведение детального анализа.

Стратегия социально-экономического развития

Несмотря на отсутствие Стратегии социально-экономического развития в перечне действующих компонентов системы стратегического планирования, данный документ заслуживает определенного внимания. Связано это с тем, что Министерство экономического развития Российской Федерации подготовило ряд инициатив, предназначенных для включения в Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г.⁵. Но далее работа по созданию документа пока не продвинулась.

³ Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 04.12.2014. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/47182>

⁴ Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда». URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/3/0?ysclid=lm0ry3vh0335187589>

⁵ Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/?ysclid=lm0rzeba489618389>

Стратегия национальной безопасности

В случае со Стратегией национальной безопасности необходимо отметить, что до действовавшего с 31 декабря 2015 г. варианта⁶ существовал другой документ, который вступил в силу с 12 мая 2009 г. в соответствии с Указом Президента России № 537⁷ и затрагивал период до 2020 г. Закономерно, что в отдельных перечнях поручений Президента Российской Федерации не упоминается периодически обновляемая Стратегия национальной безопасности страны. Действующий документ направлен на отстаивание ряда национальных интересов, которые в дальнейшем выступают в роли своеобразного базиса при формировании целей обеспечения национальной безопасности государства.

Перечень национальных интересов включает:

- сбережение народа России;
- развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан;
- защиту конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности, укрепление обороны страны;
- поддержание гражданского мира и согласия в стране;
- укрепление законности, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности от противоправных посягательств;
- развитие механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;
- развитие безопасного информационного пространства;
- защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия;
- устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе;

⁶ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683). URL: <https://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-31122015-n-683/?ysclid=lm6xta1zq6371594567>

⁷ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/95521/?ysclid=lm6xvrapp0621958737>

- охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов, рациональное природопользование и адаптация к изменениям климата;
- укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России;
- поддержание стратегической стабильности, укрепление мира и безопасности, а также правовых основ международных отношений.

Обеспечение и защиту национальных интересов в стратегии предполагается осуществлять путем концентрации усилий и ресурсов на реализации стратегических национальных приоритетов, к которым относятся:

- сбережение народа и развитие человеческого потенциала;
- оборона страны, государственная и общественная безопасность;
- информационная безопасность;
- экономическая безопасность;
- научно-технологическое развитие;
- экологическая безопасность и рациональное природопользование;
- защита традиционных духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти;
- стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество.

В рамках каждого из перечисленных стратегических национальных приоритетов указаны цели государственной политики. Так, в сфере сбережения народа и развития человеческого потенциала ими стали устойчивый естественный рост численности и повышение качества жизни населения, укрепление здоровья граждан, сокращение бедности, снижение уровня социального и имущественного неравенства, повышение уровня образования, воспитание гармонично развитого и социально ответственного гражданина. Одной из задач значится создание комфортной среды для проживания во всех населенных пунктах, развитие их транспортной и энергетической инфраструктуры. Цели в области обороны – создание условий для мирного социально-экономического развития и обеспечение военной безопасности страны.

По такому направлению, как обеспечение государственной и общественной безопасности, представлен внушительный список целей:

- защита конституционного строя;
- обеспечение суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности;
- защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- укрепление гражданского мира и согласия, политической и социальной стабильности в обществе;
- совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;
- укрепление законности и правопорядка, искоренение коррупции;
- защита граждан и всех форм собственности;
- защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей от противоправных посягательств;
- защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Одной из задач в рамках направления является повышение уровня антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, объектов жизнеобеспечения населения, организаций оборонно-промышленного, атомного энергопромышленного, ядерного оружейного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов.

По информационной безопасности целью установлено укрепление суверенитета страны в информационном пространстве. Цели обеспечения экономической безопасности – укрепление экономического суверенитета страны, повышение конкурентоспособности экономики и устойчивости страны к воздействию внешних и внутренних угроз, создание условий для экономического роста, темпы которого будут выше мировых.

С энергетикой связаны несколько задач – укрепление достигнутых страной лидирующих позиций и конкурентных преимуществ в атомном энергопромышленном комплексе, интенсивное технологическое обновление

базовых секторов экономики, обеспечение энергетической безопасности страны, в том числе устойчивого тепло- и энергоснабжения населения и субъектов национальной экономики, повышение энергетической эффективности экономики и эффективности государственного управления в топливно-энергетическом комплексе. Предусмотрено развитие технологий получения электроэнергии из возобновляемых и альтернативных источников, развитие низкоуглеродной энергетики и энергетической инфраструктуры целом, без которой невозможен рост экономики страны.

В то же время целями научно-технологического развития заявлены обеспечение технологической независимости и конкурентоспособности страны, реализация стратегических национальных приоритетов. В числе задач фигурирует развитие перспективных высоких технологий в области энергетики. В сфере экологической безопасности и рационального природопользования в качестве целей заявлены: обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека; сохранение и восстановление природной среды; сбалансированное природопользование; смягчение негативных последствий изменения климата.

Защита традиционных духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти подразумевает укрепление единства народов страны на основе общероссийской гражданской идентичности, сохранение исконных общечеловеческих принципов, а также общественно значимых ориентиров социального развития. В контексте стратегической стабильности и взаимовыгодного международного сотрудничества целями стали создание благоприятных условий для устойчивого социально-экономического развития, укрепление национальной безопасности, упрочение позиций России как одного из влиятельных центров современного мира.

Заявленные цели вполне соотносятся с национальными интересами. Однако цели по защите конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности, укреплению обороны страны рассматриваются с точки зрения государственной и общественной безопасности. Закрепленная в стратегии градация целей представляется избыточной.

Достижение каждой из целей предполагается обеспечивать посредством решения широкого перечня задач, однако стратегия не содержит целевых показателей. В тексте документа заявлено, что контроль реализации стратегии проводится на базе определяемых Президентом России показателей состояния национальной безопасности. Результаты контроля

следует отражать в ежегодном докладе Секретаря Совета Безопасности Президенту России о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению. Но сведения о подобных докладах в открытом доступе не представлены, что не позволяет проанализировать ход реализации самой стратегии. Следовательно, и в данном случае не представляется возможным оценить соблюдение в стратегии принципов сбалансированности, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей и соответствия им показателей.

Стратегия экологической безопасности

Стратегия экологической безопасности утверждена Президентом Российской Федерации в соответствии с Указом № 176 от 19.04.2017 и подготовлена на период до 2025 г.⁸. Документ пришел на смену Государственной стратегии по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, которая действовала еще с 4 февраля 1994 г. на основании Указа № 236. Действующая стратегия также относится к документам стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности страны. Документ призван определять основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в обозначенной сфере.

Целью заявлено сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. В документе приведены задачи, решение которых будет способствовать достижению этой цели:

- предотвращение загрязнения поверхностных и подземных вод, повышение качества воды в загрязненных водных объектах, восстановление водных экосистем;
- предотвращение дальнейшего загрязнения и уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах и иных населенных пунктах;
- эффективное использование природных ресурсов, повышение уровня утилизации отходов производства и потребления;

⁸ Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41879>

- ликвидация накопленного вреда окружающей среде, предотвращение деградации земель и почв, сохранение биологического разнообразия, экосистем суши и моря;
- смягчение негативных последствий воздействия изменений климата на компоненты природной среды.

Для столь обширного списка задач в стратегии обозначены перечни приоритетных направлений и основных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности. В документе содержится и реестр основных целевых индикаторов состояния экологической безопасности:

- не соответствующая экологическим нормативам доля территории в общей площади страны;
- совокупная численность населения, проживающего на территориях, где состояние окружающей среды не соответствует нормативам по качеству;
- долю населения, проживающего на территориях с не соответствующим санитарным нормам качеством питьевой воды, в общей численности населения;
- соотношение объема выбросов парниковых газов в текущем году с объемом указанных выбросов в 1990 г.;
- объемы образованных отходов по каждому из пяти классов опасности на единицу валового внутреннего продукта;
- доли утилизированных и обезвреженных отходов в суммарном объеме по каждому из пяти классов опасности;
- доля ликвидированных объектов накопленного вреда окружающей среде в их общем объеме, доля нарушенных земель, особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения и занятых лесами пространств в совокупной площади страны.

Однако целевые ориентиры на 2024 и 2035 гг. по каждому из показателей в тексте стратегии не представлены. В перечне отсутствуют целевые индикаторы по сохранению биологического разнообразия, экосистем суши и моря, смягчению негативных последствий воздействия изменений климата на компоненты природной среды, поэтому и в данном случае невозможно в полной мере определить возможность соблюдения всех

установленных законом принципов системы стратегического планирования [1–13].

Стратегия экономической безопасности

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации утверждена 13 мая 2017 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 208⁹. Ранее (с 29 апреля 1996 г.) действовала Государственная стратегия экономической безопасности. В Стратегии обозначены вызовы и угрозы экономической безопасности, а также цели и задачи государственной политики в этой сфере.

Цели государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности связаны с укреплением экономического суверенитета страны и повышением устойчивости экономики к воздействию внешних и внутренних вызовов и угроз, с обеспечением экономического роста, поддержанием на мировом уровне научно-технического потенциала развития и повышением конкурентоспособности экономики. Важное значение имеют такие цели, как:

- поддержание потенциала отечественного оборонно-промышленного комплекса на уровне, необходимом для решения задач военно-экономического обеспечения обороны страны;
- повышение уровня и улучшение качества жизни населения.

В стратегии обозначены основные направления реализации заявленных целей:

- развитие системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики;
- обеспечение устойчивого роста реального сектора экономики, повышение производительности труда, ресурсо- и энергоэффективности производственных процессов;
- комплексное развитие энергетической инфраструктуры;
- внедрение перспективных энергоэффективных технологий;

⁹ Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/?ysclid=lm6xm7ybza874600311>

- повышение эффективности переработки энергоресурсов и диверсификация направлений их экспорта с учетом мировых тенденций перехода на низкоуглеродную экономику;
- создание экономических условий для разработки и внедрения современных технологий;
- стимулирование инновационного развития и совершенствование нормативно-правовой базы;
- устойчивое развитие национальной финансовой системы;
- сбалансированное пространственное и региональное развитие;
- укрепление единства экономического пространства страны;
- повышение эффективности внешнеэкономического сотрудничества и реализация конкурентных преимуществ экспортно-ориентированных секторов экономики;
- обеспечение безопасности экономической деятельности и развитие человеческого потенциала;
- противодействие деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, направленной на нанесение ущерба стратегически важным отраслям национальной экономики, среди которых – топливно-энергетический комплекс.

Данный документ характеризуется и обширным перечнем тех целевых показателей экономической безопасности, в число которых входят:

- индекс физического объема ВВП;
- ВВП в расчете на душу населения;
- доля страны в мировом ВВП;
- доля инвестиций в основной капитал в ВВП;
- энергоемкость ВВП;
- доля высокотехнологичной и наукоемкой продукции в ВВП.

Среди целевых показателей – степень износа основных фондов, индексы промышленного производства и денежной массы (агрегат M2), уровень

инфляции, внешний и внутренний государственный долг, задолженность муниципалитетов, чистый ввоз или вывоз капитала, уровень экономической интеграции субъектов Российской Федерации, коэффициент напряженности на рынке труда, доля инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства в совокупном объеме вложений в основной капитал.

Важными целевыми показателями выступают дефицит федерального бюджета, в том числе и по тем статьям, которая не относится к нефтегазовому сектору, дефицит консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации, отношение золотовалютных резервов государства к объему импорта товаров и услуг, индексы физического объема экспорта и импорта, сальдо торгового баланса, доли машин, оборудования и транспортных средств в общем объеме несырьевого экспорта и всего импорта.

В документе представлены также демографические показатели (доля населения трудоспособного возраста в общей его численности, численность граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума). В стратегии закреплены такие экономические показатели, как индекс производства по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых», доля прироста запасов полезных ископаемых (по стратегическим видам полезных ископаемых) в общем объеме погашенных в недрах запасов, баланс производства и потребления энергоресурсов в расчете на душу населения.

В число целевых индикаторов включены индекс предпринимательской уверенности предприятий обрабатывающих производств, доля инновационных товаров, работ и услуг в общем объеме их экспорта для предприятий промышленного производства, доля продовольственных товаров в общем объеме импорта товарных ресурсов, оборот розничной торговли.

Представлены и такие показатели, как распределение численности занятых в экономике по уровню образования, децильный коэффициент, доля работников с заработной платой ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения страны. Замыкает список целевых показателей такой индикатор уровень преступности в сфере экономики. Несмотря на обилие показателей, в тексте документа не обозначены целевые ориентиры, поэтому возможность соблюдения принципов системы стратегического планирования представляется сомнительной.

Доктрина энергетической безопасности

Доктрина энергетической безопасности утверждена Указом Президента России № 216 от 13.05.2019¹⁰ и относится к категории документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности федерального уровня. Энергетическая безопасность представляет собой такое состояние защищенности экономики и населения страны от угроз национальной безопасности в сфере энергетики, когда обеспечивается выполнение предусмотренных законодательством требований к топливоснабжению и энергоснабжению потребителей, а также выполнение экспортных контрактов и международных обязательств государства.

Основу данной доктрины составляют стратегии национальной безопасности, экономической безопасности на период до 2030 г., научно-технологического развития и такой важный документ, как «Основы государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу». Действительно, в ранее рассмотренной Стратегии национальной безопасности затрагиваются те аспекты, которые затем конкретизируются и развиваются уже в рамках Доктрины энергетической безопасности. В частности, следует упомянуть о таком стратегическом приоритете, как обеспечение экономической безопасности страны что требует решения задач, связанных с теплоснабжением и энергоснабжением населения и субъектов национальной экономики. Необходимо также повышение эффективности государственного управления в топливно-энергетическом комплексе (ТЭК).

Целью в доктрине заявлено поддержание защищенности экономики и населения государства от угроз энергетической безопасности на том уровне, который соответствует требованиям законодательства по воспроизводству минерально-сырьевой базы, надежному и устойчивому обеспечению потребителей энергоресурсами стандартного качества и услугами, по формированию запасов продукции организаций топливно-энергетического комплекса в государственном материальном резерве и поддержанию его на необходимом уровне. Указано на необходимость обеспечения технической доступности инфраструктуры топливно-энергетического комплекса для различных групп потребителей и на возможность оказания им услуг в сфере энергетики.

¹⁰ Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2019 № 216). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44252>

Предусмотрено регулирование цен и тарифов на продукцию организаций ТЭК, осуществление инвестиционной деятельности в сфере энергетики, обеспечение защиты прав инвесторов, повышение энергетической эффективности. Установлена необходимость в контроле иностранных инвестиций в российские организации ТЭК, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, в осуществлении антимонопольного регулирования и развитии организованной и биржевой торговли продукцией организаций ТЭК.

К другим целям, закрепленным в доктрине, относятся:

- обеспечение антитеррористической защищенности и безопасности инфраструктуры и объектов ТЭК, в том числе в условиях чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение защищенности критической информационной инфраструктуры объектов ТЭК;
- осуществление экспорта продукции, технологий и услуг организаций ТЭК;
- ограничение отрицательного воздействия на окружающую среду и обеспечение экологической безопасности хозяйственной деятельности организаций ТЭК;
- защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, возникающих на объектах ТЭК;
- применение российских технологий, оборудования, материалов, программного обеспечения при реализации инвестиционных проектов в отраслях ТЭК на территории страны.

В доктрине выделяются и несколько ключевых направлений деятельности по обеспечению энергетической безопасности страны:

- совершенствование государственного управления в области обеспечения энергетической безопасности;
- поддержание минерально-сырьевой базы ТЭК и основных производственных фондов организаций ТЭК на уровне, необходимом для обеспечения энергетической безопасности;

- совершенствование территориально-производственной структуры ТЭК с учетом необходимости укрепления единства экономического пространства;
- обеспечение международно-правовой защиты интересов российских организаций ТЭК и энергомашиностроения, поддержка экспорта их продукции, технологий и услуг;
- обеспечение технологической независимости ТЭК и повышение его конкурентоспособности.

Стоит отметить, что по каждому из обозначенных направлений в доктрине перечислен ряд задач. Более того, в документе заявлено о создании системы управления рисками в области энергетической безопасности. Среди задач такой системы указаны мониторинг, оценка и прогнозирование, в том числе в долгосрочной перспективе, состояния энергетической безопасности. Несмотря на внушительный перечень задач, в доктрине отсутствуют целевые индикаторы, а порядок создания и функционирования системы, показатели состояния энергетической безопасности и критерии оценки определяет Правительство Российской Федерации.

Между тем в документе заявлено, что уже при разработке Энергетической стратегии надлежит конкретизировать и развивать положения настоящей доктрины. Таким образом, что в рамках Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации не представляется возможным оценить соблюдение принципов сбалансированности, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, а также соответствия им показателей.

Стратегия научно-технологического развития

Утвержденная Указом Президента России от 01.12.2016 № 642 Стратегия научно-технологического развития также не обозначена в охваченных исследованием перечнях поручений, хотя данный документ появился впервые. Примечательно и то, что Стратегия научно-технологического развития до сих пор серьезно не корректировалась. Важно указать то, что федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹¹ не регулируются период действия и периодичность обновления документа, однако уже более года действует новый вариант

¹¹ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/?ysclid=llpr0ycbsc292302884

Стратегии национальной безопасности. Между тем определенные изменения в Стратегию научно-технологического развития вносились согласно Указу Президента России от 15.03.2021 № 143. Указ призван обеспечить создание Комиссии по научно-технологическому развитию Российской Федерации в качестве постоянно действующего органа при Правительстве Российской Федерации, что нашло свое отражение и в стратегии, где обозначены виды проектов и программ, которые входят в сферу деятельности комиссии.

В документе энергетика упоминается при перечислении наиболее значимых с точки зрения научно-технологического развития всей страны больших вызовов. Так, один из них – качественное изменение характера глобальных и локальных энергетических систем, рост значимости энерговооруженности экономики и наращивание объема выработки и сохранения энергии, передачи и использования таковой. Энергетика фигурирует и при характеристике приоритетов научно-технологического развития страны. В числе прочих направлений – переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике, повышение эффективности добычи и глубокой переработки углеводородного сырья, формирование новых источников, способов транспортировки и хранения энергии.

В качестве цели научно-технологического развития заявлено обеспечение независимости и конкурентоспособности государства посредством создания эффективной системы наращивания и наиболее полного использования интеллектуального потенциала нации. Между тем в соответствии с федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» обозначенная стратегия призвана определять цели как фактор социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. В данном случае внимания требует предыдущий вариант Стратегии национальной безопасности, который мог быть основой для исследуемого документа.

Обозначенная версия стратегии содержала стратегические цели обеспечения национальной безопасности. Одной из заявленных целей стало развитие системы научных, проектных и научно-технологических организаций, способной обеспечить модернизацию национальной экономики, реализацию конкурентных преимуществ, оборону страны, государственную и общественную безопасность, а также формирование научно-технических заделов на перспективу. Второй целью являлось повышение социальной мобильности, качества общего, профессионального и высшего образования, его доступности для всех категорий граждан, а также развитие фундаментальных научных исследований. Но в уже охваченных

исследованием перечнях поручений и в более ранних вариантах подобных документов еще с 2008 г. цели социально-экономического развития по научно-технологическому направлению не были обозначены. Тем не менее цель анализируемого документа вполне соотносится с тем, что заявлено в Стратегии национальной безопасности страны.

В Стратегии научно-технологического развития сформулированы пять задач, решение которых призвано способствовать достижению поставленной цели. Первой задачей обозначено создание возможности для выявления талантливой молодежи и построения успешной карьеры в области науки, технологий и инноваций, то есть развитие интеллектуального потенциала. Далее значится обеспечение условий для проведения исследований и разработок, соответствующих современным принципам организации научной, научно-технической, инновационной деятельности и лучшим российским и мировым практикам. В документе имеется пункт о формировании эффективной системы коммуникации в области науки, технологий и инноваций с обеспечением повышения восприимчивости экономики и общества к инновациям и созданием условий для развития наукоемкого бизнеса.

Создание эффективной современной системы управления в области науки, технологий и инноваций должно обеспечить повышение инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок, а также эффективности капиталовложений в указанную сферу. Важными параметрами являются результативность и востребованность исследований и разработок. Заключительной задачей стало формирование модели международного научно-технического сотрудничества и международной интеграции в области исследований и технологического развития, позволяющей защитить государственные интересы в условиях интернационализации науки и повысить эффективность российской науки.

Стратегия подразумевает несколько этапов, но в документе выделены лишь два из них. Первый этап, для которого разработан план мероприятий, охватывает период 2017–2019 гг. Но для второго этапа (2020–2025 гг.) в публичной сфере все ограничивается только представлением проекта документа, а сведения о публикации утвержденного плана отсутствуют. В стратегии указано и то, что в целях мониторинга устанавливается перечень индикаторов и отдельные целевые показатели, несколько групп которых приведены в документе. Так, обозначено влияние науки и технологий на социально-экономическое развитие государства, обусловленное в том числе переходом к модели больших вызовов. Следующие

показатели – состояние и результативность сферы науки, технологий и инноваций, качество государственного регулирования и сервисного обеспечения научной, научно-технической и инновационной деятельности. Но в документе не приведена методика расчета этих показателей; более того, отсутствуют их фактические величины на момент разработки документа и плановые значения для различных этапов.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.08.2019 № 1824-р утвержден перечень из 11 показателей реализации стратегии, динамика которых подлежит мониторингу¹². Первая из указанных групп образована только одним целевым показателем, которым является объем внебюджетных средств, привлеченных в рамках реализации комплексных научно-технологических программ или проектов, а также федеральных научно-технологических программ и проектов центров Национальной технологической инициативы. Для второй группы заявлены такие показатели, как место страны по удельному весу в общем числе статей в определяемых приоритетами научно-технологического развития областях в изданиях, индексируемых в международных базах данных; место страны по удельному весу в общем числе заявок на получение патента на изобретение, поданных в мире по областям, определяемым приоритетами научно-технологического развития.

Другой индикатор – доля в ВВП инновационной продукции в форме товаров и услуг, созданной с использованием результатов интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат российским правообладателям. В документе приведен и такой показатель, доля организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций. Соотношение экспорта и импорта технологий и услуг технологического характера (с учетом прав на результаты интеллектуальной деятельности) также является одним из индикаторов. Заключительный целевой показатель – экспорт российских высокотехнологических товаров.

Третья группа включает два целевых показателя. Один из них – доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности российских исследователей, а другой показатель характеризует техническую вооруженность сектора исследований и разработок как балансовую стоимость машин и оборудования в расчете на одного исследователя. Получается, что в тексте распоряжения значатся только те группы, которые

¹² Перечень показателей реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, динамика которых подлежит мониторингу (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.08.2019 № 1824-р).
URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72541112/?ysclid=lm6xhuv728991833133>

фигурировали в качестве обязательных компонентов в самой стратегии (другие составляющие отсутствуют). Но в свободном доступе до сих пор не представлены ожидаемые значения по различным индикаторам, хотя на утверждение методики расчета устанавливался срок всего в три месяца. Следовательно, и для данной стратегии возможность соблюдения принципов сбалансированности, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей и соответствия им показателей определить также весьма проблематично.

Но отдельные целевые показатели сопоставляются со значениями соответствующих показателей для экономически развитых стран. Для такого индикатора, как внутренние затраты на исследования и разработки за счет всех источников в текущих ценах (% от ВВП), установлено значение на уровне не менее 2% к 2035 г. Второй показатель, характеризующий соотношение внебюджетных средств и бюджетных ассигнований в составе внутренних затрат на исследования и разработки, не должен опускаться ниже 1. Но неясно, как данные индикаторы соотносятся с целью самой стратегии. Возникает вопрос, зачем в стратегии закреплены две категории показателей. Соответственно, и в данном случае нет возможности оценить соблюдение принципов стратегического планирования.

Целеполагание по отраслевому и территориальному принципу. Стратегия пространственного развития

Отраслевые документы стратегического планирования разрабатываются в том числе и в целях обеспечения реализации стратегии пространственного развития. Эта стратегия утверждена Указом Президента России № 207-р от 13.02.2019 и рассчитана на период до 2025 г.¹³. Следовательно, действующий документ учитывает тот вариант Стратегии национальной безопасности, который уже утратил силу.

Стратегия разработана в соответствии с национальными целями и стратегическими задачами развития страны на период до 2024 г., обозначенными в Указе № 204, но более детальная информация далее по тексту документа не приводится. Стратегия была утверждена еще до вступления в силу Единого плана по достижению национальных целей развития на период до 2024 г. (данный документ разработана в рамках целеполагания именно по территориальному принципу). Целью стратегии заявлено обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного

¹³ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/?ysclid=lm6xeljp4d838135784>

развития государства, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, на ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности.

Задачи, которые требуется решить для достижения цели, совпадают с основными направлениями пространственного развития страны – это ликвидация инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии и снижение внутрирегиональных социально-экономических различий; обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития страны за счет крупнейших городских агломераций; обеспечение национальной безопасности за счет социально-экономического развития геостратегических территорий страны.

В документе содержатся предложения по развитию энергетической инфраструктуры. Предусмотрены организация гарантированного обеспечения территорий страны доступной электроэнергией, модернизация и расширение магистральной инфраструктуры. Также планируется электрификация транспортных коридоров во взаимосвязи с развитием транспортной инфраструктуры и обеспечение электроснабжения крупных проектов в сфере трубопроводного транспорта в Сибири и на Дальнем Востоке. Присутствуют в тексте стратегии и такие пункты, как развитие централизованных энергетических систем и предоставление устойчивого энергоснабжения потребителям, расположенным на геостратегических территориях. Предусмотрено также содействие развитию распределенной генерации и внедрению интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством на базе цифровых технологий, а также стимулирование опережающего развития и внедрение энергосберегающих и энергоэффективных технологий.

Помимо организации гарантированного обеспечения территорий государства доступной электроэнергией, предлагается обеспечить расширение, модернизацию и оптимизацию мощностей Единой системы газоснабжения с учетом необходимости создания новых экспортных маршрутов и дальнейшей газификации субъектов Российской Федерации. Планируется создание газотранспортной инфраструктуры в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке с возможностью ее интеграции в Единую систему

газоснабжения и развитие инфраструктуры для использования сжиженного природного газа на внутреннем рынке страны, а также и его экспорта. Развивать энергетическую инфраструктуру предполагается путем расширения и модернизации системы магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов с учетом необходимости обеспечения экспорта и развития нефтеперерабатывающих и нефтехимических производств на территории страны.

В документе представлены два варианта развития ситуации – инерционный и приоритетный сценарии. Целевым ориентиром для стратегии вполне закономерно выступает именно приоритетный сценарий, так как инерционный сценарий подразумевает сохранение текущих тенденций развития экономики и системы расселения при условии невыполнения запланированных мер и отказа от реализации механизмов устойчивого и сбалансированного пространственного развития. Приоритетный, или целевой, сценарий нацелен на снижение различий между субъектами транспортной подвижности населения и экспорта услуг от страны по основным социально-экономическим показателям.

В рамках каждого из двух заявленных сценариев предусмотрены следующие целевые показатели:

- среднегодовые темпы роста валового регионального продукта субъектов страны, в которых располагаются перспективные крупные центры экономического роста;
- отношение среднедушевого валового регионального продукта субъектов Российской Федерации, относящихся к приоритетным геостратегическим территориям, за исключением Арктической зоны, к среднероссийскому значению;
- межрегиональная дифференциация индекса человеческого развития по отношению к уровню 2017 г.;
- рост транспортной подвижности населения и экспорта услуг от транзитных перевозок по сравнению с 2017 г.

Привлекает внимание то обстоятельство, что разница между плановыми на 2025 г. значениями указанных целевых показателей в рамках инерционного и приоритетного сценариев довольно небольшая. Значимым моментом является также и то, в какой мере целевые индикаторы соответствуют изложенной в стратегии цели пространственного развития. Такое внимание к данному аспекту связано с тем, что целевые показатели в документе

прямо не увязаны с задачами и основными направлениями пространственного развития. Но при сопоставлении основных направлений с показателями пространственного развития определенная взаимосвязь просматривается.

В частности, ликвидацию инфраструктурных ограничений федерального значения, повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры вполне можно связать с ростом транспортной подвижности населения и экспорта услуг от транзитных перевозок. Сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов страны, снижение внутрирегиональных социально-экономических различий коррелируются с межрегиональной дифференциацией индекса человеческого развития.

Обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития страны за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров можно характеризовать среднегодовыми темпами роста валового регионального продукта субъектов, в которых располагаются перспективные крупные центры. Обеспечение национальной безопасности за счет социально-экономического развития геостратегических территорий представляется возможным оценить посредством отношения среднедушевого валового регионального продукта субъектов, относящихся к приоритетным геостратегическим территориям (кроме Арктической зоны), к среднероссийскому значению.

Но использование набора из перечисленных показателей представляется явно недостаточным для характеристики цели и задач пространственного развития. Так, не охвачены индикаторами энергетическая и информационно-телекоммуникационная инфраструктура, не затронуто научно-технологическое и инновационное развитие (упомянут только валовой региональный продукт). Национальная безопасность также выражается только через единственный показатель социально-экономического развития – валовой региональный продукт. Неясен и возможный вклад каждого из предложений в рамках основных направлений пространственного развития, лишь в отношении энергетики набор предложений по развитию выглядит весьма внушительным. По этой причине не представляется возможным утверждать о соблюдении в Стратегии пространственного развития важнейших принципов стратегического планирования.

Отраслевые документы стратегического планирования

В рамках деятельности Правительства Российской Федерации отраслевым документам стратегического планирования (стратегиям, концепциям, стратегическим направлениям, дорожным картам, планам и программам развития и основным направлениям государственной политики) уделяется отдельное внимание¹⁴. За период с 2008 г. опубликовано большое количество подобного рода документов, часть из них уже утратила силу.

Среди действующих документов стоит выделить Стратегию развития минерально-сырьевой базы России до 2035 года, которая затрагивает многие отрасли энергетики. Отметим, что документы стратегического планирования не упоминаются в изученных перечнях поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию.

Согласно федеральному закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁵, отраслевые документы должны ориентироваться на цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Ввиду отсутствия действующей Стратегии социально-экономического развития страны при анализе отраслевых документов стратегического развития целесообразно руководствоваться Указами № 204 и № 474 о национальных целях развития. Также ориентиром должна выступать Стратегия национальной безопасности. Эти акты являются базисом для формулирования целей и разработки целевых показателей отраслевых документов стратегического развития.

Несмотря на значительное число таких документов, наибольший интерес в рамках проводимого исследования представляют те из них, которые непосредственно затрагивают широкий спектр отраслей энергетического сектора экономики¹⁶. Раздел по экологической безопасности и обращению с отходами¹⁷ содержит указание на Стратегию социально-экономического развития России, в которой закреплена цель по снижению уровня выбросов парниковых газов до 2050 г.

¹⁴ Отраслевые документы стратегического планирования.

URL: <http://government.ru/rugovclassifier/625/events/>

¹⁵ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/?ysclid=llqejbn7r967112106

¹⁶ Общие вопросы энергетической политики. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/559/events/>

¹⁷ Экологическая безопасность. Обращение с отходами.
URL: <http://government.ru/rugovclassifier/516/events/>

Стратегия развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года

Данный документ утвержден 22 декабря 2018 г. согласно распоряжению Правительства Российской Федерации № 2914-р¹⁸. Документ ориентируется на предыдущую версию Стратегии национальной безопасности, но не учитывает Указ № 204. В документе не упоминается и Стратегия пространственного развития, которая должна являться одной из основ для отраслевых документов стратегического развития.

Достижение поставленной в Стратегии развития минерально-сырьевой базы цели подразумевает решение спектра различных задач, таких как:

- повышение геологической изученности как территории, так и континентального шельфа страны;
- развитие высоколиквидной минерально-сырьевой базы для действующих и формируемых минерально-сырьевых центров страны;
- выявление месторождений углеводородного сырья и твердых полезных ископаемых нетрадиционных геолого-промышленных типов;
- обеспечение рационального использования созданной минерально-сырьевой базы;
- воспроизводство и охрана подземных вод и снижение негативного влияния освоения недр на окружающую среду;
- повышение инвестиционной привлекательности геологической отрасли и обеспечение устойчивого притока внебюджетных инвестиций в геологоразведочные работы;
- улучшение системы информационного обеспечения недропользования, мониторинга и контроля развития минерально-сырьевой базы;
- создание и внедрение передовых технологий геолого-разведочных работ, замещение импортного оборудования и услуг отечественными, не уступающими зарубежным аналогам;
- повышение кадровой обеспеченности отрасли.

¹⁸ Стратегия развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года (утв. распоряжением правительства Российской Федерации от 22.12.2018 № 2914-р). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72038606/?ysclid=lm6x6g1krw386199490>

Стратегия реализуется в два этапа. На первом этапе, который продлится до завершения 2024 г., предусматривается разработка необходимых программных и проектных документов, обеспечивающих концентрацию финансовых средств, технологического и кадрового потенциала на достижение показателей развития минерально-сырьевой базы страны. По его итогам ожидается актуализация стратегии с учетом достигнутых результатов и прогноза добычи полезных ископаемых на период после 2024 г. Второй этап предполагает проведение всего комплекса работ для достижения целей и задач документа к 2035 г. с учетом его актуализации.

Документ содержит и показатели развития минерально-сырьевой базы страны. Первым целевым показателем является состояние изученности всей территории с помощью государственной геологической съемки с масштабом 1 к 1 000 000, а для перспективных районов значение установлено на уровне 1 к 200 000.

Другим целевым показателем служит соотношение прироста запасов полезных ископаемых и их добычи (среди полезных ископаемых фигурируют природный газ, уголь и нефть). Третьим целевым показателем выступает отношение вложений внебюджетных средств на выполнение геологоразведочных работ к объему бюджетного финансирования.

Тем не менее наличие всего лишь трех целевых индикаторов представляется недостаточным для оценки выполнения всех поставленных в документе задач и для целей стратегии. Значит, что и для данной стратегии характерны очевидные сложности с соблюдением важнейших принципов стратегического планирования. Требуется отметить и то обстоятельство, что в двух приложениях к стратегии содержатся прогнозы добычи углеводородного сырья и полезных ископаемых до 2024 г. Следовательно, стратегия включает в себя и элементы прогнозирования, что не присуще документам, разрабатываемым в рамках целеполагания.

Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года

Документ утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 № 1523-р¹⁹. Ранее, с 13 ноября 2009 г., действовала Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, вступившая в силу в соответствии с распоряжением Правительства

¹⁹ Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 № 1523-р).
URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74148810/?ysclid=lm6x1ox41e399929160>

Российской Федерации № 1715-р²⁰. Законодательством не устанавливается конкретный срок для корректировки отраслевых документов стратегического планирования, а указано лишь, что такие действия производятся по решению Президента или Правительства.

Другим важным моментом является то, что охватываемый документом период не превышает действие текущего Прогноза социально-экономического развития, который рассчитан до 2036 г. и был утвержден раньше стратегии. Но примечательно то обстоятельство, что стратегия была утверждена примерно на полтора года позже прогноза, хотя верхняя граница охватываемого стратегией интервала времени ближе на один год по сравнению с хронологической границей прогноза. Причина выбора именно 2035 г. в качестве основного ориентира для Энергетической стратегии в документе не объяснена.

Весьма существенным фактором выступает и то, на какие конкретно цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности опирается данная стратегия. В тексте обозначено, что документ направлен на реализацию в энергетике положений стратегий национальной безопасности, научно-технологического и пространственного развития. Стратегия нацелена на обеспечение выполнения положений Доктрины энергетической безопасности и Указа № 204. Следовательно, цель и целевые показатели стратегии надлежит анализировать в увязке именно с обозначенными документами. Важно отметить то, что стратегия утверждена еще до вступления в силу Указа № 474.

Целью стратегии обозначено максимальное содействие социально-экономическому развитию страны и сохранение позиций государства в мировой энергетике на период до 2035 г. Но топливно-энергетический комплекс до 2024 г. должен не только внести вклад в достижение национальных целей и решение стратегических задач развития, перечисленных в Указе № 204, но и способствовать в том остальным секторам российской экономики. Однако целью Указа № 204 заявлено прорывное научно-технологическое и социально-экономическое развитие и увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, самореализации и раскрытия таланта каждого человека. Обозначенная в стратегии цель не увязана с ориентирами других рассмотренных документов системы стратегического планирования на федеральном уровне,

²⁰ Энергетическая стратегия России на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.11.2009 № 1715-р). URL: <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-13112009-n-1715-r/?ysclid=lm6x3lncaz171169653>

поэтому такое дополнение к цели представляется попыткой увязать Энергетическую стратегию с Указом № 204.

Вкладу энергетики в достижение национальных целей и решение стратегических задач развития государства из Указа № 204 в Энергетической стратегии отводится отдельный пункт. Так, обеспечение устойчивого естественного роста численности населения страны увязывается со следующими направлениями:

- улучшение условий жизни населения;
- уменьшение отрицательного воздействия деятельности организаций ТЭК на окружающую среду;
- снижение негативного воздействия деятельности организаций ТЭК на климат;
- обеспечение безопасных условий труда для работников организаций ТЭК.

Но в стратегии не указано, какой вклад в обеспечение роста численности населения способно внести каждое из обозначенных направлений. Важно отметить, что в явном виде в стратегии с тем или иным направлением не увязываются конкретные целевые показатели, а потому требуется тщательный анализ всего документа для поиска подобного соответствия. Далее по тексту разделение происходит не по целям развития, а в соответствии с аспектами деятельности в области энергетики, что характерно и для целевых показателей. В приложении к основному документу представлены 60 различных индикаторов по 15 направлениям.

Группировка показателей в приложении производится по «компонентам» энергетики, среди которых – нефтяная, газовая и угольная отрасли, нефтегазохимия, электроэнергетика, атомная и водородная энергетика, теплоснабжение, энергосбережение и повышение энергетической эффективности, охрана окружающей среды, противодействие изменению климата, недропользование, научно-техническая и инновационная деятельность, кадровый потенциал и социальная защита, совершенствование государственного и корпоративного управления в отраслях ТЭК и международные отношения в сфере энергетики.

С формулировкой об улучшении условий жизни в документе целевые показатели напрямую не увязываются. Однако с уменьшением отрицательного воздействия на окружающую среду связан набор показателей:

- процент улавливания и обезвреживания загрязняющих атмосферу веществ из отходящих от стационарных источников;
- доля загрязненных сточных вод в общем объеме сброса в поверхностные водные объекты;
- процент площади рекультивированных земель в общей площади отработанных нарушенных земель, подлежащих рекультивации;
- доля утилизированных и обезвреженных отходов в общем объеме образованных отходов.

Воздействие на климат характеризуется отношением общего объема выбросов парниковых газов в текущем году к показателю 1990 г. Безопасность условий труда работников определяется численностью пострадавших при несчастных случаях на производстве. С целью по повышению ожидаемой продолжительности жизни в стратегии сопряжено лишь одно направление – снижение количества аварий на объектах ТЭК и численности пострадавших при несчастных случаях на производстве, в том числе за счет внедрения автоматизированных и роботизированных технологий добычи (производства) энергетических ресурсов. В данном случае целевыми показателями выступают служит снижение количества аварий и сокращение численности пострадавших при несчастных случаях, что по своей сути является повторным применением одного целевого показателя, которое не представляется уместным. Указанные индикаторы также весьма формально коррелируются с увеличением продолжительности жизни в стране.

Обеспечение устойчивого роста реальных доходов и уровня пенсионного обеспечения связано с такими направлениями, как обеспечение конкурентоспособного уровня заработной платы и социального пакета в отраслях ТЭК, расширение социального партнерства между работодателем и работниками, внедрение в компаниях ТЭК международной практики корпоративной социальной ответственности. В тексте Энергетической стратегии отсутствует четкое указание на связанные с перечисленными направлениями целевые показатели. В таком случае проведение оценки не представляется возможным.

Цель по снижению в 2 раза уровня бедности в стране увязывается с оптимизацией и обеспечением предсказуемости тарифообразования в отраслях ТЭК, поддержанием значения коэффициента фискальной нагрузки на уровне, не превышающем уровня базового года. Но в Энергетической

стратегии не изложена методика расчета указанного коэффициента. Также непонятно, в какой мере сохранение величины коэффициента фискальной нагрузки в различных отраслях ТЭК способствует сокращению бедности в стране.

Цель по улучшению жилищных условий для не менее чем 5 млн семей ежегодно также увязывается с рядом направлений, которыми являются:

- повышение доступности электросетевой инфраструктуры, надежности и качества энергоснабжения потребителей до уровня, сопоставимого с достигнутым в развитых странах;
- развитие газификации субъектов страны с учетом особенностей региональных топливно-энергетических балансов;
- повышение эффективности систем централизованного теплоснабжения с учетом того, что приоритет имеет повышение уровня когенерации.

Но конкретных целевых показателей по доступности электросетевой инфраструктуры, надежности и качеству энергоснабжения документ не содержит. Так, в стратегии представлен только показатель повышения эффективности электросетевого комплекса, который характеризуется уровнем потерь энергии в электрических сетях. В случае с энергоснабжением удаленных и изолированных территорий на базе использования возобновляемых источников энергии индикатором является удельное снижение экономически обоснованных затрат на производство электрической энергии в районах, где используется децентрализованная система электроснабжения.

В документе не обозначено, на какое количество семей рост газификации способен оказать положительное влияние. Важно понимать и то, какой вклад вносит показатель, характеризующий уровень газификации, в комплексное понятие об улучшении жилищных условий семей, «расшифровка» которого в Указе № 204 не приводится. Те же рассуждения вполне справедливы и в отношении целевых индикаторов, характеризующих повышение в стране эффективности систем централизованного теплоснабжения. Таковыми заявлены количество внедривших модель «альтернативной котельной» регионов, ежегодное снижение количества аварийных ситуаций при теплоснабжении на источниках тепловой энергии и в тепловых сетях в ценовой и неценовой зоне теплоснабжения, выработка электрической энергии теплоэлектроцентралями по теплофикационному циклу, удельный расход топлива при производстве тепловой энергии.

В числе стратегических задач России – ускорение технологического развития и увеличение количества осуществляющих технологические инновации организаций до 50% от их общего числа. Одно из направлений – координация государственных программ научно-технологического развития отраслей ТЭК, программ инновационного развития компаний с государственным участием, а также выполняемых за счет бюджетных средств фундаментальных и прикладных научно-исследовательских работ. В стратегии присутствует и пункт о создании отраслевых центров компетенций по приоритетным направлениям технологического развития ТЭК страны.

Другое направление – формирование инжиниринговых центров и испытательных полигонов, обеспечивающих условия для внедрения инновационных технологий и современных материалов в отраслях ТЭК. Предполагается создание центров тестирования и сертификации новой продукции, развитие венчурного бизнеса в сфере инноваций и поддержки коммерциализации результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в энергетике, совершенствование механизмов государственной поддержки инновационных проектов в отраслях ТЭК.

Для оценки развития этих направлений используются следующие индикаторы:

- доля передового технологического оборудования в общей массе созданного или локализованного на территории страны технологического оборудования для отраслей ТЭК;
- доля ключевых организаций ТЭК, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации, в общем количестве обследованных структур;
- доля ТЭК в общем числе организаций, использующих передовые производственные технологии, по видам экономической деятельности.

Важно, что такие целевые показатели демонстрируют определенную количественную характеристику, а не качественную оценку технологического развития ТЭК.

Для цели по обеспечению ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере также приведены несколько направлений:

- формирование системы управления, координации и мониторинга цифровой трансформации ТЭК;

- внедрение цифровых технологий в государственное управление и контрольно-надзорную деятельность в отраслях ТЭК;
- реализация пилотных проектов по внедрению цифровых технологий и отраслевых платформенных решений.

Однако в рамках действующей Энергетической стратегии не представлены конкретные целевые показатели по всем обозначенным направлениям.

Реализация цели по вхождению страны в пятерку крупнейших экономик мира и обеспечению высоких темпов экономического роста с сохранением макроэкономической стабильности и при инфляции не выше 4% увязывается с такими направлениями, как:

- рост производства энергоносителей к 2024 г. на 5–9% по сравнению с 2018 г.;
- формирование доходной части бюджета за счет экспорта продукции и услуг в сфере энергетики;
- развитие конкуренции и рыночных отношений в сфере энергетики;
- рост производительности труда и повышение инвестиционной активности в отраслях ТЭК.

Заявлено, что к 2024 г. объем ежегодных инвестиций в отраслях ТЭК увеличится в 1,35–1,4 раза, а совокупные инвестиции за период 2018–2024 гг. составят примерно 40 трлн руб.

Вместе с тем целевые показатели реализации стратегии связаны лишь с извлечением нефти, газового конденсата и производством сжиженного природного газа. Понять, что подразумевалось под ростом производства энергоносителей, представляется возможным только из приложения к прогнозному топливно-энергетическому балансу, где приведены предполагаемые значения по совокупной добыче и производству (млн т условного топлива). Но прогнозные значения по добыче и производству, отраженные в топливно-энергетическом балансе, вовсе не являются целевыми показателями реализации Энергетической стратегии.

Конкретизации требует направление, которое касается формирования доходной части бюджета за счет экспорта продукции и услуг в сфере энергетики. В тексте стратегии фигурирует лишь целевой показатель по экспорту водорода в физических величинах измерения. Не представлены в

документе и целевые индикаторы, которые призваны характеризовать развитие конкуренции и рыночных отношений в сфере энергетики. Неясна также и формулировка по росту производительности труда: в документе отсутствуют как конкретные целевые показатели по данному направлению, так и сведения об уровне значений в базовом году. Целевым индикатором по повышению инвестиционной активности заявлен темп роста инвестиций в основной капитал в ТЭК. Тем не менее остается непонятным, в какой мере достижение целевых показателей позволит добиться реализации обозначенной цели развития.

Внимание в рамках стратегии отводится и такой цели, как создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами. С достижением этой цели увязано большое количество направлений:

- рост экспорта энергетических ресурсов на 9–15% и производства сжиженного природного газа в 2,4–3,4 раза;
- формирование шести нефтегазохимических кластеров;
- развитие производства и потребления водорода,
- вхождение России в число мировых лидеров по производству и экспорту водорода, а также по производству гелия;
- формирование на Дальнем востоке инфраструктуры для транспортировки, долгосрочного хранения и поставок жидкого гелия на мировой рынок.

Важно отметить, что направление, связанное с ростом поставок за рубеж энергетических ресурсов, коррелируется с пунктом о формировании доходной части бюджета за счет экспорта продукции и услуг в сфере энергетики. Значение по росту экспорта, как и в случае с производством энергоносителей, вполне соотносится с данными прогнозного топливно-энергетического баланса, но именно такой целевой показатель в стратегии не представлен. Целевой индикатор по производству сжиженного природного газа уже затрагивался при рассмотрении предыдущей цели развития.

В стратегии не содержится и целевой показатель по созданию нефтегазохимических кластеров. Между тем в тексте указаны такие

индикаторы, как доля импорта в общем объеме потребления крупнотоннажных полимеров на внутреннем рынке, и доля направляемого на нефтегазохимию сырья в виде сжиженных углеводородных газов, этана и нефти. В стратегии имеется показатель по экспорту водорода, а показатель по гелию отсутствует. Количество целевых показателей не достаточно для оценки вклада заявленных направлений в реализацию обозначенной цели развития.

В отдельном пункте Энергетической стратегии заявлено также о решении стратегических задач развития страны в рамках исполнения комплексного плана по модернизации и расширению магистральной инфраструктуры на период до 2024 г. В документе сказано о реализации федерального проекта «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией». По федеральному проекту «Железнодорожный транспорт и транзит» упомянуто лишь участие отраслей ТЭК. Согласно Указу № 204, основой комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры является Стратегия пространственного развития, которая выступает базой для Энергетической стратегии. Тем не менее, конкретные целевые показатели в стратегии не представлены.

Следовательно, можно сделать вывод о сугубо декларативном характере взаимосвязи между Энергетической стратегией и Указом № 204. Подобное заключение напрашивается также и после сопоставления показателей стратегии с целевыми индикаторами как из Указа № 204, так и из Указа № 474. Стратегию представляется возможным рассматривать лишь с позиции развития энергетики.

Но тогда существенное значение приобретает такой фактор, как введенные в отношении России санкции. Действующие ограничения способны оказать заметное воздействие на возможность достижения многих целей. Действительно, в рамках группы целевых индикаторов по нефтяной отрасли серьезному пересмотру могут подвергнуться как прогнозные показатели по извлечению нефти и газового конденсата, так и соотношение между объемами добычи в Западной Сибири и в других регионах страны.

Серьезная корректировка может потребоваться и по большинству из имеющихся целевых индикаторов по газовой отрасли. Такое утверждение вполне справедливо для доли в общем объеме поставок реализуемого по нерегулируемым ценам газа и объемов производства сжиженного природного газа. Могут заметно измениться отношение объема извлечения газа в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке к базовому уровню добычи в этих регионах, пропускная способность экспортных газопроводов. Вместе

с тем санкции способны привести к пересмотру даже сугубо внутреннего целевого показателя, как уровень газификации субъектов страны. Подвергнуться ревизии могут и многие целевые показатели по угольной отрасли – доля России на мировом рынке угля, доли Дальневосточного федерального округа и Восточной Сибири в объемах добычи данного вида сырья по стране. Стоит упомянуть и водородную энергетику, где внимания требует единственный целевой индикатор, который отражает планируемые физические значения по экспорту водорода.

Санкции повлияют и на группу показателей, характеризующих международные отношения в сфере энергетики. В частности, требует внимания такой целевой индикатор, как повышение позиции страны в рейтинге Мирового энергетического совета, сформированном на основе «индекса Трилеммы»²¹. Мировой энергетический совет не является специализированным учреждением под эгидой ООН, а представляет собой два отдельных юридических лица, которые зарегистрированы в соответствии с законодательством Англии и Уэльса. Но подобный ориентир неприемлем для энергетической стратегии суверенной страны, особенно в условиях санкций, введенных государством, к юрисдикции которого относится указанная в документе организация. Пересмотр потребуется и по доле стран Азиатско-Тихоокеанского региона в общем объеме экспорта российских энергетических ресурсов.

Особый интерес вызывают относящийся к нефтяной отрасли целевой индикатор по выходу светлых нефтепродуктов и показатели по нефтегазохимии. Вполне закономерно то, что санкции окажут заметное влияние на планы по данным направлениям в рамках энергетического сектора. Но они примечательны еще и с позиции реализации заявленной в самой Энергетической стратегии цели по развитию энергетики страны. Так, в документе на 2035 г. нижняя граница желаемого значения по выходу светлых нефтепродуктов в масштабах страны соответствует 70%. Данный целевой индикатор выражает отношение совокупного 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 ко всему переработанному на нефтеперерабатывающем заводе (НПЗ) нефтяному сырью. Но по итогам 2020 г. в США лишь на товарный автомобильный бензин, дизельное топливо и авиационный керосин в среднем приходилось

²¹ World Energy Trilemma Index. 2022.

URL: <https://www.worldenergy.org/publications/entry/world-energy-trilemma-index-2022>

около 83%²² от суммарного выпуска продукции НПЗ, а потому уже в самом значении показателя, которое закреплено в стратегии, закладывается сохранение заметного технологического отставания России.

Тот же вывод напрашивается исходя из анализа целевых показателей по нефтегазохимии. Так, за охваченный стратегией период ожидается снижение доли импорта в совокупном объеме потребления крупнотоннажных полимеров на внутреннем рынке с 23% до 15% и увеличение доли направляемого на нефтегазохимию сырья с 23,1% до 35%. Для наделенной запасами нефти и газа страны даже уже сам факт импорта крупнотоннажных полимеров представляется вполне достаточным основанием для заключения о технологическом отставании. В пользу подобного утверждения свидетельствует уже проведенное сопоставление крупнейшей нефтегазовой корпорации США и лидеров российского нефтегазового сектора по объему выпуска продукции нефтегазохимии.

Можно сказать, что ряд важных показателей Энергетической стратегии в явном виде не соответствует заявленной цели по максимальному содействию социально-экономическому развитию страны, а также укреплению и сохранению позиций государства в мировой энергетике. В данном случае более уместной представляется формулировка о том, что обозначенные целевые индикаторы свидетельствуют о планируемом сохранении сырьевого характера отечественной экономики вкупе с технологическим отставанием от ведущих развитых стран. Следовательно, показатели, закрепленные в стратегии, носят выраженный декларативный характер; некоторые из них не соответствуют даже цели самого документа; планы по многим индикаторам утратили смысл после введения санкций в отношении России.

Представляет интерес фактическая взаимосвязь Энергетической стратегии с прочими документами федерального уровня в рамках действующей в стране системы стратегического планирования. Так, Энергетическая стратегия призван обеспечивать реализацию стратегий национальной безопасности, научно технологического и пространственного развития, что вполне соответствует федеральному закону. В Энергетической стратегии упомянута и доктрина энергетической безопасности.

Следует отметить, что в документе имеется ссылка на предыдущий вариант стратегии национальной безопасности, который действовал с 31 декабря 2015 г. в соответствии с Указом Президента России № 683. В том варианте

²² Oil and Petroleum Products Explained. URL: <https://www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/refining-crude-oil-inputs-and-outputs.php>

стратегии энергетический сектор затрагивается при конкретизации такого национального приоритета, как экономический рост. В тексте речь идет о повышении уровня энергетической безопасности страны, под которой преимущественно понимается устойчивое обеспечение внутреннего спроса на энергоносители стандартного качества, рост энергоэффективности и энергосбережения, конкурентоспособности отечественных энергетических компаний и производителей энергоресурсов, предотвращение дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей, производство комплектующих и оборудования, стабильное функционирование систем энергоснабжения и теплоснабжения. Данное направление считается одним из главных в контексте обеспечения экономической безопасности России на долгосрочную перспективу.

В текущем варианте стратегии национальной безопасности энергетика упомянута в контексте обеспечения экономической безопасности России. Энергетическая безопасность связана с обеспечением устойчивого тепло- и энергоснабжения населения и субъектов национальной экономики, а также с повышением энергетической эффективности экономики и эффективности государственного управления в сфере ТЭК. Другая задача – развитие технологий получения электроэнергии из возобновляемых и альтернативных источников энергии. Важное значение имеет развитие низкоуглеродной энергетики.

Между тем конкретные целевые показатели по энергетике в обоих вариантах стратегии национальной безопасности не представлены. Вместе с тем в тексте Энергетической стратегии содержатся целевые индикаторы, по которым можно попытаться оценить повышение уровня безопасности страны в сфере энергетики. В частности, имеются целевые показатели, которые представляется возможным истолковать как индикаторы устойчивого обеспечения внутреннего спроса на энергоносители стандартного качества. Такими индикаторами являются обеспечение потребностей внутреннего рынка произведенными на территории страны нефтепродуктами, доля реализуемого по нерегулируемым ценам газа в общем объеме поставок, объем поставок российского угля на внутренний рынок, выход светлых нефтепродуктов, соотношение установленных процессов вторичной и первичной переработки нефти, доля импорта в общем объеме потребления крупнотоннажных полимеров на внутреннем рынке, доля направляемого на нефтегазохимию сырья.

В действующую Энергетическую стратегию также включены группы целевых показателей, характеризующих энергосбережение и повышение энергетической эффективности, научно-техническую и инновационную деятельность, совершенствование государственного и корпоративного управления, теплоснабжение. Все они вполне соотносятся с официальными определениями энергетической безопасности. Но в тексте Энергетической стратегии отсутствует конкретное указание на то, что те или иные целевые индикаторы призваны обеспечить реализацию в сфере энергетики положений определенных документов. Неясен и возможный вклад каждого из целевых показателей в обеспечение энергетической безопасности.

Рассмотрим Стратегию научно-технологического развития страны. Перечень из 11 подлежащих мониторингу показателей реализации документа не содержит в себе целевых индикаторов, относящихся непосредственно к энергетике. Вместе с тем в тексте стратегии обозначено, что качественное изменение характера глобальных и локальных энергетических систем, рост значимости энерговооруженности экономики и наращивание объема выработки и сохранения энергии, ее передачи и использования являются одними из наиболее значимых вызовов с точки зрения научно-технологического развития. Также заявлено, что одним из приоритетными направлениями научно-технологического развития станут переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике, повышение эффективности добычи и глубокой переработки углеводородного сырья, формирование новых источников, способов транспортировки и хранения энергии.

Следовательно, заявленное в документе приоритетное направление вполне можно увязать с закрепленными в Энергетической стратегии целевыми показателями по нефтяной отрасли, нефтегазохимии, водородной энергетике, энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отраслях ТЭК, по охране окружающей среды и противодействию изменениям климата. Однако в документе не содержится указание на связь этих показателей со Стратегией научно-технологического развития, и не представляется возможным оценить воздействие, которое индикаторы, относящиеся к сфере энергетики, способны оказать на реализацию Стратегии научно-технологического развития.

В Стратегии пространственного развития предусмотрены ликвидация инфраструктурных ограничений федерального значения, повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. В частности,

намечено организовать гарантированное обеспечение территорий страны доступной электроэнергией, планируется обеспечить расширение, модернизацию и оптимизацию мощностей Единой системы газоснабжения. В данном случае подразумевается создание новых экспортных маршрутов и дальнейшая газификация субъектов страны, сооружение газотранспортной инфраструктуры в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке с возможностью ее интеграции в Единую систему газоснабжения. Планируется развитие инфраструктуры для использования сжиженного природного газа на внутреннем рынке страны и его экспорта.

В тексте Стратегии пространственного развития обозначено намерение обеспечить расширение и модернизацию системы магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов с учетом необходимости обеспечения экспорта и развития нефтеперерабатывающих и нефтехимических производств на территории всей страны. Но среди целевых показателей данной стратегии нет тех, которые относятся непосредственно к развитию энергетической инфраструктуры. Однако в Энергетической стратегии содержатся целевые индикаторы по электроэнергетике, газовой и нефтяной отраслям. Но и в данном случае отсутствует указание на конкретные целевые индикаторы. Непонятен и их вклад в достижение целей, закрепленных в Стратегии пространственного развития.

Внимания требует и тот факт, что в Энергетической стратегии идет речь не только об обеспечении реализации положений различных документов в сфере энергетики, но и об учете в ней иных документов, относящихся к действующей системе стратегического планирования. Один из подобных документов – Прогноз научно-технологического развития на период до 2030 г., в котором отражены приоритетные направления развития науки, технологий и техники.

В контексте развития информационно-коммуникационных технологий при обзоре перспективных рынков и продуктовых групп упоминаются химическая промышленность, энергетика и добыча полезных ископаемых. Но речь идет о внедрении различных алгоритмов с программным обеспечением, что не получило своего развития в целевых индикаторах Энергетической стратегии.

В сфере биотехнологий внимание уделено биотопливу и биоэнергетике, но и такие целевые показатели в стратегии не представлены. Однако при рассмотрении такого направления, как энергоэффективность и энергосбережение, различным аспектам энергетики вполне закономерно

отведено центральное место. Соответствующая группа целевых показателей включена в Энергетическую стратегию.

Также затронута в документе и Стратегия экологической безопасности на период до 2025 г. В стратегии обозначены основные целевые показатели, характеризующие состояние экологической безопасности, хотя в документе отсутствуют плановые значения индикаторов. Показатели, связанные с охраной окружающей среды и противодействием изменению климата, затем были включены и в Энергетическую стратегию. Но важно то, что данные показатели фигурировали при анализе Указа № 204 и Стратегии научно-технологического развития. Тем не менее учет Стратегии экологической безопасности при разработке документа произведен посредством целевых показателей.

В перечне учитываемых документов содержится и Стратегия экономической безопасности на период до 2030 г. Сферу энергетики затрагивают следующие задачи:

- повышение производительности труда, ресурсоэффективности и энергоэффективности производственных процессов;
- развитие энергетической инфраструктуры;
- внедрение перспективных энергоэффективных технологий;
- повышение эффективности переработки энергоресурсов, диверсификация направлений их экспорта с учетом мировых тенденций перехода на низкоуглеродную экономику;
- противодействие деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, направленной на нанесение ущерба стратегически важным отраслям национальной экономики, в числе которых – топливно-энергетический комплекс.

Некоторые целевые показатели Энергетической стратегии перекликаются с заявленными задачами. Это целевые показатели по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отраслях топливно-энергетического комплекса по выходу светлых нефтепродуктов и соотношению процессов вторичной и первичной переработки нефти, которые уже затрагивались при анализе Стратегии национальной безопасности, по пропускной способности экспортных газопроводов.

Вместе с тем целевые показатели присутствуют также и в Стратегии экономической безопасности, хотя с подходящими под обозначенные задачи индикаторами из Энергетической стратегии данные показатели не соотносятся. Но имеются в двух стратегиях и вполне созвучные целевые индикаторы. Действительно, в перечне целевых показателей встречаются такие, как доля организаций, осуществляющих технологические инновации, и доля прироста запасов полезных ископаемых в общем объеме погашенных в недрах запасов. Данные индикаторы вполне соответствуют по своему смыслу таким целевым показателям из Энергетической стратегии, как коэффициент воспроизводства запасов нефти и доля ключевых представителей ТЭК, которые осуществляют технологические, организационные, маркетинговые инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций. Важно заметить, что упомянутые показатели уже затрагивались при исследовании взаимосвязи Энергетической стратегии с Указом № 204 и Доктриной энергетической безопасности.

В действующей Энергетической стратегии утверждается и об учете Прогноза социально-экономического развития на период до 2036 г. В таком случае представленный в приложении к Энергетической стратегии Прогнозный топливно-энергетический баланс страны до 2035 г. должен опираться на данные долгосрочного прогноза. Но определенные различия проявляются уже при сопоставлении Прогнозного топливно-энергетического баланса и Энергетической стратегии. Так, в стратегии по продаже нефти за рубеж на 2024 и 2035 гг. установлены интервалы 267,2–269,2 млн т и 243,7–251,9 млн т соответственно. Согласно прогнозу на 2024 г., по базовому сценарию экспорт может достичь 253,9 млн тонн нефти, а по консервативному варианту – 255,1 млн т нефти, что указывает на явное несоответствие. Для 2035 г. соответствующие значения по сценариям составляют 251,9 млн т и 243,7 млн т, что вполне соотносится с показателями Энергетической стратегии.

Для природного газа на 2024 г. в Прогнозном топливно-энергетическом балансе установлен интервал 243,9–250,4 млрд м³, а в долгосрочном прогнозе по сценариям указаны другие величины – 232,5 млрд м³ и 235,3 млрд м³. Для 2035 г. в Энергетической стратегии установлен диапазон 255,4–300,6 млрд м³, а в Прогнозе социально-экономического развития по двум сценариям предполагаются значения, равные 284,2 млрд м³ и 319,5 млрд м³.

По сжиженному природному газу на 2024 и 2035 гг. в топливно-энергетическом балансе государства прогнозируются интервалы 59,8–65,1

млрд м³ и 108–189 млрд м³. В долгосрочном прогнозе на 2024 г. указано лишь одно значение (27,6 млрд м³). Сценарные значения на 2035 г. соответствуют диапазону 63,6–68,8 млрд м³.

В Энергетической стратегии для совокупного экспорта нефтепродуктов на 2024 г. установлен диапазон 136,2–138 млн т, а в сценариях долгосрочного прогноза указаны другие значения – 150 млн т и 152 млн т. В топливно-энергетическом балансе на 2035 г. установлен интервал 125,7–155,5 млн т, хотя варианты Прогноза социально-экономического развития содержат другие величины – 108,4 млн т и 146,6 млн т.

Между прогнозными значениями по схожим показателям в Энергетической стратегии и Прогнозе социально-экономического развития наблюдаются заметные различия. Данные документы разработаны на долгосрочный период в рамках общей системы стратегического планирования, но заявлено о том, что Энергетическая стратегия учитывает Прогноз социально-экономического развития до 2035 г.

В плане учета документов системы стратегического планирования необходимо упомянуть и Стратегию развития минерально-сырьевой базы страны до 2035 г. Один из целевых показателей указанного документа нашел свое отражение и в тексте Энергетической стратегии. Так, Стратегия развития минерально-сырьевой базы содержит такой индикатор, как соотношение прироста запасов полезных ископаемых и их добычи. По природному газу и углю значение показателя – не ниже 50%, по нефти – 100% (предельно допустимое значение – 75%). В Энергетической стратегии среди целевых показателей по недропользованию имеется коэффициент воспроизводства нефти, для которого ориентиром является значение 1, а по природному газу и углю таких индикаторов нет.

Заслуживает пристального внимания и представленный в Стратегии развития минерально-сырьевой базы Прогноз добычи углеводородного сырья до 2024 г. В частности прогнозный показатель на 2024 г. по извлечению нефти составил 557 млн т, что вполне соответствует интервалу 556–560 млн т в Энергетической стратегии. Для природного газа в сопоставляемых документах указаны значение 756,5 млрд м³ и диапазон 795,1–820,6 млрд м³. В данном случае наблюдается явное несоответствие между прогнозными данными в документах.

Помимо формального подхода к учету документов системы стратегического планирования, следует отметить и другое важное обстоятельство – речь идет об учете Стратегического прогноза страны, который до сих пор не

утвержден. По этой причине не представляется возможным определить, что именно могло быть принято во внимание в Энергетической стратегии. Подобное же заключение справедливо и в отношении содержащегося в тексте Энергетической стратегии утверждения об учете других документов системы стратегического планирования, среди которых важно отметить и действовавший на то время краткосрочный Прогноз социально-экономического развития.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что далеко не по всем представленным в документе направлениям деятельности, связанным с обеспечением вклада энергетики в достижение национальных целей развития, разработаны целевые показатели реализации энергетической стратегии. Взаимосвязь между целевыми ориентирами для достижения национальных целей развития и показателями реализации стратегии, а также между Энергетической стратегией и другими документами системы стратегического планирования не очевидна.

Примечательно, что с момента опубликования действующей версии документа уже претерпели изменение стратегии национальной безопасности и научно-технологического развития, а стратегический прогноз в результате так и не был утвержден. В Энергетической стратегии в явном виде не содержится указание на учет прогноза социально-экономического развития на период до 2024 г. Целесообразным представляется уточнение формулировки и проведение корректировки некоторых целевых показателей, чему способствовало и введение санкций в отношении России. Более того, зафиксировано несоответствие между прогнозными величинами, указанными в Энергетической стратегии и прочих документах системы стратегического планирования.

Таким образом, напрашивается заключение о декларативности содержащегося в энергетической стратегии заявления об обеспечении реализации положений упоминаемых документов. Вполне справедлив подобный вывод и в отношении утверждения об учете при разработке энергетической стратегии перечисленных в ней документов системы стратегического планирования.

В Энергетической стратегии не соблюдаются и некоторые принципы стратегического планирования, среди которых можно выделить сбалансированность, реалистичность, ресурсную обеспеченность, измеримость целей и соответствие им показателей. Также весьма сомнительной представляется возможность использования действующей редакции энергетической стратегии в качестве самостоятельного документа.

Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года

Стратегия утверждена распоряжением Правительства России № 3052-р от 29.10.2021²³ во исполнение Указа Президента России № 666 от 04.11.2020²⁴. Важно отметить, что документ стоит особняком по отношению ко всему законодательному регулированию системы стратегического планирования. Несмотря на внушительную вводную часть, посвященную анализу международного контекста, в том подпункте, где рассматриваются предпосылки к разработке и предмет стратегии, отсутствует четкое указание на конкретные цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, способствовать достижению которых призван документ, как того требует закон.

Фактически данная стратегия всецело направлена на реализацию Указа № 666, отношение которого к действующей в стране системе стратегического планирования не обозначено. Но одним из целевых показателей в Стратегии экологической безопасности и Энергетической стратегии является уровень выбросов парниковых газов по отношению к 1990 г.

В тексте стратегии заявлено, что она относится к документам стратегического планирования, является межотраслевой, а также служит основанием для включения мер государственной политики в области ограничения выбросов парниковых газов в прочие документы стратегического планирования. Но обособленность документа просматривается даже и в наименовании стратегии. Сразу возникает явное противоречие, которое связано с тем, что охватываемый отраслевым документом срок (2050 г.) по закону не может превышать временной диапазон прогноза социально-экономического развития страны на долгосрочный период (2036 г.).

Столь пристальное внимание к обозначенной стратегии в рамках проводимого исследования вполне закономерно в силу того, что документ охватывает отрасли экономики, которые являются источниками антропогенных выбросов парниковых газов и их поглотителями, а потому напрямую затрагивает энергетический сектор. Стоит отметить, что в соответствии с распоряжением Министерства экономического развития Российской

²³ 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/ADKkCzp3fWO32e2yA0BhtIpyzWfHaiUa.pdf>

²⁴ Указ Президента Российской Федерации от 04.11.2020 № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45990>

Федерации требовалось за шесть месяцев после утверждения стратегии разработать и внести в Правительство план мероприятий по реализации обозначенного документа. Между тем указанный план так и не принят²⁵.

Стратегия содержит инерционный и целевой сценарии социально-экономического развития страны. Инерционный сценарий строится на реализации ранее утвержденных решений по достижению национальных целей, закрепленных в отраслевых документах стратегического планирования. Целевой сценарий подразумевает дополнительные меры по декарбонизации отраслей экономики и увеличению поглощающей способности управляемых экосистем.

В качестве приоритета закономерно выбрана реализация целевого сценария. Каждый из сценариев содержит целевые показатели по нетто-выбросам в целом, так и по выбросам и поглощению парниковых газов (в млн т эквивалента углекислого газа), для которых установлены плановые значения на 2030 и 2050 гг. В рамках Парижского соглашения по климату²⁶ Россия приняла на себя обязательства к 2030 г. ограничить антропогенную эмиссию парниковых газов уровнем до 70% от совокупной величины нетто-выбросов по состоянию за 1990 г. Выбору в качестве отметки 2050 г. способствовало заявление более 60 стран о стремлении достичь паритета между антропогенными выбросами парниковых газов и их поглощением к 2050–2060 гг., о чем упоминается и в тексте самой стратегии.

Но для указанной стратегии характерны те же недочеты, что и для прочих изученных документов системы стратегического планирования. Недочеты связаны с нарушением содержащихся в законе принципов осуществления подобного рода деятельности. В частности, к документу имеются серьезные нарекания в отношении соблюдения принципа измеряемости целей. Формально оценку достижения целей стратегии представляется возможным провести с использованием количественных целевых показателей по выбросам и поглощению. Выбросы парниковых газов, их поглощение и нетто-выбросы за базовый 2019 г. фактически составили 2 119, 535 и 1 584 млн т эквивалента углекислого газа (э.у.г.) соответственно.

Планы на 2030 г. для обоих сценариев ощутимо не отличались друг от друга. В частности, инерционный сценарий подразумевает, что значения по выбросам, поглощению и нетто-выбросам составят 2 253, 535 и 1 718 млн т

²⁵ РСПП попросил отсрочить принятие плана низкоуглеродного развития.
URL: <https://www.interfax.ru/russia/853905>

²⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 21.09.2019 № 1228
«О принятии Парижского соглашения».
URL: <http://static.government.ru/media/files/I0US0FqDc05omQ1VgnC8rfL6PbY69AvA.pdf>

э.у.г. соответственно, а, согласно целевому сценарию, значения будут следующими – 2 212, 539 и 1 718 млн т э.у.г., что слабо отличается от предыдущего варианта развития событий.

Однако к 2050 г. по инерционному сценарию значения по выбросам, поглощению и нетто-выбросам будут на уровне в 2 521, 535 и 1 986 млн т э.у.г., а по целевому сценарию – на уровне 1 830, 1 200 и 630 млн т э.у.г. Но вся сложность заключается в том, что каждый из показателей является комплексным и включает множество компонентов.

Важно отметить, что даже в соответствии с целевым сценарием основной вклад в уменьшение нетто-выбросов планируется осуществить за счет расширения категории управляемых лесов и уточнения коэффициентов накопления углерода. Значимость поглощающей способности лесов можно оценить путем изучения такого документа, как Национальный доклад о кадастре антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом²⁷, за 1990–2019 гг., который в тексте стратегии не упомянут.

Тогда становится понятным и суть распоряжения Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации о внесении изменений в Методические указания по количественному определению объема поглощения парниковых газов²⁸. В частности, к категории управляемых лесов планируется отнести резервные леса и леса на землях сельскохозяйственного назначения.

Заявлены и такие меры, как корректировка коэффициентов накопления углерода и уточнение площади погибших лесов и осушенных и обводненных торфяников, которые в совокупности способны значительно увеличить баланс поглощения парниковых газов²⁹.

²⁷ Национальный доклад Российской Федерации о кадастре антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом. URL: <http://global-climate-change.ru/index.php/ru/oficial-documents/kadastr-report?ysclid=lm6ctjwne3250868854>

²⁸ Распоряжение Минприроды России от 20.01.2021 № 3-р о внесении изменений в методические указания по количественному определению объема поглощения парниковых газов, утвержденные распоряжением Минприроды России от 30.06.2017 № 20-р. URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/ofitsialnye_dokumenty/rasporyazhenie_minprirody_rossii_ot_20_01_2021_3_r_o_vnesenii_izmeneniy_v_metodicheskie_ukazaniya_po/?ysclid=llqt8jpwsw785799888

²⁹ Минприроды России разработало распоряжение о внесении изменений в Методические указания по количественному определению объема поглощения парниковых газов. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/minprirody_rossii_razrabotalo_rasporyazhenie_o_vnesenii_izmeneniy_v_metodicheskie_ukazaniya_po_kolich/?sphrase_id=437199

Значимость всех остальных мероприятий для реализации не только целевого, но и инерционного варианта развития ситуации не получится оценить на основе анализа содержания стратегии. Представленные в рамках целевого сценария мероприятия напоминают собой ранжированный по отраслевому признаку портфель проектов, где значительное место занимает энергетика, по которой приводится особый перечень пунктов, и поэтому нельзя установить взаимосвязь, возможные сроки, последовательность реализации всех мероприятий, объем требуемых инвестиций и прочих ресурсов. Возникают обоснованные сомнения относительно не только измеримости целей, но и принципов сбалансированности, реалистичности и ресурсной обеспеченности.

Стратегии социально-экономического развития макрорегионов

Данная группа документов системы стратегического планирования рассматривается в качестве приоритетного направления деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации³⁰. Однако в настоящее время действующие стратегии социально-экономического развития макрорегионов отсутствуют. Тем не менее в соответствии с текстом Стратегии пространственного развития на период до 2025 г. выделено 12 макрорегионов – Центральный, Центрально-Черноземный, Северо-Западный, Северный, Южный, Северо-Кавказский, Волго-Камский, Волго-Уральский, Уральско-Сибирский, Южно-Сибирский, Ангаро-Енисейский и Дальневосточный.

Важно отметить, что ранее в стратегиях социально-экономического развития разделение происходило по округам – были утверждены стратегии социально-экономического развития Центрального³¹, Северо-Западного³²,

³⁰ Стратегии социально-экономического развития макрорегионов.

URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategii_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_makroregionov/

³¹ Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.09.2011 № 1540-р). URL: <https://rulaws.ru/government/Rasporyazhenie-Pravitelstva-RF-ot-06.09.2011-N-1540-r/?ysclid=lm6clu63x8609861982>

³² Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.11.2011 № 2074-р). URL: <https://fzakon.ru/rasporyazheniya-pravitelstva/rasporyazhenie-pravitelstva-rf-ot-18.11.2011-n-2074-r/?ysclid=lm6cj99q58719102785>

Южного³³, Приволжского³⁴, Уральского федеральных округов³⁵, Сибири³⁶, а также Дальнего Востока и Байкальского региона. Но все те документы утверждались в период 2009–2011 гг., а срок действия большинства из них был ограничен 2020 г. Лишь Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона³⁷ рассчитана на период до 2025 г.

Планирование и программирование. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации представляют собой документ, который требуется учитывать при разработке различных государственных программ и планов деятельности федеральных органов исполнительной власти. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (Основные направления деятельности Правительства) утверждены в сентябре 2018 г.³⁸.

Структура исследуемого документа включает в себя введение и два раздела. Во введении отмечено, что деятельность Правительства в период до 2024 г. ориентирована на достижение национальных целей развития в соответствии с Указом № 204. Основные направления деятельности служат ключевым документом системы стратегического планирования для Правительства на период до 2024 г., в котором устанавливаются основные механизмы, меры и действия по реализации полномочий. В документе заявлено об учете Послания Президента Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г.,

³³ Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2011 № 1538-р). URL: <https://sudact.ru/law/rasporiazhenie-pravitelstva-rf-ot-05092011-n-1538-r/strategiia-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiia-iuzhnogo-federalnogo/?ysclid=lm6cgs4cse123324925>

³⁴ Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 07.02.2011 № 165). URL: <https://nalogcodex.ru/government/rasporiazhenie-pravitelstva-rf-ot-07.02.2011-n-165-r/?ysclid=lm6cdhukcs148736596>

³⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.10.2011 № 1757-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года». URL: <https://rulaws.ru/goverment/Rasporiazhenie-Pravitelstva-RF-ot-06.10.2011-N-1757-r/?ysclid=lm6cb5ut7q253009220>

³⁶ Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.07.2010 № 1120-р). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6640398/?ysclid=lm6c88rwt1663628447>

³⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года». URL: <https://rulaws.ru/goverment/Rasporiazhenie-Pravitelstva-RF-ot-28.12.2009-N-2094-r/?ysclid=lm6c58y2dp464610434>

³⁸ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года от 29.09.2018. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71965871/?ysclid=llqglbi34t833673825>

Стратегии национальной безопасности и Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года³⁹. Между тем, согласно законодательству, при разработке Основных направлений деятельности Правительства надлежит учитывать и долгосрочный прогноз социально-экономического развития. Важно и то, что в настоящее время действует уже другой вариант Стратегии национальной безопасности.

Первый раздел документа посвящен национальным целям развития страны и приоритетам деятельности Правительства. В разделе упомянуто, что достичь поставленных целей планируется за счет реализации государственных и региональных программ, федеральных и региональных проектов, которые сбалансированы по срокам, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения. Но тогда система стратегического планирования на федеральном уровне фактически приобретает вид последовательности, состоящей из Указа № 204 и Основных направлений деятельности Правительства, а разработка государственных программ осуществляется в рамках планирования и программирования.

Каждый пункт раздела включает в себя оценку текущего состояния и предлагаемые механизмы, планируемые ключевые действия, а также программы и проекты для достижения национальных целей развития. В первом пункте раздела объединены цели по обеспечению устойчивого естественного роста численности населения страны и повышению ожидаемой продолжительности жизни.

В рамках объединенных целей подразумевается, что необходимо добиться повышения коэффициента рождаемости минимум до 1,7; также требуется снизить смертность. Преждевременная смертность трудоспособного населения в стране не должна превышать 350 случаев на 100 тыс. чел. Смертность от болезней кровообращения необходимо снизить до 450 случаев на 100 тыс. чел., а в случае с новообразованиями, в том числе злокачественными, соответствующий показатель следует уменьшить до 185 случаев. Необходимо повысить ожидаемую продолжительность здоровой жизни до 67 лет, хотя не уточнено, что именно подразумевается под данным термином.

³⁹ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года.
URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_period_do_2024_goda_.html?ysclid=lm6c0g767w998629263

Важно заметить, что упомянутые индикаторы уже использованы в Указе № 204 при обозначении целей национальных программ в сферах демографии и здравоохранения. Исключением стал ориентир по младенческой смертности, которую, согласно Указу № 204, надлежало снизить до 4,5 случаев на 1 тыс. родившихся детей. Вместе с тем естественному увеличению численности населения страны должны способствовать повышение выявляемости и профилактики заболеваний, а также увеличение доли состоящих под диспансерным наблюдением граждан с хроническими заболеваниями. Однако в тексте не указан возможный вклад каждого из компонентов в достижение обобщенной цели. Более того, в целях обеспечения ожидаемых значений по установленным индикаторам предполагается реализовать комплекс мер, воздействие которых на уровень показателей остается неясным.

Следующий пункт – обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции, снижение в два раза уровня бедности в стране. Целевым ориентиром для Правительства Российской Федерации заявлено ежегодное увеличение страховых пенсий темпами, превышающими инфляцию предшествующего года. Но оценить вклад ключевых действий в достижение национальных целей развития не представляется возможным. Реализация поставленных целей зависит от выполнения 5 национальных проектов и 8 государственных программ, к числу которых относится и программа «Развитие атомного энергопромышленного комплекса».

В документе отмечена необходимость создать условия для снижения ниже 8% ставки по ипотечному кредиту и наращивания объемов жилищного строительства минимум до 120 млн м² в год. Планируется сократить в два раза число городов с неблагоприятной средой. Правительство намерено повысить индекс качества городской среды на 30%, что предусмотрено и в отношении доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды. Предусмотрена модернизация строительной отрасли, планируется расширение механизмов финансирования и государственной поддержки жилищного строительства, а также сокращение непригодного для проживания и аварийного фонда, но конкретные целевые ориентиры не приведены. Между тем неясно, что считается улучшением жилищных условий; четко не определена роль ключевых действий в достижении обозначенной цели.

В документе затронуты такие задачи, как ускорение технологического развития страны и увеличение осуществляющих технологические

инновации организаций до 50% от их совокупного количества. Приведен перечень мер по расширению масштабов инновационной активности организаций, перечислены задачи, решение которых будет способствовать ускорению технологического развития. Однако документ не дает представления о том, какой вклад каждая из мер должна внести в увеличение по стране общего числа организаций, осуществляющих технологические инновации. Непонятно и то, как повлияет решение указанных задач на ускорение технологического развития.

В документе также содержится пункт, который посвящен обеспечению ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере, но отсутствие внятных целевых ориентиров не позволяет оценить действенность предлагаемых мер. Тем не менее планируется увеличить внутренние затраты на развитие цифровой экономики по сравнению с 2017 г., обеспечить доступ к услугам в сфере культуры как минимум для 30 млн чел. за счет проведения онлайн-трансляций ключевых мероприятий, знаковых театральных постановок и экскурсий по крупнейшим выставкам. Достижение указанной цели связано с реализацией 5 национальных проектов и 8 государственных программ, в числе которых – «Развитие атомного энергопромышленного комплекса».

Провозглашена цель по вхождению России в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечению темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности и уровне инфляции не более 4%, причем ВВП определяется с учетом паритета покупательной способности. Можно предположить, что под экономическим ростом подразумевается наращивание ВВП, но конкретного указания в тексте не содержится. Отсутствует четкая трактовка понятия «макроэкономическая стабильность». Ускорение темпов экономического роста в стране, как сказано в документе, может быть достигнуто путем повышения экономической активности населения, увеличения численности рабочей силы, улучшения качества инвестиций в основной капитал и наращивания их объема до 25% от ВВП, а также путем роста совокупной факторной производительности труда, в том числе не связанной с новыми инвестициями.

Согласно документу, повышение инвестиционной активности и внедрение новой управленческой культуры способны обеспечить рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не менее чем на 5%. Но и в данном случае также не представляется возможным понять, как реализация заявленных мер повлияет на достижение обозначенной цели, хотя применительно к ней

упоминаются 7 национальных проектов, 12 государственных программ и один из комплексных планов модернизации.

Затронута также цель по созданию в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительных и ориентированных на экспорт секторов, развивающихся на основе современных технологий и обеспеченных высококвалифицированными кадрами. Важно то, что в тексте данная цель конкретизирована. Так, экспорт несырьевых неэнергетических товаров ожидается к 2024 г. на уровне в 250 млрд долл. США, причем показатель по машиностроению достигнет 60 млрд долл. США, а по агропромышленному комплексу – 45 млрд долл. США. Целевые показатели по автомобилестроению, гражданскому авиастроению, железнодорожной технике и сельскохозяйственному машиностроению составляют 7,5, 4,42, 1,22 и 0,42 млрд долл. США соответственно. Однако возможность оценки вклада предложенных мер в достижение цели выглядит сомнительной. Причем достижение цели призваны обеспечить 4 национальных проекта и 11 государственных программ.

Во втором разделе документа предложены меры по созданию условий для экономического роста (создание комфортных условий для осуществления производственной и инвестиционной активности, обеспечение высокого уровня доверия экономических агентов к проводимой экономической политике и создание возможностей для долгосрочного планирования деятельности).

Применительно к инвестиционному климату в стране речь идет о механизме управления системными изменениями предпринимательской среды. Механизм получил наименование «Трансформация делового климата» и является инструментом оперативного реагирования федеральных органов государственной власти на запросы бизнес-сообщества, направленным на снятие нормативных ограничений для ведения бизнеса, в том числе на устранение избыточных, устаревших и противоречащих друг другу регуляторных требований. Планируется совершенствование контрольно-надзорной деятельности с целью снижения административной нагрузки на предпринимательство. Предполагается также развитие корпоративного законодательства и конкуренции.

Развитие инфраструктуры заявлено в качестве объективного ограничения для выхода на более высокую траекторию экономического роста. В документе упоминается Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г., утвержденный 30

сентября 2018 г. в соответствии с распоряжением Правительства № 2101-р⁴⁰. В этом плане перечислены такие направления, как транспортная инфраструктура и обеспечение доступной электроэнергией, отдельно делается акцент на безопасные и качественные автомобильные дороги.

Другие направления – финансовые рынки и банковский сектор, международная кооперация и экспорт, по которому предусмотрены мероприятия в рамках соответствующего национального проекта. Документом охватываются международная интеграция и экономическое сотрудничество, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, что отражено в одноименном национальном проекте. Создание условий для экономического роста подразумевает рост производительности труда и поддержку занятости, что связано также с одноименным национальным проектом. Важными аспектами являются политика в области занятости (рынок труда и трудовая миграция), управление государственной собственностью, туризм.

Следующий пункт – цифровизация и научно-технологическое развитие. Важными факторами повышения и сохранения конкурентоспособности экономики государства выступают постоянное научно-технологическое развитие и инновационная деятельность. Предусмотрен комплекс мер по развитию цифровой экономики, для которой разработан соответствующий национальный проект. На развитие науки также направлен соответствующий национальный проект, хотя в документе напрямую об указанном обстоятельстве не упоминается. Затрагивается развитие научной и научно-производственной кооперации и передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в стране, уделяется внимание развитию кадрового потенциала, институту интеллектуальной собственности.

Ключевой приоритет в развитии отраслей экономики – повышение конкурентоспособности продукции на внутреннем и внешнем рынках. В документе отражено намерение совершенствовать деятельность естественных монополий. Развитие высокотехнологичных отраслей требует учета приоритетов, обозначенных в Стратегии научно-технологического развития. Заявлено о диверсификации оборонно-промышленного комплекса, развитии базовых отраслей промышленности, агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов. Развитие институтов социальной сферы и повышение качества жизни подразумевают

⁴⁰ Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.09.2018 № 2101-р). URL: <https://minenergo.gov.ru/node/16926?ysclid=llqgs6jujt322249446>

формирование комфортных условий для создания семьи и рождения детей. В документе затронуты демография и здравоохранение – сферы, связанные с одноименными национальными проектами. В контексте соответствующего национального проекта затронута образовательная среда; другим компонентом служит молодежная политика.

В тексте документа упоминаются развитие системы социальной защиты и социального обслуживания в стране, жилищная политика в рамках национального проекта «Жилье и городская среда», спорт. С отмеченным направлением увязываются экология и природопользование. Предусмотрено развитие институтов социальной сферы и повышение качества жизни – речь идет о национальных проектах «Образование» и «Малое и среднее предпринимательство и поддержка предпринимательской инициативы». Рассматривается и такой важный аспект, как защита населения и территории государства от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Следующее направление – сбалансированное региональное и пространственное развитие, национальная политика. Особое внимание уделено приоритетным для страны территориям, таким как Дальний Восток (центр экономического сотрудничества со странами Юго-Восточной Азии и государствами Азиатско-Тихоокеанского региона), Северо-Кавказский федеральный округ, Республика Крым и город Севастополь.

Повышение качества государственного управления, развитие механизмов стратегического и проектного управления предполагает повышение эффективности государственных расходов, включая закупки для государственных и муниципальных нужд, внедрение цифровых технологий в систему государственного управления. Уделено внимание государственной гражданской службе, государственным услугам, инструментам государственного регулирования, декриминализации предпринимательской деятельности и совершенствованию уголовно-исполнительной системы. Предложен комплекс мер по вовлечению граждан страны в государственное и муниципальное управление, важную роль играет обеспечение обороны и безопасности.

Исследуемый документ отражает национальные цели развития из Указа № 204. Меры государственной политики по достижению национальных целей развития соответствуют направлениям деятельности, закрепленным в национальных проектах, в стратегиях пространственного и научно-технологического развития и в Государственной программе вооружения.

В Основных направлениях деятельности не соблюдаются принципы сбалансированности, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей и соответствия им показателей. Как и в случае с Энергетической стратегией, увязка документа с Указом № 204 также носит формальный характер. В Основных направлениях деятельности отражена попытка реализации проектного подхода в рамках действующей в России системы стратегического планирования. Энергетике в данном документе уделяется довольно скудное внимание, и явная связь документа с Энергетической стратегией не прослеживается.

(Продолжение следует)

Список литературы

1. Мишин А.Ю., Мишин Ю.В. Проблемы развития российской интегрированной системы государственного стратегического планирования // Микроэкономика. 2021. № 6. С. 5–16.
URL: <https://doi.org/10.33917/mic-6.101.2021.5-16>
2. Винслав Ю.Б. Год 2020-й: О сохраняющихся воспроизводственных угрозах и об их нейтрализации на путях совершенствования стратегического планирования и промышленной политики, развертывания национальной инновационной системы и ее отраслевых и региональных подсистем // Российский экономический журнал. 2020. № 1. С. 3–53. URL: <https://doi.org/10.33983/0130-9757-2020-1-3-53>
3. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Совершенствование методологических подходов к формированию системы стратегического планирования в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 4. С. 9–26. URL: <https://doi.org/10.24411/2073-6487-2020-10039>
4. Бауэр В.П., Еремин В.В. Французский и китайский опыт для совершенствования российской системы стратегического планирования // Власть. 2020. Т. 28. № 4. С. 205–213.
URL: <https://doi.org/10.31171/vlast.v28i4.7462>
5. Батукова Л.Р. Система государственного стратегического планирования: индикативный подход к организации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2020. № 12. Ч. 3. С. 469–477.
URL: <https://doi.org/10.17513/vaael.1535>

6. *Батукова Л.Р.* Разработка основ системного анализа и модернизации института (системы) государственного стратегического планирования России // *Экономика и предпринимательство*. 2020. № 12. С. 188–193.
7. *Макаров А.В., Пономарев Ю.Ю.* Международные рейтинги – друзья и враги в системе стратегического планирования // *ЭКО*. 2022. Т. 52. № 7. С. 146–168. URL: <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2022-7-146-168>
8. *Федотова Е.А., Пенчукова Т.А.* Совершенствование системы управления стратегическим планированием как приоритет обеспечения национальной безопасности России // *Российский экономический интернет-журнал*. 2021. № 4. С. 146–168.
URL: <https://www.e-rej.ru/upload/iblock/0e5/0e55d0f29a7e04d1982c8eac814b12c5.pdf>
9. *Крупнов Ю.А.* Развитие информационной системы стратегического планирования // *Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования*. 2021. № 6. С. 60–66.
URL: <https://doi.org/10.47581/2021/IU-01/IE.6.56.10>
10. *Писарева О.М.* Характеристика концептуальных основ формализации задач целеполагания в системах стратегического планирования // *Экономика и управление: проблемы, решения*. 2018. Т. 5. № 5. С. 123–129.
11. *Мокшин М.Ю., Марача В.Г., Жабицкий М.Г., Бойко О.В.* От национальных проектов к системе стратегического планирования. Координация действий министерств и ведомств // *International Journal of Open Information Technologies*. 2022. Т. 10. № 8. С. 113–120.
URL: <http://injoit.org/index.php/j1/issue/view/118>
12. *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. Вып. 11. С. 2187–2226.
URL: <https://doi.org/10.24891/ni.18.11.2187>
13. *Шимко О.В.* Ориентация на низкоуглеродную экономику в условиях санкций как один из национальных приоритетов развития Российской Федерации // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2022. Т. 18. Вып. 9. С. 1804–1825.
URL: <https://doi.org/10.24891/ni.18.9.1804>

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.

pISSN 2073-2872
eISSN 2311-875X

*Challenges of Globalization
and Their Implications*

THE POSSIBILITY OF ACCELERATING ECONOMIC GROWTH AND STRUCTURAL MODERNIZATION IN THE ENERGY SECTOR IN THE FACE OF SANCTIONS. PART 3

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. 221/2023
Received 22 May 2023
Received in revised
form 28 July 2023
Accepted 9 Aug 2023
Available online
18 September 2023

JEL classification:

E65, F51, F63, O25,
Q47

Keywords: strategic
planning system,
energy, sanctions,
technological
backwardness, national
development goals

Abstract

Subject. This article discusses the issues of development of the strategic planning system at the federal and regional levels in Russia.

Objectives. The article aims to analyze the interrelations of the documents of the strategic planning system and determine the ways of transformation of the energy sector in the context of economic sanctions.

Methods. For the study, I used the general scientific research methods.

Results. The article finds that in the legislation on strategic planning, there are no strict requirements for the communication mechanism, which should ensure the interaction of various documents. The integration of strategic planning documents into a system is of a formal nature, which does not contribute to overcoming the consequences of the introduction of new direct and indirect sanctions against the energy sector.

Conclusions. It is necessary to transform the current system of strategic planning in Russia.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2023

Please cite this article as: Shimko O.V. The Possibility of Accelerating Economic Growth and Structural Modernization in the Energy Sector in the Face of Sanctions. Part 3. *National Interests: Priorities and Security*, 2023, vol. 19, iss. 9, pp. 1740–1798.
<https://doi.org/10.24891/ni.19.9.1740>

References

1. Mishin Yu.V., Mishin A.Yu. [Development problems of the Russian integrated system of State strategic planning]. *Mikroekonomika = Microeconomics*, 2021, no. 6, pp. 5–16. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.33917/mic-6.101.2021.5-16>
2. Vinslav Yu.B. [Year 2020: On the remaining reproductive threats and their neutralization on the ways to improve strategic planning and industrial policy,

- the deployment of the national innovation system and its sectoral and regional subsystems]. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal* = *Russian Economic Journal*, 2020, no. 1, pp. 3–53. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.33983/0130-9757-2020-1-3-53>
3. Lenchuk E.B., Filatov V.I. [Improvement of methodological approaches for formation of strategic planning system in Russia]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* = *Bulletin of Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 2020, no. 4, pp. 9–26. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24411/2073-6487-2020-10039>
 4. Bauer V.P., Eremin V.V. [French and Chinese experience for improving the Russian strategic planning system]. *Vlast'* = *The Authority*, 2020, vol. 28, no. 4, pp. 205–213. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.31171/vlast.v28i4.7462>
 5. Batukova L.R. [System of state strategic planning: indicative approach to organization]. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava* = *Journal of Altai Academy of Economics and Law*, 2020, no. 12, part 3, pp. 469–477. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.17513/vaael.1535>
 6. Batukova L.R. [Development of the foundations of systems analysis and modernization of the institution (system) of State strategic planning of Russia]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* = *Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2020, no. 12, pp. 188–193. (In Russ.)
 7. Makarov A.V., Ponomarev Yu.Yu. [International rankings – Friends and foes in the system of strategic planning]. *EKO* = *ECO*, 2022, vol. 52, no. 7, pp. 146–168. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2022-7-146-168>
 8. Fedotova E.A., Penchukova T.A. [Improving the strategic planning management system as a priority for ensuring Russia's national security]. *Rossiiskii ekonomicheskii internet-zhurnal*, 2021, no. 4, pp. 146–168. (In Russ.)
URL: <https://www.e-rej.ru/upload/iblock/0e5/0e55d0f29a7e04d1982ccea814b12c5.pdf>
 9. Krupnov Yu.A. [Information system concept strategic planning support]. *Innovatsionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya* = *Innovative Economy: Prospects for Development and Improvement*, 2021, no. 6, pp. 60–66. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.47581/2021/IU-01/IE.6.56.10>

10. Pisareva O.M. [Characterization of the conceptual foundations of the formalization of goal-setting tasks in strategic planning systems]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya* = *Economics and Management: Problems, Solutions*, 2018, vol. 5, no. 5, pp. 123–129. (In Russ.)
11. Mokshin M.Yu., Maracha V.G., Zhabitsky M.G., Boyko O.V. [From national projects to the strategic planning system. Coordination of actions of ministries and departments]. *International Journal of Open Information Technologies*, 2022, vol. 10, no. 8, pp. 113–120. (In Russ.)
URL: <http://injoit.org/index.php/j1/issue/view/118>
12. Shimko O.V. [Key approaches to the implementation of national development priorities and areas of structural modernization in the energy sector]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* = *National Interests: Priorities and Security*, 2022, vol. 18, iss. 11, pp. 2187–2226. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24891/ni.18.11.2187>
13. Shimko O.V. [Orientation to a low-carbon economy under sanctions as one of national development priorities of the Russian Federation]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* = *National Interests: Priorities and Security*, 2022, vol. 18, iss. 9, pp. 1804–1825. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24891/ni.18.9.1804>

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.