

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 4

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. № 222/2023
Получена 22.05.2023
Получена в
доработанном виде
13.07.2023
Одобрена 25.08.2023
Доступна онлайн
16.10.2023

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 4 // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2023. – Т. 19, № 10. – С. 1930 – 1987.
<https://doi.org/10.24891/ni.19.10.1930>

Государственные программы

В рамках отображения сведений о работе Правительства Российской Федерации по состоянию на 1 января 2023 г. приводятся данные по 50 государственным программам¹, из которых две находятся в стадии разработки – государственные программы по поддержке и продвижению русского языка за рубежом и содействию международному развитию. Если к обозначенному перечню добавить Государственную программу вооружения, то получается, что на тот момент в стране действовало 49 таких документов. Полученное значение совпадает с тем числом, которое было озвучено на совещании по реализации государственных программ, инициатив в сфере социально-экономического развития и национальных проектов².

Вполне закономерно, что те или иные аспекты энергетики могут быть отражены в различных государственных программах (пример – программы по социально-экономическому развитию Арктической зоны Российской Федерации, а также Республики Крым и города Севастополя). Тем не менее только в трех документах из упомянутого перечня уделено серьезное внимание развитию энергетики – в государственных программах по воспроизводству и использованию природных ресурсов, а также по развитию атомного энергопромышленного комплекса и энергетики в целом. Именно эти документы целесообразно рассматривать в рамках оценки действующей в стране системы стратегического планирования, а также с точки зрения реализации национальных приоритетов развития в сфере энергетики [1–8].

Другим значимым моментом является наличие документов по развитию тех или иных территорий среди государственных программ. Так, в перечень входит государственная программа по развитию Северо-Кавказского федерального округа. Представлены документы по социально-экономическому развитию Дальневосточного федерального округа, Арктической зоны, Республики Крым и города Севастополя, а также Калининградской области. Их наличие в рамках действующей системы стратегического планирования представляется попыткой замещения стратегий социально-экономического развития макрорегионов, которые до сих пор не появились. Такой подход вполне соотносится с попытками внедрения в систему стратегического планирования элементов проектного подхода.

¹ Государственные программы. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/section/2649/>

² Совещание о реализации государственных программ, инициатив социально-экономического развития и национальных проектов. URL: <http://government.ru/news/46702/>

Государственная программа «Воспроизводство и использование природных ресурсов». Данный документ утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 322³ и пришел на смену государственной программе с аналогичным наименованием, которая действовала на основании распоряжения № 436-р от 26.03.2013. Актуальный вариант государственной программы неоднократно претерпевал изменения. Самые поздние поправки в документ внесены в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18.12.2021 № 2358⁴ и вступили в силу с 1 января 2022 г. Документ в нынешнем виде содержит раздел по стратегическим приоритетам, но, согласно постановлению Правительства Российской Федерации № 2358 от 18.12.2021, утратил характерные для проектного подхода элементы (паспорт программы и подпрограммы), а также некоторые приложения.

В документе дается оценка текущего состояния минерально-сырьевой базы и водных ресурсов. В части описания минерально-сырьевой базы текст документа вполне соотносится с содержанием Стратегии развития минерально-сырьевой базы страны до 2035 г. Приводятся сведения по приоритетам и целям государственной политики в сфере развития минерально-сырьевой базы; обозначены те же задачи, что и в упомянутой стратегии. Исключением из совокупного перечня стали лишь задачи по созданию и внедрению передовых технологий геологоразведочных работ, замещению импортного оборудования российскими разработками, не уступающими зарубежным аналогам, а также по повышению кадровой обеспеченности отрасли. Приоритеты развития минерально-сырьевой базы служат достижению цели по обеспечению экономики страны геологической информацией о недрах и воспроизводству запасов полезных ископаемых, что вполне корреспондируется с содержанием стратегии.

В программе обозначены основные цели государственной политики в сфере развития водохозяйственного комплекса – гарантированное обеспечение водными ресурсами устойчивого социально-экономического развития страны, восстановление водных объектов до состояния, обеспечивающего экологически благоприятные условия жизни населения, обеспечение защищенности населения и объектов экономики от наводнений и иного

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 322 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201404240008>

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 18.12.2021 № 2358 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112230039>

негативного воздействия вод. Отмечено, что реализация программы способствует ликвидации наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическому оздоровлению водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое, что соответствует национальной цели по созданию комфортной и безопасной среды для жизни, закрепленной в Указе № 474.

Цель по обеспечению экономики страны геологической информацией о недрах и воспроизводству запасов полезных ископаемых связана в рамках программы с решением ряда задач, таких как выявление ресурсов и перспективных площадей, воспроизводство запасов полезных ископаемых, совершенствование государственного управления фондом недр, создание условий для расширения минерально-сырьевой базы государства к 2030 году, снижение негативного воздействия недропользования на окружающую среду.

Реализация программы призвана содействовать достижению заявленных в Стратегии развития минерально-сырьевой базы страны до 2035 г. целевых значений по ежегодному воспроизводству запасов полезных ископаемых в рамках каждой из представленных там групп. Для первой, второй и третьей групп указанный показатель установлен на уровне 50%, 100% и 75% соответственно. В программе отмечено, что общая региональная геологическая изученность территории страны, ее континентального шельфа составит 72,9% к 2030 г. К тому же планируется достижение к 2025 г. уровня 100% по изученности территории всей страны для съемки в масштабе 1:1 000 000, тогда как к 2030 г. ожидается достижение значения 80% по изученности перспективных районов России для съемки в масштабе 1:200 000. Но в данном случае наблюдается некоторое расхождение с тем, что заявлено в стратегии, где для масштаба 1:200 000 предполагается достижение величины 100% к 2035 г.

Реализация программы также направлена на достижение целей государственной политики в сфере развития водохозяйственного комплекса. В частности, для обеспечения защищенности населения к 2030 г. планируется обеспечить безопасное техническое состояние более 500 гидротехнических сооружений и ввести в эксплуатацию свыше 400 км сооружений инженерной защиты. Планируется реализация противопаводковых мероприятий превентивного характера на водных объектах протяженностью более 700 км, что позволит защитить более 0,8 млн чел., проживающих на территориях, подверженных негативному воздействию вод.

Достижение цели по сохранению и восстановлению водных объектов для улучшения экологических условий проживания вблизи них тоже подразумевает решение ряда задач. Так, запланированы мероприятия по расчистке водных объектов протяженностью более 500 км, а также по их восстановлению на площади в 23,5 тыс. га, что должно улучшить экологические условия проживания для более чем 13 млн чел. Предусмотрены также мероприятия по ликвидации наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическому оздоровлению водных объектов. В рамках таких мер ожидается расчистка водных объектов Нижней Волги протяженностью 1 004,5 км и их восстановление на площади в 28,4 тыс. га, что обеспечит устойчивое функционирование указанного водохозяйственного комплекса. Однако конкретные мероприятия по гарантированному обеспечению водными ресурсами устойчивого социально-экономического развития страны в документе не указаны.

Отдельное внимание уделяется задачам, связанным с реализацией национальных целей развития страны в контексте Указа № 474. Заявлено, что осуществление программы косвенным образом скажется на достижении цели по обеспечению достойных условий труда и развитию предпринимательства. Ожидается, что мероприятия по воспроизводству и использованию минерально-сырьевой базы углеводородного сырья, а также твердых полезных ископаемых должны способствовать развитию высокотехнологичных производств по добыче и переработке нефти, газа, руд черных, цветных, редких и благородных металлов. Но в таком случае непонятен возможный вклад реализации программы в достижение обозначенной цели, закрепленной в Указе № 474.

В документе отмечено, что посредством формирования «поискового задела» и совершенствования нормативно-правового обеспечения недропользования на 1 руб. вложенных в геологоразведочное производство бюджетных средств запланировано привлечение не менее 10 руб. частных инвестиций. Подобные ожидания вполне соответствуют закрепленной в стратегии цели по повышению инвестиционной привлекательности геологического изучения недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы страны. Однако неясно, почему обозначенные действия приведут именно к указанному соотношению между бюджетными и частными средствами. Более того, целевым показателем в рамках национальной цели по достойному, эффективному труду и успешному предпринимательству в Указе № 474 значится реальный рост инвестиций в основной капитал не менее чем на 70% по сравнению с 2020 г.

Среди целевых показателей, связанных с обеспечением комфортной и безопасной среды для жизни, имеется и такой, как ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое. Однако две задачи – сохранение и восстановление водных объектов Нижней Волги; проведение комплекса работ по восстановлению водных объектов – вполне корреспондируются с теми задачами, которые решаются в рамках сохранения и восстановления водных объектов для улучшения экологических условий проживания вблизи них. Отмечается, что реализация данной программы способна оказать косвенное влияние на национальную цель по созданию возможности для самореализации и развития талантов.

Согласно документу, ежегодные мероприятия по очистке от мусора берегов водных объектов с участием населения, реализуемые в рамках федерального проекта по сохранению уникальных водных объектов, привлекают более 800 тыс. чел., и подобные меры влияют на формирование основных принципов бережного отношения к водным объектам как к уникальным, жизненно важным ресурсам для населения страны в целом, способствуют повышению экологической культуры граждан. Можно утверждать, что ориентация государственной программы на цели из Указа № 474 носит формальный характер.

Отдельное внимание в программе уделяется социально-экономическому развитию тех субъектов Российской Федерации, которые входят в состав приоритетных территорий, где необходимо обеспечить уровень выше среднего значения по стране. В сфере недропользования целью реализации программы выступает устойчивое обеспечение экономики запасами минерального сырья и геологической информацией о недрах. Соответственно, задачами в таком случае являются воспроизводство минерально-сырьевой базы на основе повышения геологической изученности территории страны, формирование «поискового задела» для предоставления недропользователям участков недр, перспективных по обнаружению месторождений полезных ископаемых.

Заявлено, что условия для достижения целевых показателей возникнут при исполнении мероприятий данной программы совместно с реализацией мер, предусмотренных иными документами. В контексте геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы страны предполагается взаимосвязь с комплексными государственными программами по развитию Дальневосточного федерального округа, Арктической зоны

Российской Федерации, Республики Крым и города Севастополя, Северо-Кавказского федерального округа.

Предполагается, что реализация программы позволит достичь опережающего прироста геологической изученности приоритетных территорий и сформировать не менее 70% перспективных площадей для постановки поисковых работ. Но из текста документа неясно, как удастся достичь таких показателей. Документ призван повлиять и на реализацию комплексной программы по содействию международному развитию. В данном случае подразумевается задача по обеспечению участия страны в международных организациях и соглашениях в сфере геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы, но оценить вероятный вклад программы в достижение этой цели не представляется возможным.

В документе затрагиваются и подлежащие реализации на приоритетных территориях задачи государственного управления в области использования водных объектов:

- обеспечение социально-экономических потребностей в водных ресурсах, безопасности населения и объектов экономики от негативного воздействия вод;
- обеспечение безопасности подведомственных гидротехнических сооружений;
- содействие обеспечению безопасности гидротехнических сооружений региональной и муниципальной форм собственности и бесхозных гидротехнических сооружений.

Данные задачи для приоритетных территорий вполне соотносятся с основными целями государственной политики в сфере развития водохозяйственного комплекса.

В тексте исследуемого документа отмечено, что различные мероприятия способны повлиять на реализацию государственных программ по социально-экономическому развитию Дальневосточного федерального округа, Арктической зоны Российской Федерации, Республики Крым и г. Севастополя, а также Калининградской области, Северо-Кавказского федерального округа. Но оценить вклад данной программы в решение обозначенных задач не представляется возможным. В представленной редакции программа не отвечает всем принципам стратегического планирования, важнейшие из которых – сбалансированность, реалистичность,

ресурсная обеспеченность, измеряемость целей и соответствие им показателей.

Государственная программа «Развитие атомного энергопромышленного комплекса». Действующая в стране государственная программа по развитию атомного энергопромышленного комплекса также претерпела ряд изменений. Самые поздние изменения внесены 28.09.2022 в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 1705⁵. Вследствие выхода постановления Правительства Российской Федерации от 29.09.2021⁶ программа (как и подпрограммы) уже не содержит характерного для проектного подхода компонента – паспорта. Документ вступил в силу 2 июня 2014 г.⁷. Требуется отметить, что документ увязывается исключительно с деятельностью Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». В открытом доступе представлена только та часть программы, которая не составляет государственную тайну.

В общедоступном тексте документа отмечено улучшение экологической обстановки в местах хранения радиоактивных отходов и размещения радиационно опасных объектов. Целью программы выступает обеспечение ядерной и радиационной безопасности при обращении с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами на всех этапах жизненного цикла объектов использования атомной энергии. Достижение обозначенной цели предполагает реализацию к 2030 г. комплекса мероприятий по извлечению и передаче на захоронение радиоактивных отходов, ликвидации ядерно и радиационно опасных объектов, а также по реабилитации радиационно загрязненных территорий. Предполагаются и мероприятия по обращению с отходами первого и второго классов опасности, что должно способствовать улучшению экологической обстановки.

Отдельным направлением в тексте документа фигурируют мероприятия по развитию атомной электрогенерации в контексте тех мер, которые обозначены в Энергетической стратегии страны до 2035 г. Целью в рамках данного направления заявлено обеспечение безопасной эксплуатации

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.09.2022 № 1705 «О внесении изменений в часть № 1 государственной программы Российской Федерации «Развитие атомного энергопромышленного комплекса».

URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202209290030>

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.09.2021 № 1645-51 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие атомного энергопромышленного комплекса».

URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202110060013>

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.06.2014 № 506-12 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие атомного энергопромышленного комплекса». URL: <http://ips.pravo.gov.ru/?docbody=&nd=102353103&rdk=16>

объектов атомной энергетики при удовлетворении потребности экономики страны, а также создание условий для устойчивого долгосрочного развития отрасли.

В Энергетической стратегии закреплены всего две задачи, связанные с атомной энергетикой. Одна из них – повышение эффективности атомной энергетики, включая обеспечение экономической конкурентоспособности новых атомных электростанций с учетом их полного жизненного цикла. Другая важная задача – разработка и внедрение новой энергетической технологии, предполагающей параллельную эксплуатацию реакторов на тепловых и быстрых нейтронах в целях обеспечения замкнутого ядерного топливного цикла.

В качестве мер по решению задач, связанных с развитием атомной энергетики, обозначены:

- обеспечение достаточной сырьевой базы на основе проведения геологоразведочных работ, разработки урановых месторождений на территории страны, а также разведки, разработки месторождений и увеличения добычи урана на территориях других государств;
- разработка технологий ядерного топливного цикла на основе газовых центрифуг нового поколения;
- модернизация разделительно-сублиматных комбинатов;
- повышение экономической эффективности производства ядерного топлива;
- создание производств по выпуску новых типов топлива.

Другая цель связана с развитием производственных мощностей атомного машиностроения и строительно-монтажных организаций, необходимых для ввода энергоблоков. Запланировано создание ряда предприятий замкнутого ядерного топливного цикла по обращению с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами и по производству топлива из регенерированных ядерных материалов. Предусмотрено совершенствование технологий вывода из эксплуатации энергоблоков атомных электростанций, обеспечение участия атомных электростанций нового поколения в регулировании неравномерности суточных графиков нагрузки (диапазон регулирования – от 50% до 100% от номинального уровня мощности), создание атомных электростанций малой мощности для энергоснабжения удаленных и изолированных территорий.

В рамках исследуемой программы предусмотрено внедрение усовершенствованного энергоблока атомной электростанции типа ВВЭР-ТОИ мощностью 1 200 МВт, что позволит увеличить мощность атомных электростанций в стране к 2030 г. до 26 ГВт. Также планируется обеспечить выполнение поручения Президента России о доведении доли атомной энергетики в энергобалансе страны до 25% к 2045 г, закрепить лидерство страны в атомных энерготехнологиях и увеличить объем высокотехнологичного экспорта. Значимым фактором станет сооружение атомных электростанций за рубежом.

Однако в Энергетической стратегии предусмотрены два целевых индикатора для атомной энергетики. Первый индикатор – доля атомных электростанций поколения «3+» и модернизированных действующих энергоблоков атомных электростанций с продленным сроком эксплуатации в установленной мощности атомной генерации в стране. Планируемые значения – 26% и 40% к 2024 г. и 2035 г. соответственно (значение за 2018 г. – 13%).

Второй индикатор – установленная мощность реакторов на быстрых нейтронах, обеспечивающих замыкание ядерного топливного цикла. Ожидаемое к 2035 г. значение составляет 1,78 ГВт, к 2024 г. – 1,48 ГВт, что соответствует значению за 2018 г. Но в общедоступной актуальной версии программы данные целевые показатели не указаны.

Другим важным направлением в программе заявлена поддержка геополитических интересов страны на международной арене, а одной из целей стало развитие Северного морского пути в качестве «конкурентоспособной на мировом рынке национальной транспортной коммуникации». Вполне закономерно, что основой надежного функционирования морской составляющей транспортной системы является Арктический ледокольный флот, выполняющий задачи по обеспечению безопасного мореплавания судов в акватории Северного морского пути. Предусмотрено также поддержание ядерного арсенала на уровне, гарантирующем реализацию политики ядерного сдерживания при соблюдении режима нераспространения ядерного оружия.

Важнейшим условием устойчивого инновационного развития атомного энергопромышленного комплекса выступает система государственной поддержки, предполагающая софинансирование развития за счет средств федерального бюджета в рамках данной программы. Стабильное и динамичное развитие атомного энергопромышленного комплекса связано с определенными вызовами, требующих минимизации возникающих рисков,

ключевым из которых считается снижение объемов генерации электроэнергии на атомных электростанциях, оказывающее непосредственное влияние на некоторые показатели.

В документе отмечается, что результаты выполнения мероприятий программы способствуют реализации положений Указа № 474. Заявлено также о косвенном вкладе в достижение цели по обеспечению присутствия Российской Федерации в числе 10 ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок. Также предполагается внести вклад в ликвидацию наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое.

В контексте национальной цели по достойному, эффективному труду и успешному предпринимательству указано два показателя. В частности, планируется обеспечить темпа роста ВВП страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности; программа должна содействовать реальному росту экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее чем на 70% по сравнению с 2020 г.

Тем не менее, оценить конкретный вклад программы в достижение целей на основе имеющихся сведений не представляется возможным, хотя в тексте и указано, что более подробная информация по влиянию документа на национальные цели развития приведена с учетом взаимосвязи ожидаемых результатов и объемов бюджетных ассигнований.

Следующий раздел программы посвящен целям и задачам государственного управления и обеспечения национальной безопасности страны. Первая цель – обеспечение устойчивого развития атомного энергопромышленного комплекса, для достижения которой перечислен ряд задач. Так, важно решить задачу по эффективному развитию атомной электрогенерации, для чего требуется выполнение комплекса мер по увеличению мощностей электрогенерации атомных электростанций на территории страны и созданию референтных энергоблоков атомных электростанций различной мощности.

Следующая цель – расширение международной интеграции в области использования атомной энергии, что подразумевает реализацию федерального проекта по строительству атомных электростанций за рубежом и комплекса процессных мероприятий по выполнению обязательств государства в рамках участия в деятельности международных организаций. Предусмотрено также строительство, реконструкция и

техническое перевооружение объектов, необходимых для разработки и внедрения в производство перспективных ядерных, термоядерных, плазменных и иных высоких технологий.

Первое направление – развитие науки, техники и технологий в области использования атомной энергии в части мероприятий по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов. Второе направление – расширение электрогенерации атомных электростанций на территории страны и создание референтных энергоблоков атомных электростанций различной мощности.

Отдельно в программе упоминаются комплекс процессных мероприятий по выполнению Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» возложенных на нее государственных полномочий и функций в атомной отрасли и ведомственный проект по технологии новых материалов и веществ. Перечисляются и целевые показатели, которые призваны характеризовать достижение обозначенной цели:

- выработка электроэнергии на атомных электростанциях и темп роста производительности труда в организациях атомного энергопромышленного комплекса к уровню 2020 г.;
- темпы роста по объему реализации гражданской продукции атомного энергопромышленного комплекса в сопоставимых ценах и по выручке от зарубежных операций в действующих мировых ценах к уровню 2011 г.;
- степень готовности объектов капитального строительства по ряду федеральных проектов;
- ввод в эксплуатацию первой и второй очереди имущественного комплекса Национального центра физики и математики.

В документе упомянуты выступают федеральные проекты по развитию новой атомной энергетики, в том числе по строительству малых атомных реакторов для удаленных территорий, по созданию современной экспериментально-стендовой базы для разработки технологий двухкомпонентной атомной энергетики с замкнутым ядерным топливным циклом, а также по разработке технологий управляемого термоядерного синтеза и инновационных плазменных технологий. Тем не менее в открытой части программы не представлены целевые ориентиры по обозначенным показателям. Неясно и то, как указанные целевые индикаторы соотносятся с показателями из Энергетической стратегии.

Следующей целью программы значится поддержание геополитических интересов страны в зоне ответственности атомной отрасли. Достижению цели должно способствовать сохранение статуса ядерной державы и обеспечение геополитических интересов страны, обеспечение устойчивого развития ядерного оружейного комплекса и стратегического присутствия Российской Федерации в Арктической зоне. Для данной цели указан лишь один показатель – объем перевозок грузов в акватории Северного морского пути.

Другой целью заявлено комплексное обеспечение ядерной и радиационной безопасности и развитие системы эффективного обращения с отходами первого и второго классов опасности. Реализации указанной цели призваны содействовать:

решение задачи по выполнению государственных обязательств по обращению с федеральными радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом и переводу объектов ядерного наследия в ядерно и радиационно безопасное состояние;

развитие системы эффективного обращения с отходами первого и второго классов опасности в стране.

Целевыми показателями выступают:

- доля накопленных ядерных материалов, радиоактивных веществ и отходов, переведенных в экологически безопасное состояние;
- количество накопленных ядерных материалов, радиоактивных веществ и отходов, переведенных в экологически безопасное состояние;
- степень готовности производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов первого и второго классов опасности.

Заключительная цель в общедоступной части программы не представлена.

В следующем разделе перечислены задачи государственной программы, которые определены в соответствии с национальными целями развития из Указа № 474. Важно отметить, что по своей сути данный раздел лишь конкретизирует в части мероприятий те сведения, которые содержатся в разделе, посвященном приоритетам и целям государственной политики в сфере реализации программы. Вместе качестве целевого индикатора в рамках раздела представляется возможным выделить увеличение

грузопотока по Северному морскому пути до 80 млн т к 2024 г. Но оценить его вклад в обеспечение реального роста экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее чем на 70% по сравнению с 2020 г. не представляется возможным.

Заключительный раздел общедоступной части программы охватывает задачи по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав приоритетных территорий. Уровень жизни в этих регионах должен быть выше среднего уровня по стране. Речь идет о вкладе государственной программы в опережающее социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Арктической зоны посредством комплекса процессных мероприятий и ряда федеральных проектов. Тем не менее, в данном разделе не приводятся конкретные индикаторы, посредством которых предполагается оценить воздействие программы на социально-экономическое развитие указанных территорий. Следовательно, в действующей редакции документ не отвечает всем принципам стратегического планирования.

Государственная программа «Развитие энергетики». Завершающая обзор государственная программа утверждена 15.04.2014 согласно постановлению Правительства Российской Федерации № 321⁸, но претерпела множество изменений. Документ пришел на смену государственной программе по энергоэффективности и развитию энергетики, которая вступила в силу 3 апреля 2013 г. После череды трансформаций документ в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28.03.2019⁹ получил новое наименование – Государственная программа по развитию энергетики. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 18.12.2021¹⁰, из состава программы была исключена важная часть – паспорт (такие же изменения претерпели и подпрограммы). Действующая редакция программы вступила в силу в феврале 2023 г.

Первая часть программы посвящена приоритетам и целям государственной политики, общим требованиям к политике субъектов Российской Федерации в сфере энергетики. Приведена оценка текущего состояния

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 321 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102424400&backlink=1&&nd=102349663>

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.03.2019 № 335 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2021 № 321». URL: <http://static.government.ru/media/acts/files/1201903290007.pdf>

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 18.12.2021 № 2352 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие энергетики». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112230041>

топливно-энергетического комплекса (ТЭК) страны; обозначены те же стоящие перед энергетикой вызовы, что и в Доктрине энергетической безопасности. Источником для характеристики специфических проблем топливно-энергетического комплекса служила Энергетическая стратегия.

Приоритеты государственной политики в обозначенной сфере также заимствованы из Энергетической стратегии страны. Заявлено, что цели государственной программы связаны не только с Энергетической стратегией, но и с такими документами системы стратегического планирования федерального уровня, как Указы № 204 и № 474 и Основные направления деятельности Правительства. В числе целей, закрепленных в программе – продуктовая и географическая диверсификация экспорта энергетических ресурсов, повышение эффективности в обеспечении потребностей внутреннего рынка страны соответствующими объемами производства продукции и услуг отраслей ТЭК, уменьшение негативного воздействия отраслей ТЭК на окружающую среду и их адаптация к изменениям климата, повышение инвестиционной активности в отраслях ТЭК. Цели вполне соотносятся с Энергетической стратегией. Приведены и ожидаемые ключевые результаты, которые больше напоминают показатели без целевых ориентиров.

Документом охватываются задачи государственного управления и обеспечения национальной безопасности, способы их эффективного решения (за основу взята Доктрина энергетической безопасности). Одна из задач – совершенствование государственного управления в области обеспечения энергетической безопасности. Другая задача – совершенствование территориально-производственной структуры ТЭК с учетом необходимости укрепления единства экономического пространства. Уделено внимание обеспечению технологической независимости ТЭК и повышению его конкурентоспособности.

В исследуемой государственной программе рассматриваются задачи, соответствующие Энергетической стратегии. При этом в тексте документа отсутствует информация по вкладу в повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет, в обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции, в снижение в 2 раза уровня бедности в стране.

Завершает первую часть раздел, посвященный социально-экономическому развитию приоритетных территорий. Этот раздел увязан с Энергетической стратегией и Стратегией пространственного развития страны. Перечислены и соответствующие задачи:

- повышение устойчивости и надежности энергоснабжения макрорегионов с максимальным, экономически эффективным использованием местных энергетических ресурсов, возобновляемых источников энергии и распределенной генерации;
- существенное увеличение добычи и углубление переработки всех видов энергетических ресурсов в Арктической зоне и на Дальнем Востоке;
- развитие производства транспортабельной энергоемкой продукции высоких уровней передела и соответствующей транспортной и социальной инфраструктуры;
- гарантированное обеспечение энергетической безопасности Калининградской области, Республики Крым и города федерального значения Севастополя;
- развитие энергетической инфраструктуры, обеспечивающей опережающее социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа, Северо-Кавказского федерального округа и освоение Арктической зоны страны;
- продолжение планомерной социально и экономически обоснованной газификации Дальнего Востока;
- реализация инвестиционных проектов в новых районах угледобычи с благоприятными горно-геологическими условиями.

Однако конкретные целевые ориентиры не приведены. Можно сделать вывод о том, что данный документ также не соответствует ряду принципов стратегического планирования.

Схема территориального планирования в области энергетики

Среди имеющихся схем территориального планирования закономерный интерес в рамках проводимого исследования вызывает документ, который охватывает собой энергетику. Действующая в настоящее время в стране схема территориального планирования в области энергетики утверждена 1 августа 2016 г.¹¹. Документ пришел на смену предыдущему варианту подобной схемы, который вступил в силу с 11 ноября 2013 г.¹².

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.08.2016 № 1634-р «О схеме территориального планирования Российской Федерации в области энергетики».
URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71361324/?ysclid=lnhspslrg6472028364>

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2013 № 2084-р «О схеме территориального планирования Российской Федерации в области энергетики».

Рассматриваемая схема появилась в период действия предыдущих версий Стратегии национальной безопасности и Энергетической стратегии, но претерпела уже несколько изменений. На текущий момент актуальной является та редакция данного документа, которая утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации № 693 от 04.05.2023¹³.

Схема включает в себя сведения о видах, назначении, наименовании, об основных характеристиках и о месторасположении планируемых к размещению объектов федерального значения в области энергетики на период до 2030 г. Представлены перечни планируемых к размещению атомных электростанций, гидроэлектростанций, ветровых и тепловых электростанций мощностью 100 МВт и выше, подстанций и линий электропередачи с проектным номинальным классом напряжения от 100 кВ и более, а также объектов хранения, захоронения и переработки радиоактивных отходов (то есть, охватываются далеко не все энергетические объекты).

В том же разделе документы содержатся характеристика зон с особыми условиями использования территорий, где планируется размещение объектов федерального значения в области энергетики. Приведены характеристика зон затопления, на которых планируется размещение гидроэлектростанций.

Следующий раздел посвящен карте планируемого размещения объектов федерального значения в области энергетики, для которой отводится отдельное приложение. Но в рамках самого документа карта не приводится. Важно отметить и то, что после внесения изменений в документ приложения стали менее информативными.

План деятельности Министерства энергетики Российской Федерации на период 2019–2024 гг.

Президент России поручил разработать публичные планы деятельности федеральных органов исполнительной власти еще в 2013 г. 14 октября 2014 г. был утвержден План деятельности Министерства энергетики Российской Федерации на 2013–2018 гг. На текущий момент актуален уже План деятельности Министерства энергетики Российской Федерации на период 2019–2024 гг., утвержденный 28 января

URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70409366/?ysclid=lnhso535zs652264917>

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2023 № 693

«О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202305050009>

2019 г.¹⁴. Документ пришел на смену плану деятельности министерства на период 2016–2021 гг. Действующий план документ уже претерпел изменения в соответствии с Приказом № 1535 от 31.12.2021¹⁵.

Данный документ в части разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации регулируется правилами, которые утверждены согласно постановлению Правительства Российской Федерации № 1449 от 26.12.2015¹⁶. Первый раздел плана раскрывает содержание и основные направления государственной политики в сфере энергетики – развитие ТЭК и нефтехимической промышленности, управление государственным имуществом, энергосбережение, повышение энергетической эффективности и организация теплоснабжения.

Следующий раздел плана посвящен целям и задачам деятельности министерства. Подобные цели и задачи соответствуют положениям Указов № 204 и № 474, Основным направлениям деятельности Правительства на период до 2024 г. и государственной программе по развитию энергетики. Вместе с тем в плане отсутствует прямое указание на Энергетическую стратегию.

Первой целью заявлено надежное, качественное и экономически обоснованное обеспечение потребностей внутреннего рынка в энергоносителях, энергии и сырье на принципах энергосбережения и энергоэффективности, а также выполнение обязательств по зарубежным контрактам. В контексте достижения данной цели указан перечень требующих решения задач:

- разработка, корректировка и мониторинг документов стратегического планирования в ТЭК;
- реализация градостроительной политики, включая вопросы территориального планирования и размещения объектов ТЭК, технического регулирования и стандартизации;

¹⁴ Приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 28.01.2019 № 45 «Об утверждении плана деятельности Министерства энергетики Российской Федерации на период 2019–2024 годов». URL: <https://base.garant.ru/72188956/?ysclid=lnf8rhywo4162090666>

¹⁵ Приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 31.12.2021 № 1535 «О внесении изменений в приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 28.01.2019 № 45». URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minenergo-rossii-ot-31122021-n-1535-o-vnesenii/?ysclid=lnf8mqp94n112016730>

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2015 № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201512300035?ysclid=lnf8kasmfk813704036>

- обеспечение надежного, качественного и доступного энергоснабжения потребителей;
- реализация международной, налоговой, таможенной, тарифной, ценовой и антимонопольной политики в сфере ТЭК, а также федеральных проектов по обеспечению транспортировки нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата;
- повышение качества инвестиций в основной капитал и увеличение их объема в отраслях ТЭК.

Другой целью плана заявлено повышение энергетической и экологической эффективности энергетики страны, снижение антропогенного воздействия ТЭК на окружающую среду и расширение масштабов инновационной активности (наблюдается некоторое сходство с предыдущей целью, где упоминается о принципах энергосбережения и энергоэффективности). Этой цели соответствуют такие задачи, как:

- реализация государственной политики в сфере энергосбережения и повышение энергетической эффективности в отраслях ТЭК;
- внедрение принципов деятельности организаций ТЭК на основе наилучших доступных технологий;
- реализация инновационной, экологической и климатической политики в отраслях ТЭК.

Следующей целью выступает изменение подхода к системе отношений и модели ценообразования в сфере теплоснабжения. Необходимо создать экономические стимулы для эффективного функционирования и развития централизованных систем теплоснабжения, что предполагает внедрение целевой модели роста тепловой энергии, а именно – определение ценовых зон теплоснабжения, проведение анализа их функционирования.

Заключительная цель – внедрение передовых и цифровых технологий в ТЭК, эффективное выполнение возложенных на Министерство энергетики Российской Федерации полномочий.

Представленной цели соответствуют следующие задачи:

- преобразование энергетической инфраструктуры государства посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений в рамках реализации ведомственного проекта по цифровой энергетике;

- обеспечение технологической и информационной независимости в сфере ТЭК;
- реализация Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти;
- обеспечение деятельности Министерства энергетики Российской Федерации;
- управление государственным имуществом в установленной сфере деятельности, включая и определение, при необходимости, позиции страны в качестве акционера;
- координация деятельности по отдельным вопросам представителей интересов Российской Федерации в советах директоров и ревизионных комиссиях акционерных обществ;
- разработка и реализация стратегии приватизации;
- профилактика коррупционных правонарушений;
- внедрение принципов проектного управления;
- обеспечение экономической безопасности.

Согласно правилам, текстовая часть плана должна содержать сведения о целях и задачах деятельности федерального органа исполнительной власти в рамках реализации государственной политики в закрепленной сфере ведения в планируемый период, причем требуется указывать количественные показатели и качественные характеристики деятельности. Но некоторые задачи напоминают мероприятия в рамках обычной процессной деятельности, которые требуется повторять из года в год. Достаточно упомянуть задачу по разработке, корректировке и мониторингу документов стратегического планирования в ТЭК. Поэтому вполне объяснимо то, что задачи из плана деятельности министерства не увязываются с конкретными показателями, с целевыми ориентирами, как того требуют правила. В открытом доступе представлен доклад о реализации плана деятельности министерства за 2021 г., где перечислены фактические результаты реализации мероприятий в рамках каждой из упомянутых задач за обозначенный период¹⁷.

Затем в плане следует раздел, посвященный декларации целей и задач на текущий год. Текущая версия документа содержит три публичные

¹⁷ Доклад о реализации плана деятельности Минэнерго России за 2021 год.
URL: <https://minenergo.gov.ru/view-pdf/13623/178196>

декларации, которые охватывают период 2019–2021 гг. Наибольший интерес представляет публичная декларация целей и задач на 2021 г., так как в докладе о реализации плана деятельности Министерства энергетики Российской Федерации содержатся сведения об исполнении обозначенного раздела документа. Имеется возможность сопоставить заявленные в плане положения с тем, что в итоге реализовано по каждой из указанных позиций.

Так, первым пунктом значится снижение уровня воздействия отраслей топливно-энергетического комплекса на окружающую среду и климат, в том числе за счет развития возобновляемой и водородной энергетики в стране. Отмечено, что министерство приняло участие в разработке Стратегии социально-экономического развития с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г. Но в тексте стратегии отсутствует оценка возможного вклада отраслей ТЭК в снижение показателей по выбросам парниковых газов.

Заявлено также об актуализации информационно-технических справочников по добыче и переработке нефти, о работе над уточнением документа о сжигании топлива на крупных установках в целях производства энергии, о принятии нормативно-правовых актов, которые направлены на продление программы поддержки возобновляемых источников энергии на 2025–2035 гг. с установлением дополнительных требований в части соответствия показателям по локализации энергооборудования и наличия портфеля экспортных поставок.

Принят акт по вопросам поддержки объектов микрогенерации. В контексте снижения выбросов загрязняющих веществ упоминается и программа строительства новых генерирующих объектов в рамках договоров о предоставлении мощности. Между тем о достигнутом за 2021 г. или же о планируемом в определенном интервале времени снижении уровня воздействия отраслей ТЭК на окружающую среду и климат в докладе не сообщается.

Второй пункт публичной декларации целей и задач на 2021 г. – обеспечение внутреннего рынка Российской Федерации качественным моторным топливом класса Евро-5 и мониторинг цен на него. В докладе о реализации плана деятельности министерства указаны показатели по выпуску бензина и дизельного топлива экологического класса Евро-5. Но затем приводятся данные о профиците производства бензина и дизельного топлива, что, по причине законодательного запрета на выпуск моторного топлива классом

ниже Евро-5¹⁸, в тексте доклада является основанием для утверждения о полном обеспечении потребностей внутреннего рынка. Далее в документе отмечается рост розничных цен на автомобильный бензин и дизельное топливо на 8,4% и 9,1% соответственно (официально инфляция в 2021 г. составила 8,4%).

Следующим пунктом обозначено начало внедрения новой модели социально ориентированной газификации регионов страны. В данном случае речь идет о выполнении одного из 67 поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 2021 г., которое в силу небольшого интервала времени не представляется возможным отнести к категории стратегического планирования. Президент России поручил обеспечить до 2023 г. в газифицированных населенных пунктах без привлечения средств населения подводу газа до границ негазифицированных домовладений, расположенных вблизи от внутрипоселковых газопроводов, в случае наличия соответствующей заявки, определив критерии и условия такого подключения.

В целях реализации поручения утвержден план мероприятий по внедрению социально ориентированной и экономически эффективной системы газификации и газоснабжения субъектов страны, внесены изменения в закон «О газоснабжении в Российской Федерации», определены единый и региональный операторы газификации, организована необходимая работа на базе Координационного центра при Правительстве, создан федеральный штаб. Следовательно, по данному направлению ведется работа.

Следующий пункт относится к обеспечению надежности функционирования энергетических систем и объектов электроэнергетики. Заявлено о реализации в 2021 г. трех пилотных проектов по внедрению интеллектуальных систем мониторинга, оценки состояния и прогнозирования вероятности отказа, а также цифрового дистанционного управления оборудованием и устройствами подстанций распределительных электрических сетей. Подготовлен проект по изменению федерального закона «Об электроэнергетике», где устанавливается обязанность субъектов электроэнергетики по организации осуществления дистанционного управления в отношении строящихся, реконструируемых и эксплуатируемых объектов электроэнергетики. Данный проект непосредственно связан с выполнением одной из ключевых мер, обеспечивающих реализацию Энергетической стратегии. В рамках обозначенной меры предполагается

¹⁸ С 1 июля в России запрещен выпуск автобензина ниже класса Евро-5.

URL: <https://rg.ru/2016/08/31/s-1-iulija-v-rossii-zapreshchen-vypusk-avtobenzina-nizhe-klassa-evro-5.html>

переход оперативно-диспетчерского управления на 100% автоматическое дистанционное управление режимами работы к 2035 г. Несмотря на обозначенные достижения, не представляется возможным оценить то, каким образом обеспечивалась надежность функционирования энергетических систем и объектов электроэнергетики именно в 2021 г.

Предусмотрено совершенствование биржевых механизмов торговли моторными топливами, газом и угольной продукцией, принятие нормативных актов, закрепляющих повышение минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов для занимающих доминирующее положение хозяйствующих субъектов, входящих с ними в одну группу лиц, а также участников биржевых торгов, действующих в интересах и за счет таковых. Введены обязательные критерии равномерности и регулярности реализации топлива на бирже для получения демпфера, который рассчитывается на базе разницы между экспортной стоимостью топлива и индикативной внутренней ценой.

Отмечен и рост биржевых торгов на АО «СПбМТСБ» в секции «Нефтепродукты» за 2021 г. Также при участии Министерства энергетики Российской Федерации подготовлена новая редакция Правил проведения организованных торгов в секции «Энергоносители» АО «СПбМТСБ», которая предусматривает возможность корректировки цены поставляемой товарной продукции в зависимости от фактического ее качества и клиринг обязательств по оплате транспортных расходов. Министерство энергетики осуществляет мониторинг разработки и актуализации торговой политики угольных компаний.

В плане предусмотрено снижение зависимости ТЭК от импорта и содействие развитию российских технологий. Уделено внимание реализации планов по импортозамещению и по переходу на обязательное приобретение электронных компонентов и программных средств российского производства. В докладе перечислены реализуемые в 2021 г. проекты по снижению импортозависимости в части обеспечения катализаторами предприятий нефтепереработки и нефтехимии. Упоминается и утвержденный Министерством промышленности и торговли План мероприятий по импортозамещению в отрасли нефтегазового машиностроения Российской Федерации на период до 2024 г.

В плане также определен механизм формирования ценовых преференций в отношении радиоэлектронной продукции и программного обеспечения российского производства, используемого в качестве компонентов интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством, при

осуществлении закупок товаров, работ и услуг. В долгосрочные программы развития субъектов ТЭК включены мероприятия, предусматривающие переход на преимущественное использование отечественного программного обеспечения. Применяется механизм субсидирования проектов по цифровой трансформации, реализуемых на основе российских решений в сфере информационных технологий, и согласованы 40 проектов по внедрению программного обеспечения, разработанного в России.

Подготовлены проекты распоряжения об утверждении единого плана импортозамещения в ТЭК и программы по созданию и развитию испытательных центров мирового уровня. Министерство энергетики провело анализ результатов реализации компаниями ТЭК планов по импортозамещению в 2020 г. Осуществлен мониторинг и анализ проектов по созданию или локализации производства на территории востребованного организациями ТЭК технологического оборудования. Проведен и мониторинг взаимодействия организаций ТЭК и предприятий оборонно-промышленного комплекса страны.

Самостоятельным пунктом в публичной декларации целей и задач на 2021 г. стало наращивание и диверсификация направлений экспорта продукции ТЭК с высокой добавленной стоимостью, включая продукцию нефтегазохимии, сжиженный природный газ, энергетическое оборудование. По предварительным данным Федеральной таможенной службы, экспорт продукции нефтегазохимии в форме крупнотоннажных полимеров за 2021 г. увеличился на 0,1 млн т и составил 1,8 млн т. Затем упоминается реализация ПАО «Новатэк» проектов, связанных со сжиженным природным газом. Можно сказать, что по обозначенному направлению Министерство энергетики не добилось значительных результатов.

Что касается реализации федерального проекта по гарантированному обеспечению доступной электроэнергией, который входит в комплексный план по обеспечению внешнего энергоснабжения Восточного полигона ОАО «РЖД» в целях увеличения его пропускной способности, то в докладе сказано о вводе в эксплуатацию и постановке под напряжение в 2021 г. ряда объектов. Ведутся проектные работы для обеспечения электроснабжения Баимского горнообогатительного комбината. В Правительство представлен проект распоряжения о внесении изменений в комплексный план.

По итогам совещания по вопросам развития ТЭК, прошедшего 6 октября 2021 г., Президентом России дано поручение Правительству актуализировать Энергетическую стратегию с учетом глобальных трендов в мировой экономике, в том числе процесса декарбонизации. Поручено

расширить горизонт планирования до 2050 г., предусмотреть поэтапное увеличение доли низкоуглеродных и безуглеродных источников энергии в энергобалансе страны, определить соответствующие целевые показатели и разработать меры по их достижению. В результате образована рабочая группа по мониторингу реализации и оценке соответствия Энергетической стратегии тенденциям глобального перехода.

Очередной пункт касается формирования рынков теплоснабжения путем увеличения ценовых зон, а также привлечения частных инвестиций в развитие системы теплоснабжения на муниципальном уровне. В докладе заявлено, что по состоянию на 31 декабря 2021 г. к ценовым зонам теплоснабжения отнесено 31 муниципальное образование в 17 субъектах Российской Федерации, среди которых Самарская область, Красноярский край, Пермский край. Ожидаемый объем плановых инвестиций составил около 245 млрд руб., но подобная формулировка вызывает вопросы. Не понятно, носят ли инвестиции именно частный характер. Из текста доклада неясно, как подобные результаты соотносятся с планами.

Заключительный пункт затрагивает «социально-ориентированный ТЭК». Основные направления – мониторинг рынка труда и содействие развитию кадрового потенциала, развитие системы профессиональных квалификаций, поддержка социального партнерства, образовательных и молодежных инициатив, повышение привлекательности ТЭК для школьников и студентов. Согласно результатам мониторинга рынка труда, за 2021 г. сократилась среднесписочная численность работников без внешних совместителей, занятых в организациях ТЭК. Общий спад произошел за счет организаций по добыче угля, производству нефтепродуктов, производству и распределению газообразного топлива, а также организаций электро- и теплоэнергетики. Прирост зафиксирован в организациях, связанных с такими видами деятельности, как развитие трубопроводного транспорта, хранение и складирование нефти, газа и продуктов их переработки, добыча нефти и природного газа, оптовая торговля твердым, жидким и газообразным топливом и подобными продуктами, розничная торговля моторным топливом в специализированных магазинах.

В докладе сделан акцент на Единый план по достижению национальных целей развития на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. В январе–октябре 2021 гг. среднемесячная номинальная начисленная заработная плата по сравнению с соответствующим периодом 2020 г. выросла на 9,2%. Министерство энергетики формирует предложения по контрольным цифрам приема на профильные для ТЭК направления

подготовки и специальности и передает их в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. Министерство энергетики направляет предложения и по установлению квоты в отношении приема на целевое обучение, для которой в 2021 г. впервые реализовано право на детализацию. Министерство энергетики также разработало предложения по обучению в России иностранных граждан в интересах энергетических комплексов ряда государств. Эти предложения учтены в полном объеме.

В Энергетической стратегии сформулирована задача по развитию отраслевой системы профессиональных квалификаций и компетенций с учетом приоритетных направлений технологического развития отраслей топливно-энергетического комплекса, обеспечению ее интеграции с системой профессионального образования. В 2021 г. советы по профессиональным квалификациям представили в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации разработанные профессиональные стандарты для нефтегазового комплекса. Организовано проведение независимой оценки квалификации по видам профессиональной деятельности и осуществлена профессионально-общественная аккредитация образовательных программ.

Уделяется внимание поддержке образовательных и молодежных инициатив и повышению привлекательности ТЭК для школьников и студентов. Реализуется Общероссийский план молодежных мероприятий, направленных на популяризацию инженерно-технического образования, который включен в план мероприятий по реализации Энергетической стратегии. Министерство энергетики является одним из организаторов Молодежного дня Международного форума «Российская энергетическая неделя».

Между тем раздел представляется своеобразным «годовым срезом» разнообразной процессной и проектной деятельности Министерства энергетики. Далеко не все публично декларируемые цели и задачи в оставались неизменными в период 2019–2021 гг. Наличие указанного раздела в плане можно расценить как попытку включить элементы внутреннего контроля текущей плановой деятельности Министерства энергетики в систему стратегического планирования. Целесообразность такого подхода вызывает обоснованные сомнения.

В следующем разделе плана содержится перечень документов стратегического планирования, по которым Министерство энергетики выступает ответственным исполнителем или соисполнителем. Среди этих документов – Доктрина энергетической безопасности, Государственная программа по развитию энергетики, Энергетическая стратегия, схемы

территориального планирования в области федерального транспорта и энергетики. В разделе обозначены ожидаемые результаты реализации документов стратегического планирования:

- обеспечение потребностей социально-экономического развития страны достаточными по объему, номенклатуре и качеству услугами отраслей ТЭК и продукцией;
- обеспечение технологической независимости энергетического сектора и достаточных компетенций во всех критически важных для устойчивого развития экономики видах деятельности.

Важное значение имеет совершенствование территориально-производственной структуры ТЭК с учетом приоритетов и направлений регионального и пространственного развития государства, необходимости диверсификации экспортных потоков и сохранения лидерских позиций в мировой энергетике.

В плане представлена краткая характеристика инструментов, которыми располагает Министерство энергетики для реализации документов стратегического планирования; приведена информация о разработке новых и корректировке действующих документов стратегического планирования. Отмечается факт внесения в план сведений об актуализации Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации на период до 2035 года с учетом декларируемых целей и задач. Структура плана вполне соответствует правилам разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации подобного рода документов.

Ключевое различие между текущей и предыдущей версиями плана заключается в появлении перечня индикаторов деятельности Министерства энергетики и в установлении их плановых значений на период 2019–2024 гг. В новой версии плана содержатся сведения по заместителям Министра энергетики, ответственным за достижение плановых значений индикаторов; указывается взаимосвязь с документами стратегического планирования; изложены основания для наличия каждого конкретного показателя в общем списке. Всего в представленный в плане перечень вошли 19 целевых индикаторов.

Первый показатель – исполнение плана законопроектной деятельности Министерства энергетики (установленной целевое значение для каждого года – в 100%). Данный индикатор, скорее, представляется пунктом плана-графика в рамках ежегодной работы, а не компонентом системы

стратегического планирования. В докладе о реализации плана указана фактическая величина по состоянию на 2021 г. (70%), но методология расчета показателя неясна. Причиной отклонения от планового уровня обозначено принятие решений о пересмотре концепции, механизмов и подходов к регулированию процессов разработки и согласования федеральных законов.

Следующий показатель – объем потребления природного газа в качестве моторного топлива. В докладе о реализации плана отражено превышение фактической величины (1 370 млн м³) над плановым значением (1 360 млн м³). В плане индикатор увязывается с государственной программой по развитию энергетики. Важно отметить, что в одной из прежних редакций государственной программы¹⁹ содержался паспорт подпрограммы по развитию рынка газомоторного топлива, которая предусматривала увеличение потребления природного газа в качестве моторного топлива до 2 720 млн м³ по итогам 2024 г.

В государственной программе фигурировали плановые значения по объему потребления природного газа в качестве моторного топлива на период 2019–2024 гг., которые соответствуют плану деятельности Министерства энергетики. Но паспорт подпрограммы из текста государственной программы исключили, а приложение утратило силу. В Энергетической стратегии присутствует идентичный по своей сути показатель по объему потребления метана на транспорте, для которого на 2024 г. установлен целевой ориентир в 2,7 млрд м³.

Рассмотрим такой индикатор, как количество стационарных объектов заправки природным газом. В докладе сообщается о перевыполнении по итогам 2021 г. имевшегося плана по подобным объектам. Показатель также связан с государственной программой по развитию энергетики. Другой ожидаемый результат реализации той же подпрограммы по развитию рынка газомоторного топлива (но в прежних редакциях) – увеличение количества стационарных объектов газозаправочной инфраструктуры до 1 273 ед. по итогам 2024 г. В приложении были приведены и целевые значения по количеству стационарных объектов заправки природным газом в период 2019–2024 гг., которые идентичны представленным в плане деятельности Министерства энергетики. Но, как уже отмечалось, паспорт подпрограммы и приложение исключены из государственной программы. Отсутствует схожий индикатор и в Энергетической стратегии.

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 321 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики».
URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102349663&rdk=27>

В перечне представлен индикатор глубины переработки нефтяного сырья. В докладе о реализации плана за 2021 г. указано фактическое значение (83,4%), тогда как планировалось достичь уровня 84,3%, а причинами отклонения стали увеличение объема первичной переработки нефти и перенос сроков ввода в эксплуатацию ряда установок вторичной переработки. В случае с обозначенным целевым показателем план тоже ссылается на программу по развитию энергетики. Но из этой программы уже исключена подпрограмма по развитию нефтяной и газовой отраслей, для которой увеличение глубины переработки нефтяного сырья на предприятиях нефтепереработки по итогам 2024 г. до 87,1% являлось одним из ожидаемых результатов. Утратил актуальность и показатель по глубине переработки сырья, но его плановые значения послужили источником для целевых ориентиров плана.

Следует напомнить, что в Энергетической стратегии присутствует (пусть и близкий по смыслу, но отличный по методике расчета) показатель по выходу светлых нефтепродуктов. Другим важным моментом является то, что глубина переработки нефти в США оценивалась примерно в 96%²⁰ по состоянию на 2020 г., поэтому в рамках планирования на среднесрочную перспективу в плане закладывается сохранение серьезного технологического отставания страны в области нефтепереработки, что прослеживалось при долгосрочном прогнозировании по выходу светлых нефтепродуктов (65% в 2024 г.)

В докладе о реализации плана за 2021 г. приводится фактический объем производства крупнотоннажных полимеров, включая каучук (8,8 млн т), что заметно выше планового уровня (7,3 млн т). Причина – запуск с выходом на полную производственную мощность ООО «ЗапСибНефтехим». Индикатор также связан с государственной программой по развитию энергетики. Но увеличение объема производства крупнотоннажных полимеров по итогам 2024 г. в 1,8 раза к уровню 2017 г. рассматривалось в качестве ожидаемого результата реализации подпрограммы по развитию нефтяной и газовой отраслей, которая из текста программы исключена. Из программы исключен и целевой индикатор по объему производства крупнотоннажных полимеров, включая каучук. Вместе с тем вполне предсказуемо то, что его плановые значения в последующем стали основой для целевых ориентиров плана. Но подобный целевой индикатор не представлен в Энергетической стратегии.

²⁰ Русский мазут завоевывает рынок США.

URL: <https://lprime.ru/energy/20210807/834398814.html>

Доклад также содержит фактические данные по транспортировке нефти (449,7 млн т), тогда как плановая величина составляла 484,5 млн т. Указанное несоответствие возникло вследствие выполнения в рамках сделки ОПЕК+ обязательств по сокращению добычи нефти. Объем транспортировки нефтепродуктов за 2021 г. составил 38,9 млн т, хотя планировалось достичь значения 47,4 млн т. В докладе это объясняется увеличением объема первичной переработки нефти в стране и снижением спроса на моторные топлива на европейском рынке ввиду пандемии COVID-19. По индикаторам, представленным в плане, не установлена взаимосвязь с документами стратегического планирования и иными основаниями. В государственной программе по развитию энергетики и Энергетической стратегии подобного рода показатели не представлены.

Рассмотрим пять индикаторов, которые базируются на данных из одной и той же подпрограммы, исключенной из государственной программы по развитию энергетики. Первый индикатор – удельный расход условного топлива на отпуск электрической энергии на источниках комбинированного производства электрической и тепловой энергии с установленной мощностью 25 МВт и более при пропорциональном методе разделения топлива. Значение показателя в 2021 г., по предварительным оценкам, установилось на уровне в 312,4 г условного топлива/кВт·ч, хотя планировалось снизить показатель до 299,7 г условного топлива/кВт·ч. Причиной тому в докладе названо снижение доли выработки электроэнергии в комбинированном режиме. Следующий целевой индикатор – минимальный прирост потребления электрической энергии в централизованных энергосистемах нарастающим итогом. В докладе указывается прирост в 4,5% за 2021 г., тогда как ожидаемое значение – 1%. Закономерно, что в плане обозначенный индикатор упоминается в контексте государственной программы по развитию энергетики.

Включен в перечень и индикатор по снижению избытка установленной мощности электростанций ЕЭС России, включая нормативный резерв нарастающим итогом. В докладе за 2021 г. содержится фактическое значение по снижению (7,1%), хотя изначально предполагался прирост на 10%. Далее следует показатель по объему ввода генерирующих мощностей, построенных или модернизированных с применением нового механизма конкурсного отбора инвестиционных проектов на базе долгосрочного рынка мощности. Для 2021 г. в плане отсутствует ожидаемое значение, а в докладе о его реализации фактические данные.

Целевой индикатор по количеству субъектов Российской Федерации, управление электросетевым хозяйством в которых осуществляется с применением интеллектуальных систем управления нарастающим итогом с 2019 г., характеризуется тем, что в докладе отражено соответствие факта плану (25 субъектов Российской Федерации для 2021 г.). Но фактические данные носят оперативный характер и требуют уточнения. Все индикаторы входили в подпрограмму по развитию и модернизации электроэнергетики. Вполне ожидаемо, что плановые значения тех показателей имелись в приложении, утратившем силу, а затем именно их продублировали в плане в качестве целевых ориентиров. Важно отметить, что в Энергетической стратегии такие показатели отсутствуют.

В перечень включен целевой показатель по объему финансового обеспечения для осуществления заказчиком закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, а также у других поставщиков, привлекающих к исполнению контракта субподрядчиков и соисполнителей из обозначенных выше категорий. В докладе за 2021 г. указано фактическое значение (19,5%) при плановом уровне в 15,5%, который установлен на период 2021–2024 гг. (для 2019 и 2020 гг. план составлял 15,3% и 15,4% соответственно). Указанный целевой ориентир представляется стабильной «планкой», ниже которой значение опускаться не должно, но причина выбора именно этого ориентира в докладе не поясняется. Более того, учет закупок у прочих поставщиков требует ответа на вопрос, какая часть финансового обеспечения учитывается при оценке. Указанный целевой индикатор не встречается ни в государственной программе по развитию энергетики, ни в Энергетической стратегии.

Затем в перечне следует группа показателей, которые связаны с одной из подпрограмм, ранее входивших в государственную программу по развитию энергетики. Первый индикатор – количество реализованных проектов по ликвидации последствий ведения горных работ, а в докладе за 2021 г. сообщается о реализации 21 проекта (то есть, о выполнении плана). Вторым показателем – количество семей, переселенных из ветхого жилья в рамках завершения реструктуризации угольной промышленности. За отчетный год по факту переселено 1 676 семей, хотя плановый ориентир – 2 180 семей. В докладе представлен список причин невыполнения плана:

- изменение средней рыночной стоимости 1 м² жилья;
- изменение численного состава переселяемых семей, их отказ от переселения;

– экономия средств, образовавшаяся при покупке гражданами жилья.

Третий индикатор – численность граждан льготных категорий, имеющих право на бесплатный пайковый уголь в соответствии с Федеральным законом от 20.06.1996 № 81-ФЗ. Согласно сведениям из доклада, за весь 2021 г. численность таких граждан в стране составила 23,8 тысяч чел., но изначально бесплатным пайковым углем планировалось обеспечить около 25,9 тыс. чел. Отклонение от плана объясняется неявкой получателей угля на места оказания услуг по выдаче бесплатного пайкового угля вследствие естественной убыли, газификации жилого фонда, переезда в благоустроенное жилье и другими причинами.

Заключительным показателем обозначенной группы выступает количество выданных страховых полисов на дополнительное пенсионное обеспечение (негосударственные пенсии) работникам организаций по добыче или переработке угля и горючих сланцев, подразделений военизированных аварийно-спасательных частей и шахтостроительных организаций в соответствии с Федеральным законом № 81-ФЗ. План на 2021 г. (12,5 тыс. полисов) оказался перевыполнен и фактический показатель составил 12,6 тыс. полисов. Все указанные индикаторы были включены в позднее удаленную из текста документа подпрограмму по реструктуризации и развитию угольной промышленности, а также в приложение. Но подобные индикаторы не включены в Энергетическую стратегию.

Еще одним индикатором выступает объем золошлаковых отходов (золошлаковой смеси), образующихся на тепловых электрических станциях, вовлеченных в хозяйственный оборот. По итогам 2021 г. фактическое значение составило 2,7 млн т, что заметно превысило запланированный уровень (2 млн т). В качестве причины обозначен перевод золошлаковых отходов в золошлаковые материалы с их сертификацией и составлением паспорта продукции. Показатель увязывается с государственной программой по развитию энергетики. Речь идет об индикаторе подпрограммы по развитию и модернизации электроэнергетики, целевые ориентиры по которому были указаны в приложении, и именно они позволили определить ожидаемые значения показателя. Но в Энергетической стратегии данный индикатор не встречается, в отличие от показателя по доле утилизированных и обезвреженных отходов в общем объеме образованных отходов в отраслях ТЭК, в том числе продуктов сжигания твердого топлива (золошлаков).

Такой показатель, как выполнение организациями ТЭК требований по обеспечению информационной безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры в соответствии с законодательством

страны, связан с Федеральным законом от 26.07.2017 № 187-ФЗ. В докладе о реализации плана за 2021 г. приводится фактическое значение (37%), которое превосходит плановую величину (35%), но принципы расчета показателя не изложены. В государственной программе по развитию энергетики подобный целевой индикатор отсутствует. Вместе с тем в Энергетической стратегии присутствует показатель по обеспечению государственной, общественной и информационной безопасности в сфере энергетики – доля организаций ТЭК, полностью отвечающих требованиям безопасности. Однако целевые ориентиры по нему носят конфиденциальный характер.

Можно утверждать, что в плане деятельности Министерства энергетики представлен довольно ограниченный перечень целевых показателей, которые были включены в приложение к государственной программе по развитию энергетики. Целевые индикаторы из плана довольно слабо коррелируются с показателями Энергетической стратегии, механизм определения некоторых показателей не очевиден. Сомнительна целесообразность включения в перечень такого индикатора, как исполнение плана законопроектной деятельности Министерства энергетики.

По значительной части показателей промежуточные плановые значения не достигнуты. Но из доклада Министерства энергетики следует, что отклонения возникают по не зависящим от министерства причинам. Встречаются там и предварительные данные, которые требуют уточнения, и возникают сомнения в соблюдении принципов реалистичности и ресурсной обеспеченности. Другой важной особенностью плана является то, что перечень индикаторов деятельности Министерства энергетики приводится в качестве отдельного приложения, которое никоим образом не скоординировано с целями и задачами документа. Следовательно, имеются основания для утверждения о несоответствии плана и такому принципу стратегического планирования, как соответствие показателей целям.

Вслед за перечнем индикаторов деятельности министерства и их плановых значений приводится план-график мероприятий по реализации документов стратегического планирования и иных ключевых направлений деятельности Министерства энергетики на очередной год и планируемый период. В данном плане-графике мероприятия ранжируются в разрезе конкретных задач и целей. Между тем в правилах разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности указано, что сведения в плане-графике структурируются по реализуемым

документам стратегического планирования и иным ключевым направлениям деятельности.

План-график должен содержать сведения о планируемых мероприятиях, этапах, сроках и планируемых промежуточных и окончательных результатах по годам, об ответственных исполнителях или соисполнителях и об индикаторах деятельности федерального органа исполнительной власти и их плановых значениях, а также ссылки на соответствующие документы стратегического планирования. В таком случае подразумевается именно проектная деятельность, которая предполагает наличие планируемых промежуточных и окончательных результатов, а не работа в рамках процессного подхода.

Но в плане-графике Министерства энергетики весьма широко представлены мероприятия, выполнение которых планируется на стабильной основе и с определенной периодичностью, что напоминает обыкновенную плановую работу министерства. Достаточно указать первое мероприятие из плана-графика – проведение мониторинга реализации Энергетической стратегии во втором квартале каждого года. В данном плане-графике отсутствуют сведения об индикаторах деятельности Министерства энергетики. Доклад содержит данные по фактическим результатам реализации мероприятий.

В целом же, в соответствии с федеральным законом, подобный план должен представлять собой документ, который содержит цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты деятельности федерального органа исполнительной власти на среднесрочный период и предусматривает в рамках установленных полномочий обеспечение реализации документов стратегического планирования. Но текущий вариант документа Министерства энергетики лишь формально удовлетворяет требованиям по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контролю реализации таких планов. По своей сути действующий документ – набор годовых планов деятельности министерства в пределах установленного законодательством интервала времени с упором на стратегическое планирование. Отсутствие взаимосвязи целей и задач с недавно появившимися в тексте индикаторами и не удовлетворяющая правилам разработки структура плана-графика лишь подтверждают данные выводы.

Привлекает внимание и то обстоятельство, что до сих пор в открытом доступе не представлены Изменения в план деятельности Министерства энергетики Российской Федерации на период 2019–2024 гг. по результатам 2022 г. Доклад о реализации плана деятельности Министерства энергетики

Российской Федерации за 2022 г. появился только лишь в мае 2023 г.²¹. Причиной тому может являться принятие федерального закона № 55-ФЗ, который стал ответом на введение санкций в отношении России. В докладе отсутствует раздел по публичным целям и задачам Министерства энергетики Российской Федерации на 2022 г., так как в 2022 г. план не был обновлен.

Основной интерес в докладе представляет то, как за год изменилась ситуация с достижением плановых значений индикаторов деятельности министерства. Так, в 2021 г. по 11 показателям из 18 плановые значения достигнуты или превышены, но в тексте доклада речь идет о 13 позициях. Требуемый уровень по количеству семей, переселенных из ветхого жилья в рамках завершения реструктуризации угольной промышленности, и по объему транспортировки нефти не обеспечен, но показатели считаются условно достигнутыми, так как отклонение возникло по не зависящим от Министерства энергетики причинам. В таком случае доля достигнутых показателей составляет 83% (15 позиций), о чем и сообщается в тексте доклада.

В 2022 г. реализация фиксировалась только по 8 показателям из 19, однако в плане фигурируют 9 позиций. Но «условно выполненными пунктами» оказались также глубина переработки нефтяного сырья, объем транспортировки нефтепродуктов и количество субъектов Российской Федерации, управление электросетевым хозяйством в которых осуществляется с применением интеллектуальных систем управления. Доля достигнутых показателей с учетом корректировок по пяти позициям достигла 74% (14 позиций).

В частности, переработка нефтяного сырья в 2022 г. составила 83,9% при плановом значении 85%. Объем транспортировки нефти и нефтепродуктов достиг 463,4 млн т и 45,5 млн т соответственно, хотя в плане указаны другие значения – 478,3 млн т и 47,4 млн т соответственно. Количество семей, переселенных из ветхого жилья в рамках завершения реструктуризации угольной промышленности, в течение года планировалось увеличить на 1 856, но удалось переселить только лишь 1 175 семей. Количество субъектов страны, управление электросетевым хозяйством в которых осуществляется с применением интеллектуальных систем управления, достигло всего 22 вместо 45 по плану.

²¹ Доклад о реализации плана деятельности Минэнерго России за 2022 год.
URL: <https://minenergo.gov.ru/view-pdf/13623/207483>

Но есть и другие индикаторы, по которым в 2022 г. целевые значения не достигнуты. Один из них – объему ввода генерирующих мощностей, построенных или же модернизированных с применением нового механизма конкурсного отбора инвестиционных проектов на базе долгосрочного рынка мощности. Ожидаемое значение по этому индикатору за 2021 г. в плане не приведено. Однако на 2022 г. ожидаемое значение составляло 2 735,2 МВт, тогда как фактическое значение – 2 329,9 МВт. Не исполнен и план по законопроектной деятельности Министерства энергетики. Фактический удельный расход условного топлива на отпуск электрической энергии на источниках комбинированного производства электрической и тепловой энергии с установленной мощностью 25 МВт и более при пропорциональном методе разделения топлива (308,1 г условного топлива/кВт·ч) оказался хуже планового (292,9 г условного топлива/кВт·ч).

Рассмотрим такой индикатор, как численность граждан льготных категорий, имеющих право на бесплатный пайковый уголь в соответствии с Федеральным законом от 20.06.1996 № 81-ФЗ. Плановое значение – 23,3 тыс. чел., а по факту – 22 тыс. чел. Фактическое значение по такому индикатору, как объем финансового обеспечения для осуществления заказчиком закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, а также у других поставщиков, привлекающих к исполнению контракта субподрядчиков и соисполнителей, составляет 13,25%, что ниже планового значения (15,5%). Количество реализованных рабочих проектов по ликвидации последствий ведения горных работ составило 20 (по плану – 24).

В то же время выполнен план по объему потребления природного газа в качестве моторного топлива: при плане в 1 710 млн м³ фактическое значение составило 1 727 млн м³. Количество стационарных объектов заправки природным газом превысило в 2022 г. плановый уровень (892) и составило 896. Объем производства крупнотоннажных полимеров, включая каучук, составляет 7,4 млн т, тогда как за 2022 г. планировалось произвести 7,3 млн т. Минимальный прирост потребления электрической энергии в централизованных энергосистемах по факту составил 6% (плановое значение – 2%). Снижение же избытка установленной мощности электростанций ЕЭС России, включая нормативный резерв, нарастающим итогом достигло 2,8%, а ожидаемое значение составляло –5%.

Согласно докладу, целевое значение было достигнуто по количеству выданных страховых полисов на дополнительное пенсионное обеспечение (негосударственные пенсии) работникам организаций по добыче или

переработке угля и горючих сланцев, подразделений военизированных аварийно-спасательных частей и шахтостроительных организаций по Федеральному закону № 81-ФЗ. Фактическое значение – 19,71 тыс. ед., плановое – 8,7 тыс. ед.

Фактическое значение по такому показателю, как объем золошлаковых отходов или смеси, образующихся на тепловых электрических станциях, вовлеченных в хозяйственный оборот, соответствует плану (2,3 млн т). Показатель выполнения организациями ТЭК требований по обеспечению информационной безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры в соответствии с законодательством Российской Федерации достиг 48% (плановое значение составляет 45%).

Очевидно, что ситуация с достижением целевых показателей ухудшилась, а ряд показателей учтен условно. Одной из ключевых причин такого результата могло служить введение санкций в отношении России. В действующей редакции документ не соответствует принципам стратегического планирования, среди которых сбалансированность, реалистичность, ресурсная обеспеченность, измеримость целей и соответствие им показателей [5–13].

Таким образом, созданная система стратегического планирования существенно отличается от той, которая предполагается в соответствии с действующим федеральным законом. Заметные различия проявляются по всем основным компонентам, к числу которых относятся прогнозирование, целеполагание, планирование и программирование. Так, отсутствие Стратегического прогноза, попытка создания которого все же предпринимались, разрушает изначальный замысел в отношении прогнозирования, так как этот прогноз надлежит учитывать в стратегиях социально-экономического развития и национальной безопасности, а также в отраслевых документах стратегического планирования.

Несмотря на закрепление в Прогнозе научно-технологического развития таких критериев, как энергоэффективность и энергосбережение, прогноз не конкретизирован по ожидаемым результатам и по времени достижения (документ утвержден еще в начале 2014 г.). Согласно Бюджетному прогнозу, предполагается снижение доходов бюджетов бюджетной системы по отношению к ВВП за счет нефтегазовой составляющей, а среди рисков указаны колебания цен на нефть, рост степени истощенности разрабатываемых запасов природных ресурсов и наблюдаемый «перенос инвестиций» на льготлируемые месторождения.

На Бюджетный прогноз следует опираться при разработке Стратегии социально-экономического развития страны, но отсутствие таковой приводит к тому, что документ «стоит особняком» по отношению ко всей действующей на федеральном уровне системе стратегического планирования. В Бюджетном прогнозе учтены варианты, рассмотренные в Прогнозе социально-экономического развития на долгосрочный период.

В нынешней версии долгосрочного прогноза социально-экономического развития содержится всего три сценария, хотя ранее их было три, но и в таком случае принцип вариативности в документе соблюдается. Данный прогноз охватывает индексацию цен и тарифов на газ и электроэнергию. В рамках прогноза по индексам промышленного производства детализированы ожидания по углю, сырой нефти, природному газу, коксу и нефтепродуктам, а также по химическим веществам и продуктам. Представлены прогнозы по экспорту топливно-энергетических товаров, где приводятся и возможные показатели по физическим объемам продаж нефти, нефтепродуктов, природного газа (в том числе в сжиженном виде).

В прошлой версии среднесрочного Прогноза социально-экономического развития фигурировали лишь базовый и консервативный сценарии. В текущем варианте Прогноза социально-экономического развития на среднесрочный период представлен всего один базовый сценарий, что явно нарушает принцип вариативности. Документ включает прогнозы по ценам на нефть и газ; индексы цен производителей на уголь, сырую нефть, природный газ, нефтепродукты и химическим веществам с продуктами. В предыдущем варианте также имелись прогнозные значения по индексам промышленного производства для угля, сырой нефти, природного газа, кокса с нефтепродуктами и химических веществ с продуктами, а также данные по возможной добычи нефти и газа, прогнозные значения по экспорту нефти, трубопроводного природного газа, сжиженного природного газа и нефтепродуктов.

Следовательно, несмотря на все усилия по формированию на федеральном уровне системы прогнозирования (утверждение Бюджетного прогноза, попытка создания Стратегического прогноза), можно сделать вывод о деградации данного направления в системе стратегического планирования, что проявилось и в уменьшении числа сценариев в долгосрочном прогнозе социально-экономического развития. Новый виток санкций лишь усугубил имеющиеся проблемы. Подтверждением тому являются формальный характер и упрощение требований к пересмотру Прогноза научно-технологического развития, а также нарушение принципа вариативности

в среднесрочном прогнозе социально-экономического развития. В таком случае и содержащаяся в прогнозе информация о развитии энергетики не имеет явной практической ценности для системы стратегического планирования.

Серьезные расхождения на практике наблюдаются и относительно подходов к целеполаганию. Проявляется несоответствие уже на уровне Ежегодных посланий Президента России Федеральному Собранию (посланий Президента), которые являются основой для целеполагания. В частности, законодательство предусматривает издание указов во исполнение посланий Президента, но фактически используются перечни поручений по реализации посланий. Поручения не подразделяются на категории, но с момента утверждения федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ни одно из них явном не относилось к сфере обеспечения национальной безопасности – все поручения были связаны с социально-экономическим развитием. Также поручения носят преимущественно оперативный характер в силу довольно ограниченных сроков реализации. Стратегия социально-экономического развития до сих пор не разработана.

Рассмотрим действующий вариант Стратегии национальной безопасности. Документ представляется громоздким по причине разграничения понятий «национальные интересы» и «стратегические национальные приоритеты» (при этом отсутствует заметная разница в наименовании пунктов документа). Достижение обозначенных в рамках стратегических национальных приоритетов целей предполагается обеспечить путем решения весьма внушительного перечня задач, некоторые из которых относятся к сфере энергетики, но в стратегии нет целевых показателей. Оценить реализацию стратегии не представляется возможным ввиду отсутствия в открытом доступе ежегодных докладов Секретаря Совета Безопасности Президенту России о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению. Также нельзя установить и соблюдение в стратегии важных принципов стратегического планирования.

Не добавляют ясности по вопросу развития системы стратегического планирования на федеральном уровне и прочие документы в сфере обеспечения национальной безопасности. Стратегии экологической и экономической безопасности содержат в себе показатели, но конкретные целевые ориентиры в документах не указываются. Целевые показатели Доктрины энергетической безопасности в открытом доступе не представлены. В данном случае также не представляется возможным

определить соответствие документа принципам сбалансированности, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей и соответствия им показателей.

Заключительный структурный элемент общего целеполагания – Стратегия научно-технологического развития. Этот документ давно не подвергался серьезной корректировке. Несмотря на наличие утвержденного отдельным распоряжением Правительства перечня показателей реализации данной стратегии, целевые ориентиры по ним в открытом доступе не представлены. Но тогда оценить соответствие стратегии уже перечисленным принципам сбалансированности, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей и соответствия им показателей также нельзя. Соответственно, принимая во внимание сложившуюся ситуацию с форматом посланий Президента России Федеральному Собранию, учитывая недостатки стратегий национальной безопасности, социально-экономического и научно-технологического развития, можно сделать заключение о несостоятельности общего целеполагания на федеральном уровне.

Но некоторые поручения Президента затрагивали стратегическое планирование, а одно из них в перечне от 1 марта 2018 г. имело для всей действующей системы весьма серьезное значение, так как требовалось разработать проект указа о национальных целях развития. В поручении были сформулированы пять национальных целей развития. Обозначенный в поручении документ вступил в силу уже через два месяца (это был Указ № 204). В тексте документа обозначены 9 национальных целей развития, а также 12 национальных проектов и программ; было дано указание утвердить комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. В указе энергетика фигурирует по большей части в контексте комплексного плана. Но в указе уже проявляется несоответствие обозначенным ранее принципам стратегического планирования.

Появились новые виды документов – национальные проекты и программы. В них отражены приоритетные направления государственной политики с особым режимом управления на срок в шесть лет. Данный интервал соответствует периоду действия таких документов, связанных с планированием и прогнозированием, как Основные направления деятельности Правительства и Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти. Но национальные проекты и программы не фигурируют в законе среди компонентов системы стратегического планирования на федеральном уровне, хотя могут входить в несколько

государственных программ. Внедрение таких документов обусловлено переходом к группировке по направлениям, а не по ответственным органам, что напоминает реализацию в масштабах страны проектного подхода, характерного для компаний, но тем не менее представляется усложнением громоздкой системы стратегического планирования на федеральном уровне.

В 2019 г. на базе Указа № 204 был утвержден Единый план по достижению национальных целей развития на период до 2024 г. По сути план стал попыткой конкретизации национальных целей с обозначением ключевых мер и документов. Но в самом плане не отражается возможный вклад каждой из заявленных мер в достижение целей, а также имеются серьезные вопросы в отношении перечня из 10 показателей и целевых ориентиров. Не понятна и связь мер с целым перечнем документов (энергетика упоминается в контексте двух национальных проектов). Следовательно, и в данном плане не соблюдены принципов сбалансированности, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей и соответствия им показателей.

В 2020 г. вышел Указ № 474, который охватывал период до 2030 г. Ранее поставленные цели в нем не отменялись, но их надлежало привести в соответствие с документом. Число национальных целей развития сократилось до 5, но были учтены национальные проекты и программы из предыдущего документа, что позволило исключить из Указа № 474 элементы проектного подхода. В новом документе были закреплены 25 целевых показателей. Многие из них согласуются с показателями из предыдущего документа, в котором 2024 г. обозначен как срок их достижения. Энергетика в тексте указа прямо не упоминается; важно и то, что в указе не соблюдены принципы стратегического планирования.

В 2021 г. был утвержден Единый план по достижению национальных целей развития на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г., который призван содействовать исполнению Указа № 474. По своей структуре данный план напоминает полноценный документ системы стратегического планирования, но его отличает большая детализация в сравнении с предыдущим вариантом, который затрагивал период до 2024 г. Но план по своему охвату явно выходит за пределы федерального уровня, что подтверждается наличием в документе раздела по региональному развитию, который не упоминался в Указе № 474. В этом разделе упоминаются свыше 300 различных документов, среди которых – федеральные проекты и комплексы процессных мероприятий, различные бюджеты, программы и планы, поручения и распоряжения, схемы, концепции, стратегии, дорожные

карты, ведомственные проекты, основные направления, а также основы государственной политики.

Заслуживает внимания и включение в план инвестиционных программ компаний. Энергетика фигурирует в контексте 15 федеральных проектов, 6 комплексов процессных мероприятий, различных программ, планов и проектов. Но среди документов Энергетическая стратегия страны не значится.

В плане отражена явная переориентация на проектный и процессный подходы в управлении при сохранении имеющейся в стране системы стратегического планирования, хотя в предыдущем документе было сказано лишь о внедрении национальных проектов и программ. Элементами проектного и процессного подходов в обозначенном плане являются, соответственно, федеральные проекты и комплексы процессных мероприятий. Федеральный проект способен выступать частью национального проекта, но также может ни в один из них не входить, тогда как комплексы процессных мероприятий являются компонентами именно государственных программ.

Достижение целевых ориентиров увязывается с упомянутыми документами и перечнем мероприятий. Но для индикаторов не установлен единый базовый год, а для части из них не приводятся оценочные и прогнозные значения. Не всегда указана размерность; многие формулировки нечеткие; методики расчета остаются неясными. Не все индикаторы должным образом соотносятся с целевыми показателями. Часть целевых ориентиров увязывается не с прочей документацией, а непосредственно с планом. Наблюдаются и случаи несовпадения основных направлений с ключевыми факторами достижения показателей. Не для всех направлений и факторов в документе представлены соответствующие индикаторы.

Следовательно, излишняя детализация и попытка совместить систему стратегического планирования с проектным и процессным подходами к управлению привели к тому, что данный план оказался недоработанным. Документ не позволяет оценить возможный вклад различных мероприятий в достижение показателей из Указа № 474. В таком случае план не соответствует важным принципам стратегического планирования. Попытка обеспечить общее целеполагание посредством утверждения национальных целей развития и плана по их достижению, а также внедрения проектного и процессного подходов в управлении не увенчалась успехом.

Документы, связанные с целеполаганием по отраслевому и территориальному признаку на федеральном уровне, оказываются в определенном вакууме. При их разработке не представляется возможным надлежащим образом руководствоваться действующими документами общего целеполагания и национальными целями развития. Между тем предусмотренные законодательством стратегии социально-экономического развития макрорегионов в настоящий момент отсутствуют, хотя определенной их заменой представляется содержащийся в Едином плане по достижению национальных целей развития на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. раздел по развитию приоритетных геостратегических территорий.

Стратегия пространственного развития призвана опираться на Указ № 204, но она вступила в силу еще до утверждения Единого плана по достижению национальных целей развития на период до 2024 г. Базой для документа выступает и уже утративший силу вариант Стратегии национальной безопасности. Обращает на себя внимание довольно скромная разница между целевыми ориентирами инерционного и целевого сценариев. Представленные в стратегии показатели не охватывают цели и задачи полностью. Не представляется возможным определить и вероятный вклад каждого из компонентов в решение той или иной задачи, то есть и в данном случае не соблюдается ряд важных принципов стратегического планирования.

Отраслевые документы стратегического планирования должны основываться, среди прочего, и на Стратегии пространственного развития. Но Стратегия развития минерально-сырьевой базы появилась еще до обозначенного документа; она не базируется на Указе № 204, который вступил в силу раньше, чем стратегия. В документе фигурирует уже утратившая силу версия Стратегии национальной безопасности. Важно и то, что Стратегия развития минерально-сырьевой базы реализуется в два этапа, причем после первого этапа ожидается корректировка документа. Примечательно и наличие в документе, который разработан в рамках целеполагания, элементов прогнозирования. Для стратегии также характерны сложности с выполнением требований федерального закона относительно соответствия некоторым принципам стратегического планирования.

Энергетическая стратегия также появилась после выхода Указа № 204 и утверждения Стратегии пространственного развития. Но по времени утверждения документ опередил Указ № 474 и действующий вариант Стратегии национальной безопасности. Упоминание в стратегии об

обеспечении реализации в сфере энергетики положений перечисленных стратегических документов и Указа № 204 носит преимущественно декларативный характер. То же утверждение справедливо и в отношении учета документов системы стратегического планирования. Необходимы уточнение формулировок и корректировка целевых ориентиров. Не соблюдается требование федерального закона о соответствии Энергетической стратегии принципам стратегического планирования.

Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г. выделяется среди прочих изученных отраслевых документов стратегического планирования тем, что опирается на Указ № 666, а не на документы целеполагания. Период действия отраслевого документа превышает таковой для действующего Прогноза социально-экономического развития на долгосрочный период, что противоречит требованию федерального закона о стратегическом планировании. Каждый из целевых показателей стратегии является комплексным, но на основе самого документа не представляется возможным оценить значимость всех мероприятий, в том числе и тех, которые относятся к энергетике. По данной стратегии также имеются обоснованные сомнения касательно соблюдения принципов стратегического планирования.

Таким образом, документация федерального уровня, связанная с общим целеполаганием и прогнозированием, не разработана надлежащим образом, а следование ей в Стратегии пространственного развития и в документах стратегического планирования в сфере энергетики происходит либо формально, либо вовсе не осуществляется. Но тогда и целеполагание по отраслевому и территориальному принципу в отношении энергетики также не соответствует требованиям федерального закона. В таком случае акцент в рамках фактически существующей в стране системы смещается на документацию планирования и прогнозирования федерального уровня.

Базовым компонентом здесь выступают Основные направления деятельности Правительства, на которые призваны ориентироваться государственные программы и планы деятельности федеральных органов исполнительной власти. Документ призван способствовать достижению национальных целей развития из Указа № 204, но вышел еще до утверждения Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. Основные направления деятельности Правительства ориентируются на уже не действующий вариант Стратегии национальной безопасности и актуальный

среднесрочный прогноз. Но документ не учитывает долгосрочный прогноз социально-экономического развития, как того требует федеральный закон.

Изначально документ строится на основе национальных целей развития из Указа № 204, которые увязываются с определенным перечнем мер, национальных проектов и государственных программ. Следом акцент в документе переносится уже на меры государственной политики по достижению национальных целей развития, которые представлены согласно перечню основных направлений деятельности. В этом перечне упоминаются национальные проекты, стратегии пространственного и научно-технологического развития, Государственная программа вооружения. Следовательно, Основные направления деятельности Правительства отражают попытку внедрения Указом № 204 элементов проектного подхода в систему стратегического планирования, но ориентация на документ носит формальный характер.

Основные направления деятельности Правительства также не удовлетворяют принципам стратегического планирования. Энергетике уделено внимание в рамках Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 г. и таких государственных программ, как «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», «Энергоэффективность и развитие энергетики», но связь с Энергетической стратегией не прослеживается.

Некоторые аспекты энергетики отражены в государственных программах по социально-экономическому развитию Арктической зоны, а также Республики Крым и города Севастополя. Но эти документы, как и программы социально-экономического развития Дальневосточного и Северо-Кавказского федеральных округов, Калининградской области, представляются некоторой попыткой замещения отсутствующих документов целеполагания для макрорегионов.

Но наиболее широко различные аспекты энергетики охватываются именно в тех государственных программах, которые ранее затрагивались в контексте Основных направлений деятельности Правительства. К их числу также можно отнести и государственную программу по воспроизводству и использованию природных ресурсов, которая связана со Стратегией развития минерально-сырьевой базы страны до 2035 г. Документ появился незадолго до вступления в силу федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», но со временем претерпел ряд изменений (из текста были исключены паспорта и ряд приложений). Ориентация документа на Указ № 474 тоже имеет формальный характер.

В нынешнем виде государственная программа не соответствует многим принципам стратегического планирования.

Фигурирующая в тексте Основных направлений деятельности Правительства государственная программа по развитию атомного энергопромышленного комплекса ориентируется исключительно на функционирование Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», а часть документа не представлена в открытом доступе в связи с секретностью. Документ по времени своего появления также немного опередил федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», и в данном случае также имел место ряд корректировок, что тоже привело к исключению из текста паспортов программы и подпрограмм. Вместе с тем в открытой части государственной программы принципы стратегического планирования не соблюдаются.

Примечательно, что другой упомянутый в Основных направлениях деятельности Правительства документ имеет наименование «Государственная программа по энергоэффективности и развитию энергетики». Документ своим появлением тоже немного опередил федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», но в 2019 г. получил другое название – «Государственная программа по развитию энергетики». Как и в предыдущих случаях, документ утратил такие компоненты, как паспорта. В нынешнем виде государственная программа не имеет целевых показателей с ориентирами. Следовательно, и в данном документе не соблюдаются основные принципы стратегического планирования.

Следует отметить, что из указанных государственных программ паспорта были исключены примерно в одно время с утверждением Единого плана по достижению национальных целей развития страны на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г., базовыми элементами которого стали федеральные проекты и комплексы процессных мероприятий.

Как и в случае с тремя связанными с энергетическим сектором государственными программами, действующая Схема территориального планирования в области энергетики утверждена ранее многих действующих документов, связанных с прогнозированием и целеполаганием, но претерпела ряд изменений. Примечательно, что указанной схемой затрагивается далеко не весь обширный перечень крупных объектов ТЭК. Заслуживает внимания и то обстоятельство, что после всех осуществленных корректировок приложения, в которых обозначены объекты федерального значения в области энергетики, стали менее информативными.

План деятельности Министерства энергетики Российской Федерации на период 2019–2024 гг. ориентирован на Указы № 204 и № 474, Основные направления деятельности Правительства на период до 2024 г. и государственную программу по развитию энергетики. Документ лишь формально удовлетворяет требованиям по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контролю реализации для такого рода документации и больше напоминает подборку из годовых планов. Так, структура входящего в него плана-графика правил разработки не удовлетворяет. Несмотря на появление целевых индикаторов с плановыми ориентирами, таковые напрямую не увязываются с целями и задачами документа. Учета требует и то обстоятельство, что сам план опирается на показатели государственной программы по развитию энергетики, из текста которой целевые индикаторы были исключены. Не соответствует документ и ряду принципов стратегического планирования. План требует серьезной доработки, но его новый вариант в открытом доступе не появился.

Следовательно, планирование и программирование на федеральном уровне в рамках действующей системы стратегического планирования также несостоятельно, что стало следствием переориентации на Указы № 204 и № 474. В частности, Основные направления деятельности Правительства «выстроены» вокруг Указа № 204, хотя данная увязка явно носит формальный характер. Сам документ должен выступать в качестве одного из основных ориентиров при разработке государственных программ. Между тем охваченные исследованием государственные программы появились не только за несколько лет до утверждения Основных направлений деятельности Правительства, но и непосредственно перед вступлением в силу федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Но после выхода Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. данные государственные программы утратили свои паспорта и приложения, в которых были обозначены целевые ориентиры. Согласно логике плана, целевые индикаторы должны присутствовать в федеральных проектах и перечнях процессных мероприятий, которые стали его базовыми элементами, но прямо не фигурируют в законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Однако подобный маневр привел к тому, что изученные государственные программы превратились в некое подобие промежуточной документации, которая лишилась своей первоначальной значимости в рамках системы.

Схема территориального планирования в области энергетики также претерпела изменения – перечень ее компонентов заметно сократился, хотя документом охватываются далеко не все отрасли ТЭК. План деятельности Министерства энергетики Российской Федерации удовлетворяет правилам разработки подобного типа документов лишь формально, а потому требует корректировки. Соответственно, документы федерального уровня, связанные с планированием и прогнозированием, также явно не удовлетворяют требованиям федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Выводы

Несмотря на пристальное внимание к различным аспектам стратегического планирования со стороны российского научного сообщества, очередной виток санкций в отношении страны побуждает вновь обратиться к данной системе. В столь непростых условиях важность приобретает такой фактор, как приспособленность системы стратегического планирования для осуществления реформирования сферы энергетики. Санкции носят долгосрочный характер, направлены на ограничение экспорта углеводородов и продукции их переработки, препятствуют допуску предприятий топливно-энергетического комплекса к зарубежным технологиям и источникам финансирования.

Однако в действующем федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» имеются особенности, которые препятствуют надлежащему регулированию данной деятельности даже на федеральном уровне. Так, закон призван обеспечивать согласованное взаимодействие на базе принципов стратегического планирования, но описание взаимосвязей между документами по целям, показателям, периодичности и очередности их обновления (корректировки) носит «размытый» характер. Одной из причин выступает то обстоятельство, что закон появился уже в период действия предыдущих версий документов, относящихся к системе стратегического планирования, которая на федеральном уровне представляется довольно «витиеватой» и обеспечивает широкую степень свободы при разработке документации. По этой причине связь между компонентами данной системы является условной, что способствует общей неопределенности.

Несмотря на отсутствие жестких рамок, фактически действующая в стране система стратегического планирования ощутимо отличается от того, что заявлено в законе в контексте деятельности по прогнозированию,

целеполаганию, планированию и программированию. В частности, ключевым компонентом прогнозирования выступает стратегический прогноз, но попытка его создания успехом не увенчалась. Прогноз научно-технологического развития давно уже не пересматривался, а требования по его корректировке недавно были упрощены. Явным следствием введенных санкций является наличие лишь единственного сценария в среднесрочном прогнозе социально-экономического развития, что нарушает принцип вариативности для подобной документации, а также снижение степени детализации по сравнению с предыдущим вариантом долгосрочного прогноза.

Тенденция к снижению числа сценариев стала проявляться еще до нового витка санкций. В новом долгосрочном прогнозе число сценариев снизилось до двух, что пришлось учитывать в Бюджетном прогнозе. Налицо деградация системы прогнозирования.

Фундаментом целеполагания на федеральном уровне по закону должны являться Послания Президента России Федеральному Собранию (Послания), во исполнение которых издаются соответствующие указы. Данные послания выступают в качестве базы для стратегий национальной безопасности и социально-экономического развития, которые уже становятся основой для стратегии научно-технологического развития. Но на практике ситуация складывается иным образом. Так, на протяжении многих лет Послания преимущественно ориентированы на текущие социально-экономические вопросы, а по их итогам выходят перечни поручений. Стратегия социально-экономического развития до сих пор не разработана.

Стратегия национальной безопасности и прочие изученные в рамках исследования документы, относящиеся к сфере обеспечения национальной безопасности, затрагивают энергетику, но сами по себе носят формальный характер и не соответствуют многим важным принципам стратегического планирования. Стратегия научно-технологического развития к тому же давно не обновлялась. Все указывает на явную несостоятельности общего целеполагания на федеральном уровне.

Попыткой выправления ситуации с целеполаганием стало появление одного из немногих ориентированных именно на стратегическое планирование поручений, в соответствии с которым надлежало разработать проект указа, где определялись бы национальные цели развития страны. Такой указ вскоре появился и не содержал в себе связанных с энергетикой целей, а его важной особенностью стало появление нового типа документации – национальных проектов и программ, которые не фигурируют среди

компонентов стратегического планирования на федеральном уровне (однако в них упоминался топливно-энергетический комплекс). Подобные документы являются частью государственных программ, потому их внедрение связано с переходом к группировке по направлениям, что оказалось очередным элементом проектного подхода – еще до вступления в силу федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в государственных программах появились такие компоненты, как паспорта. Но даже на уровне Указа № 204 имело место явное несоответствие принципам стратегического планирования.

Целый год потребовался на разработку и принятие Единого плана по достижению национальных целей развития на период до 2024 г., где акцент делался на национальные проекты и программы, в которых внимание уделялось и энергетике (в документе фигурировали и государственные программы). По своей сути данный план напоминает направленный на конкретизацию Указа № 204 документ стратегического планирования, который подменил собой все целеполагание на федеральном уровне, а также Основные направления деятельности Правительства в рамках планирования и прогнозирования. Но в плане проявились все те же проблемы с соблюдением принципов стратегического планирования.

Указ № 474 был ориентирован на период до 2030 г., а цели национального развития требовалось привести в соответствие с данным документом. Примечательно, что в тексте документа не упоминались национальные проекты и программы, планка по многим целям понизилась, энергетика в явном виде не затрагивалась, то есть и для Указа № 474 характерно несоответствие многим принципам стратегического планирования.

Единый план по достижению национальных целей развития на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. можно рассматривать как компонент системы стратегического планирования. План имеет избыточную детализацию (охватываются сотни документов) и выходит за рамки федерального уровня за счет наличия раздела по региональному развитию. Основой для плана выступают федеральные проекты и комплексы процессных мероприятий, которые не представлены в законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и стали отражением переориентации на синтез проектного и процессного подходов в управлении. Такой маневр привел к исключению паспортов из государственных программ, связанных с энергетикой. Однако сам план не соответствует принципам стратегического планирования.

Длительный процесс переориентации стратегического планирования на национальные цели развития страны, внедрение элементов проектного и процессного подходов в управлении далеко не лучшим образом сказались как на целеполагании по отраслевому и территориальному принципу, так и в целом на планировании и программировании. Стратегия пространственного развития появилась до утверждения Единого плана по достижению национальных целей развития на период до 2024 г. и в период действия предыдущей версии Стратегии национальной безопасности, тогда как наличие раздела по региональному развитию в Едином плане по достижению национальных целей развития на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. представляется определенной заменой отсутствующим, но требуемым, согласно законодательству, Стратегиям социально-экономического развития макрорегионов.

Стратегия развития минерально-сырьевой базы не учитывает Указ № 204, вступила в силу до утверждения Стратегии пространственного развития и опирается на предыдущую версию Стратегии национальной безопасности. Стратегия социально-экономического развития с низким уровнем выбросов парниковых газов опирается на Указ № 666, а не на документы общего целеполагания, и рассчитана до 2050 г., что выходит за рамки Прогноза социально-экономического развития на долгосрочный период. Энергетическая стратегия появилась до выхода Указа № 474 и утверждения действующей Стратегии национальной безопасности, а содержащиеся в ней утверждения об обеспечении реализации положений Указа № 204, относящихся к сфере энергетики, а также об учете положений иных документов системы стратегического планирования носит формальный характер.

Новый виток санкций привел к необходимости пересмотра целевых ориентиров, часть из которых до их утверждения «закладывала» сохранение технологического отставания. Для всех охваченных исследованием документов целеполагания характерно несоблюдение принципов стратегического планирования при целеполагании по отраслевому и территориальному принципу.

Помимо постепенной трансформации действующих государственных программ по воспроизводству и использованию природных ресурсов, развитию атомного энергопромышленного комплекса и энергетики в целом во второстепенные документы, Указы № 204 и № 474 далеко не лучшим образом отразились и на всей прочей документации, связанной с планированием и программированием на федеральном уровне и относящейся к топливно-энергетическому комплексу. Так, Основные

направления деятельности Правительства, как и Стратегия пространственного развития, утверждены до вступления в силу Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и текущей Стратегии национальной безопасности, но ориентация на Указ № 204 носит формальный характер.

Нынешняя схема территориального планирования в области энергетики своим появлением опередила многие затронутые рамками исследования действующие документы системы стратегического планирования, но охватывает далеко не все отрасли ТЭК и неоднократно подвергалась пересмотрам. План деятельности Министерства энергетики Российской Федерации опирается на Указы № 204 и № 474, Основные направления деятельности Правительства на период до 2024 г. и государственную программу по развитию энергетики, но требованиям по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контролю реализации для такого рода документации удовлетворяет лишь формально, поэтому требует серьезной доработки. Однако его обновленная редакция в открытом доступе до сих пор не появилась. Вполне закономерно, что и документы, связанные с планированием и программированием на федеральном уровне, также не соответствуют принципам стратегического планирования.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» вступил в силу тогда, когда уже имелся определенный набор подобного рода документов, а потому в законе предпринималась попытка объединить все компоненты в рамках единой действующей системы. Но в тексте закона отсутствуют жесткие требования в отношении механизма связи, который должен обеспечивать взаимодействие различных документов. На практике отсутствовала вариативность, а временные рамки и принципы стратегического планирования не соблюдались.

Попыткой выправления сложившейся ситуации стала переориентация системы на национальные цели развития в рамках соответствующих указов. Планы по их достижению структурно напоминали документы системы стратегического планирования, но не фигурировали в федеральном законе что не способствовало систематизации документов, относящихся к сфере стратегического планирования. Указы и планы по достижению целей не решили проблем с соблюдением принципов стратегического планирования, а только усугубили ситуацию. Внедрение элементов проектного и процессного подходов привело лишь к разрастанию и без того внушительного массива документов.

Результатом указанных действий явился коллапс всей системы стратегического планирования на федеральном уровне как в отношении фактически действующей документации, так и с точки зрения законодательного регулирования подобного вида деятельности. По сути нынешнее объединение документов стратегического планирования в систему носит формальный характер.

Документы стратегического планирования в совокупности и по отдельности не позволяют реагировать на те вызовы, которые стоят перед страной после введения новых прямых или косвенных санкций в отношении энергетики. Следовательно, сложившаяся система стратегического планирования непригодна в качестве инструмента для трансформации энергетического сектора, не способствует экономическому росту и структурной модернизации в условиях новых экономических санкций.

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 4

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. 222/2023
Received 22 May 2023
Received in revised
form 13 July 2023
Accepted 25 Aug 2023
Available online
16 October 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 4. *National Interests: Priorities and Security*, 2023, vol. 19, iss. 10, pp. 1930–1987.
<https://doi.org/10.24891/ni.19.10.1930>

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/0e5/0e55d0f29a7e04d1982cceac814b12c5.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.