

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ — 2035: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. В статье анализируется проект Энергетической стратегии России на период до 2035 года, ее связь в иными документами стратегического планирования. Авторы делают акцент на проблемах инновационного развития ТЭК на планируемый период и отражение в проекте новой энергетической стратегии вопросов экологической безопасности.

Ключевые слова: энергетическая стратегия, экологическая безопасность, инновационное развитие, ТЭК, стратегическое планирование.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.031-047

N. G. ZHAVORONKOVA

Doctor of Law, Associate professor, Head of Ecological and Natural Resources Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
gavoron49@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Yu. G. SHPAKOVSKII,

Doctor of Law, Professor, Ecological and Natural Resources Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
yurii-rags@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

ENERGY STRATEGY-2035: LEGAL PROBLEMS OF INNOVATION DEVELOPMENT AND ENVIRONMENTAL SAFETY

Abstract. The article analyzes the draft energy strategy of Russia for the period up to 2035, its relationship to other strategic planning documents. The authors focus on the problems of innovative development of the fuel and energy sector for the planned period and the reflection of environmental safety issues in the draft of the new energy strategy.

Keywords: energy strategy, environmental safety, innovative development, fuel and energy sector, strategic planning.



Наталья Григорьевна ЖАВОРОНКОВА,

заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор
gavoron49@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9



Юрий Григорьевич ШПАКОВСКИЙ,

профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор
yurii-rags@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Энергетическая стратегия России, без всякого сомнения, является важнейшим документом в системе стратегического планирования. Следует заметить, что Россия — один из лидеров мировой энергетики и в ее экономике топливно-энергетический комплекс (ТЭК) с экспортом его продукции играет веду-

© Н. Г. Жаворонкова,
Ю. Г. Шпаковский, 2020

щую роль. Поэтому развитие экономики и особенно энергетики России во многом определяется перспективами мировой экономики и энергетики. В Российской Федерации в ТЭК формируется более четверти валового внутреннего продукта, практически 30 % бюджета страны, более 2/3 доходов от экспорта и четверть общего объема инвестиций. От того, как работает ТЭК, напрямую зависит положение в других отраслях экономики и состояние окружающей среды.

Энергетическая стратегия России на период до 2030 года¹ была принята в кризисном 2009 г. и теперь явно не соответствует условиям развития мировой экономики и энергетики мира и России.

Таким образом, мировые энергетические рынки проходят активный процесс трансформации, связанной с изменением рыночной конъюнктуры. На сегодняшний день вопрос рационального выбора стратегии, способной ответить на глобальные вызовы, представляется наиболее актуальным для компаний ТЭК нашей страны.

Напомним, что трансформация мирового энергетического сектора стала одной из наиболее обсуждаемых тем в рамках повестки прошедшего в июне 2019 г. Петербургского международного экономического форума.

Кроме того, ситуация в мире за последние месяцы 2020 г. претерпела серьезные изменения. Россия в марте 2020 г. вышла из соглашения ОПЕК+, после чего цены на мировую нефть значительно упали.

Сегодня на повестке дня принятие Энергетической стратегии России до 2035 года. Проект этого документа существует уже около 6 лет, но его принятие Правительством Российской Федерации постоянно откладывается.

Главная причина: основное содержание документа — прогнозы производства, потребления и экспорта разных энергетических товаров и даже прогнозы до 2035 г. В Стратегии-2035 отсутствуют содержательные изменения в подходах к регулированию. Именно регулирование (в условиях рыночной экономики Правительство РФ действительно может за это отвечать) — единственное, что представляет интерес в документе. В документе эти вопросы отражены расплывчато.

При формировании проекта Энергостратегии-2035 разработчики опираются на тот потенциал, который накоплен в энергетической сфере. Сегодня, когда ТЭК и вся экономика развивались только за счет постоянного увеличения добычи на освоенных месторождениях и за счет экспорта энергоресурсов, это уже не работает в полной мере. Далее, Стратегия ориентирована преимущественно на развитие углеводородной энергетики, а четких целей по развитию низкоуглеродных источников энергии в документе не ставится. И в самом тексте Стратегии также очевиден перекос в сторону приоритетного развития отраслей ТЭК, основанных на использовании ископаемых видов топлива (прежде всего нефти, природного газа и угля).

И наконец, в проекте Стратегии не в полной мере учтены экологические аспекты. Это и представляет интерес для исследований, проведенных авторами настоящей статьи.

ТЭК всегда (и в условиях планового хозяйства СССР, и в условиях рыночной экономики России) был стержнем экономики и основным субъектом деградации

¹ Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года».

природной среды, начиная с известного плана ГОЭЛРО, принятого в начале прошлого века.

На наш взгляд, анализ основных параметров проекта Энергостратегии-2035 крайне важен, особенно в ретроспективе целей и задач, т. к. он позволяет с эколого-правовых позиций оценить не только и даже не столько энергетическую политику на десятилетия, но и экономическое развитие, т. к. сами авторы утверждают, что именно энергетика будет «локомотивом» и становым хребтом экономики России в следующем десятилетии.

Отметим, что, по официальным сведениям Минэнерго России, Энергостратегия-2035 сбалансирована с 12 стратегическими документами разного уровня — Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, долгосрочным планом социально-экономического развития Российской Федерации, семью отраслевыми документами — Генеральными схемами развития газовой, нефтяной отрасли, объектов электроэнергетики, Долгосрочной программой развития угольной отрасли, Государственной программой развития атомной и энергомашиностроительной отрасли, Государственной программой нефтеперерабатывающей и нефтегазохимической отрасли, с тремя региональными программами — Восточной газовой программой, Государственной программой по изучению и освоению континентального шельфа, Программой долгосрочного развития ТЭК Дальнего Востока и несколькими десятками инвестиционных программ топливно-энергетических компаний.

Поскольку основной целью нашего анализа проекта Энергостратегии-2035 является определение влияния Стратегии на экологическое развитие и безопасность, необходимо проследить соответствие целей, задач, принципов экологического развития и экологической безопасности в документах стратегического планирования в области природопользования и охраны окружающей среды, таких, например, как Стратегия национальной безопасности, Экологическая доктрина, Стратегия экологической безопасности и др.²

Напомним, что одно из определений стратегии — это (вначале) выбор лучших вариантов из неопределенности будущего, а затем разработка плана действий на перспективу. При этом любые «отраслевые» и «региональные» стратегии должны быть увязаны со стратегиями высшего уровня (Программой социально-экономического развития страны, Стратегией доктрина национальной безопасности), в нашем случае — с «профильными» стратегиями: Экологической доктриной, Стратегией экологической безопасности³.

Этот подход позволяет, во-первых, показать единство целей и задач в рамках государственного подхода, во-вторых, непротиворечивость и последовательность проводимой политики, в-третьих, надежность, практичность, результативность са-

² Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р) ; Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176) ; Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

³ Жворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex russica. 2016. № 6.



мого стратегического планирования, его влияние на экономику, политику, право, в-четвертых, усилить нормативно-правовой аспект стратегического планирования, его модальность как правового института.

Взятый за основу анализа проект новой Энергостратегии-2035 очень показателен, т. к. очевидными становятся все нерешенные проблемы стратегического планирования в данном виде.

1. Принципиальная сложность выполнения. Документы составлены таким образом (многословны, «научны», описательны, с огромным количеством задач), что теряется их суть, смысловой стержень.

2. Неопределенность правового и управленческого статуса. Несмотря на ряд законов и нормативных актов о стратегическом планировании, нормативность «легитимации» стратегий неясна.

3. Отсутствие методического аппарата (базы) сквозного планирования и согласования параметров между различными документами стратегического планирования.

4. Отсутствие обобщающих показателей для гармонизации (координации) параметров стратегического планирования.

5. Отсутствие утвержденных протоколов (алгоритмов) обмена информацией между документами стратегического планирования в части экологической безопасности.

6. Отсутствие системы обратной связи и постоянного мониторинга выполнения стратегических документов в экологических разделах.

7. Внутренняя и внешняя противоречивость документов.

Пример энергетической и других стратегий доказывает, что они составлялись без должного учета уже принятых документов и уже объявленных в других стратегиях целей, задач и т. д.

8. Необязательность строгого выполнения документов, как в силу неопределенности показателей, так и в силу неопределенности правового статуса.

Множественность самых различных стратегий и доктрин, отсутствие понятной и регламентированной процедуры принятия и отмены свидетельствуют о существующей на сегодняшний день роли документов стратегического планирования в системе принятия решений.

Для нашего анализа мы вынуждены цитировать положения документов стратегического планирования, т. к. пересказ целей, задач, принципов должен быть максимально точным.

Постулируем — документы стратегического планирования, согласно Закону о стратегическом планировании⁴, обязаны быть едиными по своей сути, гармонизированы по духу, основным целям и задачам. В ином случае, если бы это были законы или нормативные акты, суды могли бы быть завалены исками, основанными на противоречивости многих статей и положений различных стратегий.

Причины и условия подготовки новой Энергетической стратегии — 2035 очевидны и перечислены в самом начале проекта: «Замедление темпов роста россий-

⁴ Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (принят Государственной Думой 20.06.2014 (ред. от 31.12.2017)) // Законодательство Российской Федерации. 06.28.2014.

ской экономики снижает ожидаемый объем внутреннего спроса на энергоресурсы и значительно ужесточает требования к повышению эффективности энергетического сектора, снижению операционных и особенно инвестиционных издержек».

Отметим, что разработчики Стратегии провозглашают, что основной причиной подготовки нового варианта документа должны стать два обстоятельства — переход к «ресурсно-инновационному развитию» и переход от «донора» к «локомотиву российской экономики».

Естественно, на основе существующего ТЭК для всей российской экономики. Каким путем? Путем создания «стимулирующей инфраструктуры» на базе уже существующей системы электрификации России и наличия ТЭК. Это очень серьезная заявка на формулу развития страны на десятилетия. Но возникает вопрос: «замедление темпов российской экономики» — это причина или следствие проблем ТЭК? Отсутствие инноваций, отсутствие диверсификации в экономике, монополизация отраслей ТЭК. Экспортно ориентированная энергетика — это разве не одна из основных причин замедления экономики страны?

Но в самом проекте Энергостратегии-2035 дано несколько более оптимистичное определение: «Основные целевые ориентиры взаимодействия экономики и энергетики на период до 2035 года предусматривают снижение зависимости российской экономики от ТЭК преимущественно за счет опережающего развития инновационных малоэнергоемких секторов и реализации технологического потенциала энергосбережения. К 2035 году доля малоэнергоемких отраслей (машиностроение, легкая, пищевая промышленность и др.) в валовом внутреннем продукте вырастет в 1,5—1,6 раза при таком же сокращении доли энергоемких сырьевых производств».

Это положение серьезно затрагивает экологическую составляющую, т. к. «энергоемкость», «энергосбережение», «инновационность» в энергетике — это снижение деградации окружающей среды. Но эти задачи стояли перед энергетиками и в прошлом веке, и в 2009 г.

На наш взгляд, подробный анализ (сравнение и комментарий) Энергетической стратегии 2020, 2030 гг. и проекта 2035 г. может быть интересен как пример дисбаланса деклараций и реальности, целей и практики, прогнозов и обстоятельств, политики и экономики.

Тексты новых Стратегий все более насыщаются терминами «инновационность», «эффективность», «социальность», «человеческий капитал», «устойчивое развитие», «экологическая безопасность», но по своей сути все прошлые стратегии направлены на одно — сохранение и умножение роли и положения ТЭК в стране. И об этом, например, свидетельствует выдержка из Энергетической стратегии на период до 2030 года: «За период реализации настоящей Стратегии произойдет снижение зависимости российской экономики от энергетического сектора за счет опережающего развития инновационных малоэнергоемких секторов экономики и реализации технологического потенциала энергосбережения.

Это выразится в сокращении к 2030 году (по сравнению с уровнем 2005 года):

- доли топливно-энергетического комплекса в валовом внутреннем продукте и доли топливно-энергетических ресурсов в экспорте — не менее чем в 1,7 раза;
- доли экспорта топливно-энергетических ресурсов в валовом внутреннем продукте — более чем в 3 раза;



- доли капиталовложений в топливно-энергетический комплекс в процентах к валовому внутреннему продукту 2014 не менее чем в 1,4 раза, их доли в общем объеме капиталовложений — более чем в 2 раза;
- удельной энергоемкости валового внутреннего продукта — более чем в 2 раза;
- удельной электроемкости валового внутреннего продукта — не менее чем в 1,6 раза».

Нет смысла добавлять очевидный факт: ни одна из запланированных позиций не выполнена. Ни в самом тексте проекта Энергетической стратегии — 2035, ни в пояснительной записке не дается подробный и доказательный анализ причин и условий невыполнения ранее принятых программ.

Отдельная проблема стратегического планирования в энергетике — это региональный аспект. Почти половина страны находится в «инновационной» печной (дровяной) парадигме. В Энергетической стратегии — 2030 зафиксировано: «Вместе с тем в период действия настоящей Стратегии российский энергетический сектор сохранит свое определяющее значение при решении важных стратегических задач развития страны. В первую очередь это касается строительства новой энергетической инфраструктуры, которая позволит обеспечить ускоренное социально-экономическое развитие Восточной Сибири и Дальнего Востока, а также преодолеть инфраструктурную разобщенность ряда регионов Российской Федерации и сформировать новые территориально-производственные кластеры на базе развития энергообеспечивающего и перерабатывающего производства». И далее — «Снижение зависимости экономики от энергетического сектора будет сопровождаться качественным изменением роли топливно-энергетического комплекса в жизни страны. Являясь крупнейшим заказчиком для многих смежных отраслей промышленности (машиностроение, металлургия, химия и др.) и экономики (строительство, транспорт), российский энергетический сектор внесет весомый вклад в инвестиционное обеспечение инновационного развития отечественной экономики.

Российский энергетический сектор также сохранит свое влияние и на социальную обстановку в стране, поскольку уровень энергетического комфорта и степень доступности энергетических ресурсов во многом определяют и будут определять качество жизни российских граждан».

Это ключевая цель и «старых», и новых энергетических стратегий ТЭК, которая во многом определяет и будет определять качество жизни российских граждан. На деле качество жизни, в том числе качество окружающей среды, падает уже второй десяток лет.

При этом разработчики проекта новой Стратегии не скрывают, что Энергостратегия-2035 во многом является преемственной по отношению к Энергетической стратегии — 2030. Самый тщательный анализ новых разделов, и прежде всего с точки зрения экологической безопасности, показывает, что авторы не предлагают ничего принципиально и практически нового. В проекте документа появились новые разделы, которые свидетельствуют о новых подходах и новых аспектах, влияющих на показатели и задачи Стратегии. Вместе с тем дальнейшее раскрытие этих тем и детализация позиций отсутствуют, что не дает возможности говорить о глубине проработки. В Стратегии приведены лишь общие высказывания о необходимости, например, «глубокой переработки сырья» или о «вызовах для российской энергетики».

Действительно, в Энергостратегии-2035 появился раздел 3.2.9 «Охрана окружающей среды и противодействие изменениям климата», где перечислены следующие задачи: уменьшение отрицательного воздействия ТЭК на окружающую среду; снижение негативного воздействия деятельности ТЭК на климат и его адаптация к изменениям климата.

К сожалению, авторы проекта Энергетической стратегии не раскрывают механизма выполнения поставленных задач.

Особое внимание, на наш взгляд, следует обратить на закрепление в Энергостратегии-2035 экспорта как самого важного направления в энергетике: «Трансформация мировых энергетических рынков в посткризисный период. Она включает снижение перспектив глобального роста спроса на энергоносители (темп роста мирового потребления первичной энергии к 2035 году ожидается на уровне 1,2 % в год вместо 1,5 %, обозначенных в Энергостратегии-2030), ускорение сдвига мирового спроса на энергию в развивающиеся страны, где присутствие России весьма ограничено, долгосрочное торможение спроса на рынках традиционного присутствия России». С точки зрения экологической безопасности мы все экологические риски (ущербы) оставляем у себя, а выгоды и преимущества (в качестве готового энергетического продукта) — у покупателя⁵.

Увеличение поставок энергоресурсов в предыдущие годы и планирование увеличения в будущем — экологически провальная стратегия. В этом суть основной (новой) концепции энергетической стратегии — указать на «вызовы» и «риски» глобального снижения потребностей в ископаемом топливе⁶.

Конечно, предвидеть все возможные риски, угрозы, тенденции невозможно, но и выделять «очевидное» и не замечать «неудобное» не является признаком хорошего стратегирования.

Глобальные угрозы экологического характера не сводимы к климату, как это отмечено в Стратегии, есть качество жизни, есть биоразнообразие, есть региональный, природный, ландшафтный аспект. Но для нашей страны гораздо важнее «вызовы» и «угрозы» для природы и экономики государства. Необходимо в себестоимость энерготовара (разведка — обустройство — добыча — транспортировка — переработка) включить все виды экологических рисков (ущербов). Это и расходы на медицину, рекультивацию, восстановление качества среды, утилизацию отходов, потенциальное разрушение биоразнообразия и т. д. В этом случае энергетический «локомотив» экономики, особенно в экспортном варианте, будет не локомотивом, а тормозом экономики⁷.

⁵ *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности топливно-энергетического комплекса современной России // Нефтяное хозяйство. 2015. № 8. С. 122—124 ; *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации.

⁶ *Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.* Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов // Юрист. 2013. № 21.

⁷ *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты // Юрист. 2019. № 4.



А еще есть угрозы от военных действий за энергоресурсы, есть угрозы блокирования энергетических трасс, есть другие технологические и политические угрозы, которые должны быть хотя бы обозначены в Стратегии.

Но разработчики проекта Стратегии настаивают на том, что по всем направлениям государственной энергетической политики была бы сохранена преемственность по направлению «Недропользование»: осуществление разработки новой классификации запасов, основанной не на технических, а на экономических показателях добычи углеводородов и гармонизированной с международной классификацией запасов.

Под «преемственностью» авторы стратегии понимают, видимо, архаичное представление о будущем как о продолжении роста промышленности, а вместе с ней и энергопотребления во все возрастающих масштабах. Ориентация на рост «углеродной экономики» может быть крайне опасной концепцией.

Повторяем, центральная идея проекта Стратегии состоит в том, что ТЭК должен стать локомотивом развития экономики страны путем перехода от ресурсно-сырьевого к ресурсно-инновационному развитию ТЭК. При этом новая роль ТЭК в экономике страны будет состоять в переходе от «локомотива развития» к «стимулирующей инфраструктуре», обеспечивающей создание условий для развития российской экономики, включая ее диверсификацию, рост технологического уровня, минимизацию инфраструктурных ограничений.

Видимо, авторы проекта Стратегии не вполне представляют смысл и механизмы этого «перехода», а это и есть ключевой пункт стратегии, т. к. при ее одобрении будет закреплена именно сырьевой характер экономики страны, как бы красиво ни говорилось об «инновационности» и «стимулирующей инфраструктуре».

Рассмотрим главные цели и задачи Энергостратегии-2035. Главными стратегическими ориентирами в проекте являются: «энергетическая безопасность»; «энергетическая эффективность»; «бюджетная эффективность энергетики»; «экономическая эффективность энергетики». Отметим, что эти ориентиры обозначены без экологической эффективности, без оценки комплексного и долгосрочного влияния энергетики на качество жизни и окружающей среды. С точки зрения обеспечения экологической безопасности говорить о главных ориентирах Стратегии не имеет глубокого практического смысла.

Для сравнения подходов обратимся к краеугольному документу стратегического планирования — Доктрине энергетической безопасности⁸, где сказано: «Главными стратегическими угрозами национальной безопасности в области экономики являются ее низкая конкурентоспособность, сохранение экспортно-сырьевой модели развития и высокая зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры, отставание в разработке и внедрении перспективных технологий, ухудшение состояния и истощение сырьевой базы, неравномерное развитие регионов, снижение устойчивости национальной системы расселения». Сохранение экспортно-сырьевой модели развития, а не снижение спроса является главной угрозой энергетической безопасности.

⁸ Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации».

Можно сравнить и ключевые понимания безопасности: экологической и энергетической.

В Доктрине энергетической безопасности выделяются отдельно «угрозы», «риски», «проблемы». К «рискам» относятся:

- избыточность требований, касающихся обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности в отраслях топливно-энергетического комплекса, рост затрат организаций топливно-энергетического комплекса на обеспечение выполнения таких требований;
- необоснованная монополизация в отраслях топливно-энергетического комплекса и неравные условия конкуренции в конкурентных видах деятельности в сфере энергетики;
- высокий уровень износа основных производственных фондов организаций топливно-энергетического комплекса, низкая эффективность использования и недостаточные темпы обновления этих фондов;
- нерациональное потребление энергоресурсов.

Трансграничным вызовом энергетической безопасности являются развитие и распространение прорывных технологий в сфере энергетики, в том числе технологий использования возобновляемых источников энергии, распределенной генерации электрической энергии, накопителей энергии, добычи углеводородного сырья из трудноизвлекаемых запасов, цифровых и интеллектуальных технологий, энергосберегающих и энергоэффективных технологий на транспорте, в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве и промышленности.

Кроме того, в вышеупомянутой Доктрине к рискам энергетической безопасности относится тезис об «избыточности» требований, касающихся обеспечения экологической безопасности, что вступает в некоторое смысловое противоречие с иными документами стратегического планирования, такими как Стратегия национальной безопасности, Стратегия экологической безопасности, Стратегия устойчивого развития. На наш взгляд, экологическая безопасность в условиях нарастающего экологического кризиса и возрастающего ущерба экономике и здоровью населения не может быть избыточной. Более того, во всем мире требования по обеспечению экологической безопасности не снижаются, а только возрастают.

Разработчики Энергостратегии-2035 к основным проблемам в сфере энергетической безопасности относят: высокую степень износа основных фондов топливно-энергетического комплекса (в электроэнергетике и газовой промышленности — почти 60 %, в нефтеперерабатывающей промышленности — 80 %); несоответствие производственного потенциала ТЭК мировому научно-техническому уровню, включая экологические стандарты.

И далее: «Стратегической целью государственной энергетической политики в сфере обеспечения энергетической безопасности является последовательное улучшение ее следующих главных характеристик:

- способность топливно-энергетического комплекса надежно обеспечивать экономически обоснованный внутренний спрос на энергоносители соответствующего качества и приемлемой стоимости;
- устойчивость энергетического сектора к внешним и внутренним экономическим, техногенным и природным угрозам надежному топливно- и энергообе-



спечению, а также его способности минимизировать ущерб, вызванный проявлением различных дестабилизирующих факторов».

Отметим — «внутренний спрос» и «устойчивость». С точки же зрения экологической безопасности энергоэффективность, энергосбережение, инновационные технологии, цифровизация и другие факторы, обеспечивающие энергетическую безопасность, являются основными факторами экологической безопасности.

Это ярко просматривается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации⁹:

«В целях противодействия угрозам в области экологической безопасности и рационального природопользования необходимо стимулирование внедрения инновационных технологий и развития экологически безопасных производств; развитие индустрии утилизации и вторичного использования отходов производства и потребления; минимизацию ущерба, причиняемого окружающей среде при разведке и добыче полезных ископаемых, и рекультивацию нарушенных земель».

Возвращаясь к анализу проекта Энергостратегии-2035, отметим, что основными стратегическими ориентирами на период до 2035 г. должны стать энергетическая безопасность, энергетическая эффективность, экономическая эффективность и устойчивое развитие энергетики.

Мы считаем, что принципиально задачи энергетической и экологической безопасности, хотя бы в центральных вопросах, обязаны совпадать.

Следует обратить внимание и на новые ключевые задачи проекта Энергостратегии-2035:

- модернизация и развитие энергетики (комплексная модернизация нефтепереработки, Единой энергетической системы, развитие «умных сетей», децентрализованной генерации, комплексная модернизация теплоснабжения и др.);
- повышение энергетической эффективности экономики страны;
- развитие внутренних энергетических рынков (снижение степени монополизации, повышение эффективности регулирования, развитие конкуренции и биржевой торговли);
- повышение эффективности воспроизводства запасов, добычи и переработки ТЭР для удовлетворения внутреннего и внешнего спроса;
- повышение доступности (по цене, наличию и надежности) и качества энергетических товаров и услуг (за счет внедрения технологических стандартов, снижения издержек компаний энергетического сектора, эффективного госрегулирования, модернизации инфраструктуры);
- внедрение принципов устойчивого развития (социальной и экологической ответственности, использования и развития человеческого капитала для инновационного развития и энергоэффективности) в управление энергетическими компаниями и государственное регулирование развития энергетики. По сути, если рассматривать энергетические проблемы в долгосрочном разрезе, перечисленные «ключевые» задачи Энергетической стратегии — 2035 можно одновременно назвать и ключевыми задачами экологии.

⁹ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Например, одним из основных трендов в механизме обеспечения экологической безопасности становится переход на систему НТД. В настоящее время утверждены более 50 показателей (39 отраслевых и 12 межотраслевых), в том числе по энергоэффективности, загрязнению, новым технологиям. Постепенное внедрение системы ППЭЭ (протокол повышения энергетической эффективности) и другие направления экологической политики требуют своего отражения в документах стратегического планирования, в том числе в сфере энергетики. Именно в документах энергетического стратегического планирования должно быть отражено генеральное направление экологического планирования, его форм, методов, перспектив¹⁰.

Следует отметить, что к внутренним вызовам экологической безопасности относятся¹¹:

- преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики;
- высокая степень износа основных производственных фондов и низкий уровень технологической модернизации экономики;
- низкий уровень затрат на охрану окружающей среды;
- большое число опасных производственных объектов;
- неликвидированные объекты накопленного экологического ущерба.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что необходимо провести глубокий анализ и сравнение документов стратегического планирования (прежде всего Энергетических стратегий 2030 и 2035 гг.) по ряду определенных критериев (маркеров). К ним можно отнести:

- непротиворечивость и консолидированность целей Стратегии национальной безопасности, Доктрины энергетической безопасности, Стратегии экологической безопасности, Экологической стратегии Российской Федерации, Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и других документов стратегического планирования;
 - реализуемость и практичность целей и задач Энергетических стратегий 2030 и 2035 гг.;
 - влияние документов стратегического планирования на конкретных экономических агентов;
 - возможности рассматривать документы стратегического планирования в качестве источника права и потенциального двигателя изменений в экономике и экологии. Эти документы должны трансформироваться в систему мер, правовые нормы, правила, стандарты, тренды, механизмы управления и т. д.
- Существуют «разночтения» касательно экологических проблем в тексте Энергетических стратегий 2030 и 2035 гг.

Так, в тексте Энергостратегии-2030 говорится, что «стратегическими целями использования возобновляемых источников энергии и местных видов топлива являются:

¹⁰ Жворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2017.

¹¹ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».



- снижение темпов роста антропогенной нагрузки на окружающую среду и противодействие климатическим изменениям при необходимости удовлетворения растущего потребления энергии;
- рациональное использование и снижение темпов роста потребления имеющихся ресурсов ископаемого топлива в условиях неизбежного истощения его запасов;
- сохранение здоровья населения и качества жизни путем замедления темпов роста загрязнения окружающей среды при использовании ископаемого топлива, а также снижение общегосударственных расходов на здравоохранение;
- повышение уровня энергетической безопасности и надежности энергоснабжения за счет увеличения уровня его децентрализации».

Но в проекте Энергостратегии-2035 акценты расставлены несколько по-иному, хотя, на наш взгляд, эти положения должны быть усилены и дополнительно акцентированы. Нехватка социально ориентированных целей и задач, регионального компонента, акцента на повышение качества жизни через энергоэффективность — эти и другие показатели и задачи должны быть отображены в проекте новой Энергетической стратегии.

Комплексный анализ законодательства и правоприменения в сфере энергетики выделяет три вопроса, необходимость решения которых тесно связана с пониманием сущности правового регулирования отношений, возникающих с усложнением и появлением качественно новых аспектов в современной глобальной экономике, инновационной среде, техногенном обществе.

Во-первых, российское законодательство в области энергетики очень многолико и разрозненно и представляет собой преимущественно отраслевую специфику, мало отражая комплексное воздействие энергетики на все сферы жизни страны.

Во-вторых, тесная связь между природопользованием и энергетикой хотя известна очень давно, все еще не носит органичного, комплексного характера. В этом смысле необходимо создание базового, межотраслевого, комплексного законодательного акта, формирующего основы национальной политики в области обеспечения эколого-экономической эффективности и безопасности, не только адекватно регулирующего полномочия органов государственной власти, но и создающего условия и гарантии реальной защищенности личности и окружающей среды от отрицательных последствий энергетических проектов.

В-третьих, реализация энергетических проектов в наше время постулируется как основная «квазиэкономическая» и в целом государственная политика, а следовательно, современная законодательная инициатива и практика направлены прежде всего на решение и обслуживание текущих государственно-энергетических задач, но никак не экологических проблем¹².

Отметим, что авторы новой концепции энергетического развития страны не зря используют термин «ресурсно-инновационное развитие», где на первом месте стоит «ресурсно-» и на его основе «инновационное развитие», которое якобы создает мультипликаторы экономического роста благодаря распространению

¹² Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов.

инноваций внутри страны, модернизации используемых технологий и реструктуризации добывающих и перерабатывающих отраслей.

Представляет интерес и обзор энергетических стратегий важнейших стран мира, который показывает, что они нацелены на значительный рост энергоэффективности, самообеспечение энергоресурсами, диверсификацию структуры ТЭБ за счет развития ВИЭ и добычи нетрадиционных углеводородов, а для экспортеров ТЭР — на наращивание объемов экспорта и выход на новые географические и продуктовые рынки.

Для сравнения — некоторые выдержки из энергостратегии в европейских странах. На первом месте в энергостратегиях стоят следующие показатели: безопасность, кризисы; экология; механизмы координации и гармонизации законодательства (модели)¹³.

Перечни конкретных мер, которые необходимо принять для выполнения стандартов в области инфраструктуры и в области поставок, закрепляются в планах предотвращения кризисных ситуаций (preventive action plans) и планах действий при чрезвычайных ситуациях (emergency plans).

Данные планы (структура которых приведена соответственно в приложениях VI и VII к Регламенту 2017/1938) утверждаются на национальном уровне компетентными органами, но при этом вводится новое требование: планы должны включать «региональные главы», описывающие меры, согласованные в рамках соответствующих региональных групп риска¹⁴.

Планы должны быть представлены Комиссии, опубликованы и подлежат обновлению каждые четыре года. По содержанию данных планов Комиссия вправе высказывать рекомендации, которым компетентные органы должны уделять «максимальное внимание», а в случае отклонения от них — публиковать соответствующую мотивировку.

Регламент 2017/1938, как и его предшественник, предусматривает три возможных уровня кризисных ситуаций, о каждом из которых компетентный орган затронутого государства-члена должен незамедлительно сообщить Комиссии.

Первый уровень — раннее предупреждение (early warning), когда есть конкретные и серьезные основания полагать, что произойдет перебой в поставках газа.

Второй уровень — тревога (alert), когда перебой в поставках газа уже произошел, но с ним можно справиться с помощью рыночных мер.

Третий, самый опасный уровень — чрезвычайная ситуация (emergency), когда перебой в поставках газа невозможно устранить с помощью рыночных мер и необходимо задействовать нерыночные меры.

¹³ Гудков И. В. Новый Регламент ЕС о надежности поставок газа: очередная мера по реализации стратегии Энергетического союза // Международное экономическое право. 2017. № 4.

¹⁴ Европейский Парламент и Совет ЕС 25 октября 2017 г. приняли Регламент 2017/1938 «О мерах по обеспечению надежности поставок газа», который вступил в силу 1 ноября 2017 г. Регламент 2017/1938 стал очередной законодательной мерой, принятой в рамках реализации инициативы Энергетического союза на базе предложений, опубликованных Европейской комиссией в феврале 2016 г.



Когда чрезвычайной ситуацией затронуты два или более государства-члена, Комиссия по их запросу объявляет ее (в зависимости от масштаба) региональной или общекоммунитарной, созывает Газовую координационную группу и осуществляет координацию действий компетентных органов затронутых государств-членов.

Эти положения, несомненно, могут найти отражение и в проекте Энергостратегии-2035.

Таким образом, в рамках Стратегии определяются не конкретные мероприятия, а модель поэтапного перспективного развития энергетического сектора, учитывающая объективно существующие риски. Ключевое значение при этом имеет не столько прогнозирование меняющихся рисков, сколько готовность к их преодолению.

Подводя итоги рассмотрения проекта Энергостратегии-2035, можно отметить:

1. Концептуально и фактически новая редакция Энергетической стратегии практически повторяет базисные положения прошлых энергостратегий. Проект новой Стратегии практически не содержит ни новых финансово-экономических, ни экологических показателей, позволяющих прогнозировать изменения. Все предложенные в проекте Стратегии сценарии находятся в одной парадигме интенсификации всех прошлых тенденций по добыче и переработке ресурсов. Тезис о том, что ТЭК станет основой «инновационной» экономики, безусловно, правильный, но никак не раскрыт и вызывает многочисленные вопросы.

2. Концепция Энергостратегии-2035 — это концепция (несмотря на различные слова об инновациях и устойчивом развитии), которая закрепляет сырьевой характер экономики России и ее зависимость от ТЭК.

3. В проекте новой Стратегии не нашли отражения тренды ни на использование новых технологий, ни на изменение показателей качества жизни, ни на экологическую безопасность, ни социальный аспект энергетики. Необходимо отразить эколого-ориентированный подход, вбирающий в себя долгосрочное планирование, пролонгированные действия (бездействие), концентрирующий внимание не только на самом факте потребности в дешевой энергетике, но и долгосрочных экологических последствиях реализации энергопроектов, возможности предупреждения (профилактики) потенциальных последствий нежелательных событий.

4. Проект новой Стратегии относит снижение удельного энергопотребления, особенно углеродного топлива (включая по цепочке его добычу, транспортировку, обработку), к «вызовам», иногда «угрозам», «рискам», тем самым не допуская принципиальное изменение экономической политики в сторону принципиально новых направлений развития.

5. Ни в прошлых документах стратегического планирования, ни в проекте Энергостратегии-2035 не отмечено, что ТЭК наносит основной ущерб здоровью нации и окружающей среде. Не отмечено, какая доля затрат на восстановление окружающей среды и ликвидацию прошлого ущерба лежит непосредственно на ТЭК и в какой пропорции эта доля возрастет к 2035 г. при условии реализации поставленных целей и задач. Новая Стратегия, как и предыдущие, не устраняет, но углубляет противоречия между критериями экологического развития, экологической безопасности, биоразнообразия, создания благоприятной окружающей среды. Проект хотя и включает раздел «Охрана окружающей среды», но не затра-

гивает основных проблем экологической безопасности, экологических технологий, «зеленой энергетики», тенденций по сокращению добычи природных ресурсов, рециклинга и других крайне важных вопросов. В документе должен быть полноценный раздел по экологической безопасности и влиянию энергетики на качество окружающей среды в долгосрочной перспективе и в глобальном контексте.

6. Энергостратегия-2035 должна прежде всего ориентироваться не на заказчиков, а на интересы и возможности потребителей. К потребителям, кроме государства, относятся предприниматели, муниципалитеты, граждане. Главная, на наш взгляд, задача новой Стратегии — дать «неотзывные» финансово-экономические параметры и неизменные правила игры на энергорынке, позволяющие всем заинтересованным лицам прогнозировать свои действия. Нет смысла прогнозировать уровни «добычи — потребления — использования», т. к. это конкурентная среда. Необходимо указать параметры и экономические механизмы энергоэффективности и энергосбережения на перспективу.

7. В проекте Стратегии не нашел отражения мировой тренд на децентрализацию энергетики и диверсификацию источников. Например, возможность создания на местах микроэнергохозяйств, экологоэнергокооперативов, ассоциаций, объединений.

8. Энергостратегия-2035 должна не только декларировать переход на НТД, но и показать путь и намерения по использованию наилучших безотходных технологий по всей цепочке «разведка — добыча — транспортировка — переработка — использование» ресурсов как непосредственно в ТЭК, так и в домохозяйствах. Не отражены позиции, взгляды, потребности регионов, населения, домохозяйств на перспективы энергетики. Представляется, что отражение их позиции может полностью или частично поменять цели и задачи, «вызовы» и «угрозы». Почти полное отсутствие коммуникации между простыми (наиболее массовыми) потребителями и разработчиками проекта Стратегии прослеживается во всем. В проекте практически не затронуты наиболее «тяжелые» вопросы подключения потребителей к сетям, тарифов, энергосбережения, региональной специфики и многое иное.

9. В Энергостратегии-2035 должен быть устранен «конфликт интересов», когда стратегия выражает мнение энергетиков, а не населения, в том числе гражданского общества. На наш взгляд, в тексте должны быть отражены корреляции между предполагаемыми объемами добычи ресурсов, переработки, направлениями и объемами капиталовложений и повышением качества жизни как регионов, так и населения в целом.

10. Поскольку энергетическая сфера экономики в подавляющем большинстве представлена крупнейшими энергетическими компаниями, необходимо показать в самой Стратегии преимущества такого способа хозяйствования и доказать невозможность или ненужность демополизации отрасли. В том числе с точки зрения экологической безопасности, соблюдения стандартов качества окружающей среды.

11. Проект Энергостратегии-2035 должен поставить точку в практике «анонимного» законотворчества. Текст проекта Стратегии написан конкретными людьми и коллективами. Ответственность за цифры, выводы, предложения, рекомендации должна быть персональной и открытой. Очень странно — про-



цедура подготовки и принятия нормативных актов тщательно прописана, даже научные статьи и доклады имеют своих авторов. Только документы стратегического планирования, по идее закладывающие основы для жизни на десятилетия, анонимны. Никто не знает, кто, когда, с какой целью готовил документ, чьи взгляды и концепции он выражает, какова доля «спорности», «доказательности» в тексте документа.

12. На наш взгляд, целесообразно одновременно с обсуждением (до принятия документа) ввиду его особой актуальности и влияния на окружающую среду подготовить и обсудить в едином пакете экологические основы Энергостратегии-2035. По сути, такой доклад (экологические основы) будет отражать требование закона об обязательной экологической экспертизе проектов и планов развития. Все без исключения проекты документов стратегического планирования должны проходить общественные слушания и экологическую экспертизу, т. к. это документы публичного характера.

13. Проект Энергостратегии-2035 принципиально не затрагивает вопросы экономического механизма рационального природопользования и экологической безопасности, оставляя эту тему для специальных органов власти и управления. Но, не имея механизма контроля за эффективным использованием огромных сумм, уплаченных в виде платы за недропользование, экологических платежей и штрафов, предприятия ТЭК и вся энергетическая отрасль не смогут рассчитывать на решение экологических проблем в отрасли. В Стратегии должны быть обозначены финансово-экономические механизмы обеспечения экологической безопасности и отдельно «гармонизации» европейского и национального экологического нормирования.

14. В условиях глобализации проект Энергостратегии-2035 — это прежде всего конкурентная модель рационального природопользования, максимизация результата при минимизации ущерба (убытков). Экологическое нормирование в рамках Европейского Союза и других международных объединений может быть фактором, как положительно, так и отрицательно влияющим на энергобезопасность.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гудков И. В.* Новый Регламент ЕС о надежности поставок газа: очередная мера по реализации стратегии Энергетического союза // *Международное экономическое право.* — 2017. — № 4.
2. *Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.* Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов // *Юрист.* — 2013. — № 21.
3. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2016. — 160 с.
4. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности топливно-энергетического комплекса современной России // *Нефтяное хозяйство.* — 2015. — № 8. — С. 122—124.

5. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Теоретико-методологические проблемы формирования риск-ориентированного подхода при государственном надзоре в экологическом законодательстве // Юридическое образование и наука. — 2019. — № 3.
6. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты // Юрист. — 2019. — № 4.
7. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 170—183.
8. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности России // Право и безопасность. — 2012. — № 1 (41).
9. *Лахно П. Г.* Правовые основы государственной энергетической политики России, Европейского Союза, Шанхайской организации сотрудничества, государств — членов Европейско-Азиатского экономического сообщества // Бизнес, менеджмент и право. — 2010. — № 1 (21). — С. 24—33.

