

УДК 620.9-027.45
ББК 65.304.13

Жаворонкова Наталья Григорьевна*, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

Шпаковский Юрий Григорьевич**, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права МГЮА.

Новая Доктрина энергетической безопасности России: вопросы стратегического планирования

В XXI в. вопрос обеспечения энергетической безопасности России приобретает особую актуальность. При этом сложность, масштабность и глубина энергетических проблем современности выдвигают энергетическую безопасность в этой сфере в ряд наиболее важных государственных приоритетов.

Указ Президента РФ, утверждающий Доктрину энергетической безопасности Российской Федерации, принятый в мае 2019 г., направлен на формирование системы официальных взглядов и мер обеспечения энергетической безопасности, являющейся неотъемлемой частью системы обеспечения национальной безопасности государства. Доктрина представляет собой документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Поскольку экономика и ВВП России в значительной мере формируются за счёт топливно-энергетического комплекса (ТЭК), безопасность в данной сфере соизмерима с состоянием национальной безопасности страны.

Доктрина энергетической безопасности – документ специфический. Предмет Доктрины, в отличие от Энергетической стратегии, стратегий и генеральных схем отдельных отраслей топливно-энергетического комплекса, – безопасность, а не развитие ТЭК. В целом она связана со стратегическим планированием не столько в сфере энергетики, сколько в области национальной безопасности. Она призвана сформулировать в самом общем виде, что такое энергетическая безопасность, систематизировать угрозы и вызовы безопасности, определить задачи, обозначить субъекты реализации и механизмы её обеспечения. Иными словами, подготовить концептуальную (теоретическую) основу для дальнейших практических шагов в сфере нормативно-правового регулирования обеспечения энергетической безопасности России.

Всего за последнее десятилетие настоящей Доктрине предшествовало принятие пяти документов стратегического планирования в области энергетической безопасности:

* qavoron49@mail.ru; ** yurii-rags@yandex.ru

- Концепции энергетической политики Российской Федерации в новых экономических условиях (1992 г.);
- Энергетической стратегии Российской Федерации (2003 г.);
- Энергетической стратегии Российской Федерации до 2020 г. (2009 г., с изменениями в 2018 г.);
- Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, где значительная часть посвящена энергетике;
- Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации (2012 г.).

Истекшие шесть лет после принятия последней Доктрины энергетической безопасности самым кардинальным образом изменили внешние условия, что неизбежно вызвало необходимость подготовки нового документа. К ключевым факторам можно отнести: международные экономические санкции в отношении России; невозможность долгосрочного финансирования и международных заимствований; сокращение рынков сбыта и противодействие со стороны США энергетическим проектам РФ; истощение запасов сырья и технологические сложности по его добыче и транспортировке.

В целом в тексте Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации дан исчерпывающий перечень внутренних и внешних угроз и вызовов. Документ хорошо структурирован, в нём впервые подробно и конструктивно описан организационный механизм выполнения целей и задач на федеральном уровне. В то же время целесообразно обратить внимание на некоторые моменты, представляющие сложность при реализации Доктрины как документа стратегического планирования.

Первое. Терминологические неопределённости. Введение в нормативную лексику ряда близких по содержанию терминов затрудняет понимание сути документов стратегического планирования. Очевидно, что появление термина "доктрина" означает, что документ подготовлен и принят Советом Безопасности Российской Федерации, но в правовом смысле неясны последствия и условия его реализации. Не очень понятен и правовой статус документа, его отличия, например, от Стратегии энергетической безопасности. Мы прекрасно осознаём, что с точки зрения правовых последствий разница между доктриной, концепцией и стратегией не определена.

В законе "О стратегическом планировании"¹ не установлено место доктрины как документа стратегического планирования. На наш взгляд, если следовать логике употребления терминов "концепция – доктрина – стратегия", необходимо внести в данный закон дополнительные разъяснения: в каких случаях нужно использовать термин "доктрина", в каких – "стратегия", в каких – "концепция".

В законе "О стратегическом планировании"² термин "доктрина" упоминается в ст. 11, где определено, что к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся в числе

¹ ФЗ № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 20.06.2014 (ред. от 31.07.2017) // Законодательство Российской Федерации. 2014. 28 июня. URL: <https://fzrf.su/zakon/o-strategicheskom-planirovanii-172-fz/> (дата обращения: 16.06.2019).

² Там же.

прочих "основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации".

Статья 17 рассматриваемого закона закрепляет требования к документам в сфере национальной безопасности. Во-первых, требования к содержанию, порядку разработки, экспертизы и корректировки документов в данной сфере определяются Президентом Российской Федерации. Во-вторых, эти документы утверждаются (одобряются) Президентом Российской Федерации по предложению Совета Безопасности Российской Федерации.

Представляется целесообразным обратиться к мнению учёных³. Так, С. С. Сулакшин и соавторы считают, что в современном законодательстве и государственном управлении России понятие "доктрина", наряду со "стратегией", "концепцией", "основами политики", является распространённым наименованием государственных документов высокого ранга. Их назначение носит, с одной стороны, нормативно-правовой характер, а с другой – государственно-управленческий. Однако заметный изъян заключается в снижении уровня требований к форме и содержанию подобных документов. Во-первых, они не соотносятся друг с другом, название часто даётся почти произвольно (стратегия это или доктрина и по каким основаниям – никак не регламентировано). Во-вторых, для того чтобы предписанные документом меры или действия могли выполняться, он должен содержать обязательную управленческую атрибутику, в противном случае документ становится декларативным. Занимая какую-то важную тематическую нишу государственной ответственности и управления, он наполняет её декларативным содержанием, что не ведёт к каким-либо результатам в государственном управлении. Эффективность последнего при этом очевидно снижается.

По мнению Л.А. Кононова⁴, доктрина, в отличие от концепций и стратегий, разрабатывается на перспективу пять–десять лет и выполняет функции планирующего документа – задаёт конкретные установки органам управления по решению общественно значимой проблемы с обозначением ожидаемого конечного результата (цели). Как правило, в доктрине излагается государственная политика в отношении одной общественной проблемы, например обороны страны, информационной безопасности и др. В Федеральном законе "О стратегическом планировании в Российской Федерации"⁵ доктрине придаётся статус официального документа стратегического планирования. Из всего этого вытекают следующие особенности *доктрины*:

1) доктрина является целеполагающим документом, в котором сформулированы конечные цели проводимой политики по решению значимой общественной проблемы;

³ Российские доктрины как акты государственного управления / С.С. Сулакшин, М.Ю. Погорелко, М.В. Вилисов, А.С. Малчинов, М.С. Нетёсова, В.В. Симонов. М.: Науч. эксперт, 2012. 148 с.

⁴ Кононов Л.А. Роль официальных документов: концепций, доктрин и стратегий в политическом управлении Российской Федерации // Право и современные государства. 2017. № 2. С. 55–66.

⁵ ФЗ № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 20.06.2014 (ред. от 31.07.2017).

2) в отличие от концепции (эмпирический уровень познания), доктрина представляет собой документ более высокого – теоретического – уровня осмысления проблемы и проводимой в отношении неё политики;

3) доктрина базируется на предшествующей ей концепции и включает в себя концептуальные положения;

4) доктрине придаётся статус официального документа стратегического планирования, поэтому, в отличие от концепции (документа ориентационного характера), доктринальные установки обязательны для выполнения всеми участниками управленческого процесса.

Концепция как документ стратегического планирования предшествует доктрине и стратегии, отражая наиболее общее представление о будущем, опирающееся на ценностные, мировоззренческие, философские критерии. Как документ стратегического планирования концепция даёт ответ на вопрос, как страна, общество, народ, государство хотели бы использовать своё видение будущего на основе общей культуры, истории, традиций, менталитета, ценностей? Такой документ очень важен прежде всего в политическом и социально-культурном разрезе, ибо правильная стратегия не состоит в простой экстраполяции, а предполагает развитие, осмысление и использование опыта поколений. Концепция по сути представляет собой ответ на "чаяния" народа, выраженный в форме идей и образов будущего, исходящих из реальных возможностей страны.

Доктриной, если обратиться к практике применения этого термина, должен быть документ, наиболее приближенный к осознанию угроз. По аналогии с Военной доктриной⁶ все документы, озаглавленные таким образом, призваны быть отчасти "мобилизационными", "экстремальными", отвечающими на реальные или предполагаемые угрозы и намечающими пути их нейтрализации.

На наш взгляд, видимо, настал момент дать исчерпывающее разъяснение в законе "О стратегическом планировании" в части применимости и сферы действия (ответственности) различных видов стратегических документов. В настоящее время в нём не обозначен подробно (процессуально) механизм его выполнения хотя бы на уровне координации, согласования интересов участников.

Второе. Важным является анализ основных понятий, используемых в тексте Доктрины энергетической безопасности (ст. 4): энергетическая безопасность, угрозы, вызовы и риски энергетической безопасности. Если понятие "энергетическая безопасность" в Доктрине в принципе трактуется по-прежнему, то определения понятий "угроза", "риск" и "вызов" изменились. Например, дефиниции терминов "вызов", "угроза" и "риск" в других документах стратегического планирования сформулированы несколько иначе.

Так, в Стратегии экономической безопасности⁷ угроза экономической безопасности определяется как совокупность условий и факторов, создающих

⁶ Военная доктрина Российской Федерации (утверждена 25.12.2014 № Пр-2976) // Президент России. Офиц. сайт. 2014. 25 декабря. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf> (дата обращения: 16.06.2019).

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 г. № 208 "О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года" // Президент

прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в экономической сфере; вызовы экономической безопасности – как совокупность факторов, способных при определённых условиях привести к возникновению угрозы экономической безопасности; а риск в области экономической безопасности – это возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в экономической сфере в связи с реализацией угрозы экономической безопасности.

В Доктрине энергетической безопасности угрозы связывают с возможностью нанесения ущерба энергетике России, вызовы – с новыми стимулами для развития мировой энергетики, а риски – с возможностью перерастания вызовов в угрозы энергетической безопасности. В некоторой степени такой подход к трактовке основных терминов в данном документе созвучен с аналогичными определениями ("военная опасность", "военная угроза"), приведёнными в Военной доктрине Российской Федерации⁸.

Употребление термина "вызовы" в Доктрине охватывает как внешние, так и внутренние факторы: перемещение центра мирового экономического роста в Азиатско-Тихоокеанский регион; замедление роста мирового спроса на энергоресурсы; увеличение мировой ресурсной базы углеводородного сырья; усиление конкуренции экспортёров энергоресурсов; изменение международного нормативно-правового регулирования в сфере энергетики; наращивание производства сжиженного природного газа и др.

Мы так подробно останавливаемся на "вызовах", потому что данный перечень можно трактовать как "возможности" для преобразований. Это важный посыл в стратегическом смысле – использовать выявленные мировые тенденции для кардинальных изменений в планировании экономики, энергетики, политики и др.

Ещё один важный момент, который можно отметить в Доктрине энергетической безопасности, – её адресность. Помимо органов государственного управления всех уровней, Доктрина имеет и внешних адресатов. Она даёт сигналы внешним акторам, показывая, какие рынки, регионы, отрасли, направления будут рассматриваться в качестве приоритетных на ближайшую перспективу.

Доктрина – документ целевого воздействия на экономику и политику. Даже если изменятся конъюнктура, внешние или внутренние обстоятельства, Россия обозначила основные тренды своего развития. В условиях глобальной и рыночной экономики важно послать сигнал инвесторам о надёжных гарантиях для долгосрочных инвестиций.

В отличие от "вызовов", термин "угрозы" имеет более определённую коннотацию. Среди внешнеэкономических и внешнеполитических угроз энергетической безопасности выделяются: сокращение традиционных для Российской Федерации внешних энергетических рынков; использование иностранными государствами договорно-правовых, международно-правовых и финансовых механизмов в целях нанесения ущерба ТЭК России; дискриминация отечественных организаций ТЭК на мировых энергетических рынках.

России. Офиц. сайт. 2017. 13 мая. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41921> (дата обращения: 17.06.2019).

⁸ Военная доктрина Российской Федерации (утверждена 25.12.2014 № Пр-2976).

Если с *вызовом* не надо бороться, но использовать и предусматривать конкретные действия, то *угрозам* необходимо противостоять. Внешние угрозы, констатируемые в Доктрине, обозначены, оценены, приняты во внимание и служат для корректировки внешней и внутренней политики в области энергетической безопасности.

Сегодня наша страна выступает глобальным самостоятельным, суверенным игроком на мировой арене. В этом контексте Доктрина энергетической безопасности во многом является документом глобального планирования. При этом её главная особенность заключается в том, что этот документ – полноценная (и неотъемлемая) часть системы стратегического планирования в сфере национальной безопасности.

В Доктрине обозначены и внутренние вызовы энергетической безопасности, среди которых переход страны к новой модели социально-экономического развития и демографическая ситуация в Российской Федерации. Данная позиция свидетельствует о том, что Доктрина энергетической безопасности на первое место ставит макроэкономические показатели и проблемы, казалось, далёкие от энергетики, но имеющие в действительности ключевое значение для стратегии развития государства. В то же время сложно понять, почему новая модель социально-экономического развития является угрозой? И главное – где контуры этой новой модели?

Третье. Обратим внимание на два принципиальных момента, отражённых как в Доктрине энергетической безопасности, так и в Стратегии экономической безопасности. Это – отношение к экологической проблематике. С одной стороны, признаётся необходимость и срочность (важность) решения экологических проблем, с другой – отмечается, что существуют "избыточные" требования в области экологической безопасности⁹. С этим мы решительно не можем согласиться. В действительности в Доктрине энергетической безопасности должен быть обозначен принцип "устойчивого развития", "сопряжённой экономики", "эколога-экономического развития".

Важный вопрос: энергетическая безопасность включает или отрицает экологическую безопасность? Как известно, энергетика в любом её виде, пожалуй, основная экологическая угроза и причина деградации природной среды. От способа решения этой проблемы будет зависеть эффективность устойчивого развития страны.

Очевидно, что Стратегия энергетической безопасности и Стратегия экологической безопасности исходят из разных приоритетов. Но на то эти документы и называются "стратегическими", чтобы согласовать цели и задачи, найти компромиссы и способы решения. В ином случае непонятно, что будет служить основанием для развития страны в целом.

Наращивание добычи и переработки нефти и газа зависит от рынков сбыта, технологий, построенных на использовании энергоносителей. Переход на альтернативную энергетику – это и *вызов*, и *угроза* энергетической безопасности. Энергоэффективность также попадает в разряд

⁹ Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176) // Президент России. Офиц. сайт. 2017. 19 апреля. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201704200016.pdf> (дата обращения: 17.06.2019).

одновременно *вызовов* и *угроз* энергетической безопасности. Но для экологии это цель и успех. Следовательно, в Доктрине необходимо чётко определить, как будет устраняться это противоречие и какова цена того или иного решения.

Подчеркнём, что экологическим проблемам в Стратегии национальной безопасности¹⁰ уделено гораздо больше внимания, чем в Доктрине энергетической безопасности, где "целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются:

– сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики;

– ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата".

Четвёртое. Ещё одна проблема одновременно теоретического и прикладного (правоприменительного) характера. В законе "О стратегическом планировании" выделен Принцип преемственности и непрерывности, который означает, что "разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учётом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования и с учётом этапов реализации документов стратегического планирования".

На практике документы по обеспечению энергетической безопасности как элемента стратегического планирования представляют собой достаточно сложные по структуре и изложению акты, где не вполне конкретны и ясны цели, результаты в части последовательности, этапов реализации всех предыдущих доктрин и стратегий. В любом новом документе описывается некая ситуация (обстановка), объективно требующая принятия новой Стратегии безопасности, но нет понимания того, *новые* опасности, угрозы, риски стали результатом "непреодолимой силы" (внешней или внутренней) или итогом плохого планирования, прогнозирования, анализа ситуации. Каков был результат всех предыдущих стратегий, доктрин безопасности? Какие ресурсы были направлены на реализацию предыдущих программных документов?

Существует ли интеграционный результат военной доктрины + стратегий экономической, информационной, продовольственной, энергетической безопасности? Или это отдельные, слабо связанные между собой документы? Тем более что следующий принцип стратегического планирования, как явствует из закона, – "принцип сбалансированности системы стратегического планирования", означающий "согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации". А это значит, что все документы, где присутствует термин "безопасность", – зона ответственности Совета Безопасности РФ и способ (а также правовая форма) решения не локальных и отраслевых

¹⁰ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015. № 683) // Президент России. Официальный сайт. 2015. 31 декабря. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201512310038.pdf> (дата обращения: 17.06.2019).

проблем, но прежде всего национальных. На примере анализа Доктрины энергетической безопасности видно, что проблема сбалансированности, согласованности по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям стоит достаточно остро.

Наконец, продекларированный в законе "О стратегическом планировании" принцип результативности и эффективности стратегического планирования для Доктрины энергетической безопасности не стал ключевым. Что является критерием эффективности выполнения доктрины энергетической безопасности? Безопасность населения, безопасность страны, безопасность энергетики, безопасность атомной или угольной отрасли? Во всех стратегических документах, в том числе в Доктрине энергетической безопасности, есть перечень угроз, рисков, вызовов. Но, на наш взгляд, следует разделить уровни решения проблем и основные категории.

Важное методическое замечание: как эффективность безопасности "привязать" к достижениям экономики, технологии, развития? Эффективность стратегического планирования – сложная величина, но, видимо, исчисляемая, так как она соотносится с критерием эффективности безопасности.

* *

*

В заключение следует отметить, что вопрос обеспечения энергетической безопасности для нашей страны имеет самый высокий приоритет. Доктрина энергетической безопасности на ближайшую перспективу будет основой для развития ТЭК и принятия целого ряда нормативных правовых актов. В этом плане заслуживают внимания некоторые выводы и предложения, сделанные авторами статьи по результатам проведенного правового анализа текста Доктрины.

1. Доктрина энергетической безопасности, будучи важнейшим документом стратегического планирования, служит основой для разработки и принятия целой серии нормативных актов, связанных с экономикой, энергетикой, частично с экологией.

2. Доктрина энергетической безопасности по своей сути охватывает не только вопросы безопасности в энергетике, но и ключевые проблемы развития экономики, энергетики, инновационного кластера, внешнюю и внутреннюю политику.

3. В Доктрине впервые обозначено, что *вызовы* – это совокупность условий и факторов, создающих стимулы для развития. В частности, самой значимой потребностью в принятии Доктрины явились новые и долговременные внешние угрозы, что во многом меняет энергетическую стратегию.

4. Акцентируется внимание на внешнеполитических вызовах, таких как смещение мирового экономического роста в Азиатско-Тихоокеанский регион, замедление повышения спроса на энергопродукты и изменение его структуры, наращивание производства сжиженного газа, увеличение доли возобновляемых источников энергии.

5. Все перечисленные вызовы, как внешние, так и внутренние (демографическая ситуация и переход к новой модели социально-экономического развития), требуют выработки новых подходов и стимулов для энергетики и экономики в целом.

6. Совокупность обозначенных вызовов, угроз и рисков показывает направления долгосрочного планирования и выбора приоритетов для экономики и политики, в том числе для системы государственного управления.

7. В Доктрине чётко и подробно перечислены основные направления, цели, задачи для всей экономики, решение которых должно обеспечить прорывной характер изменений в ТЭК.

8. Сравнивая близкие и потенциально однородные документы стратегического планирования, такие как Стратегия экономической безопасности, Стратегия экологической безопасности, Стратегия национальной безопасности, мы приходим к выводам об их принципиальном единстве при стилистической разноплановости и предметной разнородности.

9. Учитывая, что Доктрина энергетической безопасности ляжет в основу Стратегии энергетической безопасности России до 2035 года, сложно переоценить заложенную идею на долгосрочные тренды изменений.

Ключевые слова: *национальная безопасность – Доктрина энергетической безопасности – государственное управление – документы стратегического планирования – стратегическое планирование – экономическая и экологическая безопасность.*

Keywords: *national security – the Energy Security Doctrine – public administration – strategic planning policy papers – strategic planning – economic and ecological security.*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Военная доктрина Российской Федерации (утверждена 25.12.2014 № Пр-2976) // Президент России. Офиц. сайт. 2014. 25 декабря. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf> (дата обращения: 16.06.2019).

2. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации. М.: Проспект, 2016. 160 с.

3. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. 2016. № 6 (115). С. 170–183.

4. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности России // Право и безопасность. 2012. № 1 (41).

5. Кононов Л.А. Роль официальных документов: концепций, доктрин и стратегий в политическом управлении Российской Федерации // Право и современные государства. 2017. № 2. С. 55–66.

6. Российские доктрины как акты государственного управления / С.С. Сулакшин, М.Ю. Погорелко, М.В. Вилисов, А.С. Малчинов, М.С. Нетёсова, В.В. Симонов. М.: Науч. эксперт, 2012. 148 с.

7. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015. № 683) // Президент России. Офиц. сайт. 2015. 31 декабря. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201512310038.pdf> (дата обращения: 17.06.2019).

8. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176) // Президент России. Офиц. сайт. 2017. 19 апреля. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201704200016.pdf> (дата обращения: 17.06.2019).

9. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 г. № 208 "О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года" // Президент России. Офиц. сайт. 2017. 13 мая. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41921> (дата обращения: 17.06.2019).

10. ФЗ № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 20.06.2014 (ред. от 31.07.2017) // Законодательство Российской Федерации. 2014. 28 июня. URL: <https://fzrf.su/zakon/o-strategicheskom-planirovanii-172-fz/> (дата обращения: 16.06.2019).