

РАЗВИТИЕ РЫНКА ГАЗОМОТОРНОГО ТОПЛИВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2022 Войтешонок Яна Альбертовна

Институт государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Россия, Москва
E-mail: yana.voyteshonok@mail.ru

Целью настоящей статьи является изучение современного состояния стратегических основ государственного управления в Российской Федерации в сфере развития рынка газомоторного топлива. Дана оценка значимости стратегического планирования в условиях макроэкономической нестабильности. Проанализированы основополагающие документы стратегического планирования, предложена их типология. Определена взаимосвязь развития рынка газомоторного топлива с целями и задачами стратегического развития.

Ключевые слова: Стратегическое планирование, государственное управление, энергетика, газомоторное топливо.

Введение

Топливно-энергетический комплекс (ТЭК) занимает ключевое место в экономике Российской Федерации. Именно энергетика формирует существенную часть государственного бюджета, обеспечивает миллионы рабочих мест и является заказчиком для других отраслей. Цель развития энергетики – максимальное содействие социально-экономическому развитию России, и, одновременно, укрепление позиций нашей страны в мировой энергетике. До 2024 года ТЭК должен внести свой вклад и способствовать другим секторам экономики в достижении национальных целей и решении стратегических задач развития Российской Федерации, поэтому не вызывает сомнений тот факт, что стратегическое планирование развития энергетики на всех уровнях государственного управления является важным инструментом определения долгосрочных приоритетов в исключительно важной сфере экономики нашей страны.

В условиях прогнозируемого в среднесрочной перспективе сокращения внешнего спроса на газ вследствие обострения международной напряженности и актуализации военных угроз, все большее значение приобретает расширение внутреннего рынка, перспективным сегментом которого является природный газ, используемый в качестве моторного топлива.

Практические аспекты формирования и функционирования отечественной системы государ-

ственного стратегического управления широко изучались российскими специалистами: В.Цлафом, Е.Ленчук, Ф.Войтоловским, Д.Кувалиным, Н.Пасмурцевой, Н.Сухиной, А.Кулапиным, А.Макаровым. В учебном пособии В.Цлафа «Теоретико-методологические основы стратегического государственного управления» [11] исследуются отечественные и зарубежные разработки в области общей теории стратегического управления, а также изучаются специфические особенности стратегического государственного и муниципального управления. Е.Ленчук, Ф.Войтоловский, Д.Кувалин [5] уделяют внимание изучению ключевых достоинств и недостатков современной российской системы стратегического планирования. Модель формирования системы государственного стратегического управления в контексте современных теорий управления и постоянного влияния глобальных кризисов рассматривается в работе Н.Пасмурцевой [8]. Различные аспекты, связанные с проблемами развития российского ТЭК и его роли в обеспечении экономической устойчивости нашей страны затрагиваются в работах Н.Сухиной [10], А.Кулапина [4], А.Макарова [6].

Однако один из отраслевых аспектов данной темы, а именно взаимосвязь развития рынка газомоторного топлива с целями и задачами стратегического развития Российской Федерации остался неизученным и будет предметом исследования настоящей статьи (рассматривается период 2000-2022 годов).

В разделах 1,2 дана оценка значимости стратегического планирования в условиях макроэкономической нестабильности, представлена «архитектура» документов стратегического планирования в Российской Федерации. В разделе 3 определена взаимосвязь между достижением стратегических целей и задач развития нашей страны на современном этапе и развитием рынка газомоторного топлива, в заключении приведены основные выводы и интерпретация полученных результатов.

Стратегическое планирование в государственном управлении. Суть стратегического планирования в государственном управлении заключается в определении приоритетов и направлений развития страны на основе долгосрочных социально-экономических прогнозов. Современное государственное стратегическое управление основывается на доктринах нового государственного менеджмента (New public management) и достойного управления (Good governance), которые предполагают использование инструментов и методов управления, основанных, в том числе, на взаимодействии бизнеса и власти и вовлечении граждан в процесс принятия решений.

Вопросы, связанные с необходимостью стратегического планирования в государственном управлении и ролью государства в регулировании социально-экономических процессов, многие десятилетия были предметом исследований как зарубежных, так и российских ученых. Ряд исследователей полагают, что планирование должно доминировать над рыночными отношениями [1-3], другие считают, что лучшая стратегия – полная либерализация экономической деятельности, в надежде на то, что распределение ресурсов справедливо осуществляется рынком [7,9,21-22].

Однако история показывает, что ни одна из стран, успешно интегрировавшихся в мировую экономику за последние 30 лет («азиатские тигры», а также Китай, Индия, Бразилия), не являются однозначным примером того, что экономический рост достигнут исключительно за счет открытой торговли и свободы рынков. Все очевиднее становится тот факт, что успех явился результатом проведения четко спланированной государственной политики. То есть наиболее эффективными оказались смешанные подходы к реализации государственной экономической политики, сочетающие механизмы рыночного саморегулирования и элементы стратегического

планирования на государственном уровне.

В России в последние десятилетия одной из составляющих рыночных реформ стало определение масштабов и форм эффективного присутствия государства в экономике. В 1990-е годы доминировало представление о необходимости минимизации государственного участия в хозяйстве. В дальнейшем, однако, началось постепенное движение в противоположную сторону. В профессиональных и общественных кругах стали звучать аргументы в пользу признания за государством специфических функций, которые требуют не просто установления правил игры на рынке и контроля их соблюдения, но и непосредственной работы в этой сфере.

Государственное стратегическое планирование в Российской Федерации. Одним из результатов изменения подходов к социально-экономическому развитию стало принятие в 2014 году Федерального закона № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации». С принятием данного документа стратегическое планирование вновь введено в перечень механизмов государственной политики. Стратегическое планирование рассматривается как инструмент формирования долгосрочных приоритетов и реализации крупномасштабных задач, который обеспечивает согласованность планов федеральной и региональных властей, а также увязывает принимаемые решения с бюджетными ограничениями.

«Архитектура» документов стратегического планирования выглядит следующим образом (Таблица 1). Высший уровень занимают документы стратегического планирования федерального уровня в рамках целеполагания; следующая ступень – документы стратегического планирования в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу. Далее следуют документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования. И, наконец, документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования. Аналогичная иерархия выстроена и для документов, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации.

Роль и место государственной программы «Развитие энергетики» (подпрограмма «Развитие рынка газомоторного топлива») в системе стратегического планирования. Мы подробнее остановимся на тех документах стратегического планирования, которые имеют непосредственное отношение к энер-

Таблица 1. «Архитектура» документов стратегического планирования в Российской Федерации

Типы документов	Российская Федерация	Субъекты Российской Федерации
Виды документов	Виды документов	Виды документов
Целеполагание	ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации; стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; <i>стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;</i> <i>стратегия научно-технологического развития Российской Федерации;</i>	стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
Целеполагание по отраслевому и территориальному принципу	<i>отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации;</i> <i>стратегия пространственного развития Российской Федерации;</i> стратегии социально-экономического развития макрорегионов;	—
Прогнозирование	прогноз научно-технологического развития Российской Федерации; стратегический прогноз Российской Федерации; <i>прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;</i> бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период; прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;	прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период; бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период; прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
Планирование и программирование	основные направления деятельности Правительства Российской Федерации; <i>государственные программы Российской Федерации;</i> государственная программа вооружения; схемы территориального планирования Российской Федерации; планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.	государственные программы субъекта Российской Федерации; схема территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схема территориального планирования субъекта Российской Федерации; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Источник: составлено автором

гетической отрасли для того, чтобы определить соответствие задач развития рынка газомоторного топлива приоритетам долгосрочного развития Российской Федерации (Таблица 2).

Иерархия этих документов начинается со Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, положения которой были затем конкретизированы в интересующем нас направлении Доктриной энергетической безопасности, и Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации. В рамках *целеполагания* в данных документах обозначен ориентир на обеспечение энергетической безопасности за

счет развития внутреннего потенциала страны, определены задачи обеспечения качества окружающей среды, устранения дисбаланса в территориальном развитии за счет развития инфраструктуры ТЭК.

В рамках *целеполагания по отраслевому и территориальному принципу* разработаны Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года и Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, занимающие соответствующее место в иерархии постепенной детализации не только основополагающих целей, но и уже более

конкретных, практических задач: развитие производства и увеличение объемов потребления газомоторного топлива, снижение выбросов от работы транспорта, улучшение экологической обстановки в промышленных регионах за счет расширения сети АГНКС, внедрение экологически чистых технологий.

В рамках *прогнозирования* на среднесрочный и долгосрочный периоды Прогноз социально-экономического развития на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, а также Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года указывают, что экономический рост в нашей стране будет осуществляться за счет расширения внутреннего спроса. Прогнозируется также увеличение объемов перевозок грузов различными видами транспорта, а также увеличение использования газа в качестве моторного топлива.

И, наконец, в рамках планирования и программирования Правительством Российской Федерации в 2014 году утверждена Государственная программа «Развитие энергетики», а в 2020 году документ был дополнен подпрограммой «Развитие рынка газомоторного топлива». Определены конкретные задачи по развитию рынка природного газа как моторного топлива: стимулирование расширения инфраструктуры заправки транспортных средств природным газом; стимулирование распространения транспортных средств на природном газе; стимулирование увеличения потребления природного газа как моторного топлива. В начале 2022 года было

принято решение о переводе подпрограммы в формат федерального проекта «Развитие рынка природного газа как моторного топлива». Федеральный проект будет «привязан» к конкретному национальному проекту и содержать сведения об общественно значимых результатах, задачах и показателях национального проекта, достижение которых осуществляется в рамках данного федерального проекта, а также результаты, сроки реализации и объемы финансового обеспечения.

Заключение. Проведенный анализ позволяет нам сделать вывод о том, что развитие рынка газомоторного топлива, безусловно, отвечает приоритетам долгосрочного развития Российской Федерации.

Обеспечение экономического роста за счет развития внутреннего рынка. Развитие рынка газомоторного топлива позволит обеспечить стабильный спрос и увеличить внутреннее потребление природного газа.

Сохранение благоприятной экологической среды. Применение метана в качестве топлива на транспорте позволяет улучшить качество городской среды и уровень жизни людей. Транспорт является одним из основных источников вредных выбросов в окружающую среду, на него приходится около 40% суммарных выбросов загрязняющих веществ в атмосферу (в мегаполисах – 80-90%). При использовании природного газа в качестве моторного топлива снижаются выбросы токсичных веществ в окружающую среду: диоксида углерода и оксида азота – в 1,5-2 раза, дисперсных частиц – в 3-6 раз.

Таблица 2. Цели и задачи в сфере развития энергетики в документах стратегического планирования

Тип документа	Наименование документа	Содержание целей и задач
Целеполагание	Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (2021 год)	Обеспечение энергетической безопасности – опора на внутренний потенциал страны. Обеспечение качества окружающей среды – уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах и иных населенных пунктах.
	Доктрина энергетической безопасности (2019 год)	Обеспечение технической доступности инфраструктуры топливно-энергетического комплекса для различных групп потребителей. Ограничение отрицательного воздействия на окружающую среду. Развитие инфраструктуры и объектов топливно-энергетического комплекса Восточной Сибири, Арктической зоны Российской Федерации, Дальнего Востока, Северного Кавказа, Крыма и Калининградской области. Устранение дисбаланса в территориальном развитии.
	Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (2016 год, изменения 2021 год)	Переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике.

Целеполагание по отраслевому и территориальному принципу	Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (2019 год)	Сокращение уровня межрегиональной дифференциации – улучшение состояния окружающей среды, внедрение экологически чистых технологий.
	Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года (2020 год)	Совершенствование внутреннего рынка газа. Развитие производства и увеличение объемов потребления газомоторного топлива: налоговое стимулирование, стимулирование производителей техники, использующей газ в качестве моторного топлива, разработка и экспорт технологий. Показатель решения задачи – объем потребления метана на транспорте: • 2018 год – 0,68 млрд. кубических метров • 2024 год – 2,7 млрд. кубических метров • 2035 год – 10-13 млрд. кубических метров Снижение выбросов от работы автомобильного, железнодорожного и водного транспорта, улучшение экологической обстановки в промышленных регионах за счет расширения сети АГНКС.
	Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года (2021 год)	Низкоуглеродная трансформация транспортной отрасли
Прогнозирование	Прогноз социально-экономического развития на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годы (2021 год)	Экономический рост за счет расширения внутреннего спроса. Увеличение использования газа в качестве моторного топлива. Увеличение объемов перевозок грузов автомобильным транспортом.
	Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года (2018 год)	Основные объемы газа будут поставлены на внутренний рынок. Увеличение внутренних поставок будет связано, в том числе, с увеличением использования газа в качестве моторного топлива. Обеспечение низкоуглеродного устойчивого развития, сохранение благоприятной экологической среды.
Планирование и программирование	Государственная программа «Развитие энергетики» (2014 год, изменения 2022 год)	Энергетические проекты – «точки роста» и опорные зоны при реализации стратегий социально-экономического развития Дальнего Востока, Восточной Сибири, Арктической зоны Российской Федерации, Крымского полуострова и Калининградской области. Первоочередное удовлетворение внутреннего спроса. Переход к экологически чистой энергетике. Увеличение объемов потребления метана на транспорте.
	Подпрограмма «Развитие рынка газомоторного топлива» (2020 год, изменения 2022 год).	Развитие рынка природного газа как моторного топлива – увеличение потребления газомоторного топлива, расширение инфраструктуры и распространение транспорта на природном газе.
	Федеральный проект «Развитие рынка природного газа как моторного топлива» (2022 год)	Официальный текст документа на момент подготовки статьи недоступен.

Источник: составлено автором

Сокращение уровня межрегиональной дифференциации. Расширение инфраструктуры заправки транспортных средств природным газом обеспечивает техническую доступность инфраструктуры ТЭК для различных групп региональных потребителей. Стоимость природного газа в России позволяет снизить затраты на топливо до 60% и повысить эффективность транспортно-логистического комплекса. Применение природного газа в отдельных сегментах транспортного

сектора позволяет также решить ряд задач социального характера: сдерживание тарифов на муниципальные пассажирские перевозки, сдерживание цен на товары повседневного спроса, снижение затрат отдельных категорий граждан на топливо за счет перехода на использование метана.

Таким образом, увеличение потребления метана и перестройка транспортного сектора несомненно вносит свой вклад в повышение ка-

чества жизни граждан нашей страны как за счет значительного улучшения экологической обстановки в городах.

Библиографический список

1. Веблен, Т., Теория праздного класса [Текст] – The Theory of business enterprise / Т. Веблен; пер. с англ., вступ. ст. и примеч. С. Г. Сорокиной; общ. ред. В. В. Мотылева Theory of business enterprise [Текст]. – Москва: Либроком, 2010.
2. Гэлбрейт, Дж., Новое индустриальное общество; [Микроформа] Избранное / Джон Кеннет Гэлбрейт; [пер. с англ.: П. А. Алябьев и др.] [Текст]. – М.: РГБ, 2009.
3. Кейнс, Дж. М., Общая теория занятости, процента и денег [Текст] [пер. с англ. Н. Н. Любимова] / Дж. М. Кейнс; [Текст]. – Москва: Гелиос АРВ, 2011.
4. Кулапин, А. И. // Стратегическое планирование как базис для реализации потенциала российского ТЭК в глобальной технологической революции // Энергетическая политика, 2018. № 3. С. 23-25.
5. Ленчук, Е. Б., Ф. Г. Войтоловский, Д. Б. Кувалин, Стратегическое планирование в государственном управлении: опыт, возможности и перспективы // Проблемы прогнозирования, 2020. № 6. С. 46-55.
6. Макаров, А. А., Достижения и проблемы прогнозирования развития энергетики // Энергетическая политика, 2018. № 3. С. 26-34.
7. Милль, Дж. С., Основы политической экономии с некоторыми приложениями к социальной философии / Джон Стюарт Милль; [пер. с англ.: В. Б. Бобров и др.], [Текст]. – Москва: Эксмо, 2007.
8. Пасмурцева, Н. Н., Формирование системы государственного стратегического управления: модель и проблемы реализации // Московский экономический журнал, 2020. № 8. С. 573-581.
9. Рикардо, Д., Начала политической экономии и налогового обложения: избранное / Давид Рикардо; [пер. с англ. Сраффа П.], [Текст]. – Москва: Эксмо, 2009.
10. Сухина, Н. Ю., Стратегическое планирование как основа формирования эффективного топливно-энергетического комплекса и энергетической безопасности России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskoe-planirovanie-kak-osnova-formirovaniya-effektivnogo-toplivno-energeticheskogo-kompleksa-i-energeticheskoy/viewer> (Доступ 20 июля 2022 г.).
11. Цлаф, В. М., Теоретико-методологические основы стратегического государственного управления: учеб. пособие / В. М. Цлаф; [Электронный текст]. – Самара: Издательство Самарского ун-та, 2018.
12. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (Доступ 15 июля 2022 г.).
13. Указ Президента РФ от 02.07.2021 N 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/ (Доступ 20 июля 2022 г.).
14. Указ Президента РФ от 13 мая 2019 г. N 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/72240884/#friends> (Доступ 20 июля 2022 г.).
15. Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года N 642 «О стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/420384257> (Доступ 20 июля 2022 года).
16. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-п «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (Доступ 20 июля 2022 года).
17. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09 июня 2020 года № 1523-п «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://minenergo.gov.ru/node/1026> (Доступ 20 июля 2022 года).
18. Прогноз социально-экономического развития на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/file/d7f5f5dea44bda4c30d42aac04cc1fca/prognoz_socialno_ekonom_razvitiya_rf_2022-2024.pdf (Доступ 22 июля 2022 г.).

19. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.economy.gov.ru/material/file/a5f3add5deab665b344b47a8786dc902/prognoz2036.pdf> (Доступ 22 июля 2022 г.)
20. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 321 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (Доступ 22 июля 2022 г.).
21. Balassa, B. (1980). “The process of industrial development and alternative development strategies”, Princeton Essays in International Finance, N° 141, December (Princeton, NJ: Princeton University, Department of Economics).
22. Krueger, A. O. (1978). Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences. Cambridge, MA: Ballinger.
23. World Bank. 1997. World Development Report 1997: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press. © World Bank, [Текст]. – Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980> (Доступ 01 июля 2022 г.).
24. IBM Center for The business of Government. 2008: Organizational transformation series. Four Strategies to Transform state Governance. Keon S. Chi, [Текст]. – Режим доступа: https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/ChiReport_0.pdf (Доступ 01 июля 2022 г.).