

Новая редакция Концепции энергетической безопасности: диверсификация больше не нужна

2 апреля Совет Министров принял постановление, которое вносит изменения в Концепцию энергетической безопасности, принятую постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 декабря 2015 г. № 1084.

Мы проанализировали новую редакцию, и при кажущейся незначительности изменений они должны привести к кардинальным изменениям в политике укрепления энергетической безопасности Беларуси. Сравним содержание старой и новой редакции Концепции глава за главой.

Сравнение содержания редакций

Глава 3 «Угрозы и принципы обеспечения энергетической безопасности» была разделена на две главы: «Глава 3. Цель, принципы и задачи обеспечения энергетической безопасности» и «Глава 4. Угрозы и риски энергетической безопасности».

Принципы энергетической безопасности сокращены до одного абзаца, а некоторые его положения вовсе не являются принципами (например, налоговая стабильность, энергетическая эффективность или кадровая обеспеченность). Те принципы, которые были в предыдущей редакции, стали задачами — даже без редактирования. Если раньше сотрудничество с другими странами было принципом действий по укреплению энергетической безопасности, то сейчас сотрудничество является задачей, хотя само оно не ведет к достижению цели Концепции.

Национальные интересы, которые были ранее перечислены в старой версии Концепции, также стали задачами и были просто перенесены в другую главу.

Глава 4 «Угрозы и риски энергетической безопасности» была серьезно переработана, и напрямую их сравнить невозможно. Изменена структура разделения угроз. Ранее они разделялись по секторам (добыча, переработка, потребление и т. д.), то сейчас угрозы разделены на внешние и внутренние, и каждая из этих категорий содержит подкатегории. Формулировки угроз стали более размытыми. В старой редакции были прямо прописаны такие угрозы, как ограничение поставок другими государствами или компаниями, в том числе вследствие несвоевременного заключения контрактов, то в новой редакции это обозначено просто как «недостаточный уровень диверсификации», хотя после 2015 года такая угроза как минимум единожды реализовывалась и грозила полноценным энергетическим кризисом.

В новой редакции появились угрозы, связанные с кибератаками, экологическим и климатическим воздействием, а также перекрестным субсидированием. В перечень угроз включены значения показателей и индикаторов (высокая энергоемкость, физический и моральный износ). Это показатели, на которые влияет правительство своими решениями; они не могут быть угрозами.

Также добавлено перечисление рисков энергетической безопасности, которые даже разделены на внутренние и внешние, хотя содержание соответствующих разделов Концепции по сути не содержит рисков. Риск должен включать вероятность реализации угрозы и оценку последствий для экономики и общества. Однако в этом разделе перечислены перефразированные угрозы и даже некоторые внутренние характеристики системы (недостаточная эффективность, неточные решения).

Глава 4 в старой редакции «Основные направления обеспечения энергетической безопасности» удалена, что логично, она содержала только ссылки на приложения.

Глава 5 «Основные направления обеспечения энергетической безопасности на долгосрочную перспективу» содержит разделы. Их структура сохранена.

Энергетическая самостоятельность

Содержание было полностью перенесено в новую редакцию. Основным смысловым изменением старого текста является замена фразы «прежде всего возобновляемых источников энергии» на «...прежде всего торфяного топлива и ВИЭ», что еще раз подчеркивает фиксацию Минэнерго на торфяной промышленности, несмотря на все недостатки этого топлива и мировые тенденции в изменении энергетического баланса. Аналогичные замены были сделаны по всему тексту новой редакции. Это также показывает, что новые угрозы, в том числе экологические угрозы, связанные с выбросами парниковых газов и других загрязнителей, уже противоречат направлениям деятельности, заложенным в Концепцию.

Далее к тексту из старой редакции добавлен новый текст, где разработчик возвращается к энергетической безопасности в целом и начинает перечислять её приоритеты, среди которых есть и энергетическая самостоятельность. Создается впечатление, что этот текст должен находиться в другой главе, и его по ошибке вставили в раздел энергетической самостоятельности. В целом эта часть больше похожа на черновик, чем на утвержденный нормативный акт.

Диверсификация поставщиков и видов энергоресурсов

Именно так назывался следующий раздел в старой редакции Концепции, однако в новой редакции он отсутствует. Он не перенесен в другой раздел документа, а просто удален. Это принципиально важно, поскольку при высокой зависимости от импорта диверсификация должна быть основным направлением деятельности и давать наибольший эффект в укреплении энергетической безопасности. Долгосрочной целью диверсификации импорта ТЭР было определено достижение уровня, позволяющего бесперебойно функционировать при ограничении поставок доминирующим поставщиком по каждому из видов ТЭР. Похоже, такая цель больше не ставится.

Данный раздел предусматривал целый ряд конкретных действий, таких как:

- проработать экономически обоснованные варианты поставки углеводородного сырья в Республику Беларусь;
- осуществлять экономически обоснованный импорт ТЭР из стран, не являющихся доминирующими поставщиками;
- увеличивать объемы транзита энергоресурсов и др.

В разделе «Надежность поставок, резервирование, переработка и распределение ТЭР» изменен норматив резервов нефти для работы нефтеперерабатывающих заводов — с 10 суток до 30 суток. Это положительное изменение, однако в настоящее время одна только ОАО «Гомельтранснефть Дружба» имеет парк хранения приблизительно на 0,5 млн тонн. Если данный объем потреблять в течение месяца, это эквивалентно примерно 6 млн тонн потребления в год, что позволяет обеспечить практически все внутреннее потребление. Но есть еще нефтебазы на НПЗ и, вероятно, у других организаций. Таким образом, приведенные целевые показатели с высокой вероятностью уже выполнены и не потребуют дополнительных усилий.

В раздел «Энергетическая эффективность конечного потребления ТЭР» добавлены меры по строительству энергоэффективных домов и внедрению энергоменеджмента.

В разделе «Интеграция в мировой энергетический сектор, развитие сотрудничества с основными торгово-экономическими партнерами, расширение экспорта» формулировка «решение вопроса об экспорте электрической энергии из Республики Беларусь в страны Европейского союза...» сокращена до «решение вопроса об экспорте электрической энергии из Республики Беларусь».

Разделы «Экономическая и энергетическая эффективность производства и распределения энергии» и «Совершенствование системы управления энергетического сектора и его организационной структуры» оставлены без изменений.

Появился новый раздел «Цифровизация энергетического сектора», однако он выглядит так, будто разработчику хотелось упомянуть модную в настоящее время цифровизацию. Раздел содержит общее описание текущего состояния и растущего влияния цифровизации на энергетику, но не включает ни одного направления действий по повышению энергетической безопасности с использованием цифровых технологий.

В раздел «Научно-техническое обеспечение» добавлены исследования по темам водорода, аккумуляторов и малых модульных реакторов. Также введен новый раздел «Развитие кадрового потенциала». Этот раздел содержит направления деятельности и выглядит проработанным, однако в конце к нему почему-то добавлены два абзаца из удаленной главы 4, но они настолько неуместны, что создается впечатление, будто их просто забыли удалить. Первый абзац содержит ссылки на показатели и методологию их расчета (приложения 1 и 2 в обеих редакциях), а второй описывает процедуру пересмотра электрического баланса, который в старой редакции находился в приложении 3, а в новой редакции отсутствует вовсе.

Индикаторы энергетической безопасности

Ключевым элементом Концепции (в обеих редакциях) являются индикаторы энергетической безопасности. Часть индикаторов сохранена без изменений либо в них внесены незначительные правки, но и этом выглядит странно для некоторых из них. Например, прогнозируемая доля ВИЭ даже сократилась по сравнению со старой Концепцией и запланирована на уровне 8,5 % в 2040 году, хотя уже в 2022 году она достигала 8,3 %, после чего была административно снижена. То есть власти фактически не планируют развитие ВИЭ в Беларуси, несмотря на заявления в тексте Концепции о стремлении к росту энергетической самостоятельности. При этом сама энергетическая самостоятельность (доля местных видов топлива) планируется к увеличению всего на 1,9 % за предстоящие 15 лет.

Интересно, что индикаторы также не предполагают ввода третьего блока АЭС до 2040 года — по крайней мере, его влияние в системе индикаторов не просматривается.

Практически в два раза снижен целевой объем инвестиций в энергетику — с 6,5 % от стоимости основных производственных фондов до 3,8 % к 2035 году, но целевой уровень накопленной амортизации не изменяется. То есть либо взаимосвязь индикаторов вообще не рассчитывалась, либо планируется увеличение нормативного срока службы оборудования.

Доля природного газа в производстве тепловой и электрической энергии ранее планировалась на уровне 50 % к 2035 году, теперь же установлен целевой показатель 65 % к 2040 году, то есть фактически на уровне сегодняшнего дня. Видимо, от планов снижения зависимости от газа также решили отказаться. При этом, как и в других показателях, не прослеживается влияние планируемого третьего блока АЭС.

Добавлен новый индикатор — «Доля электрической энергии в конечном потреблении ТЭР, процентов», который демонстрирует готовность Минэнерго и дальше искусственно увеличивать потребление электрической энергии вопреки экономической целесообразности. Данный индикатор никак не влияет на энергетическую безопасность, если рост электропотребления не обеспечивается местными источниками энергии, чего в Концепции не предусматривается.

Несмотря на акцент на экологические и кадровые угрозы, индикаторы для этих направлений также отсутствуют.

И ключевое — удалены все индикаторы, связанные с диверсификацией. Это означает, что речь идет не об ошибке редактирования текста (что можно было бы предположить, исходя из качества других изменений), а о целенаправленной деятельности по исключению диверсификации поставок энергии из целей государственной политики. В новой редакции отсутствуют цели по снижению доли доминирующего поставщика (страны) или вида топлива, хотя значения этих индикаторов в старой редакции находились на критическом или подкритическом

уровне, а зависимость от одного поставщика считается ключевой формой энергетической уязвимости для современной Беларуси.

Выводы

Для Беларуси, которая критически зависит от импорта энергии, диверсификация видов топлива и поставщиков являлась и является ключевой задачей, способной коренным образом укрепить энергетическую безопасность. Тот факт, что в новой редакции не предусмотрено ни направлений действий в области диверсификации, ни соответствующих индикаторов, говорит о том, что государство планирует прекратить заниматься собственной энергетической безопасностью. Отсутствие планов по развитию ВИЭ и повышению энергетической самостоятельностью свидетельствует о том, что государство устраивает текущее состояние энергетической зависимости от поставщиков энергии и, вероятно, больше прилагать усилий в этом направлении не планируется.

И судя по изменениям индикаторов (как единственных количественных показателях оценки энергетической безопасности) – именно удаление направления диверсификации было основной целью данных изменений в Концепцию. Остальные изменения были сделаны скорее для того, чтобы не так явно бросалась в глаза основная задача.

Такие программные документы как Концепция энергетической безопасности должна приниматься в виде Закона (парламентом) ну или в существующей системе Указом, чтобы правительство и Минэнерго было обязано выполнить поставленные перед ним задачи. Фактически же Концепция принимается Советом Министров и, вероятно, главную роль в разработке играет Минэнерго. В результате Министерство само себе ставит задачи и потом отчитывается о их выполнении. В результате индикаторы изменены таким образом, чтобы упростить их достижение, по некоторым направлениям можно было и вовсе ничего не делать. Большинство из индикаторов на 2040 год выполняются уже сегодня.

Концепция из документа, формировавшего требования к политике правительства, превратилась в документ, который поддерживает уже существующую политику, даже если она не отвечает национальным интересам.

Также необходимо отметить уровень разработки документа: он выглядит проработанным лишь в той части, которая была без изменений перенесена из старой редакции. Некоторые новые разделы больше похожи на черновики, в которых разработчик теряет логику текущего раздела, возвращается к общему описанию системы или забывает удалить фрагменты, оставшиеся из других разделов после их исключения.