

Енергетична стратегія України на період до 2035 р. (проект) ¹

1. Вихідні положення

Україна, уклавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, прийняла історичне рішення щодо пріоритетів свого розвитку. Дане рішення зумовлює не тільки появу низки зобов'язань, які мають бути у повній мірі відображені у пріоритетах соціально-економічного розвитку країни і зокрема енергетики України. Принциповий вибір України в частині повноцінної інтеграції до співтовариства європейських націй зумовлює і необхідність зміни підходів до формування Україною енергетичної політики, яка має відповідати принципам і практиці ЄС.

У даному контексті Енергетична стратегія України визначає мету та шляхи реалізації енергетичної політики України на довгостроковий період а також окреслює механізми її реалізації. Таким чином, дана Стратегія не є галузевим програмним чи організаційно-розпорядчим документом розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України, що є змістом діючої редакції Енергетичної стратегії України на період до 2030 р. Дана Стратегія є політичним документом який формалізує політику держави, окреслює завдання для всієї системи державного управління та формує механізм концентрації всіх зусиль суспільства на досягнення цілей розвитку всього енергетичного сектору України.

Загальною метою Стратегії є забезпечення потреб суспільства та економіки в паливно-енергетичних ресурсах у технічно надійний та безпечний, економічно ефективний та екологічно прийнятний спосіб для гарантування життєдіяльності суспільства в режимах звичайного та особливого стану.

Стратегія визначає:

- цільовий стан енергетичного сектору України виходячи з пріоритетів забезпечення енергетичної безпеки та реалізації євроінтеграційних прагнень України;
- запровадження сучасних методичних підходів, прийнятих в країнах ЄС, до розроблення документів стратегічного планування та практичної діяльності з реалізації державної політики в енергетичній сфері;
- цілісну систему державного управління реалізацією Стратегії, яка передбачає узгодження Стратегії з системою планування розвитку країни;

¹ Проект Енергетичної стратегії України розроблений Національним інститутом стратегічних досліджень на замовлення Міністерства енергетики та вугільної промисловості України. Публікування тексту проекту Енергетичної стратегії України на період до 2035 р., за погодженням із замовником наукової роботи, здійснюється для забезпечення обговорення розробленого проекту стратегії у суспільстві.

Над текстом проекту Енергетичної стратегії України на період до 2035 р. працював авторський колектив у складі працівників НІСД, НАН України, інших наукових закладів та профільних експертів з усіх видів діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу.

формування узгодженої системи механізмів державного управління, спрямованої на досягнення цілей та створення системи моніторингу реалізації Стратегії; врахування положень Стратегії всіма причетними до сфери її дії суб'єктами.

Стратегія формує цільову траєкторію розвитку енергетичного сектору, забезпечуючи узгодженість його пріоритетів з більш широкими цілями суспільства та розглядаючи розвиток енергетичного сектору як складову сталого соціально-економічного розвитку України.

Стратегія передбачає:

до 2020 р.:

– перехід енергетичного сектору України на ринкові принципи функціонування та конкуренції, що стимулюватиме підвищення ефективності економічної діяльності суб'єктів енергетичного сектору та ефективності використання енергоресурсів суб'єктами господарювання та загалом суспільством;

– ліквідацію критичної залежності України від поставок енергоресурсів з монопольних джерел, підвищення рівня енергетичної безпеки шляхом диверсифікації маршрутів та джерел енергозабезпечення національної економіки;

до 2025 р.:

– інтеграцію енергетичного сектору України до енергетичних ринків ЄС та системи європейської енергетичної безпеки;

– забезпечення конкурентоспроможності національного енергетичного сектору на європейському енергетичному ринку шляхом створення сприятливих умов для залучення інвестицій та технічної модернізації об'єктів енергетичного сектору;

до 2035 р.:

– повномасштабну інтеграцію енергетичного сектору України до європейського енергетичного ринку з вільним рухом енергоресурсів, інвестицій та технологій, що забезпечить випереджаюче оновлення галузей енергетики то зростання рівня самозабезпеченості видобувними енергоресурсами;

– технологічне оновлення енергетичного сектору.

Загальним результатом реалізації Стратегії стане перетворення паливно-енергетичного комплексу країни з проблемного сектору, що потребує постійної державної підтримки, на сучасний, ефективний, конкурентоспроможний сектор національної економіки, здатний до сталого розвитку на довгострокову перспективу в умовах регіональної інтеграції та конкуренції на європейському та світовому енергетичних ринках.

Енергетична стратегія України є невід'ємною складовою цілісної стратегії соціально-економічної модернізації України, яка спирається на динамічне економічне зростання, раціональне та ефективне використання національного

ресурсного потенціалу, інтеграцію України до європейського економічного та політичного простору.

Ключовим завданням Стратегії також є формування системи забезпечення енергетичної безпеки країни та гарантування стабільного енергозабезпечення національної економіки і суспільних потреб в режимах як звичайного, так і особливого стану.

Політична прийнятність цілей Стратегії, ефективність управлінських рішень у сфері енергетики безпосередньо залежатимуть від їх узгодження з вирішенням ключового стратегічного завдання економічної політики, яким є створення сприятливих умов підвищення конкурентоспроможності національних економічних суб'єктів на зовнішніх та внутрішньому ринках.

На період до 2035 р. Стратегія виходить з необхідності реалізації економічної політики, спрямованої на забезпечення економічного зростання та підвищення добробуту громадян України. Прогнозується, що до 2035 р. валовий внутрішній продукт України зросте у 2 рази, тобто зростатиме на 3,5 % в середньому щорічно.

У той же час, відновлення високої динаміки економічного зростання на основі традиційної структури економіки з високою питомою вагою енергоємних низькотехнологічних секторів та без суттєвого зростання частки валової доданої вартості у випуску продукції, товарів та послуг є малоімовірним.

Україна потребує виправлення деформацій реального сектору у напрямку зниження частки ресурсо- та енергоємних видів діяльності, сприяння зниженню енерго- та екологіємності виробництва шляхом упровадження сучасних технологій, раціоналізації ресурсовикористання, оптимізації територіального розміщення виробництва тощо. Рушієм зростання в промисловості мають стати сектори, які мають нижчу енергоємність та використовують технологічні процеси, що характеризуються високою енергетичною ефективністю.

2. Поточний стан та пріоритети енергетичної політики

Викликом конкурентоспроможності національної економіки є низький рівень її енергоефективності та переважання у структурі економіки енергоємних виробництв.

До цього часу завдання підвищення енергоефективності національної економіки так і не стало визначальним. До останнього часу держава та суспільство України продовжували діяти за інерцією стереотипів існування надлишку енергоресурсів, а державна економічна політика не стимулювала їх ефективного використання. Суб'єкти господарювання та населення продовжують очікувати від держави часткового покриття енергетичних витрат та самоусуваються від дій щодо підвищення енергоефективності.

Існуючі механізми регулювання тарифів для енергопостачальних підприємств у комунальній сфері створюють умови гарантованого отримання

коштів через програми субсидування і дотування. У свою чергу «витратна» методологія формування тарифів знищує зацікавленість цих підприємств у підвищенні енергоефективності виробництва. Збереження можливостей уникнути необхідності реалізовувати енергозберігаючі проекти, завдяки отриманню різного роду пільг та заниженню цін на енергоресурси, є суттєвим викликом державній політиці в енергетичній сфері.

Така ситуація спричиняє порушення ринкового балансу (конкуренції) між різними видами енергоресурсів та джерелами енергозабезпечення, перешкоджає підвищенню енергоефективності технологічних процесів українських виробників, чим послаблює конкурентоспроможність національної економіки та держави на світових ринках.

Сталому розвитку національної економіки необхідне надійне, стаке енергозабезпечення за прийнятними цінами. Виконання цього завдання потребує реагування на виклики, які загрожують стабільному функціонуванню систем енергозабезпечення, та розв'язання низки нагальних проблем, які перешкоджають розвитку енергетичного сектору.

Ключовим викликом, який потребує нагального реагування, є незадовільний технічний стан енергетичного сектору України, який продовжує погіршуватись унаслідок старіння основних фондів. Більша частина генеруючих активів та мереж енергопостачання зношена та неефективна. Переважна більшість блоків теплових електростанцій перевищили межу фізичного зношення й потребує ґрунтовної модернізації або заміни, більшість блоків атомних електростанцій наближається до межі проектного терміну експлуатації. Баланс потужності енергосистеми України характеризується дефіцитом регулюючих потужностей, що зумовлює нераціональне використання існуючих потужностей та високий рівень втрат. Викиди пилу, оксидів сірки й азоту тепловими станціями України у рази перевищують відповідні норми розвинених країн. Значна частка об'єктів магістральних та розподільчих мереж відпрацювала свій ресурс та потребує модернізації.

Не менш критичне становище спостерігається й у житлово-комунальному господарстві, де через незадовільний фізичний стан спостерігаються значні втрати тепла в теплових мережах (загальні втрати у системі теплопостачання сягають 45 %, води 40 %), а подеколи й припинення теплопостачання через аварії мереж. Фонд будівель і споруд перебуває у незадовільному стані, через низьку теплоізолюючу здатність будівель значними є теплові втрати на стороні споживання (у більшості будинків втрати теплової енергії сягають 30 %).

Загалом капітальні інвестиції необхідні для всіх без винятку галузей енергетичного сектору. На даний момент модернізація в окремих сегментах виробництва, транспортування та кінцевого споживання енергії в Україні тільки розпочалася, використовуючи існуючі механізми тарифоутворення та державної підтримки в рамках окремих програм. Така ситуація зумовлює

необхідність випереджаючого інвестування у технологічне оновлення енергогенеруючого та енерговикористовуючого обладнання, формування відповідних стимулів у сферах фіскального та грошово-кредитного регулювання, здійснення цільових інвестиційних програм.

Серйозні виклики перспективам розвитку енергетики виникають через незавершеність реформування енергетичних ринків. Існуючі моделі функціонування ринків в Україні не дозволяють сформуванню надійних джерел фінансового забезпечення навіть нагальних потреб енергетичного сектору у підтриманні функціонування галузей енергетики на поточному рівні. Субсидування виробників, перехресне субсидування між групами споживачів, пільгові закупівлі енергоресурсів не тільки знижують мотивацію до енергозбереження, але й позбавляють стимулів інвестування у розвиток енергетичного сектору України.

Подолання суперечності між забезпеченням соціального захисту та впровадженням ринкових принципів господарювання в енергетичному секторі потребує модернізації соціальної політики. Збереження практики гарантування соціального захисту окремих категорій споживачів через використання ресурсів паливно-енергетичного комплексу фактично блокує можливість накопичення ресурсів для модернізації його галузей.

При цьому, зусилля останніх років з реформування енергетичних ринків не дають бажаного результату. Прийняття Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» не дозволяє очікувати реальних змін на ринку. Запровадження особливої форми організації взаєморозрахунків в рамках нової моделі ринку електроенергії (модель прямих договорів та балансуєчого ринку) через Фонд врегулювання вартісного дисбалансу фактично фіксує систему перехресного субсидування на період до 2030 р. Збереження перехресного субсидування у такій моделі функціонування ринку електроенергії існує ризик сегментації ринку за видами генерації, що принципово унеможлиблює ринкову конкуренцію та стимулюватиме зростання витрат виробників і цін для споживачів. Фактично існування Фонду унеможлиблює реалізацію реформ електроенергетичної галузі.

Функціонування ринку природного газу, незважаючи на прийняття Закону України «Про засади функціонування ринку природного газу», залишається деформованим. Збереження дисбалансу між цінами для окремих категорій споживачів зумовлює цілий ряд негативних наслідків. З одного боку, обмеження рентабельності державних компаній з видобування природного газу, через зобов'язання постачати газ для потреб населення за зниженими цінами, стримує зацікавленість у збільшенні обсягів внутрішнього видобутку газу державними компаніями. У свою чергу, у кризовій ситуації це зумовлює запровадження адміністративного регулювання ринку та обмежень на діяльність приватних компаній, що підриває інвестиційний клімат та довіру до

Української держави. З іншого боку, недосконалі механізми компенсації різниці в тарифах та субсидування окремих категорій споживачів формують механізм незацікавленості в ефективності діяльності компаній на ринку природного газу та у сфері теплопостачання.

Суттєві виклики постають на ринку нафтопродуктів. Незважаючи на достатні потужності нафтопереробки, на ньому періодично виникають кризові ситуації. Зношена технічна база та морально застарілі виробництва, несприятлива цінова кон'юнктура на ринку, низька глибина переробки нафти та велика собівартість виробництва, низька якість продукції призвели до того, що завантаження нафтопереробних заводів України знизилося до 7–10 % у 2013–2014 рр. Жоден із нафтопереробних заводів України не здатен конкурувати з заводами сусідніх країн і не має ресурсів для масштабної реконструкції. У той же час, непрозорість енергетичної політики у цій сфері призвела до безупинного, протягом останніх років, зростання частки імпортних нафтопродуктів на українському ринку. Останніми роками близько 80 % ринку нафтопродуктів України забезпечується імпортними поставками.

Ситуація, що складається на Донбасі – в базовому регіоні вугільної промисловості – змушує Україну фактично заново будувати систему взаємовідносин та принципи функціонування вугільної галузі. Руйнування інфраструктури та зупинка вугільних підприємств в окремих районах Донецької та Луганської областей поставили Україну перед загрозою втрати ролі вугільної промисловості у забезпеченні енергетичної безпеки держави. Без переходу до ринкових умов господарювання, завершення приватизаційних процесів, запровадження конкурентного ринку вугільної продукції забезпечити ефективну роботу вугільної галузі у довгостроковій перспективі неможливо. Фактично діюча до цього часу практика заниження вартості вугілля шляхом бюджетних дотацій з часом перетворилась з інструменту забезпечення збалансування економічних показників державних вугледобувних підприємств з метою забезпечення соціальної стабільності та зайнятості у регіоні на інструмент експлуатації ресурсів зазначених підприємств та субсидування окремих категорій споживачів вугільної продукції. Чинна система надання державної підтримки вугільної галузі вичерпала себе.

Україна є прибічником використання атомної енергетики для забезпечення потреб національної економіки, вбачаючи в її стабільному функціонуванні необхідні передумови для забезпечення належного рівня енергетичної безпеки та сталого розвитку держави. Між тим, в атомно-енергетичному комплексі України накопичилась низка проблем, сукупність яких становить серйозний виклик для енергетичної безпеки держави. Існуючі тарифи на електроенергію, що виробляється на атомних станціях, не покривають всіх експлуатаційних видатків та витрат, пов'язаних з їх будівництвом чи подовженням термінів експлуатації, забезпеченням належного рівня безпеки, поводженням з

відпрацьованим паливом і радіоактивними відходами, а також необхідністю накопичення фінансових резервів для зняття енергоблоків з експлуатації. Фінансування власних потреб галузі здійснювалося за залишковим принципом. Уранодобувна галузь та атомно-промисловий комплекс України здебільшого лише декларують свій потенціал, в той час як державні програми їх розбудови раз у раз залишаються невиконаними. При наявності потенціалу, Україні до цього часу не вдалось налагодити власне виробництво ядерного палива для потреб атомної енергетики.

Додатковим викликом при плануванні розвитку енергетичного сектору є боротьба із глобальною зміною клімату і необхідність скорочення викидів парникових газів. У 2009 р. на зустрічі Рамкової Конвенції ООН зі зміни клімату її учасники схвалили загальну мету не допустити підняття середньої температури більше ніж на 20С. Для енергетики України це означає необхідність реалізації цілого комплексу заходів з обмеження викидів парникових газів енергоспалювальними установками та мінімізації негативного впливу енергетики на довкілля...*(Енергетична стратегія України на період до 2035 року // Національний інститут стратегічних досліджень (<http://goo.gl/qbWzJj>)).*