

Инициатива по управлению электроснабжением

УПРАВЛЕНИЕ СЕКТОРОМ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

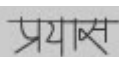
Октябрь, 2009 г.

Н. Абдырасулова – директор Общественного Фонда «ЮНИСОН»
Н.Кравцов – директор Общественного Объединения «ЮСТИН»

*Документ подготовлен командой экспертов общественных организаций Кыргызстана,
при поддержке Всемирного Института Ресурсов (США) и Энергетической группой
Прайяс (Индия).*



WORLD RESOURCES INSTITUTE



PRAYAS ENERGY GROUP

Авторы:

Н. Абдырасулова – директор Общественного фонда «Юнисон»

Н. Кравцов – директор Общественного объединения «Юстин»

Рецензенты:

А. Султанкулова – ведущий специалист Департамента по регулированию ТЭК

А. Мадеюев – директор Центра Общественных Технологий

Л. Тен – советник Министра экономического развития и торговли КР

Б. Дюшалиев – директор Ассоциации топ менеджеров Кыргызстана

Д. Вуд – ведущий специалист программы ПУЭ, Всемирный институт ресурсов

Ш. Дихит – Праяс Энерджи Групп, Индия

Управление сектором электроэнергетики в Кыргызстане: институциональный и практический анализ/ Н.Абдырасулова, Н.Кравцов – Общественный Фонд «ЮНИСОН», 2009 – 142 с.

В работе рассмотрено текущее положение в электроэнергетической отрасли Кыргызстана включая наиболее важные и спорные мероприятия за последние пять лет в секторе. Выводы и рекомендации основаны на анализе и оценке полученных результатов авторами документа, согласно использованию методики международной программы «Инициатива управления электроэнергетикой». Документ предназначен для широкого круга общественности, лиц, принимающих решения, представителей бизнеса, государственных и неправительственных организаций.

Документ подготовлен в рамках проекта "Формирование диалога по общественным интересам в секторе энергетики в Кыргызстане", реализуемого Общественным Экологическим Фондом ЮНИСОН в партнерстве со Всемирным Институтом Ресурсов (США) и Энергетической группой Прайяс (Индия), при финансовой поддержке Проекта Центральной Евразии Института Открытого Общества (Нью-Йорк).

Авторские права: ОФ «ЮНИСОН»

ПРЕДИСЛОВИЕ

Из материалов конференции «Инструментарии по Управлению электроснабжением: Формирование диалога по общественным интересам в секторе энергетики в Кыргызстане», 26 марта 2009 года, отель «Ак-Кеме»:

Эркин Абдыкалыков, директор Государственного департамента по регулированию ТЭК

Я хотел бы выразить благодарность рабочей группе за проведенное исследование по энергетическому сектору, особенно в области участия общественности, информирования населения. Именно в этом вопросе мы хромаем, и выработанные рекомендации были бы нам очень полезны, со стороны всегда виднее, может быть существуют какие-то ошибки, мы будем рады исключить их, в дальнейшем мы готовы всегда к сотрудничеству, к обсуждению.

Роза Исаковна Отунбаева, депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

Я считаю, что очень много острых вопросов есть в электроэнергетике, электричество – это основное право человека на жилье, на тепло, на жизнь.

Прозрачное, справедливое, грамотное управление, компетентное управление энергосектором – это вопрос для всей общественности, и здесь надо рассуждать не только путем митингов, плакатов и лозунгов, но путем различных, конкретных методик. Когда я услышала о том, что существуют и применяются какие то подходы, инициативы в энергосекторе, меня это очень обрадовало, нас это выводит на путь компетентного участия общественности.

Любовь Тен, советник Министра экономического развития и торговли КР

Самый базовый механизм взаимодействия гражданского сектора и официальных властей просветительская деятельность, это просвещение: нельзя выстраивать диалог, если люди не слышат друг друга, или когда говорят, не понимают друг друга.

Наталья Аблова, Бюро по правам человека и соблюдению законности

Многие энергетики обеспокоены, с какой стати НПО в их дело вмешиваются, не будучи профессионалами - энергетиками. Я спешу их успокоить, мы в ваши дела не собираемся вмешиваться, поскольку профессионалы - вы, и отвечаете за бесперебойные поставки энергии тоже вы. И мы бы жили и дальше так, если бы не случилось кризисных явлений, когда мы, будучи профессионалами уже в своей сфере, не можем не откликнуться на большой социальный протест и напряжение в обществе. Увы, слишком много внимания уделяется сфере энергетики. Мы готовы работать с энергетиками честно; конечно, мы будем работать в своем поле, но это не значит, что мы будем работать отдельно; нужно, чтобы мы на них полагались, а они на нас.

Болот Дюшалиев, директор Ассоциации менеджеров

Одним из жизненно важных вопросов является электроснабжение, население заинтересовано в повышении надежности и эффективности работы энергосистем, и одним из путей решения этой задачи, очевидно, является налаживание конструктивного диалога между правительством, энергетическими компаниями, и деловыми потребителями. Обмен мнений и выработка общих подходов могут повысить качество принимаемых решений.

Элеонора Казакова, исполнительный директор ОсОО «Калининской ГЭС»

На мой взгляд, у нас просто информационный голод. Если общественность будет знать многие аспекты: что такое товар, и сколько он стоит, и почему его продают, то многие социальные вопросы выпадут сами собой. Не надо в массы выходить и говорить о высоких технологиях, когда население не знает, что такое тариф, и из чего он складывается.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Настоящий документ основывается на исследовании, проведенном рабочей группой экспертов гражданского общества Кыргызстана по методологии, предложенной Программой «Инициатива по управлению электроснабжением (EGI)», которая была разработана с участием Всемирного института ресурсов (Вашингтон, США) и Прайяс Энерджи Групп (Пуна, Индия). Национальный институт общественных финансов и политики (Нью-Дели, Индия) поддерживал проект на протяжении первых трех лет его реализации. Разработка программы длилась более 18 месяцев (2003-2004 гг.), в обсуждении приняли участие более 100 экспертов из разных стран. В 2007 году методология была дополнительно пересмотрена с вовлечением опыта пилотных исследований в четырех азиатских странах: Индии, Индонезии, Таиланде и Филиппинах.

Для проведения исследования электроэнергетического сектора Кыргызстана были отобраны 32 индикатора из предложенного набора 68 индикаторов по программе EGI. Набор индикаторов EGI представляет собой группу структурированных вопросов, имеющих отношение к следующим принципам эффективного управления: *прозрачность, участие, подотчетность и потенциал для принятия решений*. По уровням принятия решений в секторе индикаторы разделены на политический процесс и регулирующий процесс, со специальным фокусом на социальные вопросы и вопросы окружающей среды.

Цель проекта «Инициатива по управлению электроснабжением: Формирование диалога по общественным интересам в секторе энергетики в Кыргызстане» - оценить процесс формирования и принятия решений с точки зрения управления. Наше исследование не направлено на оценку правильности или ошибочности принятых решений, а скорее, на лучшее понимание влияния процесса на результат решения. Общая структура методологии, примененная в Кыргызстане, отображена на рис.А. Рисунок также отображает ключевые моменты исследования процессов управления энергосектором, такие как потенциал исполнительного и регуляторного органов, потенциал организаций гражданского общества, участие консультантов и доноров в энергосекторе, качество освещения политики в СМИ и др.

Документ содержит 2 основные части - *обзор* энергетической отрасли Кыргызстана, и *анализ и оценка* управления сектором. Обзор индикаторов и заполненные таблицы, представляющие основу аналитического исследования, представлены в приложениях 4 и 5.

Первая часть посвящена обзору энергетической отрасли - представлена история энергосектора, его структура, и наиболее важные и спорные мероприятия, в частности реформа реструктуризации и приватизации энергетического сектора¹ и мероприятия, реализация которых вызвала в среде гражданского общества различную реакцию. Основными целями реформы реструктуризации энергетического сектора являлись обеспечение стабильного функционирования предприятий электроэнергетического комплекса и повышение эффективности деятельности энергопредприятий путем демонаполизации и создания реальных условий для развития конкурентной среды.

¹ согласно постановлению Правительства КР №239 от 23 апреля 1997 года в рамках государственной программы разгосударствления и приватизации Кыргызской государственной акционерной холдинговой компании «Кыргызэнергохолдинг».

**Приоритетные индикаторы программы
"Инициатива по управлению энергосектором"**

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

- потенциал и ясность процедур исполнительного органа,
- независимость и подотчетность Министерства энергетики;
- качество законодательной дискуссии по реформе
- роль донорских агентств;
- роль консультантов;
- потенциал гражданского общества;
- ясность политического процесса;
- наличие необходимой информации;
- реформа реструктуризации и приватизации;
- качество освещения реформы и политики в СМИ.

РЕГУЛЯТОРНЫЙ ПРОЦЕСС

- независимость и полномочия
- юрисдикция
- кадровая политика
- процесс разрешения споров
- финансовые и человеческие ресурсы;
- привлечение консультантов;
- ясность процедур;
- механизмы общественного участия;
- открытый доступ к документам;
- основа приказов и решений;
- механизм обжалования;
- тарифная политика, и доступ к электроэнергии;
- лицензирование
- потребительские услуги и качество поставок.

**ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ И
СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ**

- четкость юрисдикции ведомств;
- исполнительные, регуляторные и законодательные полномочия;
- установление минимальных стандартов в области окружающей среды;
- включение экологических и социальных вопросов в национальные планы;
- оценка влияния на окружающую среду;
- механизм изменения;
- регулирующий ответ на социальные и экологические запросы;
- возможность участия гражданского общества.

Рисунок А.

Функциональное разделение позволило более прозрачно подходить к определению затрат на производство, передачу и распределение энергии, к формированию тарифов на электроэнергию, однако оно не обеспечило ожидаемого улучшения экономических показателей энергосистемы. Очевидно, что в текущем состоянии реформы присутствуют дополнительные сдерживающие факторы, что негативно складывается на самой реформе. Немаловажным фактором здесь является поддержка и доверие общественности, пути достижения этого заложены в процессе принятия решений, привлечении экспертов и организаций гражданского общества, и следование принципам хорошего управления – прозрачность, подотчетность, участие и возможность.

Вторая часть данного документа состоит из трех разделов, и нацелена на оценку и анализ управления энергетическим сектором Кыргызстана в плане открытости сектора для общественности, возможности и участия ее в принятии решений. Здесь оцениваются три основных процесса – политический, регуляторный, и процесс рассмотрения социальных и экологических вопросов.

Политический процесс определяет управленческие функции в энергетическом секторе. Для изучения формирования политики управления и механизма принятия решений из набора индикаторов программы ИУЭ были отобраны 15 индикаторов по политическому процессу.

Законодательство Кыргызской Республики имеет достаточно сильную правовую основу для хорошего управления, но механизмы, работающие по обеспечению прозрачности, подотчетности и возможности участия общественности, слабы или отсутствуют. В частности, отсутствует процедура вовлечения общественности в законодательный процесс, и в то время как свобода печати существует на бумаге, в действительности СМИ не обеспечивают сбалансированное освещение политических дискуссий, и не стимулирует общественные обсуждения. Однако следует отметить, что гражданское общество Кыргызстана имеет некоторый нереализованный потенциал, и может выполнять конструктивную роль в наблюдении за отраслью.

Основные документы, такие как годовые отчеты государственных учреждений, имеют большое значение в подотчетности общественности. С момента реорганизации формы собственности энергетических предприятий и приобретения ими статуса акционерных обществ, управление отраслью приобрело новую структуру, но вопросы информационного обеспечения и участия общественности остались на том же уровне.

По *регуляторному процессу* из набора индикаторов программы ИУЭ были отобраны 15 индикаторов для изучения регулирования энергосектором.

Регуляторный процесс является важной составляющей управления энергосектором, который необходим для соблюдения баланса между всеми заинтересованными сторонами по 6 основным функциям, которые кратко можно охарактеризовать так: лицензирование, установление тарифов, разрешение споров, инвестиции, демонополизация, и контроль за исполнением стандартов. Основным объектом исследования – Государственный департамент по регулированию топливно-энергетического комплекса при Министерстве промышленности, энергетики и топливных ресурсов, наделенный полномочиями, и исполняющий функции регуляторного органа в Кыргызстане. Исследование именно регуляторного процесса имеет большое значение, потому что выявляет пробелы между существующим и «идеальным» регулятором, в связи с проблемой, характерной для стран Центральной Азии – отсутствие независимости регулятора. Со времени получения суверенитета структура регуляторного органа Кыргызстана менялась несколько раз в течение последних десяти лет, однако он никогда не обладал статусом независимого органа. Регулирующий орган (Госдепартамент по регулированию ТЭК) находится в структуре МПЭТР, и нет четкого разделения функций и полномочий между регулирующим органом и министерством, есть повторения в положениях обоих органов.

Хотя законодательство предусматривает проведение общественных слушаний по увеличению тарифов, эта практика была отозвана, и полные слушания не проводились с 2004 года. Как правило, о повышении тарифов уведомляют уже после принятия решений, и встречи с общественностью носят только пояснительный характер. Также документы, представляющие обоснование повышения тарифов, своевременно и прогнозируемо не выпускаются, или не доступны для комментариев. Хотя решения регулятора могут быть обжалованы в суде² по законодательству, в действительности Исполнительный Совет, ответственный за эти решения, признается судом в качестве ненадлежащего ответчика. В лицензиях для регулируемых компаний не указаны обязательства лицензиата. Процесс отбора кандидатов на предоставление частных услуг проходит непрозрачно.

Экологические и социальные аспекты управления энергосектором в программе ИУЭ имеют особую важность, как наиболее острые и сильно влияющие на качество жизни, качество

² Гражданский кодекс Кыргызской Республики

окружающей среды, и качество социального обеспечения. В этой части документа рассмотрены 6 индикаторов по политическому процессу, и 2 индикатора по регуляторному процессу. Проведенное исследование отметило достаточно низкий потенциал исполнительного и регуляторного органа в рассмотрении экологических вопросов, отмечено низкое взаимодействие с ведомственными структурами, отсутствует финансовое обеспечение по вопросам данного профиля, также отсутствует система получения знаний.

Хотя Национальная энергетическая программа (НЭП) на 2007-2011 годы принимает во внимание экологический аспект, не существует определенной стратегии по защите окружающей среды в энергетическом секторе, или потенциала реализовать ее. Документы по Оценке Воздействия на окружающую среду (ОВОС) не доступны.

Вопросы социального обеспечения являются весьма важными, потому что косвенно влияют на тарифную политику, экономическое положение населения, на качество жизни. В связи с тем, что одна из основных функций регуляторного органа (Государственного департамента) является определение тарифов, потенциал регулятора в оценке социальных вопросов выше, чем в экологических вопросах.

Краткие рекомендации:

Цель проекта «Инициатива по управлению электроснабжением» - создание диалога, который подразумевает равное участие всех заинтересованных сторон управления сектором: Правительства в лице Министерства энергетики и Государственного департамента, энергетических компаний, сектора гражданского общества, и доноров. Рабочей группой на основе выполненного исследования по методологии ИУЭ, по выявленным пробелам в области управления энергосектором, разработаны основные рекомендации по улучшению качества механизма принятия решений:

- **пересмотреть нормативную законодательную базу:**
 1. Четко определить структуру управления энергетических компаний, зарегистрированных как «акционерные общества», в отношении:
 - параметров конфиденциальности,
 - права на получение государственных субсидий;
 2. Повысить прозрачность политического и регуляторного процессов:
 - определить процедуры и временные рамки для принятия решений по ПП и РП,
 - проводить открытые слушания,
 - учитывать альтернативные мнения,
 - предоставлять обоснованные отчеты, с учетом альтернативного мнения;
 3. Усилить межведомственное взаимодействие между ГАООСиЛХ и МПЭТР (ДРТЭК) по включению и учету экологических вопросов в нормативно-правовые акты и национальные программы в секторе энергетики;
- **создать более независимую структуру регуляторного органа:**
 4. Придать регуляторному органу статус независимости в целях обеспечения качественного исполнения возложенных на него функций;

5. Разработать методологию расчета и установления тарифов на электроэнергию *с участием специалистов и экспертов от организаций гражданского общества*;
 6. Упростить процедуру обжалования нормативных решений, включая признание юридического статуса регуляторного органа;
 7. Усовершенствовать лицензионные документы, включив предусмотренные контактом нормы, в целях более эффективного контроля за регулируемыми предприятиями;
 8. Разработать процедуры прозрачного отбора частных поставщиков услуг;
 9. Публиковать документы и оповещать о процессах, касающихся оценки воздействия на окружающую среду в СМИ и интернете;
- **наладить диалог между заинтересованными сторонами:**
 10. Поддерживать пропорциональное освещение вопросов энергосектора, включающее альтернативные мнения, и более широко освещать активность донорского сообщества;
 11. Консолидировать усилия ОГО работающих в области энергетики и создать структурную сеть, с целью повышения потенциала ОГО и обмена опытом, распространения и обмена информацией, установления и усиления общественного мониторинга на местах.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	10
ЧАСТЬ I. ОБЗОР ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ КЫРГЫЗСТАНА	12
ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ	12
1.1. <i>История становления энергетического сектора</i>	13
1.2. <i>Структура энергетического сектора Кыргызстана по состоянию на 2008 г.</i>	13
2. ПРОИЗВОДСТВО, ПЕРЕДАЧА И ПОТРЕБЛЕНИЕ ЭНЕРГИИ	15
2.1. <i>Распределение электроэнергии</i>	15
2.2. <i>Передача электроэнергии</i>	15
2.3. <i>Производство электроэнергии</i>	15
2.4. <i>Установленная мощность и выработка энергии по видам топлива</i>	16
2.5. <i>Динамика потребления энергии по годам</i>	16
2.6. <i>Энергетика в региональном контексте</i>	17
3. ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ	18
3.1. <i>Политические институты, осуществляющие управление и регулирование энергосектором</i>	18
3.2. <i>Законодательная система</i>	20
4. УПРАВЛЕНИЕ ЭНЕРГОСЕКТОРОМ	20
4.1. <i>История регулирования энергосектором</i>	21
4.2. <i>Обзор тарифной политики</i>	23
5. ФИНАНСОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЭНЕРГОСЕКТОРА	25
5.1. <i>Значение энергосектора для национальной экономики</i>	25
5.2. <i>Финансовое положение сектора</i>	25
5.3. <i>Инвестиции в энергосектор</i>	28
6. РЕФОРМИРОВАНИЕ ЭНЕРГОСЕКТОРА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	31
6.1. <i>Наиболее важные мероприятия в энергосекторе за последние 5 лет (2003-2008 гг.)</i>	33
6.2. <i>Наиболее спорные мероприятия в энергосекторе за последние 5 лет</i>	35
ЧАСТЬ II. ОЦЕНКА И АНАЛИЗ УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИМ СЕКТОРОМ КЫРГЫЗСТАНА	38
ВВЕДЕНИЕ	38
7. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В УПРАВЛЕНИИ ЭНЕРГОСЕКТОРОМ	42
7.1. Прозрачность, подотчетность и участие общественности в политических процессах 42	
□ <i>Механизм принятия решений по политическому процессу</i>	42
□ <i>Качество освещения политики и реформ в секторе электроэнергетики</i>	44
□ <i>Подотчетность в политическом процессе</i>	45
□ <i>Участие общественности в принятии политических решений</i>	46

□	<i>Прозрачность участия доноров</i>	47
□	<i>Корпоративное управление и отбор поставщиков услуг из частного сектора</i>	49
	7.2. Резюме	50
	7.3. Рекомендации по улучшению управления в политическом процессе	51
	8. РЕГУЛЯТОРНЫЙ ПРОЦЕСС В УПРАВЛЕНИИ ЭНЕРГОСЕКТОРОМ	53
	8.1. Автономность регуляторного органа	53
	8.2. Прозрачность, подотчетность и участие общественности в регуляторных процессах	54
	<i>а) Механизм принятия решений и подотчетность</i>	54
	<i>б) Прозрачность в регуляторном процессе</i>	55
	<i>в) Участие общественности в регуляторном процессе</i>	56
	8.3. Анализ тарифной политики	57
	8.4. Лицензирование	59
	8.5. Потребительские услуги и право на обжалование	61
	8.6. Резюме по оценке регуляторного процесса	62
	8.7. Рекомендации по улучшению регулирования энергетическим сектором	64
	9. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГОСЕКТОРОМ	66
	9.1. Экологические аспекты управления	66
	9.2. Социальные аспекты управления	68
	9.3. Резюме	69
	9.4. Рекомендации по улучшению управления в социально-экологических аспектах	69
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	70
	ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	73
	ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ОСНОВНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ АКТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ВОПРОСОВ УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГОСЕКТОРОМ	75
	ПРИЛОЖЕНИЕ 4. БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	80
	ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ЗАПОЛНЕННЫЕ ИНДИКАТОРЫ	82
	ПРИЛОЖЕНИЕ 5. ЗАПОЛНЕННЫЕ ИНДИКАТОРЫ	88

Введение

Энергетика занимает в Кыргызстане особое место, являясь главной составляющей и стержнем промышленного и сельскохозяйственного производства, неотъемлемой частью систем жизнеобеспечения граждан (освещение и пищеприготовление, подача питьевой воды, отопление и здравоохранение), а также образования, транспорта и телекоммуникаций. Учитывая, что система централизованного электроснабжения охватывает почти 99 % населения в Кыргызской Республике, можно говорить о том, что энергетика Кыргызстана стала платформой цивилизованного образа жизни граждан. При этом следует отметить, что стоимость электрической энергии входит в состав затрат при производстве продукции, следовательно конечная цена товара/услуги (его потребительская привлекательность) зависит от количества энергии затраченной при его производстве.

Отсутствие электрической энергии, вне зависимости от причин (дефицит, авария в энергосистеме), немедленно и негативно отзывается во всех сферах производства и социально-бытовых отношений. Прекращается выпуск продукции, растут производственные издержки предприятий, нарушается режим работы систем жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, здравоохранения, связи, образования и других. Дискомфорт, вызванный длительным или систематическим отсутствием электроэнергии в домашнем хозяйстве граждан, вызывает социальную напряженность в обществе.

В начале 1990-х годов Содружество Независимых Государств, также же, как и другие государства по всему миру, по инициативе западных фондов начало систематические реформы, в частности, реформы в электроэнергетическом секторе. Кыргызстан, как и все другие страны СНГ, получил и хорошие и плохие стороны централизованного управления Советского Союза. В условиях обретения Кыргызстаном независимости возникла проблема обеспечения самодостаточности энергетики, для разрешения которой правительством была разработана программа реформирования энергетики, включая систему ее управления. Реформирование этой отрасли не осталось без внимания гражданского общества Кыргызстана, потому что результат реформирования затрагивал интересы всего населения страны, включая бизнес-сообщество и рядовых граждан (бытовых потребителей электрической и тепловой энергии).

Как считается в мировой практике, один из принципов хорошего управления - здоровый рынок. И для правильного функционирования рынка потребители должны обладать информацией о поставщиках электроэнергии, а также иметь возможность наблюдать за процессом принятия секторальных решений. Результатом совместных действий является стройная система процедур принятия решений, дальновидность и предсказуемость регуляторных решений, устойчивое и надежное электроснабжение, и как следствие - стимул для вложения инвестиций.

Однако условия каждой страны специфичны и требуют тщательного исследования применимости подобной практики. В Кыргызстане налицо преобладание политических аспектов над экономическими, что особенно заметно в области составления тарифов. Низкие тарифы обусловлены низким уровнем дохода у населения, для социально уязвимых слоев населения доля затрат на энергоресурсы от заработной платы составляет 15-20% [4]. Участие организаций гражданского общества в энергосекторе недостаточно, чтобы считать сектор НПО действующей политической силой, влияющей на решения в области энергетики. Большинство НПО эффективно

выступают в защиту прав человека, силы закона и гендерных вопросов, малое внимание уделяется остальным областям [13].

Цель данного документа – следуя предложенной методологии оценить качество **процесса** принятия решений. Процедура принятия решений и ее нормативно-правовое обеспечение в отчете рассматривается как основа рационального управления, поскольку именно в постановке процедуры принятия решений заложены многие ключевые моменты управления, такие как участие в принятии решений всех заинтересованных сторон, и привлечение СМИ.

Мы стремимся к созданию конструктивного диалога между всеми заинтересованными сторонами и надеемся, что подготовленный нами документ поможет нам представить полную картину структуры энергосектора и определить существующие пробелы и барьеры для обеспечения тех трех факторов, которые рассматривает наше исследование, как участие, подотчетность и прозрачность.

Мы надеемся, что выводы и рекомендации, представленные в отчете, будут способствовать консолидации усилий, развитию сотрудничества и межсекторального взаимодействия, и что в будущем проведенное аналогичное исследование покажет существенное улучшение состояния энергосектора.

ЧАСТЬ I. ОБЗОР ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ КЫРГЫЗСТАНА

Общие сведения

Республика Кыргызстан – небольшая по площади (198,5 тыс. кв. км.) и населению (5,3 млн.) страна Центральной Азии с невысоким уровнем доходов, не имеющая выходов к морю и граничащая с Казахстаном, Китаем, Таджикистаном и Узбекистаном, (рис.1).

Кыргызстан расположен в пределах горной гряды Тянь-Шаня и Памиро-Алая, которая занимает более 80% территории страны. Большая часть территории страны находится в зоне умеренного климата, и только ее южные районы расположены в зоне субтропиков. Климат континентальный, с относительно низким уровнем осадков, а также с широкими колебаниями температуры в течение всего года. По данным 2005 года около 7% земель Кыргызстана классифицировалось как пахотные земли, из которых 85% - орошаемые или имеющие доступ к воде, и 0,3% было занято под многолетние культуры. Кыргызстан имеет более чем 6000 ледников, а также большое количество горных степей, которые часто используются в качестве пастбищ.



Рисунок 1. Карта Кыргызстана

Кыргызстан богат минеральными ресурсами, но имеет очень небольшие запасы нефти и природного газа; страна импортирует нефть и газ. Минеральные ресурсы включают значительные залежи угля, золота, урана, сурьмы и редкоземельных металлов. Структура промышленности недостаточно развита, основными отраслями являются: малое машиностроение (электродвигатели, трансформаторы), легкая промышленность (переработка хлопка и шерсти, текстильные товары, пищевая промышленность), строительные материалы (цемент, стекло, шифер), обувь, мебель, горнодобывающая промышленность и энергетика.

Кыргызская Республика относится к числу государств, обеспеченных гидроэнергетическим ресурсом, потенциал которых по оценке специалистов составляет 142 млрд. кВтч, из которых освоено не более 10%.

1. СТРУКТУРА ЭНЕРГОСИСТЕМЫ

1.1. История становления энергетического сектора

Компания «Кыргызгосэнергохолдинг» была создана на базе действующих энергетических объектов в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 592 от 10 декабря 1993 года. «Кыргызэнергохолдинг» осуществлял свою деятельность на принципах полного хозяйственного расчета с входящими в его состав 16 различными предприятиями, которые занимались производством, передачей и распределением электро- и тепло энергии на территории республики. В состав компании входили также три акционерных общества, специализирующихся на проектных и строительных работах. С 1996 года введено корпоративное управление компаниями, и «Кыргызэнергохолдинг» преобразовался в акционерное общество (АО) «Кыргызэнерго».

АО «Кыргызэнерго» действовало как орган управления с единой вертикально-интегрированной системой, и являлось естественным монополистом в электроэнергетической отрасли и обладало исключительным правом на производство электроэнергии и доставки ее до конечного пункта потребления. Ситуация, когда в рыночных условиях в секторе производства и потребления электроэнергии не существует конкуренции, требовала проведения реформ. Поэтому, в 1997 году Правительством КР (Постановлением ПКР №239 от 23 апреля 1997 г.) была разработана и принята программа «Разгосударствление и приватизация акционерного общества «Кыргызэнерго», согласно которой из состава АО «Кыргызэнерго» были выделены компании по функциональному признаку, (рис.2). Цепь подачи электроэнергии от ее производства до поставки конечным потребителям была разделена по выработке, передаче и распределению электроэнергии.

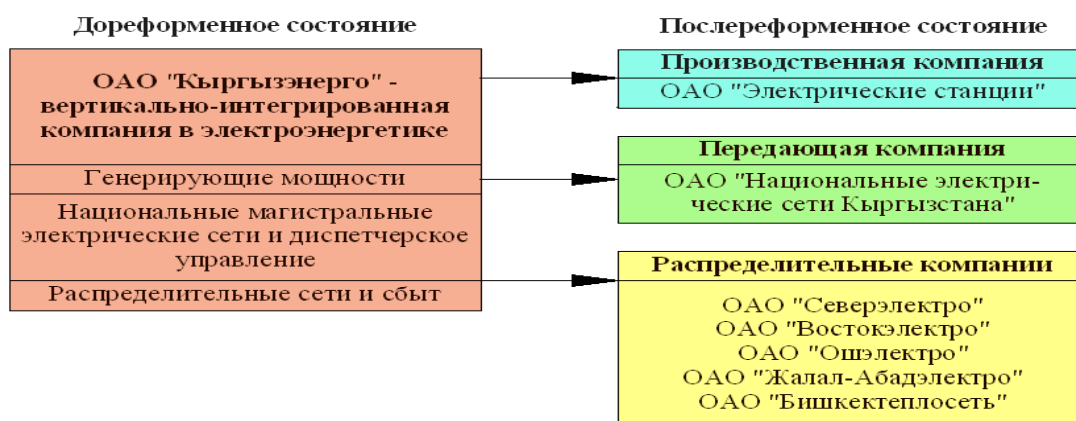


Рисунок 2. Сравнительная структура дореформенного и послереформенного состояния электроэнергетики Кыргызстана

1.2. Структура энергетического сектора Кыргызстана по состоянию на 2008 г.

Первые шаги к рынку в энергосекторе Кыргызской Республики осуществлены в 1997 году, когда «Калининская ГЭС» на реке Кара-Балта, мощностью 1400 кВт была передана французской фирме «Мекамиди» по Концессионному договору на условиях аффирмажа. Также, в начале 2001 года, на базе Аламединского каскада (6 малых гидроэлектростанций общей установленной мощностью 30 МВт) образовано акционерное общество «Чакан ГЭС».

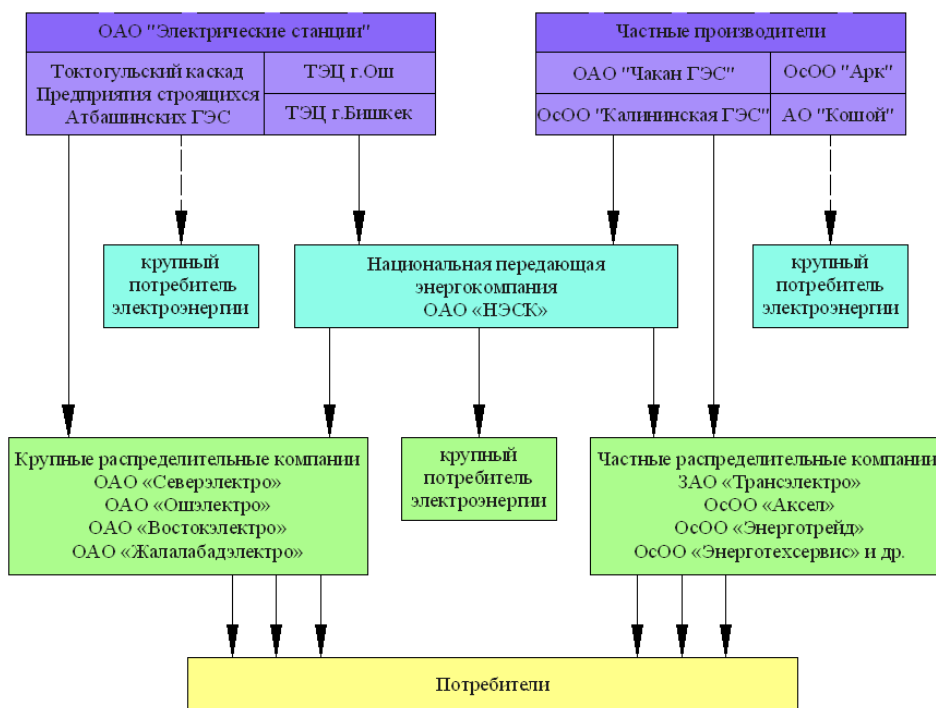


Рисунок 3. Структура электроэнергетики Кыргызстана по состоянию на 2008 год

В 2001 году, в соответствии с Программой разгосударствления и приватизации акционерного общества "Кыргызэнерго" Правительство Кыргызской Республики завершило реструктуризацию³ сектора электроэнергетики по функциональным признакам: выработка, передача и распределение энергии. Таким образом, в результате реструктуризации на энергетическом рынке Кыргызстане появились следующие 8 компаний:

1. Генерирующая компания ОАО «Электрические станции».
2. Генерирующая компания ОАО «Чакан ГЭС».
3. Передающая компания по высоковольтным сетям ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана».

4 электрораспределительные компании по региональному признаку:

4. ОАО «Северэлектро», охватывающее Чуйскую, Таласскую области и г.Бишкек.
5. ОАО «Востокэлектро» с охватом Иссык-Кульской и Нарынской областей.
6. ОАО «Ошэлектро» по Ошской области.
7. ОАО «Жалал-Абадэлектро» по Жалал-Абадской области.

³ Программа разгосударствления и приватизации акционерного общества «Кыргызэнерго» разработана в соответствии с требованиями законов Кыргызской Республики "О разгосударствлении и приватизации государственной собственности", "О хозяйственных товариществах и обществах", "Об энергетике", "Об электроэнергетике", Указа Президента КР "О совершенствовании системы управления электроэнергетической отрасли", постановления Правительства КР "О финансовой модели реструктуризации акционерного общества "Кыргызэнерго". Подробный список см. прил.2.

1 распределительная компания по теплоэнергии:

8. ОАО «Бишкектеплосеть» для обеспечения тепловой энергией потребителей г. Бишкек.

Контрольный пакет акций ОАО «Электрические станции», «Национальная электрическая сеть Кыргызстана», «Северэлектро», «Востокэлектро», «Ошэлектро», «Жалал-Абадэлектро», «Бишкектеплосеть» остался в собственности государства (93,72% акций), однако форма этих компаний утверждена как «открытые акционерные общества», и они считаются открытыми для частных вложений.

2. ПРОИЗВОДСТВО, ПЕРЕДАЧА И ПОТРЕБЛЕНИЕ ЭНЕРГИИ

2.1. Распределение электроэнергии

Основными направлениями развития четырех региональных распределительных компаний «Северэлектро», «Востокэлектро», «Ошэлектро» и «Жалал-Абадэлектро» являются:

- Качественное и бесперебойное энергоснабжение абонентов;
- Проведение модернизации и реконструкции существующих линий и подстанций напряжением 35-0,4 кВ;
- Проведение мероприятий по упорядочиванию учета электрической энергии в сетях напряжением 35-0,4 кВ;
- Сокращение дебиторской и кредиторской задолженностей и потерь электроэнергии.

2.2. Передача электроэнергии

Передача электроэнергии от вырабатывающей компании (ОАО «ЭС») до распределительной компании осуществляется ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана» (НЭСК). НЭСК – передающая энергокомпания, в состав которой входят 6 территориальных предприятий высоковольтных электрических сетей (**ПВЭС**), которые эксплуатируют электрические сети напряжением 110-220-500 кВ, с пакетом акций 93,72 % государственной собственности.

Основными задачами ОАО «Национальные электрические сети Кыргызстана» являются осуществление передачи электроэнергии по Национальной электрической сети напряжением 110-500 кВ для субъектов рынка, оперативно-диспетчерское управление Национальной электрической сетью и режимами межгосударственных и внутриреспубликанских потоков электрической энергии и мощности.

2.3. Производство электроэнергии

Вырабатывающая компания ОАО "Электрические станции" объединяет 8 электростанций общей установленной мощностью 3640 МВт, и 93,72 % акций являются государственной собственностью. Это каскад Токтогульских ГЭС, ТЭЦ гг. Бишкек и Ош, Ат-Башинская ГЭС, предприятие строящихся ГЭС. ОАО «Электрические станции» является основным производителем электрической и тепловой энергии в Кыргызстане.

2.4. Установленная мощность и выработка энергии по видам топлива

Значительный объем электроэнергии в Кыргызстане производится на ГЭС, порядка 90%, ее себестоимость существенно ниже по сравнению с другими источниками электроэнергии. С другой стороны, 80% энергоносителей импортируется, в том числе до 59% угля и 98 % газа и нефтепродуктов. Страна имеет большой потенциал возобновляемых источников энергии: солнечной энергии, энергии ветра, геотермальной энергии и биомассы. Но местные гидроэлектрические станции и импортируемые газ и нефть формируют основу первичного энергетического баланса Кыргызстана.

Таблица 1. Выработка электроэнергии за последние годы⁴

Выработка электроэнергии, млн. кВтч	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год
ГЭС	10787	13004	14094,3	13980,4	13652,5	14004,1
ТЭЦ	1135	1017	1046,7	910,8	870,7	826,2
Всего:	11922	14021	15141	14891,2	14532,2	14830,3

2.5. Динамика потребления энергии по годам

За прошедшие со дня обретения независимости годы, в Кыргызстане наблюдается тенденция изменения потребления электроэнергии в структуре потребителей, а именно снижение электропотребления в промышленности и сельском хозяйстве с одновременным ростом в коммунально-бытовом, социально-культурном и непромышленном секторах экономики, (рис.4)⁵.

Динамика потребления электроэнергии в Кыргызстане за постреформенные годы ясно отражает тенденцию к росту потребления электроэнергии на внутреннем рынке. В то же время, из-за низких тарифов на электроэнергию, по сравнению с другими энергоносителями (уголь, мазут, природный газ), цена на которые менялась в соответствии с мировыми тенденциями, изменилась структура потребления (увеличилось потребление населением), а вследствие маловодного периода снизился экспорт электроэнергии и возникли трудности в обеспечении потребителей электроэнергией, приведшие в 2008-2009 гг. к принудительному ограничению электроснабжения предприятий и населения⁶.

Согласно статистическим данным, доступ к потреблению электроэнергии имеют 98% жителей республики, за исключением отдаленных горных мест, где в основном находятся локальные и временные места проживания, связанные с выпасом скота. Так как в таких районах нет линий электропередач, то существует возможность осуществлять автономное электроснабжение от малых и микроГЭС. Этот вид электроснабжения в республике имеет очень большие перспективы и работа в этом направлении ведется как международными организациями, так и местными сообществами.

⁴ Данные Национального статистического комитета КР, <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/prom/1050103%20.pdf>

⁵ Там же, <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/prom/1050102.pdf>

⁶ Там же, <http://www.stat.kg/stat.files/din.files/prom/1050102.pdf>

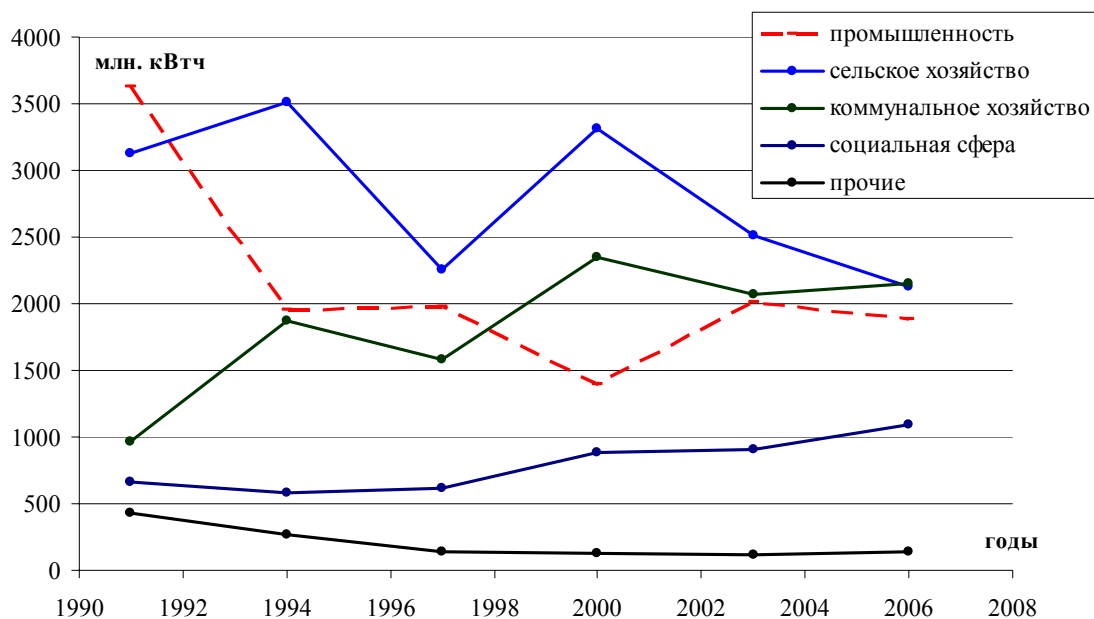


Рисунок 4. Структура потребления энергии согласно временной динамике

2.6 Энергетика в региональном контексте

Кыргызстан является чистым экспортером электроэнергии (около 93% которой генерируется на гидроэлектростанциях), но зависит от импорта всех видов ископаемого топлива, т.к. местная добыча нефти и природного газа незначительна, а добыча угля, которая круто снижалась в течение 90-х гг., только начала медленными темпами восстанавливаться. В общем, импорт обеспечивает около 55% первичных энергетических ресурсов.

В условиях стремления стран СНГ к рыночным отношениям и торговле топливно-энергетическими ресурсами по мировым ценам, при ограниченных валютно-финансовых средствах республики, сохранение нынешней структуры в приходной части топливно-энергетического запаса превращается в непрерывно обостряющуюся проблему. Все эти годы Кыргызстан был экспортером электроэнергии в Казахстан, Узбекистан и Китай, объем экспорта составляет 2-2,5 млрд. кВтч в год. Взаимоотношения Кыргызстана с Казахстаном и Узбекистаном, в части регулирования использования водных ресурсов реки Нарын и поставок энергоносителей, осуществляются на основе ежегодных Межправительственных двусторонних и многосторонних соглашений. Началом заключения Межправительственных соглашений по использованию водных и топливно-энергетических ресурсов в регионе является 1995 год.

Основными межправительственными соглашениями являются:

- Соглашение (рамочное) между Правительствами Республик Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан об использовании водно - энергетических ресурсов бассейна р. Сырдарья. (Постановление Правительства КР от 16 сентября 2002 г. №626 срок действия Соглашения

(за исключением ст.7) продлен на последующее 5 лет с 17 марта 2003, г. Бишкек от 17 марта 1998 г. - действует.

- Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Республики Кыргызстан и Правительством Республики Узбекистан о параллельной работе энергетических систем государств Центральной Азии (г. Бишкек, 17 июня 1999 г.) - действует.

3. ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ

3.1. Политические институты, осуществляющие управление и регулирование энергосектором

Государственное управление в электроэнергетике осуществляется Правительством Кыргызской Республики через Государственный фонд по управлению государственным имуществом и Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов КР (МПЭТР) (рис. 5).

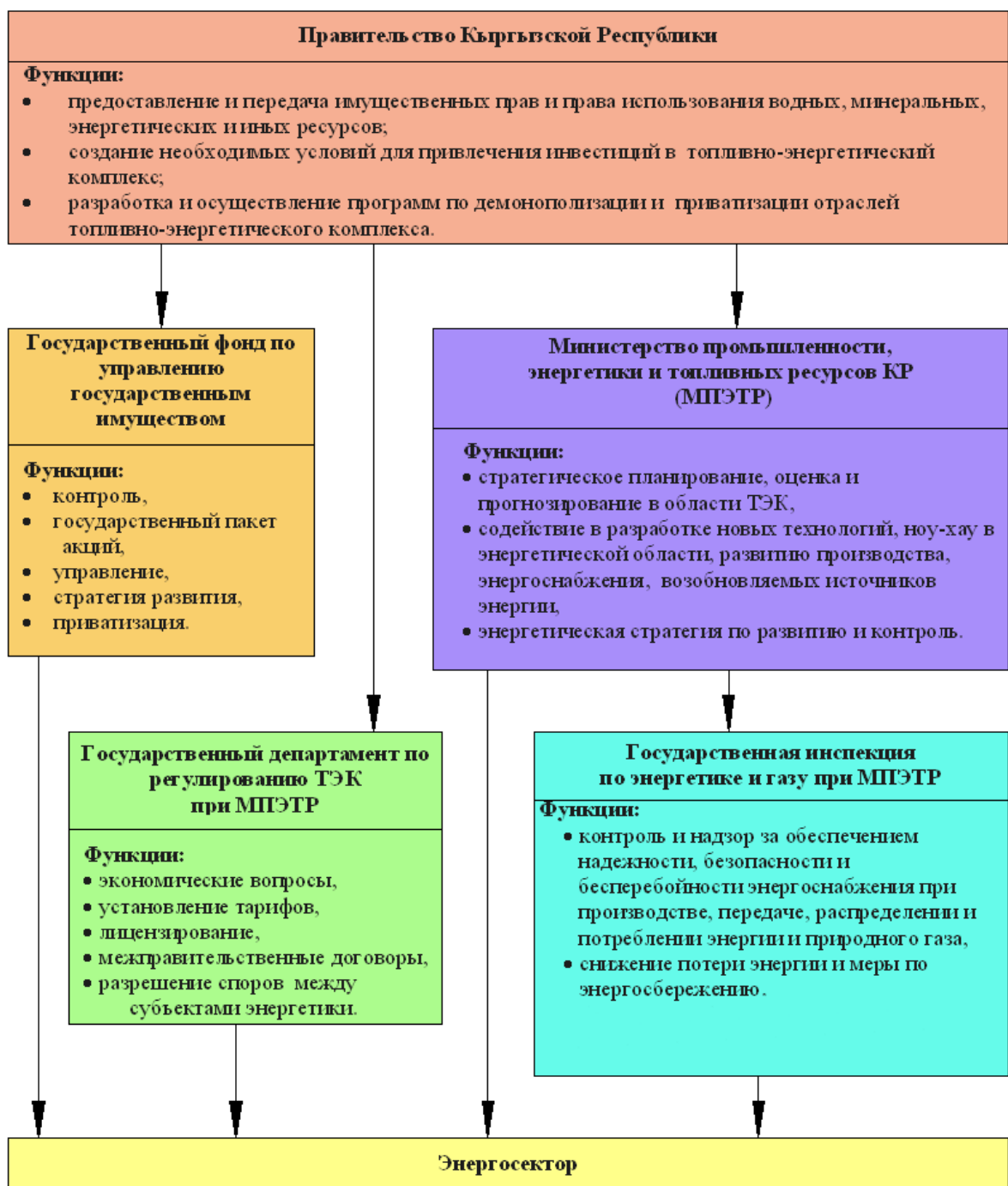


Рисунок 5. Структура управления и регулирования энергосектором КР

3.2. Законодательная система

Согласно Конституции Кыргызской Республики правом законодательной инициативы обладают:

- ✓ 30 тысяч избирателей (народная инициатива);
- ✓ Президент Кыргызской Республики;
- ✓ Депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;
- ✓ Правительство Кыргызской Республики.

Согласно статье 28 Закона «О нормативно-правовых актах КР», проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, а также проекты нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, в обязательном порядке должны быть опубликованы для общественного обсуждения посредством размещения на официальном сайте правотворческого органа. Поступившие предложения и замечания подлежат рассмотрению правотворческим органом при доработке проектов.

Проекты законов по решению Жогорку Кенеша Кыргызской Республики могут быть в установленном порядке вынесены на всенародное обсуждение.

Согласно статье 6 Закона «Об энергетике», Правительство КР определяет энергетическую программу и осуществляет контроль за реализацией этой программы, обладает различными функциями по предоставлению и передаче имущественных прав и прав на использование водных, минеральных и иных энергетических ресурсов; осуществление контроля за эксплуатацией энергетических ресурсов и их содержание и др., а также может делегировать отдельные функции другим государственным органам.

В соответствии с этой нормой и постановлением Правительства КР от 26 марта 2007 года № 86 «Вопросы Министерства промышленности, энергетики и топливных ресурсов Кыргызской Республики», Государственным органом, ответственным за выполнение государственной политики в энергетике и планирование мероприятий, является Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов КР. Министерство в соответствии с действующим законодательством, обладает правом законодательной инициативы и может в установленном порядке вносить в Правительство КР проекты законодательных актов.

4. УПРАВЛЕНИЕ ЭНЕРГОСЕКТОРОМ

Государственное управление в электроэнергетике осуществляется Правительством Кыргызской Республики через:

- Государственный фонд по управлению государственным имуществом;
- Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов КР (МПЭТР).
 - Государственный департамент по регулированию ТЭК, который входит в структуру Министерства промышленности, энергетики и топливных ресурсов КР;
 - Государственная инспекция по энергетике и газу при МПЭТР.

Основной целью в энергетической отрасли является достижение финансового оздоровления и создание условий для сбалансированного и комплексного развития энергетического сектора и энергетической безопасности Кыргызской Республики в долгосрочный период, до 2025 года.

В рамках достижения цели предстоит решить следующие задачи:

- 1) обеспечение надежной и бесперебойной поставки энергии, прежде всего внутренним потребителям;
- 2) создание институциональной и нормативно-правовой баз, необходимых для завершения начатых в 2001 г. структурных реформ;
- 3) передача в концессию или приватизация распределительных электроэнергетических компаний;
- 4) в законодательном порядке с привлечением независимых аудиторов определить и оценить активы и стоимость объектов энергосектора.

Политика достижения цели в данной отрасли включает три компонента: институциональная политика, тарифная политика и инвестиционная политика.

4.1. История регулирования энергосектором

Государственное регулирование электроэнергетической отрасли осуществляется с целью предоставления электро-теплоэнергии по экономически обоснованным, социально-приемлемым и недискриминационным ценам на территории Кыргызской Республики, а также контроля за обеспечением надежности, безопасности и бесперебойности при производстве и потреблении энергии (Закон КР «Об электроэнергетике»).

Одной из ключевых функций регуляторного процесса является обеспечение баланса интересов производителей и потребителей энергоресурсов. Регуляторный процесс осуществляет ключевые решения и рассмотрения, как установление тарифов, лицензирование на право производства, передачи, распределения и продажи энергии, разработка стандартов по предоставлению услуг и повышению их качества, рассмотрение споров субъектов энергосектора.

На основе соответствующих положений Закона «Об энергетике» было создано Государственное агентство по энергетике при Правительстве Кыргызской Республики.

С октября 2005 г. государственное регулирование перешло к Национальному агентству Кыргызской Республики по антимонопольной политике и развитию конкуренции. Это агентство являлось государственным антимонопольным органом, реализующим единую государственную политику в области защиты и развития конкуренции, государственного регулирования и контроля монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

С марта 2007 года регулирование электроэнергетической отрасли было передано в ведение новообразованного Министерства промышленности, энергетики и топливных ресурсов Кыргызской Республики (МПЭТР). МПЭТР является специально уполномоченным государственным органом исполнительной власти, осуществляющим контрольные и надзорные функции за обеспечением потреблении электрической, тепловой энергии и природного газа

энергетическими предприятиями, всеми потребителями, независимо от форм собственности, а также функции по обеспечению энергобезопасности.

Регулирующий орган (Госдепартамент по регулированию ТЭК) находится в структуре МПЭТР, и нет четкого разделения функций и полномочий между регулирующим органом и министерством, есть повторения в положениях обоих органов. Однако регулирующий орган – это отдельное юридическое лицо, которое имеет свой собственный расчетный счет, персонал и структуру. Согласно статье 9 Закона «Об энергетике» регулирующий орган уполномочен устанавливать механизмы для рассмотрения жалоб и урегулирования споров между потребителями и энергетическими компаниями, а также и между энергетическими компаниями. К тому же Правительство может отменять решения регулирующего органа, когда решение ведет к ухудшению социально-экономической ситуации КР.

В соответствии со статьей 6 Закона КР «О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республике» Госдепартамент регулирует и контролирует деятельность организаций ТЭК, осуществляющих производственно-хозяйственную деятельность, независимо от формы собственности, в целях предоставления потребителям электрической, тепловой энергии, природного газа и топливных ресурсов по экономически обоснованным ценам на территории Кыргызской Республики.

Госдепартамент в своей деятельности руководствуется Конституцией КР, законами КР, нормативными правовыми актами Президента КР, Правительства КР, другими нормативными правовыми актами КР, а также международными соглашениями, вступившими в силу в установленном законодательством КР порядке.

Согласно закону «Об энергетике» на регуляторный орган возложены следующие основные функции и полномочия:

- выдавать лицензии на право производства, передачи, распределения и продажи электро-, теплоэнергии и природного газа в соответствии с законодательством КР;
- устанавливать экономически обоснованные и социально приемлемые механизмы цено- и тарифообразования и утверждать тарифы на электро-, теплоэнергию и природный газ;
- проводить политику демонополизации производителей, содействовать развитию конкуренции, обеспечивая равные возможности и условия доступа всех конкурентов к линиям электропередачи и газоснабжающим системам;
- проводить в жизнь стандарты и нормативные документы предоставления услуг потребителям энергетических ресурсов в соответствии с законодательством КР и осуществлять контроль за их исполнением;
- устанавливать механизмы разбора жалоб клиентов и разрешения споров между потребителями и предприятиями, предоставляющими энергетические услуги, а также между самими предприятиями;
- координировать совместно с другими государственными органами программу технической помощи и привлекать инвестиции в топливно-энергетический комплекс.

4.2. Обзор тарифной политики

Основные принципы тарифной политики в Кыргызской республике на основании статьи 9 Закона «Об энергетике»:

- тарифы должны отражать полную стоимость производства, передачи и распределения электрической и тепловой энергии, включая затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, а также возмещение инвестируемого капитала;
- тарифы для каждой группы потребителей должны отражать все затраты на электро- и теплоснабжение по данной категории потребителей;
- существующее перекрестное субсидирование из одной группы потребителей в другую группу должно постепенно исключаться;
- субсидии должны быть направлены непосредственно потребителям (населению) с низким доходом через правительственные программы социальной защиты.

За последние 15 лет структура потребления существенно изменилась. Несоответствие существующим нагрузкам сетей, построенных в советские годы, приводит к росту технических потерь электроэнергии, а существующее финансовое распределение энергосектора не реализует модернизацию системы учета и выставления счетов, что приводит к росту коммерческих потерь, а по сути – к хищениям электроэнергии. При этом величина потерь электроэнергии и уровень сбора также оказывают существенное влияние на тариф для конечных потребителей электроэнергии, так по итогам 2007 года системные потери электроэнергии составили 2,1 млрд. кВтч или 38,2% от выработки. В итоге энергосистема теряет почти треть выработанной электроэнергии, энергокомпании не имеют достаточно средств на ремонт и содержание сетей и оборудования, а потребители испытывают огромные неудобства от перебоев электроснабжения и веерных отключений электроэнергии.

Тарифы на электрическую и тепловую энергию не менялись с 2002 года. В 2006 году двухставочный тариф на электроэнергию был заменен на единый тариф, который в сущности представлял собой узаконенный средний тариф при среднем потреблении 300 кВтч, а тарифы по другим категориям потребителей (промышленность, бюджетные организации и прочие) вообще не менялись с 20 декабря 2001 года, т.е. более 6 лет. Вместе с тем, за период 2001-2008 гг. произошел значительный рост всех затрат энергетических компаний в связи с общей инфляцией и ростом цен на вспомогательные материалы, ГСМ, запасные части и др. В связи с этим возникла необходимость разработать новую Среднесрочную тарифную политику Кыргызской Республики по электрической и по тепловой энергии на период 2008-2012 годов, с учетом сложившегося положения в энергетике и сегодняшних экономических условий, которая предусматривает поэтапное повышение тарифов до уровня самоокупаемости. Эта тарифная политика была разработана Государственным департаментом по регулированию ТЭК и утверждена Постановлением ПКР № 164 от 23.04.2008г.

Согласно принятой тарифной политике на формирование тарифа оказывает влияние экономический показатель КФД (квазифискальный дефицит), введенный с 2003 года, согласно Меморандуму между Правительством Кыргызской Республики и Международным валютным фондом для оценки ситуации в электроэнергетическом секторе. Использование данной методики

подразумевает *перекладывание сверхнормативных системных потерь электроэнергии, а также дебиторской задолженности на законопослушного плательщика через увеличение тарифа*, покрывающего недостаток финансовых средств, образовавшийся по указанным причинам. В общем виде формула для расчета КФД в денежном выражении выглядит следующим образом:

$$Q = KEL + KTL + KCC^7,$$

где: *KEL* - компонент (составляющая) КФД, связанный со сверхнормативными системными потерями электроэнергии, в денежном выражении;

KTL - компонент (составляющая) КФД, связанный с низкими тарифами на электроэнергию в денежном выражении;

KCC - компонент (составляющая) КФД, связанный с неполным сбором денежных средств наличными за потребленную электроэнергию, в денежном выражении.

Далее, рассчитанный таким методом абсолютный размер КФД в млрд. сомов соотносился с объемом ВВП Кыргызской Республики. При этом обязательством Кыргызской Республики было поэтапное снижение уровня КФД на 1,3% от ВВП ежегодно⁸. Поскольку КФД является результатом взаимодействия трех составляющих - уровня потерь электроэнергии, сбора платежей в денежной форме и уровня тарифов на внутреннем рынке, темпы повышения тарифов на электрическую энергию для потребителей являются только одной из переменных, оказывающих влияние на снижение уровня КФД.

В соответствии с обязательствами по снижению уровня КФД от ВВП, с 1 июля 2008 года тарифы на электроэнергию были повышены. В частности, для населения тариф поднялся с 62 до 70 тыйын за 1 кВтч. Потребление электроэнергии на душу населения в 2007 г. составило 2379 кВтч⁹ и остается фактически на уровне 2005 года (2380 кВтч), что по тарифам 2007 года (62 тыйын за 1 кВтч) равнялось стоимости в 1475 сомов в год, или 122 сом в месяц. При этом у людей, занятых в экономике, расходы на электроэнергию составляют 3,1% от их средней заработной платы (3970,0 сомов/месяц); у людей, занятых в сельской местности – 14% от их среднемесячной зарплаты (1259,1 сомов/месяц); и у пенсионеров – почти пятая часть – 19,4% от среднемесячной пенсии (906,0 сомов/месяц)¹⁰.

При этом необходимо отметить, что при таком уровне доходов населения страны минимальный потребительский бюджет составлял в 2007 году 3083 сомов в месяц. Такая же тенденция сохраняется и в настоящее время. Как видим, пенсионеры и сельские жители живут на доходы ниже минимального потребительского бюджета.

В то же время, действующей методики установления тарифов по методу «затраты плюс» или предельного уровня тарифов не существует: тарифы ориентированы на покрытие себестоимости, в тарифах на электро- и теплоэнергию сохраняется перекрестное субсидирование,

⁷ Среднесрочная тарифная политика Кыргызской Республики на электрическую энергию на 2008-2012 годы, приложение №2. утверждена постановлением ПКР от 23.04.08, №164,

⁸ Там же, п.4 «КФД в электроэнергетике»

⁹ Стратегия развития страны на 2009-2011 годы, утверждена Указом Президента КР, от 15.05.09г.

¹⁰ Данные Национального статистического комитета, «Кыргызстан в цифрах»

<http://www.stat.kg/stat.files/tematika/бедность/Кыргызстанвцифраx/vyb1.pdf>, за 2007 год.

когда завышенные тарифы для промышленных потребителей и юридических лиц используются для перекрестного субсидирования тарифов для домохозяйств, а тарифы на тепловую энергию для населения субсидируются государством от доходов от экспорта электроэнергии.

Однако, такая политика неэффективна, поскольку создает неправильные рыночные сигналы для субъектов рынка, создавая неэффективное распределение ресурсов. Понятно, что промышленные потребители, за счет которых производится субсидирование, устанавливаемое в виде доплаты в тарифе, перекладывают свои издержки на себестоимость производимой ими продукции, что, соответственно, приводит к косвенному воздействию на уровень инфляции. Субсидии от экспорта – величина переменная и зависит от требуемых объемов воды соседним странам. Такие условия создают нестабильность финансовых потоков и создают риски для устойчивой работы энергокомпаний.

5. ФИНАНСОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЭНЕРГОСЕКТОРА

5.1. Значение энергосектора для национальной экономики

Энергосектор в целом оказывает определенное влияние на текущее состояние и перспективы экономического развития республики. На долю электроэнергетики приходится около 5% ВВП и 16% объема промышленного производства, 10% доходов государственного бюджета¹¹ (табл.2,3).

Согласно структуре ВВП по видам экономической деятельности удельный вес производства и распределения электроэнергии, газа и воды имел снижающуюся тенденцию. Так, доля отрасли в целом снизилась в структуре ВВП с 3,6% в 2003 году до 3,1% в 2006 году. Т.е. электроэнергетический сектор в настоящее время не вносит свой вклад в развитие экономики и не является источником роста, и это оказывает влияние на инвестиционный климат в секторе электроэнергетики.

5.2. Финансовое положение сектора.

Финансовое состояние энергетических компаний за последние годы не улучшилось. Так, сбор платежей за потребленную электроэнергию в 2006 году составил 72,3 %, в том числе наличными деньгами.

Дебиторская задолженность за электроэнергию на 01.10.2007 года составила 3341,0 млн. сомов, из них 2421,5 млн. сомов (72%) приходится на население, оставшаяся часть задолженности (28%) – на прочих потребителей¹².

Таблица 2. Удельный вес отраслей в ВВП, проценты [33]

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство и рыбоводство	33,6	29,9	28,5	28,9

¹¹ Стратегия развития страны на 2009-2011 годы, п.6.1.1 - 236.

¹² Стратегия развития страны на 2009-2011 годы, п.6.1.1-238.

Горнодобывающая промышленность	0,5	0,6	0,6	0,5
Обрабатывающая промышленность	13,3	15,3	12,9	11,3
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3,6	3,3	3,9	3,1
Строительство	2,9	2,5	2,7	2,7
Торговля; ремонт автомобилей, бытовых изделий и предметов личного пользования	15,2	16,0	17,8	19,3
Гостиницы и рестораны	1,5	1,6	1,3	1,5
Транспорт и связь	5,4	6,4	6,6	6,2
Финансовая деятельность	1,5	1,9	2,2	0,5
Прочие	22,6	22,6	23,6	25,9
ВВП	100,0	100,0	100,0	100,0

Таблица 3. Удельный вес отраслей, в процентах от общего производства, [4]

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Горнодобывающая промышленность	1,5	2,0	1,9	2,1	2,2
Обрабатывающая промышленность	77,6	79,9	78,3	78,1	77,2
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	20,9	18,1	19,1	19,8	20,6
Всего:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

На 01.07.2007 года задолженность распределкомпаний за покупку электроэнергии составляла 3790,7 млн. сомов, за транспортировку – 2305,9 млн. сомов. Всего 6106,6 млн. сомов. На 01.10.2006 года просроченная задолженность только по иностранным кредитам перед ГФРЭ¹³ у ОАО «ЭС» составила 776 млн. сомов, ОАО «НЭСК» – 1140 млн. сомов. По внутренним налогам задолженность ОАО «ЭС» составила 1073 млн. сомов, АО «НЭСК» – 913 млн. сомов.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что кредиторская задолженность электрораспределительных компаний превышает дебиторскую почти в 2 раза, что прямой путь к банкротству предприятий.

¹³ Государственный фонд развития экономики при Министерстве экономики и финансов Кыргызской Республики.

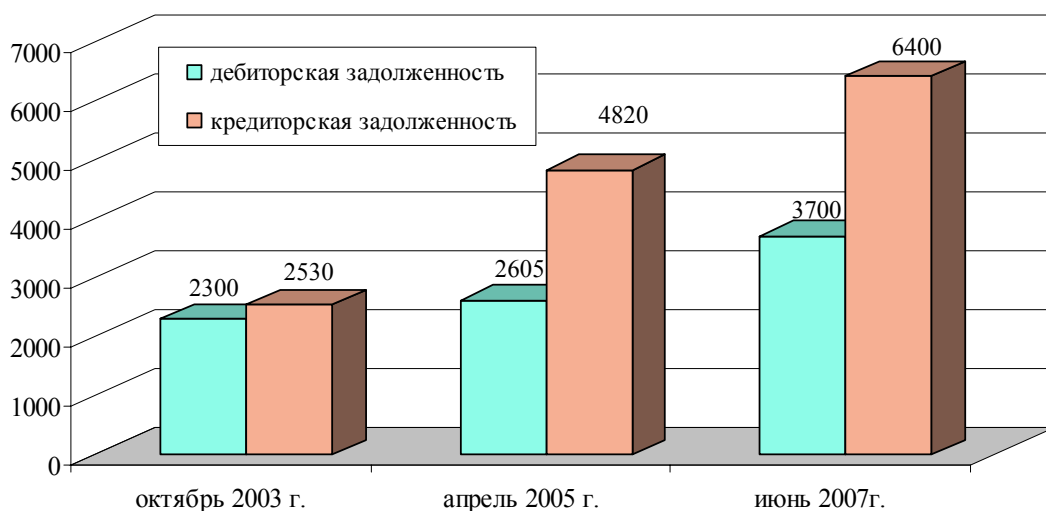


Рисунок 6. Размер дебиторской и кредиторской задолженности электrorаспределительных компаний («Северэлектро», «Востокэлектро», «Ошэлектро», «Джалал-Абадэлектро»)

Дебиторская задолженность энергетических компаний оказывает воздействие на их финансовые отношения с другими хозяйствующими субъектами и выполнение кредитных и налоговых обязательств перед бюджетом, создавая опасную цепочку взаимных неплатежей.

Системные потери электроэнергии в сетях превышают уровень 40%, из которых около 25% составляют коммерческие потери и хищения. И эти потери на протяжении 2002-2007 гг. практически не сокращаются.

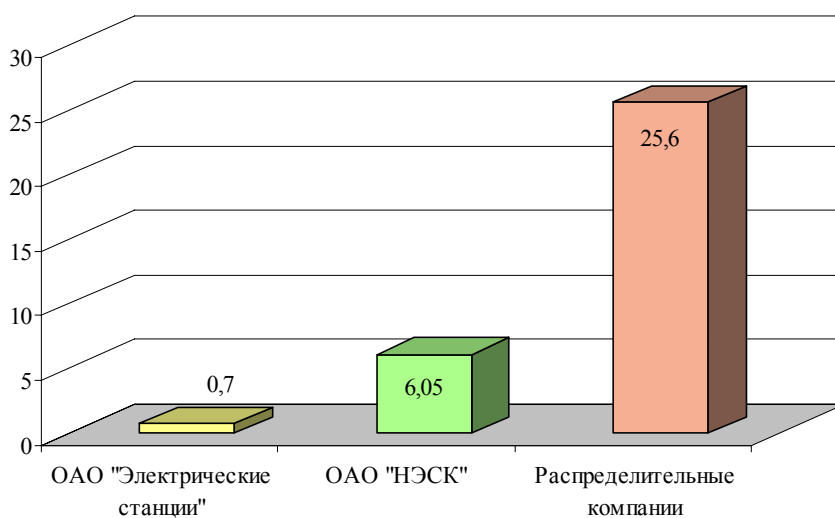


Рисунок 7. Совокупные потери электроэнергии, в процентах от общей выработки

В результате квазифискальный дефицит бюджета в электроэнергетическом секторе на конец 2006 года составил 5,4% от ВВП и оказывает негативное влияние на макроэкономическую стабильность и устойчивость бюджета страны¹⁴. Кроме того, не выполняется главное требование функционирования электроэнергетической отрасли, установленное законом «Об электроэнергетике», – обеспечение надежного, безопасного и бесперебойного снабжения электро-, теплоэнергией и улучшение качества предоставляемых услуг всем потребителям.

5.3. Инвестиции в энергосектор

В целях создания максимально благоприятных условий для привлечения инвестиций в Кыргызской Республике принят Закон Кыргызской Республики «Об инвестициях в Кыргызской Республике».

Этот закон призван обеспечивать для инвесторов гарантии национального режима экономической деятельности, применяемый в отношении юридических и физических лиц Кыргызской Республики. Только на реке Нарын и ее притоках можно построить 22 гидроэлектростанции с ежегодной выработкой электроэнергии более 30 млрд. кВтч. Вместе с тем, если не осуществлять строительство новых электростанций, как показали прошедшие годы, энергосистема Кыргызской Республики имеет тенденцию перерасти в дефицитную и чтобы обеспечивать электроэнергией потребителей, республика будет вынуждена импортировать электроэнергию из соседних государств по ценам, которые значительно превышают национальные тарифы.

В связи с тем, что тарифы на электроэнергию не менялись фактически в течение 6 лет, это снизило инвестиционную привлекательность сектора, (рис.8,9).

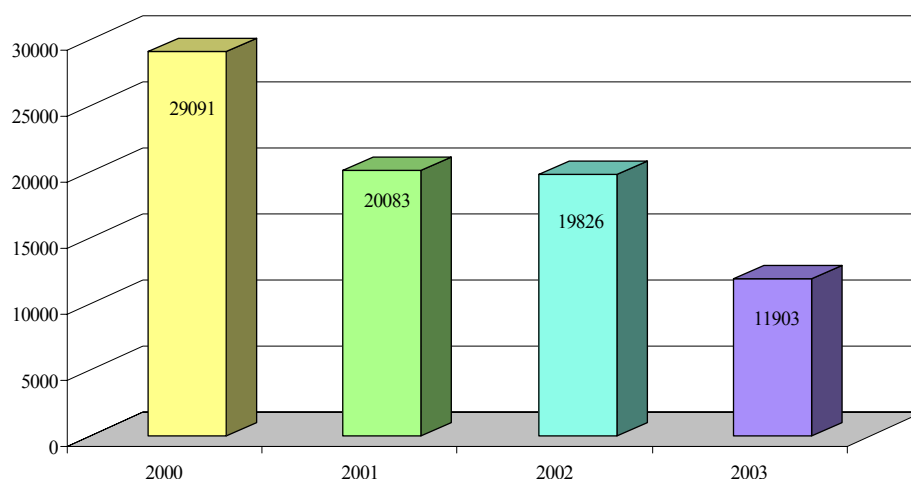


Рисунок 8. Объемы финансирования электроэнергетической отрасли, по программе гос. инвестиции-ПИ (тыс. долларов США)

¹⁴ Стратегия развития страны на 2009-2011 годы, п.6.1.1-237.

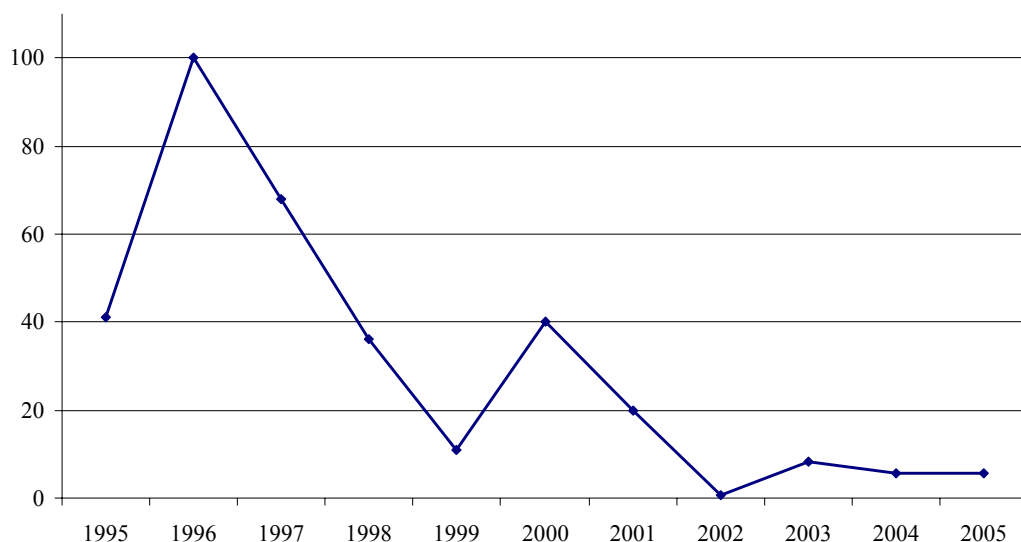


Рисунок 9. Сравнение объемов иностранных инвестиций в энергетику до и после 2002 года

Таблица 4. Основные источники инвестиций в энергосектор Кыргызстана¹⁵

Донор	Объем инвестиций (млн. долл. США)	Период инвестирования	Тип инвестирования	Цель финансирования
Северный Фонд развития	0,360	2000		
Азиатский Банк развития - 1	2,446	2000		
Азиатский Банк развития - 2	0,400	2002		Строительство ЛЭП "Нарын - Торугарт"
	0,500	2003		
Правительство Дании	4,012	2000	заем	
	1,692	2001	заем	
Всемирный Банк	1,596	2000	кредит	
	0,070	2001	кредит	
	0,212	2001	кредит	
	0,071	2001	кредит	
Европейский Банк реконструкции и развития	10,072	2000	заем	Строительство ЛЭП - 220 кВ "Алабель - Семетей"
Кувейтский Фонд развития	1,225	2000	заем	Строительство подстанции 220 кВ "Баткен"
Исламский Банк развития	0,504	2000		Строительство ЛЭП - 220 кВ "Алай - Баткен"
	1,672	2001		

¹⁵ Материалы исследований Государственного департамента по регулированию ТЭК КР, 2006г.

	3,198	2002	
	3,887	2003	

Поскольку сам энергетический сектор является достаточно капиталоемким, соответственно, инвестиционная привлекательность отрасли весьма важна. Общие потребности в инвестициях для развития энергетического сектора в среднесрочный период составляет порядка 2,5 млрд. долларов США. Инвестиционная политика государства направлена на привлечение частного капитала в развитие сектора.

Ввод в работу Камбаратинских ГЭС 1 и 2, общей мощностью 2260 МВт и среднегодовой выработкой электроэнергии более 6 млрд. кВтч, позволит использовать Токтогульский гидроэнергетический узел в энергетическом и в ирригационном режимах. Для продолжения строительства Камбаратинской ГЭС-2 Правительством Кыргызской Республики в бюджетах на 2007-2009 гг. было заложено 3,5 млрд. сомов. Однако существует риск срыва пуска первого агрегата Камбаратинской ГЭС-2 (22 декабря 2009 года) вследствие низких темпов освоения выделенных средств. В то же время, предварительные расчеты показывают, что для реабилитации Бишкекской ТЭЦ-1, производящей более 60% тепловой энергии и обеспечивающих жилой сектор и промышленность Чуйской области, потребуются финансовые средства в объеме около 2-х млрд. сомов, а для модернизации Уч-Курганской ГЭС - 615 млн. сомов.

Для развития национальной системообразующей сети инвестиции составляют около 45,56 млрд. сомов, в том числе:

- Строительство подстанции 500/220 кВ Кемин и воздушной высоковольтной линии электропередач (ВЛ 500 кВ) Север-Юг – 10,25 млрд. сомов;
- Строительство подстанции 500/220 Датка и ВЛ 220 кВ – 2,25 млрд. сомов;
- Строительство ВЛ 500 кВ «Датка –Худжанд» 20 млрд. сомов;
- «Улучшение электроснабжения Баткенской области» – 410 млн. сомов;
- Укрепление и вынос трасс ЛЭП с объемом инвестиций около 300 млн. сомов;
- Техническое переоснащение высоковольтных электрических сетей - 2,1 млрд. сомов;
- Модернизация и техническое переоснащение распределительных сетей - 10,25 млрд. сомов.

Привлечение инвестиций на установки технологий, которые вырабатывают энергию ВИЭ, с последующей продажей в распределительные сети по прибыльной цене может стать привлекательной основой для развития частных производителей энергии. Инвестиции в разработку возобновляемых источников энергии могут гарантировать экономически обоснованное ежегодное производство электричества в 1 107 ГВтч, (табл.5).

Таблица 5. Технически возможный потенциал выработки электричества с помощью ВИЭ, [10]

	Экономический потенциал ВИЭ, ГВтч/год	Мощность установки, МВт	Стоимость установки, млн. евро/МВт	Итого, млн. евро
Ветровые электрические установки	36	9	1,1	9,9
Когенеративные биоэнергетические	195,2	80	0,06	4,8

установки с КПД=0,7				
Малые ГЭС	876	204	≈ 1,8	367,2
Итого	1107,2			381,9

Вместе с тем, следует отметить, что инвестиции в энергосектор в силу убыточности отрасли в настоящее время мало привлекательны для потенциального инвестора. По причине существования определенных рисков в энергетике привлечение инвестиций со стороны стратегических инвесторов также затруднительно.

Из всех инвестиционных средств в сумме 125 млн. долларов только 4% (5,5 млн. долларов) было направлено в распределительные компании. Это привело к критической ситуации: снизилась надежность энергоснабжения, за первое полугодие 2007 года зафиксировано 7812 аварий, что на 34% больше, чем за аналогичный период 2006 года¹⁶.

Анализ показывает, что уровень потребления электроэнергии в промышленности Кыргызской Республики упал более чем на 35% из-за снижения количества действующих промышленных предприятий и уменьшения спроса на работающих предприятиях. В то же время существенное падение спроса было компенсировано увеличением потребления электроэнергии в жилом секторе. По прогнозу спрос на энергию населением и хозяйственными объектами будет устойчиво расти. В настоящее время зимняя нагрузка в 3,2 раза превышает летнюю.

6. РЕФОРМИРОВАНИЕ ЭНЕРГОСЕКТОРА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Программа разгосударствления и приватизации акционерного общества «Кыргызэнерго» разработана в соответствии с требованиями законов Кыргызской Республики "О разгосударствлении и приватизации государственной собственности", "О хозяйственных товариществах и обществах", "Об энергетике", "Об электроэнергетике", Указа Президента КР "О совершенствовании системы управления электроэнергетической отрасли", постановления Правительства КР "О финансовой модели реструктуризации акционерного общества "Кыргызэнерго" (см.прил.2).

Цели и задачи Программы разгосударствления и приватизации акционерного общества «Кыргызэнерго»:

Цели:

- повышение эффективности деятельности предприятий национального электроэнергетического комплекса путем его демонаполизации и создания реальных условий для развития конкурентной среды на отечественном рынке производителей электро- и теплоэнергии;
- обеспечение стабильного функционирования предприятий электроэнергетического комплекса в условиях предельно полного удовлетворения нужд потребителей электро- и теплоэнергии;

¹⁶ Стратегия развития страны на 2009-2011 годы, п.6.1.1.

- привлечение в национальную энергосистему отечественных и иностранных инвестиций;
- создание условий для развития электроэнергетики с максимальным использованием имеющихся потенциальных запасов гидроэнергетических ресурсов;
- определение оптимальной структуры управления АО "Кыргызэнерго" с целью достижения высокой экономической эффективности и организации стратегического планирования и управления производственной деятельностью предприятий национальной энергосистемы;
- определение основных направлений реструктуризации АО "Кыргызэнерго", обеспечивающих его наибольшую инвестиционную привлекательность в целях привлечения максимального объема отечественных и иностранных инвестиций;
- реализация государственной энергетической политики и государственного регулирования тарифов на электро- и теплоэнергию.

Задачи:

- создание нормативно-правовой базы для реструктуризации, модернизации и развития электроэнергетического комплекса;
- оптимальное регулирование процесса разгосударствления и приватизации с сохранением основных технологических связей между предприятиями электроэнергетического комплекса;
- обеспечение эффективной управляемости электроэнергетического комплекса в процессе реализации задач разгосударствления и приватизации;
- выбор оптимального и эффективного метода приватизации на основе финансово-экономической диагностики АО "Кыргызэнерго";
- обеспечение конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках;
- обеспечение возможности финансового оздоровления путем конверсии безнадежной дебиторской задолженности в ценные бумаги дебиторов или ее списание;
- принятие превентивных мер по недопущению возможных негативных социальных, экономических, технологических последствий в результате структурной перестройки предприятий электроэнергетического комплекса, в том числе с использованием вновь разрабатываемого механизма компенсации ущерба, причиненного жителям Кетмен-Тюбинской долины (Токтогульский и Уч-Терекский районы).

За 10 лет (1998-2008 гг.) реформирования и реорганизации электроэнергетической отрасли в Кыргызской Республике поставленные цели практически не были достигнуты. Как отмечено в Стратегии развития страны (2007-2010 гг.), начатая в 2001 году реструктуризация вертикально-интегрированной монопольной энергетической компании на функциональной основе обеспечила определенную либерализацию электроэнергетического сектора и создание более привлекательных условий для притока инвестиций. Функциональная реструктуризация позволила более прозрачно подходить к определению затрат на производство, передачу и распределение энергии и к формированию тарифов на электроэнергию и тепловую энергию. Однако она не обеспечила ожидаемого улучшения экономических показателей энергосистемы, что связано с

незавершенностью реструктуризации и приватизации отрасли, отсутствием необходимых рыночных механизмов и соответствующей законодательной базы.

6.1. Наиболее важные мероприятия в энергосекторе за последние 5 лет (2003-2008 гг.)

Наиболее важные мероприятия в энергосекторе в течение последних пяти лет связаны с продолжением реализации Программы разгосударствления и приватизации акционерного общества "Кыргызэнерго"¹⁷, три первых этапа которой были завершены к 2002 году.

Для дальнейшего реформирования и развитие электроэнергетического сектора Кыргызской Республики в течение последних пяти лет было предпринято следующее:

1. Принято решение о реализации четвертого этапа вышеупомянутой Программы разгосударствления и приватизации акционерного общества «Кыргызэнерго», основные положения которого изложены в Стратегии Развития Страны (2007-2010 гг.).

2. Принят Закон КР «О внесении изменения и дополнений в Закон КР «Об особом статусе каскада Токтогульских гидроэлектростанций и национальной высоковольтной линии электропередач» от 30 июля 2007 года № 100, согласно которому подлежат передаче (продаже) частным компаниям государственные пакеты акций акционерных обществ «Электрические станции» (Бишкекская ТЭЦ, строящиеся Камбаратинские ГЭС 1 и 2).

3. Постановлением Правительства КР «О неотложных мерах по привлечению инвестиций в топливно-энергетический комплекс КР» от 14.03.2008 г. № 84 одобрено предложение о продаже единым пакетом в частную собственность Бишкекской ТЭЦ, ОАО «Бишкектепелосеть» и ОАО «Северэлектро».

4. Принята Национальная энергетическая программа на 2008-2010 гг. и стратегия развития топливно-энергетического комплекса КР до 2025 года.

5. Правительством и Парламентом КР одобрена среднесрочная тарифная политика по электрической и тепловой энергии на 2008-2012 гг.

Основной целью Стратегии Развития Страны (2007-2010 гг.) в энергетической отрасли является достижение финансового оздоровления и создание условий для сбалансированного и комплексного развития энергетического сектора и энергетической безопасности Кыргызской Республики в долгосрочный период до 2025 года. В рамках упомянутой стратегии предстоит решить следующие задачи:

- обеспечение надежной и бесперебойной поставки энергии, прежде всего внутренним потребителям;
- создание институциональной и нормативно-правовой баз, необходимых для завершения начатых в 2001 году реформ;
- передача в концессию или приватизация распределительных электроэнергетических компаний до конца 2007 года;

¹⁷ принятой Постановлением Правительства КР №239 от 23 апреля 1997 г.

- в законодательном порядке, с привлечением независимых аудиторов, определить и оценить активы и стоимость объектов энергетического сектора;
- в законодательном порядке выделить Камбаратинскую ГЭС и ТЭЦ городов Бишкек и Ош из состава ОАО «Электрические станции» со своими активами и предложить стратегическим инвесторам для совместного продолжения строительства и дальнейшей эксплуатации до 2008 года.

Среди политик и мер, изложенных в СРС-1, обращает на себя внимание та, согласно которой необходимо усовершенствовать корпоративное управление субъектами энергетического сектора, усилить коммерческую и финансовую дисциплины в секторе, достичь рентабельности субъектов отрасли параллельно с ростом тарифов посредством повышения уровня собираемости платы за поставленную электроэнергию, привлечь к процессу мониторинга за этими процессами не только независимый профессиональный аудит, но и институты общественной экспертизы.

Во второй половине 2004 года Правительство КР внесло в Парламент предложение о реализации четвертого этапа Программы разгосударствления и приватизации АО «Кыргызэнерго», в соответствии с которым часть объектов ОАО «Электрические станции» - Бишкекская ТЭЦ, строящиеся Камбар-Атинские ГЭС-1 и 2, а также ОАО «Бишкектеплосеть» и электрораспределительные компании («Северэлектро», «Востокэлектро», «Ошэлектро», «Джалал-Абадэлектро») передавались в частную собственность на условиях долгосрочной аренды (концессии) или подлежали продаже.

Дискуссия на эту тему между Правительством и Парламентом продолжалась почти 3 года. Однако после принятия закона «О внесении изменения и дополнений в Закон КР «Об особом статусе каскада Токтогульских гидроэлектростанций и Национальной высоковольтной линии электропередач», началась реализация четвертого этапа разгосударствления и приватизации объектов электроэнергетики, согласно которому подлежат передаче (продаже) частным компаниям государственные пакеты акций акционерных обществ «Электрические станции» (Бишкекская ТЭЦ, строящиеся Камбаратинские ГЭС 1 и 2), «Бишкектеплосеть» и «Северэлектро».

Как уже указывалось в обзоре энергетического сектора Кыргызстана (см. гл. 2.1), общая мощность электростанций составляет 3640 МВт – это 99 % от установленной мощности всех генерирующих источников электрической энергии страны. В то же время высоковольтные электрические сети Кыргызстана (напряжением 110-500 кВ) связывают эти источники (электростанции) между собой и узлами сосредоточенной электрической нагрузки (потребителями), образуя с электрораспределительными сетями единую энергетическую систему государства, которая, в известном смысле, является стержнем, «становым хребтом» государства. Учитывая это обстоятельство, Жогорку Кенеш принял вышеупомянутый закон, согласно которому запрещалось отчуждение в любой форме основных и вспомогательных объектов этой части энергосистемы Кыргызстана, сохраняя в собственности государства общенародное достояние, которое создавалось в течение более 50-ти лет. Однако впоследствии по инициативе представителей бизнеса и государственных чиновников часть объектов (Бишкекская ТЭЦ, Камбар-Атинские ГЭС-1, 2) были выведены из-под действия этого закона.

В это же время (май 2008 года), Правительство и Парламент КР приняли *Национальную энергетическую программу на 2008-2010 гг. и стратегию развития топливно-энергетического комплекса до 2025 года*. Процесс разгосударствления и приватизации энергосектора Кыргызстана

(4-й этап) получил новый импульс, несмотря на то, что цели первых 3-х этапов не были достигнуты, а финансово-экономическое положение в энергетике ухудшилось, надежность и бесперебойность электроснабжения потребителей были утрачены.

Правительством КР разработаны и приняты *Основы среднесрочной тарифной политики по тепловой и электрической энергии на 2008-2012 гг.* В наборе первоочередных мер новой тарифной политики, предусмотрено увеличение платы (поэтапно до 2012 года) за электрическую энергию почти в 2,5 раза и за тепловую энергию почти в 4 раза. Однако пока не будут устранены причины огромных потерь электрической энергии в энергосистеме, превышающие допустимые в 3-4 раза, вследствие чего теряется почти третья часть вырабатываемой в стране электроэнергии, повышение тарифов на электрическую и тепловую энергию будет выполнять функцию покрытия потерянной электроэнергии за счет ее оплаты законопослушными потребителями.

6.2. Наиболее спорные мероприятия в энергосекторе за последние 5 лет

Мероприятия, связанные с реализацией четвертого этапа Программы разгосударствления и приватизации АО «Кыргызэнерго», на фоне отсутствия позитивного результата от реализации ее первых трех этапов, порождают напряженность в обществе. В настоящее время в обществе наиболее остро обсуждаются вопросы продажи объектов энергетики, а также обеспечения потребителей (населения и предприятий) электрической энергией, среди которых можно выделить наиболее актуальные:

1. Продажа в частную собственность Бишкекской ТЭЦ, ОАО «Бишкектеплосеть» и ОАО «Северэлектро»;
2. Оценка имущественного комплекса Бишкекской ТЭЦ, ОАО «Бишкектеплосеть» и ОАО «Северэлектро»;
3. Увеличение тарифов на электрическую и тепловую энергию;
4. Принудительное ограничение электроснабжения потребителей в КР;
5. Эффективность управления энергетическим сектором

Решение о продаже в частную собственность энергокомпаний, имущественный комплекс которых создавался поколениями граждан Республики, вызывает у населения негативную реакцию. При этом резонанс вызвал результат оценки имущественного комплекса вышеупомянутых компаний, первоначальный вариант которого основывался на их остаточной стоимости, составившей всего 84 млн. долл. США. После чего Правительством Кыргызской Республики, с помощью ЗАО «Славянский восток» была произведена переоценка вышеуказанных объектов, результаты которой оказались следующие: ОАО «Северэлектро» - 137 млн. долл., «Бишкектеплосеть» - 48 млн. долл., Бишкекская ТЭЦ – 335 млн. долл.

Однако другие независимые эксперты, в частности Н.Абдышев, эксперт Business АКИpress, называют иные цифры стоимости этих объектов, а именно: ОАО «Северэлектро» - 168 млн. долл.; ОАО «Бишкектеплосеть» - 92 млн. долл.; Бишкекская ТЭЦ - 353 млн. долл. Эти данные превышают предыдущие на \$93 миллиона, то есть почти на 20 процентов.

Значительное увеличение тарифов на электрическую и тепловую энергию (в 2,5 - 4 раза), в условиях отсутствия их аргументированного обоснования вызывает протестные настроения в

обществе, особенно в той его части, которая относится к категории малообеспеченной и социально не защищенной группе населения.

Предусмотренное Программой разгосударствления и приватизации акционерного общества «Кыргызэнерго» строительство Камбар-Атинской ГЭС-2 (мощностью 360 МВт) осуществляется за счет государственных средств Кыргызской Республики с задержкой на 8 лет, строительство же Камбар-Атинской ГЭС-1 (мощность 1900 МВт) еще и не начиналось. Попытки привлечения инвестиций в электроэнергетику для ввода новых мощностей не приносят желаемых результатов, за исключением небольших объемов капиталовложений в рамках программы государственных инвестиций и собственных средств компаний в развитие производственной базы.

В связи с уменьшением стока реки Нарын, наступившего вследствие маловодного периода, а также некачественным управлением водными ресурсами в предыдущие годы (2006-2007 гг.) в 2008 году уменьшилась выработка электрической энергии на каскаде Токтогульских ГЭС, дефицит которой по республике в осенне-зимний период 2008/2009 гг. ожидается в размере 2,6 млрд. кВтч. Система управления электроэнергетикой оказалась не готовой к работе в таких условиях, вследствие чего не были предприняты своевременные меры по импорту электроэнергии и природного газа из сопредельных государств. Поэтому с мая 2008 года в Кыргызской Республике введен режим принудительного ограничения использования электрической энергии для всех потребителей путем отключения систем трехфазного электропотребления, включая электроотопление и электропищеприготовление, а также применения ежедневных «веерных отключений» территорий населенных пунктов на 8-12 часов в сутки. Что касается производственных предприятий, то, по словам Министра экономического развития и торговли КР, уменьшение налоговых платежей в бюджет государства за 2008 год оценивается в размере 600-800 млн. сом, а ВВП сократился почти на 6 %.

Принудительное ограничение электроснабжения потребителей в Кыргызской Республике, осуществленное в нарушение действующего законодательства и собственных обязательств энергокомпаний перед своими партнерами, вызывает справедливое сомнение в способности руководства отрасли и страны эффективно управлять энергетическим сектором государства. Этот момент особенно ярко проявился на фоне естественного уменьшения выработки электрической энергии на гидроэлектростанциях Кыргызстана, когда руководители отрасли и государства не смогли своевременно предпринять необходимых шагов для компенсации грядущего дефицита электрической энергии в стране.

Заявления высших должностных лиц Кыргызстана о том, что государство неэффективный собственник и плохой менеджер, а частный владелец имущества это благодеяние, некорректны по причине того, что в мире есть примеры, которые опровергают эти высказывания. Например, во Франции электроэнергетика полностью принадлежит государству и им управляется. Более того, французская государственная энергетическая компания недавно скупила акции крупнейших двух электроэнергетических компаний Испании, в том числе FENOSA. Кстати FENOSA, в настоящее время, является компанией, которая взяла в концессию большую часть электрических сетей Молдавии. Таким образом, Франция стала собственником электроэнергетики Испании и концессионером в Молдавии. Правительство Норвегии также решило укрепить государственную собственность. *«Главная цель нового положения состоит в том, что гидроресурсы страны должны принадлежать народу и управляться во имя общих интересов. Мы укрепляем государственную и коммунальную собственность и тем самым обеспечиваем бессрочные права*

владельцев ГЭС», – заявил министр нефти и энергетики Одд Рогер Эноксен. Сегодня в государственной собственности Норвегии находится около 40% электростанций, 50% объектов – в собственности муниципалитетов и только 10% – в частном владении. Норвегия занимает первое место в мире по производству электроэнергии на душу населения, производя 120 млрд. кВтч в год, при этом 99% электричества в стране вырабатывается на гидроэлектростанциях¹⁸.

Недостатки управления наличествуют и у частных компаний, например: 3 года назад в США обанкротилась одна из крупнейших энергокомпаний ENRON, оставив ни с чем своих акционеров и потребителей электроэнергии. Также можно привести в качестве примера печальный опыт соседнего Казахстана по продаже некой бельгийской фирме части Южно-Казахстанской энергосистемы. Кстати, по словам главы государственного энергетического холдинга «Барки Точик» Ш.Самиева (Таджикистан), *согласно программе реструктуризации государственных предприятий и субъектов естественных монополий, "Барки Точик" должна быть реструктуризована в течение 2009-2015 гг. Однако этот процесс должен проходить постепенно, чтобы народ действительно почувствовал улучшение от реформы, а не наоборот. В Казахстане и Кыргызстане такие реформы прошли. Отрасли разделили. И ни к чему хорошему это не привело. Посмотрите у соседей-кыргызов 45-50% потери в сетях, в то время как у нас всего около 14%*¹⁹.

Опираясь на вышеизложенное, можно с большой степенью уверенности говорить о том, что в плохих результатах в энергетике Кыргызстана виновато не государство, как субъект управления, а существующая в энергетике система управления. Формирование и функционирование этой системы происходит в закрытом, недоступном для открытого участия в режиме, в условиях ограниченной и недостоверной информированности гражданского общества о происходящих в системе процессах.

¹⁸ www.expert.ru, 31.08.2007 г

¹⁹ <http://win.mail.ru/cgi-bin>

ЧАСТЬ II. ОЦЕНКА И АНАЛИЗ УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИМ СЕКТОРОМ КЫРГЫЗСТАНА

ВВЕДЕНИЕ

Бесперебойное и надежное энергоснабжение является одним из основополагающих компонентов процветающего государства. Решения, принимаемые в области электроснабжения, оказывают фундаментальное влияние на общество и его интересы, поэтому очень важно понимать, как принимаются решения в этой области, и увеличение **эффективности процесса** принятия решений может способствовать улучшению **качества принимаемых решений**.

Политически влиятельные группы, уполномоченные готовить и принимать принципиально важные решения, оказывающие влияние на все общество или его часть, зачастую уделяют мало внимания устойчивому развитию интересов этого общества, в частности во время проведения реформ в конкретных секторах/областях. С целью осуществления политически стабильных реформ необходимо обеспечить уверенность общества в получении необходимых благ и самым наилучшим способом для этого является обеспечение прозрачности процесса принятия решений.

Вторая часть данного документа состоит из трех частей и нацелена на оценку и анализ управление энергетическим сектором Кыргызстана - открытость сектора для общественности, возможность и участие ее в принятии решений. Поскольку наиболее важным мероприятием в энергосекторе явилась реформа реструктуризации и приватизации АО «Кыргызэнерго», и все дальнейшие законопроекты и действия были продолжением реформы, то программа ИУЭ была применена для анализа процесса управления энергосектором в ходе его реформирования.

Методология оценки и анализа управления энергосектором построена на основе Инициативы по Управлению Электроснабжением, которая состоит всего из 68 инструментов для изучения основных моментов управления электроэнергетического сектора.

Первый блок ИУЭ рассматривает **политический процесс** исполнительных органов, который осуществляют управленческие функции в энергетическом секторе. Рассматриваются все участники процесса, имеющие отношение к управлению в секторе энергетики, такие как Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов Кыргызской Республики (МПЭТР), а также оценивается участие международных доноров и организаций гражданского общества.

Второй блок набора инструментов рассматривает **регуляторный процесс**, процесс принятия и осуществления решений регуляторным органом, который определяет регулирующие функции в энергетическом секторе. Индикаторы по регуляторному процессу (РП) исследуют юрисдикцию и полномочия регуляторного органа (Госдепартамент по регулированию ТЭК), и степень их осуществления, также рассматривается степень участия гражданского общества в принятии регуляторных решений.

В обоих процессах оценивается **экологические и социальные аспекты** в процессе принятия решений, потенциал и возможности исполнительного органа, качество освещенности, и оценивается возможность участия общественности в обсуждении решений.

Для Кыргызстана в рамках данного исследования, 14 политических и 17 регулирующих индикаторов были обозначены как «приоритетные», которые должны быть заполнены в обязательном порядке, в качестве пилотного проекта. С целью выделения функций регуляторного органа и обозначения важности функции «независимости», регуляторный процесс рассматривается отдельно от политического процесса, хотя в данный момент политический и регуляторный процессы ведутся государством в лице Правительства и МПЭТР.

Индикаторы представляют исследованию комплекс вопросов, которые позволяют гражданскому обществу оценить управление сектором в отношении ряда показателей (критериев). Набор инструментов позволяет оценивать институциональные возможности и их соответствие требованиям хорошо налаженного процесса. Индикаторы также помогают оценить, насколько прозрачен процесс принятия решений в электроэнергетическом секторе, доступен ли он для общественного участия, отвечает ли общественным интересам и доступен ли механизм внесения изменений и поправок. Понимание цепи принятия решений поможет выявить изначальные причины, влияющие на появление данных проблем.

Исследование по проекту «Инициатива по управлению электроснабжением» указывает на четыре основных элемента хорошего управления: *общественное участие, прозрачность, подотчетность и возможность*, а так же уровень их использования в ходе разработки политики и положений по электроснабжению.

Прозрачность и доступ к информации: Прозрачность это процесс позволяющий выявлять действия и информацию, которую окружающие могут изучить. Атрибутами прозрачности являются всесторонность, своевременность, доступность, усвояемость информации и наличие попыток довести информацию до заинтересованных и нуждающихся групп населения.

Участие: Различный и выразительный вклад общества помогает людям, принимающим решение, рассмотреть различные вопросы, перспективы и возможности при решении конкретной проблемы. Элементами участия являются формальное пространство для участия в различных форумах, использование соответствующих механизмов по привлечению к участию, доступность и открытость подобного процесса, а так же степень принятия во внимание полученной информации/рекомендаций.

Подотчетность и механизм внесения изменения: Доступ к правосудию и возможность изменения решений необходимы для поддержания подотчетности государственных чиновников и лиц в частном и общественном секторах. Подотчетность так же включает в себе ясность ролей различных учреждений в процессе принятия решений; систематический мониторинг деятельности и процессов в секторе; ясность и обоснованность сути основных решений; способность правовой системы защитить общественные интересы.

Возможность: Возможность означает социальную, образовательную, технологическую, правовую и институциональную возможности по применению принципов хорошего управления, а так же возможность гражданского общества участвовать в принятии решений. Данный элемент включает в себя возможность правительства и других учреждений действовать независимо, наличие ресурсов (как человеческих, так и финансовых) для обеспечения доступа, возможность гражданского общества (в частности НПО и СМИ) проводить анализ вопросов и эффективно участвовать в процесс управления.

Индикаторы программы ИУЭ позволяют исследователям воссоздать целостную картину управления энергосектором, определить основные пробелы, и социально-экономический уровень

выявленной проблемы. В табл.6 приведен пример заполненного индикатора ПП10. После заполнения далее по существующим или отсутствующим данным осуществляется оценка по 5 уровням: низкая, низко-средняя, средняя, средне-высокая и высокая. В таблице также указываются источники информации, краткое объяснение, и дополнительная информация.

Таблица 6. Пример заполнения индикатора

ПП10 ГОДОВЫЕ ОТЧЕТЫ МИНИСТЕРСТВА/ ДЕПАРТАМЕНТА ЭНЕРГЕТИКИ		
		Пояснение
Финансовая отчетность	да	Финансовая отчетность предоставляется в соответствии с действующим законодательством, обычная процедура отчетности государственных органов. Эта отчетность составляется по установленным бухгалтерским формам, отражает все сведения о движениях денежных средств, выплате заработной платы и др., может включать сведения о субсидиях и грантах, если они предоставлялись, представляется в Министерство финансов по использованию бюджетных средств в рамках выделенного лимита.
Обзор исполнения	да	Все структурные подразделения Министерства составляют годовые отчеты о деятельности и представляют их министерству. Министерство на основании этих отчетов и отчета о проведенной за год работе формирует и представляет годовой отчет Правительству, для чего в начале следующего года проводится коллегия по результатам года для Правительства КР.
Доступность	нет	Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов КР не опубликовало свой отчет ни на сайте, ни в печатном виде.
Местные языки	нет	На местном языке публикации тоже не осуществляются.
Развернутое пояснение:		
Закрытость информации управляющего и регулирующего органа о своей работе приводит к непониманию проводимой им политики регулирования сектора, и отдельные мероприятия по разъяснению принятых решений не способствуют увеличению прозрачности и подотчетности министерства. Существует законодательство для обеспечения прозрачности деятельности энергокомпаний и государственных учреждений энергосектора, однако оно не имеет результативных механизмов исполнения. Без обозначения конкретных механизмов реализации, а также без предусмотренных законодательством санкций за невыполнение, эти нормы законодательства становятся формальными.		
Оценка	Выберите	
Оценка не применима/Отсутствие оценки		
Министерство/департамент энергетики не готовит годовые отчеты, либо отчеты не отвечают ни одному качественному элементу	Низкая	
Министерство/департамент энергетики подготовило ежегодный отчет, который отвечает одному качественному элементу	Низко-средняя	
Министерство/департамент энергетики подготовило ежегодный отчет, который отвечает двум качественным элементам	Средняя - ✓	
Министерство/департамент энергетики подготовило ежегодный отчет, который отвечает трем качественным элементам	Средне-высокая	
Министерство/департамент энергетики подготовило ежегодный отчет, который отвечает всем четырем качественным элементам	Высокая	

Имя исследователя и название организации:

Общественный фонд «Юнисон»

Источник информации:

Материалы Министерства промышленности, энергетики и топливных ресурсов, Государственного департамента по регулированию ТЭК

Дополнительная информация:

7. Политический процесс в управлении энергосектором

Политический процесс определяет управленческие функции в энергетическом секторе. Для изучения *формирования политики управления и механизма принятия решений* были отобраны 14 индикаторов из набора инструментов проекта «Инициатива по управлению электроснабжением», (см. прил. 5), которые включают 8 индикаторов политического процесса и 6 индикаторов социально-экологического аспекта.

В этих целях рассматриваются все участники процесса, имеющие отношение к управлению в секторе энергетики, как основные государственные институты, ответственные за законодательные и исполнительные функции, так же и международные донорские организации.

7.1. Прозрачность, подотчетность и участие общественности в политических процессах

▪ Механизм принятия решений по политическому процессу

Процесс обсуждения законопроектов, направляемых в Парламент законотворческим органом, регламентируется законом «О регламенте Жогорку Кенеша». В соответствии с этим законом, процедуре голосования за принятие или отклонение конкретного законопроекта предшествует его обсуждение на заседании профильного комитета, а также на заседании партийной фракции.

В регламенте нет конкретных временных ограничений, на обсуждение вопроса в силу дифференциального подхода к поставленным задачам. На заседаниях профильного комитета и партийной фракции кворум определяется «простым большинством», (50% + 1 голос).

В большинстве случаев законопроекты, представленные правительством, вносятся в Парламент за 1-2 месяца до их рассмотрения на пленарном заседании, что дает возможность считать этот срок достаточным для всестороннего изучения законопроекта и принятия по нему аргументированного решения. Фактически процедура принятия решения соблюдается, однако, детальный анализ документов, приложенных к законопроекту (в данном случае справка-обоснование), требующих многочисленных консультаций, или даже экспертного заключения, не был проведен.

Обсуждение законопроекта на заседании партийной фракции происходит обычно более открыто, в том числе с привлечением экспертов. При этом у всех членов фракции имеется возможность задать любой вопрос инициатору законопроекта, а также обсудить полученные ответы. Однако, в отличие от правящей партии, которая имеет в Парламенте Кыргызской Республики абсолютное большинство (79 %), влияние депутатов от других фракций на результат голосования никак не влияет.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики (статья 64), право законодательной инициативы принадлежит 30 тысячам избирателей (народная инициатива), Президенту, депутатам Парламента и Правительству Кыргызской Республики. Следует отметить, что наиболее полное обсуждение в профильном комитете Парламента и партийной фракции происходит тех законопроектов, которые внесены правительством или депутатами от партии, не являющейся правящей. А если законопроект вносится Президентом или депутатами от правящей партии, то он

обычно широко не обсуждается. В соответствии с регламентом Парламента Кыргызской Республики, решение или заключение по обсуждаемому законопроекту оглашается руководителем профильного комитета на пленарном заседании палаты. При этом обсуждение внесенного законопроекта депутатами на пленарном заседании практически не производится.

ПРИМЕР 1: Законопроект «О реструктуризации задолженности основных поставщиков электроэнергии...»

С целью более глубокого анализа, рабочая группа рассмотрела пример принятия законопроекта «О реструктуризации задолженности основных поставщиков электроэнергии по основным долгам, начисленным процентам, пени, финансовым, штрафным санкциям по налоговым, таможенным платежам и кредитам». Этот законопроект важен потому, что он вносит изменения в финансовые отношения между государством и хозяйствующими субъектами, имеющих статус энергетических компаний – ОАО «Электрические станции» и «Национальная электрическая сеть Кыргызстана».

Законопроект был внесен Правительством Кыргызской Республики и в соответствии с законом «О регламенте Жогорку Кенеша» рассмотрен на заседании профильного комитета, а также на заседаниях парламентских фракций. Из трех парламентских фракций две (социал-демократическая и коммунистов) высказались против принятия законопроекта. За принятие законопроекта высказались только депутаты от правящей партии, и он был внесен Правительством Кыргызской Республики 5.11.2008 г. Постановлением №613 и в тот же день принят Парламентом. Вся процедура рассмотрения законопроекта, от его поступления в парламент до принятия по нему решения законодательным органом, заняла 20 дней.

Одной из наиболее важных задач реформирования энергетического сектора Кыргызстана – обеспечение энергетической безопасности и возможности финансового оздоровления, даже спустя 7 лет, не была реализована. Рост дебиторской и кредиторской задолженностей энергетических компаний в течение последних 8 лет, с учетом многочисленных актов списаний в прошлом, вызывает серьезную озабоченность относительно реализаций предусмотренных законодательством обязательств энергетическими компаниями. Законы также должны не препятствовать своевременному выполнению предыдущих межправительственных соглашений в области энергетики.

На пленарном заседании Парламента депутаты от СДПК предложили следующее:

- глубоко изучить проблему образования основного долга и его суммы в ОАО «Электрические станции» и ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана», исследовать все случаи (суммы) произведенных списаний финансовых средств;
- тщательно исследовать причины роста задолженности за последние 2-3 года;
- провести масштабные встречные проверки договоров о поставке электроэнергии, прежде всего крупным потребителям на предмет выявления теневых каналов, наличных расчетов с поставщиками.

После реализации всех этих мер, по мнению депутатов от СДПК, Жогорку Кенеш вправе рассматривать вопрос о списании или реструктуризации задолженности энергокомпаний перед бюджетом. Однако за счет депутатов от правящей партии, составляющих большинство в Парламенте, вышеупомянутый законопроект был принят. Поверхностный характер дискуссий и отсутствие документированного обмена мнениями, в отношении и которых парламентарии могут быть призваны к ответу, означает, что сомнения по поводу данного законодательства остаются неизученными, и предлагаемые решения финансового кризиса в этом секторе являются иллюзорными.

Данный законопроект, как и другие, не выносился на общественное обсуждение. Отдельные представители организаций гражданского общества узнали о нем из неофициальных источников и, естественно, не смогли организовать публичную кампанию по нейтрализации его основных положений. Однако даже в условиях ограниченного времени удалось подготовить для отдельных депутатов Парламента аргументированные замечания к указанному законопроекту, которые были высказаны на пленарном заседании.

Отсутствие надежного обмена мнениями и анализа является отражением слабого освещения реформы в средствах массовой информации. Наиболее распространенными (читаемыми) газетами в Кыргызской Республике являются «Вечерний Бишкек» (недельный тираж 82000 экз.), «Слово Кыргызстана» (недельный тираж 30000 экз.), «Дело №» (недельный тираж 21000 экз.) Однако в этих газетах практически никогда не публикуются материалы (информация), касающиеся обсуждения проводимой политики и реформ в энергетике, не даются альтернативные варианты принимаемых решений. В отношении законопроекта «О реструктуризации задолженности основных поставщиков электроэнергии ...», только информационные агентства «АКИпресс» и «24kg» опубликовали информацию о том, что законопроект был принят, а также заявление парламентской фракции СДПК по этому вопросу.

Основано на исследовании индикаторов ПП 14-18, (см. прил.2).

В настоящее время сделан определенный шаг вперед - при разработке нормативных правовых актов обязательно проведение **Анализа регулятивного воздействия** по установленной методике, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 декабря 2007 года N 603. Согласно этой методике, на этапе разработки нормативного правового акта должна быть сформирована рабочая группа экспертов, состоящая из экономистов, юристов и специалистов в области (сфере) вводимого регулирования, находящихся в штате нормотворческого органа или привлеченных для его разработки, а также представителей бизнес-ассоциаций. На этапе обсуждения проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, а также проекты нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, в обязательном порядке должны быть опубликованы для общественного обсуждения посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа.

▪ **Качество освещения политики и реформ в секторе электроэнергетики**

Существующее законодательство («О гарантиях и свободе доступа к информации») Кыргызской Республики дает общественности право на получение информации. Основная часть законов имеет достаточно широкое толкование, но практически **нет процедур**, регулирующих правоотношения в данной области. Между законодательными нормами принятия решений, и существующими механизмами существует значительная разница, что показано по ПП17 «Информирование общественности об основе политической реформы и ее целях». Отсутствуют процедуры предоставления информации общественности на стадии соглашения о намечаемой деятельности, и это затрудняет реализацию законной возможности участия общественности в принятии решений. На практике обсуждение с общественностью проводится уже после принятого решения.

В то же время, качество информации, которая попадает к пользователю, часто не соответствует запросам, неполна или неточна. Во многих случаях ответ на один и тот же запрос в разные ведомства содержит разные данные. В этом случае межведомственная несогласованность является причиной распространения неточной информации.

Что касается доступа информации и наличие общественно-доступных источников, то следует отметить, что не у всех основных институтов имеются Интернет страницы или ресурсно-информационные центры доступные для общественности. Ни в одном из вышеперечисленных

источников не опубликована информация касательно приватизационного процесса в секторе энергетики. Информация о принятых органами государственной власти решениях по вопросам формирования политики и проводимых реформах в энергетике публикуются в виде коротких сообщений информационных агентств (ИА «24.kg», «АКИпресс», «Кабар»).

Несколько лет назад такие компании, как ОАО «Электрические станции» и ОАО «НЭСК», размещали на своих сайтах информацию, которая в какой-то степени давала представление о работе этих компаний. За последние 3 года информация о деятельности энергокомпаний стала более закрытой. На сайте Минпромэнерго размещена информация о Министерстве, есть страничка о регуляторе, но содержание сайта не отвечает требованиям об информативности, так как не дает представления о решениях, принимающихся в сфере энергетики и затрагивающих общественные интересы.

В средствах массовой информации публикуется в основном мнение одной стороны – государственных структур, подача информации осуществляется, дозировано и строго контролируется. Развернутые статьи и комментарии к принятым решениям публикуются без глубокого анализа состояния энергосектора, а также без предложенных мер по его оздоровлению. Из всех газет Кыргызстана, только одна газета («Дело №») за последние 7 месяцев опубликовала 7 развернутых интервью и статей, в которых дана оценка состояния энергетики Кыргызской Республики, как результата проводимой политики и реформ, в том числе тарифной политики в отношении электрической и тепловой энергии.

Участие СМИ в политических процессах недостаточно сильное, публикации по теме энергосектора и энергоснабжения поверхностны, что показано по индикатору ПП15 «Качество освещения политики и реформ в секторе электроэнергетики в СМИ» (см. прил.5). Если в газетах появляется информация о проводимой политике или реформах в энергетике, то она носит характер уже принятого решения, а не вариантов предлагаемых для обсуждения обществом мер по реформированию сектора. Например, тарифная политика: в упомянутых газетах в период с 29 мая по 4 июня 2008 года появилось по одному сообщению о том, что *Правительство Кыргызстана утвердило постановление о повышении тарифов на электричество и тепловую энергию. Об этом сообщает пресс-служба кабинета министров.* Здесь же приведены ставки тарифов на электрическую и тепловую энергию для разных категорий потребителей. И все это без обоснования и обсуждения. Средства массовой информации не публиковали характер обсуждения вопроса о повышении указанных тарифов на заседании Правительства Кыргызской Республики.

▪ **Подотчетность в политическом процессе**

Финансовая отчетность предоставляется в соответствии с действующим законодательством, обычная процедура отчетности государственных органов. Эта отчетность составляется по установленным бухгалтерским формам, отражает все сведения о движениях денежных средств, выплате заработной платы и др., может включать сведения о субсидиях и грантах, если они предоставлялись, представляется в Министерство финансов по использованию бюджетных средств в рамках выделенного лимита.

Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов каждый год готовит отчет о проделанной работе. Как упоминалось выше, проводится расширенная коллегия с приглашением представителей других министерств и ведомств, депутатов, СМИ, представителей

энергетических компаний. По итогам 2008 года коллегия проводилась с участием Премьер-министра Правительства КР И.Чудиновым, и кроме отчета министерства обсуждались многие вопросы касательно общей ситуации в энергетической отрасли, в частности вопросы прохождения осенне-зимнего периода, маловодья, поиска выходов из ситуации в условиях дефицита мощности. Но, к сожалению, этот отчет, заданные вопросы руководству министерства, ответы Премьер-министра не были размещены на сайте, и не доступны в печатном виде и в СМИ.

▪ **Участие общественности в принятии политических решений**

Законодательство Кыргызской Республики обеспечивает прозрачность деятельности энергокомпаний и государственных учреждений энергосектора, однако оно не имеет результативных механизмов исполнения. Должны быть определены конкретные механизмы, которые позволяют эффективно реализовать активный компонент информирования: размещение информации в Интернет, отчеты энергокомпаний. Прежде всего, участники процесса, конечно должны иметь доступ к информации - конкретной, понятной, полной и своевременной. Простого информирования недостаточно - необходимо **обязательно** учитывать мнения общественности, высказанные в ходе обсуждения.

Без обозначения конкретных механизмов реализации этих прав, а также без предусмотренных законодательством санкций за невыполнение, эти нормы законодательства становятся формальными и не дают гражданскому обществу возможности реализовать действенный контроль за отраслью. Отсутствие четких процедур, позволяющих реализовать право на доступ к информации и право на участие в принятии значимых решений, приводит к тому, что фактически осложняется реализация права потребителей **на доступ** к правосудию.

Не менее важным аспектом обеспечения прозрачности является широкое распространение информации и процедуры доступа к ней. Население и организации зачастую не умеют грамотно составить запрос на информацию, и не знают, кто уполномочен отвечать на интересующие их вопросы. Однако те ОГО, имеющие достаточный потенциал, работают профессионально, анализируют, и дают конструктивные замечания. Многие из активных НПО уже являются лидерами в формировании мнений общества и оказывают активную поддержку усилиям по построению сообществ. Как правило, их члены имеют более высокий уровень образования и при этом прошли подготовку по развитию навыков общения. Они легко понимают комплексные связи, и могут играть активную роль в информационных процессах.

В настоящее время многие ОГО заинтересованы в том, чтобы быть активно вовлеченными в процессы, происходящие в энергетике. Надо отметить, что сегодня гражданское общество в Кыргызстане взаимодействует с государственными органами в таких формах, как информирование, консультации и сотрудничество. Но сложилось это взаимодействие скорее благодаря отдельным инициативам, чем целенаправленным усилиям со стороны государства и напрямую зависит от настойчивости НПО и их умению грамотно использовать действующее законодательство. Возможность установить контакт существует всегда, но они чаще всего строго дозированы со стороны госорганов, и тем более усложнены со стороны энергокомпаний, т.е. как акционерные общества с частной формой собственности, они подотчетны Совету директоров. Есть отделы по работе с потребителями, но они не предполагают тесных контактов с НПО.

Результаты исследования по качественным элементам индикатора ПП18 «Эффективность процесса участия общественности» показали, что участие организаций гражданского общества в обсуждении решений незначительно, в силу того, что решения не выставляются для открытого обсуждения. В тех немногих случаях, когда они становятся достоянием представителей отдельных организаций гражданского общества, изменить ситуацию по принятию подготовленного решения практически невозможно.

ПРИМЕР 2: Участие общественности

Образцом эффективного влияния организаций гражданского общества на решения, принимаемые государственными органами, может стать пример, когда в 2008 году Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов Кыргызской Республики вынесло проект закона «Об энергетике» на обсуждение заинтересованных сторон, в том числе и организаций гражданского общества. В обсуждении данного законопроекта принимали участие шесть неправительственных организаций. Реакция представителей организаций гражданского общества на основные положения предложенного законопроекта была эмоциональной, но и конструктивной. Участниками мероприятия, в основном представителями гражданского общества было высказано более 60 замечаний и предложений к 35 основополагающим статьям законопроекта, состоящего из 106 статей, которые зафиксированы в протоколе (стенограмме). Законопроект был снят с рассмотрения и отправлен в МПЭТР КР для дальнейшей переработки.

Приведенный выше пример публичного обсуждения законопроекта из энергетического сектора с привлечением организаций гражданского общества скорее исключение, чем правило в системе отношений государства и общества. Работа во взаимодействии с уполномоченными государственными органами проводится не системно, что естественно влияет на качество принимаемых документов. Это коснулось, в частности, обсуждения Стратегии развития страны на 2008-2010 гг. (раздел «Энергетика»), принятия Национальной энергетической программы на 2008-2010 годы и Стратегии развития топливно-энергетического комплекса до 2025 года.

Отсутствие **механизма учета альтернативного мнения** при принятии решений, связанных с формированием национальной (страновой) и региональной энергетической политики, а также подготовки соответствующих программ и проектов не позволяет объективно проследить поступления предложений и обеспечить прозрачность.

▪ *Прозрачность участия доноров*

Международные донорские учреждения играют немаловажную роль в электроэнергетическом секторе, так как они могут стимулировать новые политические инициативы и влиять на результаты через свой вклад в процесс знаний. В нашем исследовании влияние доноров на политические процессы посредством предоставления технической помощи на грантовой основе оценивается по индикатору ПП24.

В процессе реформирования энергетического сектора многие донорские агентства оказывали помощь в становлении и развитии энергетического сектора Кыргызстана. Это Всемирный Банк, МФ, ЮСАИД, АБР, KFW, ЕЕБР, ТАСИС, DFID и многие другие.

Координация с донорами и гармонизация внешней помощи осуществляется Советом Координации Работы Доноров и его Секретариатом в Бишкеке. В целях увеличения оказываемой поддержки Стратегии Развития Страны и приведения донорских программ в соответствие с СРС, в Кыргызской Республике была разработана Совместная Стратегия Помощи Стране (ССПС) пятью партнерами (АБР, DFID, Швейцарское Бюро по Сотрудничеству, ООН и Всемирный Банк). ЕК и Германия присоединились к ССПС во второй половине 2007 г. МВФ заявил о намерении присоединиться к процессу разработки ССПС в первой четверти 2009 г. Агентство "USAID" так же выразило интерес к присоединению к ССПС в течение 2009 г.²⁰.

Существующая законодательная база в энергетике, многие внутриведомственные документы, регламентирующие деятельность регулирующего органа были разработаны с помощью проекта «Реформирование энергосектора КР²¹», финансируемом ЮСАИД в 2006 году.

Департамент по международному развитию Великобритании (DFID) также оказывал техническую поддержку через проект «Тарифная политика» (2001-2004 гг.), в рамках помощи Кыргызстану в партнерстве с Минфином, Минсоцтрудом и Государственным Агентством по Энергетике по разработке тарифной политики. Этот проект также отличала прозрачность в работе с заинтересованными лицами, проводились тренинги для журналистов, работающих в сфере энергетики, и это было очень полезно и эффективно для объективной оценки происходящих в секторе изменений.

Команда проекта по Совершенствованию Управления Природными Ресурсами в Центральной Азии (NRMP), осуществляемого ЮСАИД, выполнила огромную работу по распространению результатов работы проекта, очень многие документы рассылались по сети всем организациям, было проведено большое количество семинаров по работе с потребителями, организованы первые общественные слушания, анализ проведенных слушаний с участием руководства регулирующего органа.

Однако указанные проекты работали в Кыргызстане более 5 лет назад. Проекты, реализуемые за последние годы, носят более закрытый характер, а наработки и результаты проведенных анализов в энергосекторе предоставляются в основном Правительству республики и руководству отрасли.

Все данные о донорской деятельности выставляются на сайте (ресурс о деятельности международных организаций в КР - www.donors.kg), где желающие могут ознакомиться с характеристикой проекта, там же указан заявитель технической помощи, получатель и ответственное лицо. Тем не менее, технико-экономическое обоснование или другие документы по проектам технической помощи там не доступны.

Однако, хотя на веб-страницах размещается подробная информация по формам заявки на русском и английском языках, это может быть непреодолимым барьером для организаций гражданского общества, расположенных за пределами столицы. И следует заметить, в стране недостаточно распространены Интернет-ресурсы, и региональные ОГО часто не имеют потенциала и возможности доступа к Интернет ресурсам, а печатная продукция на кыргызском

²⁰ Индикативная программа для Центральной Азии на период 2011-2013 гг. (материалы конференции «Дни диалога ЕС с гражданским обществом», 29-30 апреля 2009г., Бишкек.

²¹ <http://centralasia.usaid.gov/page.php?page=article-23>

языке осуществляется в ограниченном количестве. Таким образом, в условиях Кыргызстана доступность данных о деятельности международных проектов на веб-сайтах весьма относительна.

▪ **Корпоративное управление и отбор поставщиков услуг из частного сектора**

Систематические реформы электроэнергетического сектора, проводимые многими странами по всему миру, включают реструктуризацию энергохолдинга по функциональным признакам (разделение выработки, передачи и распределения). Часто этот процесс сопровождается приватизацией части разукрупненного предприятия, или передачей контроля частному оператору на управление по контракту. При передаче предприятий на управление по контракту огромное значение имеют процессы, посредством которых определяются условия для вовлечения частного сектора. Прозрачность этих процессов является важным средством ограничения вероятности коррупции и подкупа, и обеспечения справедливой цены на активы для общественности (в случае полной приватизации) или отсутствия необходимости платить большие суммы (в случае контракта на управление).

Предлагаемая ИУЭ методика содержит индикатор, отображающий прозрачность отбора поставщиков услуг из частного сектора, ПП26.

В системе распределения электрической энергии в Кыргызстане случались факты привлечения частных предприятий, например, ОАО «Востокэлектро» и «Северэлектро» привлекали частные предприятия для оказания потребителям (предприятиям и населению) услуг электроснабжения. Вышеупомянутым энергокомпаниям определялось передать, в качестве эксперимента, в аренду частным предприятиям не менее трех фидеров (электрических линий) с энергооборудованием различного напряжения. В энергосекторе Кыргызской Республики работает также несколько фирм перепродавцов (посредников) электроэнергии, такие как ОсОО «Абигаль» и ОсОО «Ситихолдинг». Однако, во всех случаях информация об условиях привлечения частных предприятий не распространялась и публично не обсуждалась. На каких условиях частные предприятия привлекаются для выполнения услуг электроснабжения потребителей, как проводится конкурс по их привлечению и оценка его результатов, неизвестно.

Такое же положение существует и с частными компаниями, которые занимаются экспортом электрической энергии из Кыргызстана. Так, например в 2005 году, такой деятельностью занималось 12 зарубежных предприятий из Республики Казахстан²². В нынешнее время эти компании не действуют в связи с сокращением выработки электричества – в 2008 году в Кыргызстане ощущался дефицит электрической энергии в размере более 2,5 миллиардов киловатт часов. В то же время частные компании никак себя не проявили в вопросе восполнения упомянутого дефицита электроэнергии в Кыргызстане путем ее импорта из сопредельных государств (Казахстан, Россия, Узбекистан, Туркмения).

²² Справка Межведомственной комиссии по проведению объективной проверки финансово-экономической деятельности открытого акционерного общества «Электрические станции». Комиссия создана Распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 28.12.2005 г.

7.2. Резюме

Проведенный анализ управления энергетическим сектором Кыргызстана на призме формирования и осуществления политики показал, что оно находится по большинству критериев на низко-среднем уровне оценки, (табл.7).

Таблица 7. Сводная таблица оценки по политическому процессу

Индикатор ИУЭ	Оценка	Фактически	В реальности
ПП10 Годовые отчеты министерства/департаментов энергетики	Средняя	Обязательство по предоставлению информации определено законом.	Отчеты представляются регулярно верхнему уровню государственного управления. Нет подотчетности общественности.
ПП13 Потенциал организаций гражданского общества	Низко-средняя	НПО могут принимать участие в политической жизни. Существуют квалифицированные НПО, способные к анализу, действию, генерированию рекомендаций и готовых к их реализации.	Таких НПО очень мало. Между НПО, активными в секторе энергетики, нет системного взаимодействия. НПО испытывают недостаток информации и знаний.
ПП14 Качество законодательных обсуждений в электроэнергетическом секторе	Низко-средняя	Законодательная процедура (процесс, кворум) соблюдается.	Не определен временной регламент процедуры. Широта обсуждения зависит от авторов законопроекта. Детальный анализ приложенных документов проводится редко.
ПП15 Качество освещения СМИ политики и реформ в энергосекторе	Низкая	Законодательство гарантирует СМИ свободу слова и печати.	Хотя сектор энергетики освещается популярными и читаемыми газетами, эти публикации чаще отражают точку зрения государственных структур, и не имеют альтернативного мнения. Аналитические статьи не публикуются.
ПП17 Информирование общественности об основе политической реформы и ее целях	Низкая	Общественность имеет право на получение информации о политической реформе.	Нет процедур представления информации. Чаще всего, идет обсуждение уже принятого решения. Процесс принятия решений не прозрачен, и нет механизма участия общественности.
ПП26 Прозрачный отбор	Низкая	Случаи привлечения	Процесс привлечения не

поставщиков услуг из частного сектора		поставщиков из частного сектора практикуются.	прозрачен, не известны условия привлечения, а также информация об этом открыто не обсуждается.
---------------------------------------	--	---	--

Сам механизм принятия решений и осуществление политики управления энергосектором является не прозрачным, без вовлечения общественности и широкого освещения. Отсутствуют законодательно закрепленные нормы об участии заинтересованных групп гражданского сектора в управлении электроснабжением. Однако пример, рассмотренный на основании закона «О реструктуризации задолженности поставщиков электроэнергии ...» показал, что НПО имеет необходимый потенциал и знания для подготовки аргументированных предложений и комментариев и может внести конструктивный вклад в формировании сбалансированного решения.

Все энергокомпании, кроме 2 частных компаний ОсОО «Трансэлектро» и ОсОО «Чакан ГЭС» являются акционерными обществами, в которых контрольный пакет акций принадлежит государству. Но как акционерные общества с частной формой собственности, они подотчетны Совету директоров. Есть отделы по работе с потребителями, но они не предполагают тесных контактов с организациями гражданского общества. Нечеткость юрисдикции энергетических компаний и даже самого МПТЭР, который включает в свою структуру ДТЭК (регуляторный орган) порождает множество противоречий и межведомственную несогласованность, усложняя работу исполняющего органа в рамках информирования и вовлечения общественности.

Эффективность работы донорского сообщества в энергосекторе по оказываемой технической помощи оценить весьма сложно, поскольку многие проекты имеют комплексный характер, основная сумма является заемом, или кредитом. Для целостной картины участия доноров в политическом процессе энергосектора Кыргызстана необходимо провести исследование по прозрачности кредитной донорской поддержки.

Проведенный анализ по программе «Инициатива по управлению электроснабжением» показывает, что за последние годы управление сектором стало более закрытым, и освещение информации идет односторонне, без обоснования и анализа принимаемых решений. На фоне того, что основным держателем акций энергетических компаний является государство, секретный характер отчетности основных структур порождает сомнения общественности о недобросовестном управлении сектором и нецелевом распределении финансовых средств.

7.3. Рекомендации по улучшению управления в политическом процессе

Для достижения выше поставленной цели рабочая группа рекомендует пересмотреть процедуры принятия решений и внедрить следующие обязательства для обеспечения лучшего управления энергосектором:

1. Определить **четкость процедур** для реализации права на доступ к информации/документам законодательного и исполнительного органов, формирующих политику электроэнергетики;
2. Разработать четкие процедуры для облегчения реализации права на участие в принятии значимых решений:

- определить процедуры и временные рамки для принятия решений по ПП и РП;

- обеспечить широкое распространение **проектов** законов и решений;
 - проводить открытые слушания,
 - учитывать альтернативные мнения,
 - предоставлять обоснованные отчеты, с учетом альтернативного мнения;
3. Поддерживать **пропорциональное освещение** вопросов управления энергосектором в СМИ включающие альтернативные мнения (свобода слова);
 4. Обеспечить **доступ к годовым и финансовым отчетам** основных институтов, целью повышения прозрачности управления отраслью и снижения коррупционных схем и непрофессионального управления;
 5. Определить **четкость юрисдикции** энергетических компаний, зарегистрированных как «акционерные общества», в отношении параметров конфиденциальности, и права на получение государственных субсидий;
 6. Обеспечить **прозрачность участия донорского сообщества** и консультантов через техническую помощь, путем обязательного опубликования их ТЭО и широкое распространение отчетов подготовленных консультантами.
 7. Обеспечить **прозрачность процедуры отбора поставщиков услуг**, через обеспечение беспрепятственного доступа к тендерным документам, критериям отбора и условиям выполнения.
 8. **Консолидировать усилия** организаций гражданского общества работающих в области энергетики и создать структурную сеть с целью повышения их потенциала и обмена опытом, распространения и обмена информацией, установления и усиление общественного мониторинга на местах;

8. РЕГУЛЯТОРНЫЙ ПРОЦЕСС В УПРАВЛЕНИИ ЭНЕРГОСЕКТОРОМ

Регуляторный процесс является важной составляющей управления энергосектором, он рассматривает взаимодействующие экономические, финансовые, социальные и экологические аспекты. Важнейшая функция регуляторного процесса заключается в том, чтобы сбалансировать интересы основных заинтересованных сторон, таких как инвесторы, производители и потребители и охватывает важные сферы интересов – определение тарифа, выдача лицензий, разрешение споров, привлечение инвестиций.

Для исследования регулирования энергосектором из 32 индикаторов «Инициативы по управлению электроснабжением» были изучены 17 индикаторов, 2 из которых рассматривают потенциал регуляторного органа в социальных и экологических вопросах.

8.1. Автономность регуляторного органа

Основным объектом исследования регуляторного процесса является Государственный департамент по регулированию ТЭК при Министерстве промышленности, энергетики и топливных ресурсов, который выполняет роль регуляторного органа в энергетическом секторе Кыргызстана. Государственный департамент – самостоятельное юридическое лицо, с отдельным расчетным счетом в казначействе, печатью и т.д. Финансирование регулятора осуществляется из государственного бюджета, а не за счет регулируемых предприятий и компаний, как это принято в мировой практике. За время существования независимого Кыргызстана, структура регуляторного органа менялась несколько раз, однако он никогда не обладал статусом независимого органа.

Независимость регуляторного органа Кыргызской Республики были исследованы по индикатору ИУЭ РП1 «Институциональная структура для регуляторных решений» (см. прил.5). Хотя в настоящее время регуляторный орган – Государственный департамент по регулированию топливно-энергетического комплекса - выполняет практически все функции регулятора, он не обладает достаточной независимостью в принятии решений. Госдепартамент является подведомственной структурой МПЭТР, решения принимает коллегиальный орган - Исполнительный Совет. Исполнительный Совет ответственен за эти решения, однако его кадровая политика, утверждаемая законом «Об энергетике», абсолютно отрицает независимость позиции регуляторного органа. Ранее назначение членов Исполнительного Совета по представлению Премьер-министра утверждалось Президентом КР, однако в соответствии с последними изменениями назначение осуществляется Правительством КР. В настоящее время в состав Исполнительного совета входит 3 человека - министр МПЭТР, директор ДРТЭК и заместитель министра экономики и торговли КР.

Таким образом, несмотря на широкий спектр полномочий и четко определенный мандат, Госдепартамент не изолирован от политического и ведомственного вмешательства, на решение департамента может оказываться давление, как со стороны других членов Исполнительного Совета, так и со стороны Правительства.

Улучшение работы энергосектора и минимизация издержек, в том числе связанных с коррупцией, возможны при наличии полноценного и мощного регулятора, адекватного по функциям и полномочиям тем учреждениям, которые работают в развитых странах. Чтобы обладать таким потенциалом, регулирующий орган должен быть независимым от властных

структур и прозрачным в своей деятельности. Причем, регулирующий орган должен осуществлять свою деятельность в соответствии с определенными принципами и методами государственного регулирования.

8.2. Прозрачность, подотчетность и участие общественности в регуляторных процессах

Для эффективного осуществления управления и развития энергетической отрасли должен использоваться механизм вовлечения в процесс обсуждения представителей заинтересованных сторон общества, таких как представители потребителей, местные органы самоуправления и НПО с соответствующими задачами. Отсутствие представителей разных заинтересованных сторон, в том числе представителей гражданского общества может привести к тому, что программы и концепции развития энергетики не будут поддерживаться ни энергетиками, ни обществом. А такого рода поддержка необходима для разработки и успешного осуществления этих программ. Регуляторный процесс, как и политический процесс, должен отвечать принципам хорошего управления: прозрачность, подотчетность, возможность участия гражданского общества в процессе.

а) Механизм принятия решений и подотчетность

Оценка механизма принятия решений регуляторного органа в энергетике Кыргызстана отражена в индикаторах РП15 «Четкость регуляторного порядка и материально-правовая основа решений» и РП 26 «Указы и решения регуляторного органа» (см. прил.5). Оценки по этим индикаторам составили «высокая» и «средняя» соответственно, однако без полного анализа они несут поверхностный характер: процедура многих регуляторных процессов часто бывает формальна, положения прописаны, полномочия распределены, определен порядок действий, и штрафные санкции на бумаге, но это редко бывает осуществимо в реальности.

Регламентирующим документом, определяющим порядок и процедуры при рассмотрении дел об установлении тарифов и выдачи лицензий является закон КР «Об электроэнергетике»²³. Также Госдепартаментом для установления быстрого разрешения конфликтов разработан ряд документов о порядке разрешения споров, Правила пользования электрической и тепловой энергией, инструкция об обслуживании абонентов при обнаружении нарушений и др.

По индикатору РП 26 проведено исследование обоснованности регуляторных решений, которое показало, что для каждого решения сотрудниками Госдепартамента подготавливается обоснование, но оно бывает недоступно для понимания простого гражданина, и не доступно в физическом смысле. Обоснование решений по острым социальным вопросам (например, определение тарифов на электроэнергию) выносятся для общественности, однако до настоящего момента не существует обоснования формирования тарифа, что существенно снижает оценку по подотчетности работы регуляторного органа.

²³ Закон КР «Об электроэнергетике», от 28.10.1997 г.

б) Прозрачность в регуляторном процессе

Степень доступности документов ДРТЭК по программе ИУЭ была оценена с помощью индикатора РП18 с оценкой - средняя. Законодательство Кыргызской Республики достаточно прогрессивно в плане доступности документов, оно дает право на получение любой информации: все документы, находящиеся во владении регулятивного органа по законодательству, а также по положению о регуляторном органе предполагаются доступными для общественности. Но в то же время, Госдепартамент оставляет за собой право признавать документ конфиденциальным, и нет четких процедур для определения конфиденциальности.

Наличие базы документов у регуляторного органа и доступ к ней общественности оценено с помощью индикатора РП19 «Процедура для общественного доступа к документам регулирующего органа», и получил низкую оценку (прил.5). Этот индикатор рассматривает техническую возможность регулятора для обеспечения общественного доступа к информации. В качестве основных правил по доступу к информации были рассмотрены такие качественные элементы, как процедура получения документов, индексированная база данных, доступная стоимость, широкое распространение информации. Госдепартамент по регулированию ТЭК принимает решения в форме *постановлений, приказов и предписаний*, которые сохраняются по принятой в Правительстве индексации, однако поиск в базе данных без реквизитов затруднен. Сотрудники Госдепартамента знакомы с базой данных, но нет системы *общественного* доступа. Процедура по доступу к информации осуществляется в рамках закона «Об информации», но обратная связь не осуществляется, в силу того, что население не знает, какая информация нужна, что нужно сделать, чтобы запросить ее, и не верит в то, что информация доступна. В самом Госдепартаменте система предоставления информации о процедурах доступа также отсутствует, как и списка расчетной стоимости доступных документов.

Оценка прозрачности привлечения консультантов – низкая (см. РП14, прил.5). На сайте Министерства, или в СМИ публикуются данные о найме консультантов, и отчеты, подготовленные международными проектами, работавшими по энергосектору, предоставляются в основном руководству отрасли. Но в СМИ они могут появляться только в виде статей, заметок, или отдельных интервью, и полностью ознакомиться с аналитическими отчетами сложно даже для сотрудников министерства и регулирующего органа. Государственному департаменту по регулированию топливно-энергетического комплекса при МПЭТР для осуществления своих функций предоставлено право привлекать специалистов, экспертов, научные и иные организации к рассмотрению дел по нарушениям законодательства КР, проведению проверок и экспертиз и создавать экспертные группы. Однако, несмотря на наличие таких прав, регуляторный орган не привлекает для рассмотрения актуальных вопросов представителей от организаций гражданского общества, а также не формирует механизм учета и использования альтернативных предложений на стадии обсуждения этих вопросов.

Что касается отчетности регулятора, Госдепартамент по регулированию ТЭК ежегодно готовит годовой отчет по исполнению планов мероприятий за прошедший год. В отчете отражаются все решения, которые принимались Исполнительным советом регуляторного органа по тарифам, как для всех групп потребителей, так и между компаниями, решения по введению платы за мощность, разработанные инструкции, положения и подзаконные акты. Финансовая отчетность предоставляется в соответствии с действующим законодательством, как обычная процедура отчетности государственных органов. Эта отчетность составляется по установленным

бухгалтерским формам, отражает все сведения о движениях денежных средств, выплате заработной платы и др., может включать сведения о субсидиях и грантах, если они предоставлялись. Отражаются также все мероприятия, указанные в планах Министерства, в которых участвовал регулирующий орган как структурное подразделение Министерства. Но эти отчеты предоставляется только вышестоящему органу – Министерству промышленности, энергетики и топливных ресурсов. В средствах массовой информации – газетах, Интернете, публикациях - годовые отчеты по деятельности Госдепартамента по регулированию не размещаются.

Закрытость информации о работе регулирующего органа приводит к недопониманию проводимой им политики регулирования сектора, и отдельные мероприятия по разъяснению принятых тарифных решений не способствуют увеличению прозрачности и подотчетности регулятора. Существует соответствующее законодательство для обеспечения прозрачности деятельности энергокомпаний и государственных учреждений энергосектора, однако оно не имеет результативных механизмов исполнения. Без обозначения конкретных механизмов реализации этих норм, а также без предусмотренных законодательством санкций за их невыполнение, эти нормы законодательства становятся формальными и не дают гражданскому обществу возможности реализовать действенный контроль за отраслью.

в) Участие общественности в регуляторном процессе

Эффективное вовлечение общественности, в сочетании с доступом к документации, на основании которой принимаются решения, должно повышать приемлемость решений Госдепартамента даже в случае их непопулярности. Кроме того, активное привлечение общественности оказывается полезным с позиции защиты регулирующего органа от совершения ошибок, или в иных ситуациях для повышения качества принятия решений регулирующим органом.

Организации гражданского общества для участия в процессе обсуждения, подготовки и принятия решений практически никогда не привлекались, в большинстве случаев все сводилось к тому, что представители организаций гражданского общества и населения приглашались для **ознакомления** с решениями, уже **принятыми** государственными органами. Подготавливаемое решение до принятия не озвучивается, в мировой же практике проект решения выносится на обсуждение за месяц-два до принятия, чем достигается наиболее полный учет мнений.

По методике ИУЭ участие общественности в процессе регулирования оценивается по индикаторам РП20, РП24. В Кыргызстане активно действуют два общественных объединения по защите прав потребителей, ОО «Юстин» и ОО «Вигенс», которые разрешают споры между потребителями и предприятиями, предоставляющими энергетические услуги. В адрес регуляторного органа потребителями и организациями гражданского общества в течение 2007-2008 годов было направлено множество обращений по защите «частных» и «общественных» интересов:

Частные интересы:

- пресечение неправомерных действий представителей электроснабжающих организаций (искажение показаний приборов учета, неправомерное обвинение потребителя в хищении электроэнергии и другие действия);
- оказание содействия потребителю в возмещении ему ущерба причиненного электроснабжающей организацией вследствие нарушения ею режима электроснабжения.

Общественные интересы:

- отмена режима принудительного ограничения электроснабжения потребителей, в том числе путем отсоединения трехфазного ввода и применения «веерных отключений»;
- публичное предъявление потребителям графиков отключений электроэнергии по территориям населенных пунктов и отдельным объектам;
- отмена оплаты за мощность при электроснабжении всех категорий потребителей;
- публичное предъявление обоснования применяемых тарифов на электрическую энергию.

Таким образом, существует не большая правовая основа участия общественности, но достаточная для средне-высокой и высокой оценок по этим индикаторам (РП20, РП24, прил.5). Индикатор РП26 дает более полную картину: в действительности, предложения организаций гражданского общества оказывают незначительное влияние, и регулятор не имеет обязательств предоставлять общественности обоснования принятых решений.

Наиболее острые социальные вопросы – тарифы, принудительное ограничение электроснабжения, рассматривались в суде, но практически не было случаев, когда решение суда принимало сторону потребителя, (см. РП9, прил.5) и многие механизмы общественного участия не работают.

Участие общественности в процессе принятия решений по доступности цен на электроэнергию оценивалось по индикатору **РП29** с оценкой - низкая (прил.5). Цены на электричество имеют важное социальное воздействие. Они определяют, какая часть дохода домашнего хозяйства тратится на электричество, имеют волновой эффект **на всю экономику**, что делает производственные виды деятельности более или менее дорогостоящими, и также приводит к решению о проведении энергосберегающих мер. Уровень электрификации Кыргызстана благодаря СССР достаточно высок, доступ к электричеству имеет более 99% населения, вне зависимости от уровня дохода. В силу социальной значимости и политической чувствительности вопроса, внимание о доступности цен на электричество со стороны государства осуществляется: за счет искусственного удерживания повышения тарифов по политическим соображениям и путем предоставления льгот социально уязвимым слоям населения. Однако, рассмотрение тарифных решений происходит без вовлечения общественности и просвещение групп об увеличении тарифов осуществляется после принятого решения, когда нет возможности повлиять на нее.

8.3 Анализ тарифной политики

Оптимальное соотношение тарифов на энергию и теплоносители к уровню дохода является одним из основных показателей грамотного регулирования энергосектором. Обоснованная тарифная политика, предполагающая доступность электроэнергии для всех слоев населения, и в то же время, обеспечивающая производителям устойчивое существование, привлекает инвестиции в энергетический сектор, и является гарантом для населения.

По предложенной ВИР методике, индикатором **РП28** оценивается тарифная философия. Несмотря на кажущуюся согласность определений: тарифная философия, тарифная стратегия, и тарифная политика, они не всегда отражают одно и то же. В Кыргызской Республике, в настоящее время долгосрочной тарифной философии не существует и специальное понятие «тарифная философия» не фигурирует ни в одном нормативно-правовом акте Кыргызской Республики. Понимание этих терминов в контексте индикаторов прилагается ниже:

Тарифная философия – долгосрочный детальный план действий в области установления тарифов на энергию, обеспечивающий предсказуемость и точность регуляторного процесса, что является очень важным для инвесторов. Это нормативно закреплённые принципы формирования, установления и утверждения тарифов, которые выражены в определенном нормативно-правовом акте, инструкции, положении.

Тарифная стратегия – общий, не детализированный план действий в области установления тарифа, охватывающий длительный период времени, в дальнейшем корректирующийся под изменившиеся условия. Стратегия относится к области практической деятельности и проявляется только в практической деятельности.

Тарифная политика – ряд осуществляемых политических мер в области установлении и формирования тарифа.

В Кыргызстане первым шагом к устойчивому регулированию энергосектора явилось создание документов «Среднесрочная тарифная политика на тепловую энергию на период 2008-2012 гг.», и «Среднесрочная тарифная политика на электрическую энергию на период 2008-2012 гг.». Действующая тарифная политика основывается на следующих базовых принципах:

- Тарифы должны покрывать все затраты энергокомпаний по производству, передаче, распределению и сбыту электрической энергии.
- Тарифы для каждой группы потребителей в перспективе должны отражать все затраты на электроснабжение данной категории потребителей.
- Все субсидии должны быть направлены непосредственно (адресно) потребителям электроэнергии (населению) с низким уровнем дохода через правительственные программы социальной защиты.

Суть новых процедур тарифообразования заключается в установлении более эффективной структуры тарифов и поэтапном приведении их в соответствие с реальными затратами энергокомпаний. Данный уровень тарифов может быть пересмотрен в результате рассмотрения инвестиционных обязательств энергокомпаний, а также других отклонений от расчетных параметров заложенных в тарифной политике. Согласно разработанной среднесрочной тарифной политике на формирование тарифа оказывает влияние квазифискальный дефицит (КФД), но расчет тарифа на основании КФД *не имеет обоснования по себестоимости* электроэнергии, а *зависит только от уровня несобранных средств*, и имеет целью уравнивание поступления средств и потребление электроэнергии (см.п.4.2).

Вопрос формирования тарифной политики в энергетическом секторе экономики Кыргызской Республики, вероятно как наиболее социально острый среди решений, входящих в юрисдикцию регуляторного органа, выносился для публичного обсуждения до принятия решения только единожды. Последующие встречи с общественностью проводятся с целью ознакомления и разъяснения *уже принятых* решений.

ПРИМЕР 3: Общественное участие

В декабре 2004 года Государственное агентство по энергетике при Правительстве Кыргызской Республики вынесло для публичного обсуждения вопрос об увеличении тарифа на электрическую энергию для населения, причем этот случай является исключением в установившейся системе учета мнений. Для глубокого анализа ситуации необходимо учесть эмоционально напряженную атмосферу и аудиторию, большую часть которой составляли представители социально- уязвимых слоев населения. Были представлены также конструктивные предложения, с оценкой воздействия повышения тарифов на энергетический сектор и на экономику страны, также было высказано предложение отменить в то время действующий двух-уровневый тариф. В результате весьма эмоционального обсуждения решения ни об увеличении тарифа, ни об отмене двух-уровневого тарифа не были приняты.

В 2008 году МПЭТР и Госдепартаментом был проведен ряд мероприятий по разъяснению Среднесрочной тарифной политики. Проводились масштабные встречи и круглые столы с участием представителей Парламента КР, Правительства КР, общественными организациями по социальной защите, председателями домовых комитетов, с представителями партий бизнес структур, пенсионеров, профсоюзов. На эти встречи приглашались представители СМИ. В этих встречах участвовали как сотрудники регулирующего органа, так и представители энергетических компаний, осуществляющих энергоснабжение потребителей, представители Минсоцтруда, Минфина, и Социального Фонда. Как результат этих встреч, были разработаны и предложены некоторые меры поддержки уязвимых слоев населения. Однако, критические предложения на саму политику не были приняты во внимание.

В наборе первоочередных мер в новой тарифной политике предусматривается увеличение платы (поэтапно до 2012 года) за электрическую энергию почти в 2,5 раза и за тепловую энергию почти в 4 раза. Но при этом необходимо разработать и законодательно утвердить методику расчета и установления тарифа на электрическую и тепловую энергию, а также природный газ. В то же время потребители имеют право знать, за что они платят, и регулятор обязан предоставлять всеобъемлющее обоснование формирования тарифа.

Одновременно с разработкой тарифной политики совместно с Министерством труда и социального развития и Социальным фондом КР были разработаны меры поддержки малоимущего населения, рассчитаны потребности бюджетных средств для обеспечения компенсаций льготным категориям и пенсионерам. В результате, при повышении тарифов пенсионеры получают надбавку к пенсии в размере разницы в тарифах на электроэнергию, малоимущие жители г. Бишкек- помощь в оплате коммунальных услуг через Центр жилищных субсидий г. Бишкек, граждане, имеющие право на льготы по действующему законодательству, сохраняют льготные скидки при оплате. Однако, влияние увеличения тарифов на удорожание тарифов и услуг не предусматривается.

8.4 Лицензирование

Выдача лицензий на право производства, передачи, распределения и продажи электро-, теплоэнергии и природного газа является одной из основных функций работы регуляторного органа, Государственного департамента по регулированию ТЭК.

Предприятия по производству, передаче, распределению и продаже энергии, - электрические станции, подстанции и линии электропередачи не относятся к стандартным предприятиям, и имеют свои особенности. Лицензированию подлежит только предпринимательская деятельность,

т.е., направленная на получение прибыли. Общие нормы по лицензированию для всех видов лицензионной деятельности прописаны в законе «О лицензировании», более подробно эти нормы расписаны в «Положении об отдельных видах предпринимательской деятельности»²⁴.

Общие элементы процесса лицензирования Государственным департаментом по регулированию ТЭК оцениваются по индикатору РПЗ0 «Лицензирование» (см.прил.5): имеется хорошо определенный порядок рассмотрения сферы применения лицензии, прописаны условия и порядок выдачи лицензий, сроки рассмотрения заявления о выдаче лицензий, основания для отказа, приостановления и отзыва лицензии²⁵. Определен процесс сбора и анализа данных – ежемесячно, ежеквартально Госдепартаментом запрашивается информация от лицензиатов, данные анализируются, и при необходимости осуществляется проверка на местах. Регулятором принят ряд шаблонов для запросов данных для каждого вида лицензируемой деятельности. Эти запросы проясняют, какие данные и документы должны предоставляться Госдепартаменту для целей мониторинга, а также проясняют динамику сбора данных.

Однако существует пробел между правовой основой процесса лицензирования, и его исполнением. В действительности процесс мониторинга за деятельностью лицензиатов в полной мере осуществить затруднительно, поскольку выдаваемые лицензионные документы представляют собой скорее грамоту, чем лицензионное соглашение. Документ не содержит условий лицензионного соглашения и закрепленных оговоренных обязательств лицензиата, выполнение которых можно отслеживать, и регулировать. Законодательством КР также определены меры административного воздействия и штрафные санкции (Закон «О лицензировании, ст.19). За 2008 год Госдепартамент всего два раза применял меры административного воздействия в области лицензирования (см. пример 4) .

ПРИМЕР 4: Применение полномочий

В 2008 году Государственный департамент по регулированию ТЭК применял свои полномочия дважды:

1. случай взыскания штрафа, как меры административного наказания, был адресован компании, занимающейся электроснабжением, которая имея лицензию, не обратилась с заявлением в регулирующий орган о ежегодном рассмотрении тарифа, а продолжала работать по тарифам, установленным год назад;
2. взаимодействие регулятора с регулируемой компанией случилось в конце отопительного сезона, когда теплоснабжающая компания обратилась с запоздалым прошением об установлении тарифа.

Госдепартамент после рассмотрения обстоятельств дела, вынес и направил предписания об устранении нарушений, были составлены протоколы о факте нарушения и решение о наложении штрафов на руководителей компаний в соответствии с административным кодексом.

Необходимо учесть, что эти два случая являются одновременно и случаями применения регуляторным органом своих полномочий, и случаями мониторинга регулятором лицензируемых компаний.

²⁴ Утверждено Постановлением Правительства КР от 31.05.2001г, №260.

²⁵ Закон КР «О лицензировании», утвержден постановлением Жогорку Кенеша, №12, от 03.03.1997.

8.5 Потребительские услуги и право на обжалование

Следующей из основных функций регуляторного органа является установление механизма разбора жалоб клиентов и разрешения споров между потребителями и предприятиями, предоставляющими энергетические услуги, а также между самими предприятиями. Механизм обжалования решений регуляторного органа представлен в индикаторе РП9 (см. прил.5).

Действующим законодательством Кыргызской Республики (Гражданский кодекс, законы «О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республике», «О защите прав потребителей», «Об энергетике») предусмотрена возможность заинтересованной стороне обжаловать решение, принятое органом государственной власти, включая регуляторный орган, в том числе с возмещением причиненного ущерба. Так как закон «Об электроэнергетике» обязывает установить четкий порядок быстрого разрешения конфликтов, возникающих между клиентом, не имеющим выбора, и распределяющими предприятиями, Госдепартаментом разработан ряд документов о порядке разрешения споров, Правила пользования электрической и тепловой энергией, инструкция об обслуживании абонентов при обнаружении нарушений и др.

Виды решений, которые подлежат обжалованию - это те решения, которые принимает Госдепартамент соответственно возложенным на него задачам и наделенным правам. В случае несогласия с решением Госдепартамента субъекты естественных монополий, хозяйствующие субъекты, которые осуществляют деятельность на энергетическом рынке, объединения потребителей и другие заинтересованные лица могут обжаловать их в установленном законодательством порядке.

В то же время заинтересованной стороне достаточно сложно обжаловать решение регуляторного органа, потому что суды в Кыргызской Республике при рассмотрении дел такого рода, не руководствуются нормами действующего законодательства. Законодательство КР предусматривает, что обжаловать решение регуляторного органа может любая заинтересованная сторона, однако сделать это весьма затруднительно, потому что решение Госдепартамента оформляется от имени Исполнительного Совета, который не является юридическим лицом²⁶. Вследствие чего суд отказывается принимать иски от заявителей из-за отсутствия надлежащего ответчика.

Уровень потребительских услуг и качества поставки услуг оценивается как «средне-высокий», (РП32, прил.1). Качество поставляемой потребителю электрической энергии должно соответствовать Межгосударственному стандарту ГОСТ 13109-97 «Нормы качества электрической энергии в системах электроснабжения общего назначения». Это требование отражено в договоре на снабжение электрической энергией бытовых потребителей, утвержденном Государственным агентством по энергетике при Правительстве Кыргызской Республики, а на поставщика электрической энергии возложена обязанность соблюдения вышеуказанного стандарта.

Мониторинг качества предоставления услуг электроснабжения установлен Положением "О порядке учета заявлений о нарушении условий Договора (контракта) при электроснабжении Потребителей электроэнергии и взыскания задолженности за потребленную электроэнергию" (см. прил.2). Государственный контроль и надзор по вопросам соблюдения условий лицензирования,

²⁶ Закон КР «Об энергетике», статья 10.

организации эксплуатации и технического состояния энергетического оборудования, соблюдению норм осуществляется Госэнергоинспекцией²⁷.

Однако показатели качества электрической энергии, поставляемой потребителю, такие как колебания и отклонения напряжения, частота колебаний напряжения могут быть измерены только при наличии специальных приборов и методик проведения соответствующих измерений. У работников линейных служб электrorаспределительных компаний таких приборов и специалистов нет. В то же время режимы электропотребления изменяются во времени и зафиксировать отклонения параметров качества электроэнергии от установленных стандартом, достаточно затруднительно.

Обзоры качества предоставления услуг электроснабжения производятся эпизодически, в основном по жалобам потребителей, органами местного самоуправления, либо организациями, в том числе общественными, по защите прав потребителей. Однако предъявить поставщику электрической энергии доказательства ее несоответствия стандарту очень трудно, что подтверждается заявлениями и обращениями граждан в Госэнергоинспекцию. В то же время регулярные обзоры качества предоставляемых услуг электроснабжения для оценки соответствия стандартам оборудования регуляторным органом не проводятся.

8.6. Резюме по оценке регуляторного процесса

Проведенный анализ процессов регулирования в энергетическом секторе Кыргызстана показал, что по большинству индикаторов ИУЭ оценка - средне-высокая. Эта оценка не отражает сравнительно высокий уровень управления в регуляторном процессе, и несмотря на пилотный характер проведенного исследования, можно определить основные пробелы в управлении энергосектором, которые отражены в табл.8.

Таблица 8. Сводная таблица оценки по регуляторному процессу

Индикатор ИУЭ	Оценка	Фактически	В реальности
РП 9 Механизм обжалования	средне-высокая	Обжаловать решение регулятора может любая заинтересованная сторона.	Решения Государственного департамента оформляются от лица Исполнительного Совета, который не является юридическим лицом (закон «Об энергетике», ст.10), и суд не воспринимает его как ответчика.
РП18 Раскрытие документов, находящихся в	низкая	Процедура по доступу информации осуществляется согласно исполнению закона «Об информации».	Население не знает и не информируется о методах и процедурах получения информации.

²⁷ Согласно «Правилам пользования электрической энергией», утвержденным приказом МПЭТР №55, от 21.06.2007г.

распоряжении регуляторного органа		Документы регулятора находятся в открытом доступе, если они не отмечены как «конфиденциальные».	Нет четких правил определения конфиденциальности документа, т.е. любой запрос может быть отклонен, мотивируясь сохранением конфиденциальности.
РП20 Место для участия общественности в процессе регулирования	высокая	Согласно законодательству, общественность имеет право на участие и привлечение в процессе регулирования.	Нет системы информирования и контактирования общественности с регулятором, общественные слушания часто протекают без участия общественности. И чаще всего, общественность приглашается на ознакомление с уже принятыми решениями.
РП24 вмешательство гражданского общества в регулирующий процесс	средне-высокая	Активно работают организации социального характера, активно защищающих интересы уязвимых слоев населения. Было подано множество точечных исков и дел, по «общественным» и «частным» интересам.	Действующих организаций по защите прав потребителей всего две или три, население не участвует активно в доказательстве своих прав, тем более что добиться перевеса на сторону истца стоит много усилий.
РП 28 Тарифная стратегия	низкая	Тарифная политика существует как принятый среднесрочный документ, учитывающий и экономические и социальные вопросы. Документ доступен для восприятия, объяснены принципы формирования тарифа.	Общественность не участвует в обсуждении тарифов на энергоносители, чаще она привлекается уже на принятые решения. Не существует четкого обоснования тарифа. Система льгот и компенсаций не учитывает удорожание стоимости продуктов и услуг в счет повышения тарифа.
РП 30 Лицензирование	средне-высокая	Согласно закону «О лицензировании» разработаны основные принципы процесса лицензирования. Определены роли лицензиара и лицензиата, сроки и условия мониторинга.	Выдаваемая лицензия не содержит закрепленных обязательств лицензиата, что делает документ больше похожим на патент, чем на лицензию. В 2008 году наблюдалось всего два случая взыскания штрафов с регулируемых компаний, других случаев отзыва или приостановления лицензий нет.
РП 32 Обслуживание потребителей и качество поставки	средне-высокая	Существует стандарт на качество поставляемой энергии (ГОСТ 13109-97), Договор на снабжение электроэнергией	Нет технического оборудования для осуществления мониторинга качества предоставляемой энергии, не производится регулярных обзоров

услуг		бытовых потребителей, Правила пользования энергией... Определен механизм мониторинга качества предоставляемых услуг.	качества энергии. Соответственно нет информации для общественности по соответствию качества, предъявить иск поставщику доказательства несоответствия не представляется легко осуществимым.
-------	--	---	--

Из таблицы видно, что существующая нормативно-правовая база подрывается недостатком механизмов их внедрения, зачастую процедура участия, подотчетности закреплена законодательно, но фактически механизмы не работают. Так же, как в случае с лицензированием, отмечено наличие всех качественных элементов, но в то же время за прошлый год отмечено только два случая наложения штрафов. Необходимо отметить, что эти примеры в настоящем отчете исследованы и как случаи общего практического применения полномочий регуляторного органа. Мониторинг за деятельностью энергокомпаний, осуществляющих деятельность в энергосекторе осложнен отсутствием конкретных условий лицензионного соглашения, закреплённых обязательств лицензиата, а также коррупционными механизмами.

Участие гражданского общества оценено на высоком уровне, поскольку заложена правовая основа, гарантирующая право участия общественности в регуляторном процессе. Кроме того, активно работают несколько организаций гражданского общества, продвигающих общественные интересы. Но в действительности, общественного доступа к процессу принятия решений не существует. Решения принимаются «наверху», и подаются населению как директивы, без реального права на обжалование или обсуждение, несмотря на хорошо определенные и закреплённые механизмы.

Что касается подотчетности, в наборе индикаторов для Кыргызстана отдельного индикатора по исследованию подотчетности регулятора нет, но оценка по этому показателю складывается из многих индикаторов, исследующих основные функции регулятора – тарифная политика, лицензирование, прозрачность документальной базы. Наличие всех требуемых документов, и соответствие их качеству исполнения, доступности языка и прозрачности повысит отчетность регулятора населению, одновременно доверие к энергосектору.

Действия регулятора в мировой практике предсказуемы, основаны на строгих экономических принципах, что в условиях сильной политизации как самого энергосектора, так и населения для нашей страны находится в далекой перспективе. Но следует отметить, что начало к ней уже положено, разработаны краткосрочные тарифные стратегии, в обществе сформировались сильная мотивация и интерес к энергетическому сектору страны, что ожидает предположить включение механизмов прозрачности, подотчетности, и как следствие – улучшит эффективность процесса принятия регуляторных решений, что в свою очередь повысит качество принимаемых решений.

8.7. Рекомендации по улучшению регулирования энергетическим сектором

Учитывая сложившуюся в электроэнергетике Кыргызской Республики ситуацию, связанную с нарушением надежности и бесперебойности энергоснабжения потребителей, включая принудительное ограничение электроснабжения, а также качеством реализуемой электроэнергии и

тарифами на нее, на основании проведенного по ИУЭ, рабочей группой разработаны следующие рекомендации по улучшению регулирования энергосектором:

1. утвердить институт независимости регуляторного органа от властных структур в целях обеспечения качественного исполнения возложенных на него функций;
2. повысить прозрачность документации, находящихся в распоряжении регуляторного органа, путем определения критериев конфиденциальности;
3. разработать процедуры общественного доступа к документам, находящимся в распоряжении регулятора, включая создание индексированной базы данных;
4. разработать процедуры участия общественности в процессе принятия решений путем:
 - определения процедур и временных рамок для принятия регуляторных вопросов,
 - формирования механизма учета альтернативного мнения,
 - представления обоснованных отчетов, включающих полученные предложения альтернативного мнения;
5. разработать методику расчета и установления тарифов на электроэнергию с участием специалистов и экспертов от организаций гражданского общества;
6. разработать шаблоны лицензионных документов для регулируемых компаний, с определением обязательств лицензиата;
7. внести на рассмотрение Верховного Суда КР вопрос о правоприменительной практике при рассмотрении дел по защите прав потребителей на получение электрической энергии;
8. разработать систему мер эффективной защиты социально уязвимых слоев населения, включающие компенсационные выплаты для покрытия издержек, связанных с увеличением стоимости товаров и услуг, вызванных увеличением тарифов на электрическую энергию.
9. повысить прозрачность решения экологических вопросов регуляторным органом путем освещения процессов по оценке воздействия на окружающую среду в СМИ и интернете.

9. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГОСЕКТОРОМ

В программе «Инициатива по управлению электроснабжением» особое внимание уделено вопросам экологии, и социальным вопросам в энергетическом секторе, оказывающим наибольшее влияние на качество жизни, на качество окружающей среды, а также на качество социального обеспечения. В программе всего содержится более 14 индикаторов оценивающих эти аспекты. В данной части документа, нами рассматриваются 8 индикаторов: 4 из них оценивают потенциал и возможности исполнительной власти в рассмотрении экологических и социальных вопросов при принятии решений, 2 индикатора оценивают включение экологических вопросов в политике реформы сектора, 1 критерий рассматривает учет воздействия на окружающую среду и 1 юрисдикцию и полномочия исполнительного органа в предоставлении экологического заключения.

В концепции устойчивого человеческого развития Кыргызской Республики на первом месте стоит решение экологических проблем, на втором месте борьба с бедностью. На самом же деле, чаще всего экономические приоритеты преобладают над экологическими. В конечном итоге все это приводит к возникновению столкновения социальных интересов, выражающееся в борьбе между отдельными группами за доступ к природным ресурсам, а также в противопоставлении позиций по поводу методов их использования.

9.1. Экологические аспекты управления

Отношения в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов регулируются Законом Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» и другими нормативными правовыми актами, которые устанавливают юридическую основу для охраны природы, ее компонентов, являющиеся достоянием Кыргызской Республики, и одними из основных факторов ее устойчивого социального и экономического развития.

Потенциал исполнительных органов власти в оценке экологических вопросов при анализе основных атрибутов этого показателя по ПП8 получил оценку «низко-средняя». Вопросы охраны окружающей среды находятся в юрисдикции других органов, в частности, в компетенции Государственного агентства по лесному хозяйству и охране окружающей среды, однако наблюдается низкое межведомственное сотрудничество между двумя ведомствами. В МПЭТР нет специального органа или назначенного лица, который курирует непосредственно экологические вопросы в энергетическом управлении, так же не рассматривается выделение специальных финансовых средств на повышение возможностей. Если приходится рассматривать вопросы, связанные с охраной окружающей среды по обращениям других министерств и ведомств, то чаще всего свод по этим вопросам осуществляется Государственным агентством по лесному хозяйству и охране окружающей среды, а регулирующий орган предоставляет соответствующую информацию. Доступ к профессиональным знаниям обеспечен только в рамках семинаров, обучающих программ, как правило, организованных международными организациями. Иногда общественные организации приглашают сотрудников регулирующего органа для участия, если вопросы касаются энергетического сектора.

Индикатор ПП 19 рассматривает учет и включение вопросов охраны окружающей среды в действующее законодательство и оценивается на уровне «средне-высокого» показателя. Вопросы охраны окружающей среды включены в политику и законы «Об энергетике» (статьи 14 и 16), «О возобновляемых источниках энергии», «Об электроэнергетике», в рамках реформы энергосектора. Однако, даже при существующих более полутора сотен законов и нормативных актов в Кыргызстане нет четкой концепции об охране окружающей среды, в том числе в энергетике. Вместе с тем, надо отметить слабый потенциал государственных органов и органов местного самоуправления, а также общественных организаций, защищающих интересы окружающей среды в энергетической отрасли; закрытость или ограниченный доступ к информации, особенно на стадии планирования, непрозрачность процесса принятия решений; отсутствие четко обозначенных общих целей и измеряемых индикаторов, существующие конфликты между секторальными интересами и целями.

Оценка индикатора ПП 32, который рассматривает экологические аспекты в Национальной энергетической политике (НЭП) на 2007-2011 гг, показал, что включение экологических вопросов и синхронизация ее реализации с международными обязательствами в рамках ратифицированных КР соглашений хорошо соблюдается. В рамках НЭП предусматривается совершенствование нормативно-правовой базы по защите окружающей среды и разработка механизмов её реализации с учётом международных соглашений, ратифицированных КР, и, в первую очередь, Рамочной конвенции ООН об изменении климата (Нью-Йорк, 1992 г.) и Киотского протокола (Киото, 2001 г.). В рамках НЭП предусматривается разработка и усиление НПА, повышение энергетической эффективности использования всех видов энергии, внедрения передовых энергосберегающих технологий и мероприятий, широкое использование на территории КР экологически чистых ВИЭ, совершенствование технологических процессов и оборудования на действующих энергетических предприятиях, а также на предприятиях угольной и нефтегазовой промышленности с целью сокращения загрязнений и других нарушений состояния окружающей среды. Однако, опять же есть пробелы в учете мнений заинтересованных сторон, нет систематического механизма согласования с общественностью и обратная связь по раскрытию комментариев и вкладов заинтересованных сторон не осуществляется.

Политика и правила по оценке воздействия на окружающую среду оценивается по индикатору ПП 33. Законодательство КР обязывает хозяйствующих субъектов проводить экологическую экспертизу проектов, связанных с природопользованием. Данное обязательство введено в целях предотвращения воздействия возможных негативных последствий реализации планируемой хозяйственной и иной деятельности на здоровье населения и окружающую среду. Предусмотрена также оценка соответствия планируемой деятельности на стадиях, предшествующих принятию решения о реализации требований природоохранного законодательства Кыргызской Республики.

Регулирующий орган в энергетике выдает в соответствии со своими полномочиями лицензии на виды деятельности в энергетической отрасли, в том числе на строительство энергетических объектов. Но, все вопросы касающейся проведения процедуры ОВОС и государственной экологической экспертизы, входят в компетенцию Госагентства по охране окружающей среды и лесного хозяйства в соответствии с Законом Кыргызской Республики от 16 июня 1999 года «Об экологической экспертизе» (с последними изменениями от 26 февраля 2007 года).

В соответствии с нормативными актами Кыргызской Республики об охране природы все владельцы лицензий обязаны нести расходы, связанные с предотвращением или сведением к минимуму загрязнений, возникающих в процессе их деятельности. При решении вопроса о выборе месторасположения для новой электростанции или гидроэлектростанции до выдачи разрешения на проведение строительства, проводится оценка воздействия ее на окружающую среду (ОВОС). Отчеты об этом должны предоставляться общественности, а также должно проводиться изучение общественного мнения в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, но на практике эти нормы закона не работают или работают не в полной мере.

Исходя из конституционных прав граждан, следует отметить, что экологическая экспертиза основывается на принципе презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой деятельности. Это накладывает на заказчика (хозяина намечаемой деятельности) обязанность заранее спрогнозировать воздействие намечаемой деятельности на окружающую среду, обосновать допустимость этого воздействия и предусмотреть необходимые природозащитные действия. Именно на стадии проектной документации заказчик должен доказать экологическую безопасность намечаемой деятельности.

Необходимо отметить, что публикация информации на сайте ведомства, в СМИ о проведении ОВОС не осуществляется. Информация доступна только по официальным запросам от других министерств и ведомств, а также от общественных организаций или физических лиц. Ответ на запрос предоставляется в установленном порядке, в соответствии с регламентом и для общественных организаций и физических лиц составляет 1 месяц. Ранее в Госагентстве по охране окружающей среды существовал архив по выданным разрешениям и проектам, прошедшим государственную экологическую экспертизу. Но со временем этот архив был попросту уничтожен, за неимением места для его хранения.

9.2. Социальные аспекты управления

Что касается социальных вопросов, между Министерством промышленности, энергетики и топливных ресурсов КР и органом, ответственным за обеспечение социальной защиты и Министерством труда и социального развития КР существует четкое разделение полномочий, (см. ПП9, прил.5). Оба Министерства входят в структуру Правительства Кыргызской Республики. Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики осуществляет социальную защиту малоимущей части населения, в том числе в части оплаты за коммунальные услуги, включая услуги энергокомпаний. Министерство энергетики, в свою очередь, определяет политику в энергосекторе, но вопросами социальной защиты занимается в тандеме с Минсоцтрудом и Минфином Госдепартамент по регулированию ТЭК, так как вопросы соцзащиты тесно связаны с тарифообразованием на энергоносители.

Предоставление льгот и компенсация льгот по оплате энергоносителей осуществляются Министерством труда и социального развития Кыргызской Республики, которое рассчитывает бюджет для Министерства финансов на основе данных, представленных Государственным департаментом по регулированию ТЭК. Средства для компенсации предусматриваются Министерством финансов после совместных расчетов с Министерством труда и социального развития и регулирующим органом. Министерство энергетики учитывает вопросы соцзащиты при разработке программ и политик, но непосредственно этими вопросами не занимается. В МПЭТР нет отдела, который бы углубленно занимался этими вопросами, нет и ответственного лица, курирующего данный сегмент, но все данные по вопросам соцзащиты предоставляются

Госдепартаментом в МПЭТР, т.е. Минпромэнерго косвенно отслеживает ситуацию, т.к. министр энергетики является членом Исполнительного Совета (один из комиссионеров).

Хотя рассмотрение социальных вопросов не входит в компетенцию регулирующего органа, при принятии решений по тарифам действующее законодательство обязывает учитывать уровень жизни населения, платежеспособность и другие факторы. Поэтому сотрудники хорошо информированы о вопросах социальной защиты в КР, так как работа по жалобам и обращениям граждан предполагает наличие определенных знаний и компетенции в этом вопросе. В связи с тем, что в структуре тарифов как на электро так и теплоэнергию существует перекрестное субсидирование, зачастую отсутствует адресность предоставления льгот по оплате за энергоносители, то регулирующий орган должен вникать в суть социальных вопросов для адекватного выстраивания тарифной политики. Сотрудники регулирующего органа, занимающиеся также и вопросами социальной защиты в энергосекторе, имеют возможность работать с Министерством труда и социального развития и Социальным Фондом КР в составе совместных рабочих групп, поэтому участвуют в проводимых этими структурами семинарах и обучающих программах.

9.3. Резюме

Анализ управления энергосектором по показателю экологической составляющей показал, что четкая юрисдикция, как разделены полномочия государственных органов, существует, но нет хорошо налаженного процесса межведомственного взаимодействия по обеспечению своевременной, всесторонней и качественной информацией. Из-за социальной напряженности, и ответственности Правительства Кыргызской Республики за решения регуляторного органа, влияющих на социально-экономические условия в стране, и связанностью деятельности регулятора с установлением тарифов, выдачей лицензий, напрямую затрагивающих интересы потребителя – состояние с решением социальных вопросов в регуляторе поставлено лучше, чем при решении экологических.

Анализ показал, что в Кыргызстане вопросы экономической выгоды преобладают над экологической безопасностью, что во многом связано со становлением экономики страны. Глобальные, экономические и социальные результаты экологического воздействия слабо проработаны, что является барьером в приоритетном рассмотрении экологических вопросов. Кыргызстан является стороной многочисленных международных конвенций по охране окружающей среды, а также стороной Аархусской конвенции о доступе к экологической информации. Синергия по выполнению международных обязательств страны отражены в основных документах, как Стратегия Развития Страны, Национальная Энергетическая Программа. Однако практическая реализация этих нормативов имеет большие пробелы.

9.4. Рекомендации по улучшению управления в социально-экологических аспектах

Построение и усиление потенциала исполнительного органа, электрических компаний и регуляторного органа по вопросам экологии и социального обеспечения имеет целью:

1. Обязательное **включение вопросов экологической безопасности и социального обеспечения** населения в рамках проводимых реформ с целью обеспечения дальнейшей устойчивости реформ и лучших результатов.

2. **Усиление межведомственного взаимодействия** между ГАООСиЛХ и МПЭТР (ДРТЭК) по включению и учету экологических вопросов в нормативно-правовые акты и национальные программы в секторе энергетики

3. Обеспечение **соблюдения законодательных норм и процедур проведения ОВОС**, включая широкое информирование общественности о полученных результатах

4. **Четкость полномочий исполнительного органа** в своевременном предоставлении заинтересованным лицам необходимой информации, которая должна иметь доступный формат.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследования, проведенные в рамках пилотного проекта «Инструментарии по Управлению электроснабжением: Формирование диалога по общественным интересам в секторе энергетики в Кыргызстане», были направлены на изучение механизма функционирования системы управления энергетикой в рыночных условиях. Особенность исследований состояла в том, что они проводились в отношении двух взаимосвязанных процессов в системе управления, с учетом социально-экологических аспектов:

- политический процесс (подготовка и принятие управленческих решений);
- регуляторный процесс (исполнение принятых решений).

Анализ указанных процессов в энергосекторе Кыргызстана, осуществлялся с помощью индикаторов, предложенных Программой управления электроснабжением, которые позволили дать оценку системе управления с позиций вовлечения (участия) организаций гражданского общества в процесс управления, прозрачности принимаемых решений, подотчетности обществу государственных органов управления энергетикой по принимаемым решениям (действиям). Такой подход к системе управления для энергосектора Кыргызстана является актуальным, поскольку энергетика занимает в обществе особое место, являясь базой для функционирования и развития других секторов экономики, а также основой систем жизнеобеспечения населения, включая здравоохранение, образование, науку и культуру.

Очевидно, что с изменением системы управления, связанной с реформированием энергосектора, требуются изменения в системе взаимоотношений участников в процессе принятия решений. Подход к системе управления в энергетике со стороны прозрачности и участия ОГО дает возможность сбалансировать интересы сторон, производителей и потребителей электрической энергии, минимизируя возможность возникновения конфликтов в энергосекторе, а, следовательно, избежать социальной напряженности в обществе.

Рабочей группой на основе выполненного исследования по методологии ИУЭ, по выявленным пробелам в области управления энергосектором, разработаны основные рекомендации по улучшению качества механизма принятия решений. Эти рекомендации направлены всем участникам процесса, имеющим отношение к управлению в секторе энергетики, поскольку цель проекта «Инициатива по управлению электроснабжением» - создание диалога, что подразумевает под собой равное участие всех заинтересованных сторон: Правительства в лице

Министерства энергетики и Государственного департамента, как основных игроков в энергосекторе, энергетических компаний, сектора гражданского общества, и доноров. Основные рекомендации можно определить по следующим направлениям:

- **пересмотр нормативной законодательной базы:**

1. Четко определить структуру управления энергетических компаний, зарегистрированных как «акционерные общества», в отношении:

- параметров конфиденциальности
- права на получение государственных субсидий

2. Повысить прозрачность политического и регуляторного процессов:

- определить процедуры и временные рамки для принятия решений по ПП и РП,
- проводить открытые слушания,
- учитывать альтернативные мнения,
- предоставлять обоснованные отчеты, с учетом альтернативного мнения;

3. Усилить межведомственное взаимодействие между ГАООСиЛХ и МПЭТР (ДРТЭК) по включению и учету экологических вопросов в нормативно-правовые акты и национальные программы в секторе энергетики;

- **создать более независимую структуру регуляторного органа:**

4. Придать регуляторному органу статус независимости в целях обеспечения качественного исполнения возложенных на него функций;

5. Разработать методологию расчета и установления тарифов на электроэнергию *с участием* специалистов и экспертов от организаций гражданского общества;

6. Упростить процедуру обжалования нормативных решений, включая признание юридического статуса регуляторного органа;

7. Усовершенствовать лицензионные документы, включив предусмотренные контактом нормы, в целях более эффективного контроля за регулируемыми предприятиями;

8. Разработать процедуры прозрачного отбора частных поставщиков услуг;

9. Публиковать документы и оповещать о процессах, касающихся оценки воздействия на окружающую среду в СМИ и интернете;

- **наладить диалог между заинтересованными сторонами:**

9. Поддерживать пропорциональное освещение вопросов энергосектора, включающее альтернативные мнения, и более широко освещать активность донорского сообщества;

10. Консолидировать усилия ОГО работающих в области энергетики и создать структурную сеть, с целью повышения потенциала ОГО и обмена опытом, распространения и обмена информацией, установления и усиления общественного мониторинга на местах.

Проведенное исследование по энергетическому сектору, основанное на международной методологии оценки *процесса* принятия решений, в Кыргызстане осуществлялось впервые. Анализ

процессов и методов осуществления политики в энергосекторе, проведенный по части индикаторов, выбранных для пилотного проекта оценки управления энергосектором Кыргызстана, частично раскрывает пробелы между существующими методами и методами, которые ведут к рациональному руководству отраслью энергетики. Проведение комплексного исследования, включающего все вопросы по управлению такой специфической отраслью, как энергетика, и применение подобных исследований в дальнейшем поможет отслеживать изменения в системе принятия решений и влияние этих изменений на качество решений и управления энергосектором.

Мы стремимся к созданию конструктивного диалога между всеми заинтересованными сторонами и надеемся, что подготовленный нами документ поможет нам представить полную картину структуры энергосектора и определить существующие пробелы в управлении и барьеры для обеспечения трех факторов, которые рассматривает наше исследование: участие, подотчетность и прозрачность.

Приложение 1. Список сокращений

АБР – Азиатский Банк Развития
АО – Акционерное общество
ВВП – Валовой внутренний продукт
ВИР - Всемирный Институт Ресурсов
ВИЭ – Возобновляемые источники энергии
ВТО – Всемирная торговая организация
Госдепартамент – Государственный Департамент по регулированию топливно-энергетического комплекса
Госстрой – Государственное агентство по делам архитектуры и строительства при Правительстве Кыргызской Республики
ГСМ - Горючие смазочные материалы
ГЭС – Гидроэлектростанция
ЕБРР – Европейский банк реконструкции и развития
ЕС – Европейский Союз
ЖК КР – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики
ИА – Информационное агентство
ИУЭ - Инициатива по управлению электроснабжением
КР – Кыргызская Республика
КФД – Квази-фискальный дефицит
МВФ – Международный валютный фонд
Минсоцтруд – Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики
Минфин – Министерство финансов Кыргызской Республики
МПЭТР, Минпромэнерго – Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов
НДС – Налог на добавленную стоимость
НПО – неправительственные организации
НЭП – Национальная энергетическая программа
НЭСК – Национальная электрическая сеть Кыргызстана
ОАО – Открытое акционерное общество
ОВОС – Оценка воздействия на окружающую среду
ОГО – организации гражданского общества
ООН – Организация Объединенных Наций
ОсОО – Организация с ограниченной ответственностью
ПВЭС – Предприятия высоковольтных электрических сетей
ПКР – Правительство Кыргызской Республики
ПП – политический процесс
ПРООН – Программа развития Организации Объединенных Наций
РП – регуляторный процесс
РЭС – Районная электрическая сеть
СМИ – Средства массовой информации
СНГ – Сообщество Независимых Государств
СДПК – Социал-демократическая партия Кыргызстана
СРС-1 - Стратегия развития страны (на 2007-2010гг.)
СРС-2 – Стратегия развития страны (на 2009-2011гг.)

ТАСИС – Техническая поддержка для Содружества Независимых Государств (TACIS – Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States)
ТПЗ – тариф, покрывающий затраты
ТЭК – топливно-энергетический комплекс
ТЭЦ – теплоэлектроцентраль
УП – Указ Президента
ЮСАИД – Международное агентство развития США (USAID – United States Agency for International Development)
DFID – Департамент по международному развитию Великобритании (Department for International Development)
EGI – Инициатива по управлению электроснабжением (Electricity Governance Initiative)
KfW – Германский Банк Развития (Kreditanstalt für Wiederaufbau – Банк реконструкции)
NRMP – Проект по совершенствованию управления природными ресурсами в Центральной Азии (Natural Resources Management Project)
WRI – Всемирный Институт Ресурсов (World Resources Institute)

Приложение 2. Основные законодательные и правовые акты, касающиеся вопросов управления энергосектором

▪ Закон КР «О гарантиях и свободе доступа к информации»

Законодательство о гарантиях и свободе доступа к информации состоит из Конституции Кыргызской Республики, Закона Кыргызской Республики «О гарантиях и свободе доступа к информации» и других законодательных актов. Этот Закон регулирует отношения, возникающие в процессе реализации права каждого свободно и беспрепятственно искать, получать, исследовать, производить, передавать и распространять информацию и гарантирует право доступа к информации. Особенности, связанные с запросом на получение информации, которая находится в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, регулируются нормами Закона Кыргызской Республики "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

Действие или бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц, ущемляющее право граждан на получение информации, может быть обжаловано по выбору лица, запрашивающего информацию, вышестоящему должностному лицу, Омбудсмену Кыргызской Республики или в суде в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

▪ Закон КР «Об энергетике»

Нормативно-правовая база реформы в электроэнергетике начала создаваться с принятия Закона КР «Об энергетике» от 30 октября 1996 года N 56, в котором впервые определено, что «предприятия топливно-энергетического комплекса могут иметь любую организационно-правовую форму деятельности и виды собственности (государственную, коммунальную и частную)²⁸». Однако закон сохраняет государственное управление в энергетике, которое осуществляется Правительством КР как напрямую, так и посредством делегирования части полномочий другим государственным органам. В настоящее время в Закон «Об энергетике» внесены изменения по определению государственного органа, уполномоченного Правительством КР для осуществления контроля и регулирования отрасли и закреплена норма, согласно которой электроэнергия является товаром особого вида, так как ранее электроэнергия признавалась услугой, что создавало определенные трудности в борьбе с хищениями и сложности с уголовным наказанием за хищения и незаконные подключения.

▪ Закон КР «Об электроэнергетике»

Закон «Об электроэнергетике» от 28 января 1997 года N 8 закрепил рыночные принципы функционирования отрасли путем «создания конкурентной среды и формирования рынка энергии, поощрения развития частного сектора и привлечения инвестиций». В соответствии с положениями этого закона импортом, экспортом и продажей электроэнергии могут заниматься любые

²⁸ Закон КР «Об энергетике», статья 5.

государственные, частные юридические и физические лица, но для этого необходимо получить лицензию у регулирующего органа.

В законе установлены права и обязанности национальной передающей сети и распределительных компаний. Одним из краеугольных положений в законе является то, что национальная сеть электропередач не вправе ограничивать доступ к своим сетям, так как она осуществляет транзит электроэнергии.

Закон также закрепил права и обязанности потребителей и схемы их договорных отношений с поставщиками. Важным моментом принятия закона стало то, что в нем закрепили не только административную, но и уголовную ответственность за хищение электро- и теплоэнергии и другие действия, связанные с противоправным использованием электроэнергии. Однако, это положение до сих пор не нашло широкого применения на практике.

- **Закон КР «Об особом статусе каскада Токтогульских гидроэлектростанций и национальной высоковольтной линии электропередач»**

Закон КР «Об особом статусе каскада Токтогульских гидроэлектростанций и национальной высоковольтной линии электропередач» от 21 января 2002 года N 7 определяет особый статус акционерных обществ, образованных на базе каскада Токтогульских гидроэлектростанций (ОАО «Электрические станции») и высоковольтных линий передач (ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана»).

В соответствии с этим законом доля акций государства в этих компаниях в размере 93,72% не может быть «продана, заложена, обменена в счет погашения внешнего долга Кыргызской Республики, передана в доверительное управление кому бы то ни было, а также выпуск новых акций не может осуществляться без согласия обеих палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Следует отметить, что при противоречии с законодательством КР об акционерных обществах положения этого закона имеют преимущественную силу.

- **Закон КР «О возобновляемых источниках энергии»**

Закон подписан 13.01.2009 г. президентом Кыргызской Республики. Данный закон устанавливает правовые, организационные, экономические и финансовые основы, механизмы регулирования отношений государства, производителей, поставщиков и потребителей возобновляемых источников энергии, оборудования для производства и установок для использования ВИЭ.

Целью закона являются развитие и использование ВИЭ, усовершенствование энергетической структуры, диверсификация энергоресурсов, улучшение социального положения населения, обеспечение энергетической безопасности, охрана окружающей среды и устойчивое развитие экономики.

Надо отметить, что в законе предусмотрены принципиально важные для развития ВИЭ положения, в частности освобождение от таможенных пошлин установок и оборудования для производства ВИЭ, а также то, что тарифы на энергию от ВИЭ должны обеспечивать окупаемость затрат и возмещение вложенных инвестиций в срок не превышающий 8 лет.

Однако для практической реализации закона необходимо разработать под законные акты и предусмотреть механизм реализации конкретных шагов, в том числе закрепить тарифы и преференции для разных производителей «зеленого» электричества с учетом рентабельности и экологической пользы.

▪ **Указ Президента КР от 27 апреля 2006 года N 188²⁹**

Все энергокомпании являются акционерными обществами с принадлежащими государству основными долями³⁰ акций, их деятельность регулируется Законом КР «Об акционерных обществах»³¹ от 27 марта 2003 года N 64. Основным акционером энергокомпаний является государственное учреждение – Фонд по управлению государственным имуществом (ФГИ), в силу владения контрольным пакетом его голос является решающим в принятии любых решений, рассматриваемых на общем собрании акционеров. Поэтому государство может контролировать всю работу энергокомпаний, включая кадровые решения.

Вместе с тем, в соответствии с Законом «Об акционерных обществах» акционерам и членам Совета Директоров запрещается³² вмешиваться в текущее управление обществом, поскольку это прерогатива исполнительных органов компаний в лице их правлений и генеральных директоров.

Ряд других законов также касается вопросов защиты конкуренции в секторе энергетики, например Закон «О защите прав потребителей» от 10 декабря 1997 г., Закон «О рекламе» от 24 декабря 1998 г. или Закон «О коммерческой тайне» от 30 марта 1998 г.

Наименование документа		Утвержден	
1.	Стратегия развития страны на 2009—2011 годы (взамен «Стратегии развития страны на 2007-2010 годы», утв. 16.05.07, УП КР №249)	Указом Президента КР №183	15.05.2009
2.	Национальная энергетическая программа КР на 2008-2010 годы и стратегия развития ТЭК до 2025 года (взамен «Энергетической программы КР до 2005 года», утв. 16.07.01, ПКР №343)	Одобрена постановлением ЖК КР №346-IV	24.04.2008
Энергетика			
3.	Закон об энергетике	Подписан Президентом КР, №56	30.10.1996
4.	Закон о внесении изменений и дополнений в Закон КР «Об энергетике»	Подписан Президентом КР, №93	26.05.2008
5.	Закон об электроэнергетике	Подписан Президентом КР, №8	23.01.1997
6.	Закон об энергосбережении	Подписан Президентом КР, №88	07.07.1998
7.	Закон о внесении изменений и дополнений в Закон КР «Об энергетике»	Подписан Президентом КР, №93	24.12.2008

²⁹ Указ Президента КР от 27 апреля 2006 года УП №188 «О некоторых вопросах совершенствования системы управления акционерных обществ с государственным пакетом акций и государственных предприятий»

³⁰ в размере 93,72 %

³¹ При этом особенности правового положения АО «ЭС» и АО «НЭСК» определяются также законодательством об особом статусе этих предприятий. Особенности правоотношений распределительных компаний, связанных с их передачей в концессию, определяются концессионным договором, утверждаемым ЖК КР.

³² статья 65, пункт 2

	энергосбережении»	№269	
8.	Правила пользования электрической энергией	приказом МПЭТР №55	21.06.2007
9.	Закон о возобновляемых источниках энергии	Подписан Президентом КР, №283	31.12.2008
10.	Об установке солнечных систем в жилых массивах застроек	Постановление мэрии г. Бишкек, №283	22.05.1998
11.	ГОСТ 13109-97 «Нормы качества электрической энергии в системах электроснабжения общего назначения»		
Управление и регулирование энергосектором			
12.	Закон о лицензировании	Подписан Президентом КР, №12	3.03.1997
13.	Закон о внесении изменений и дополнений в Закон КР «О лицензировании»	Подписан Президентом КР, №53	24.04.1998
14.	Положение о лицензировании отдельных видов предпринимательской деятельности	Постановлением ПКР №260	31.05.2001
15.	Положение о межведомственной комиссии Кыргызской Республики по вопросам установления рыночной стоимости энергетических компаний и создания инвестиционной привлекательности в энергетическом секторе	Постановлением ПКР №499	08.09.2008
16.	Правила рынка электроэнергии	Постановлением ПКР №187	06.04.2000
17.	Закон о регламенте Жогорку Кенеша	Подписан Президентом КР, №3	03.01.2005
18.	Закон о внесении изменений и дополнений в Закон КР «О регламенте Жогорку Кенеша»	Подписан Президентом КР, №137	27.04.2009
19.	Закон о внесении изменений и дополнений в Закон КР «О регламенте Жогорку Кенеша»	Подписан Президентом КР, №169	26.05.2009
20.	Методика анализа регулятивного воздействия (АРВ) нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства	Постановлением ПКР №603	20.12.2007
21.	Закон об инвестициях в КР	Подписан Президентом КР, №66	27.03.2003
22.	Закон о внесении изменений в Закон «Об инвестициях в КР»	Подписан Президентом КР, №141	30.04.2009
23.	Среднесрочная тарифная политика КР на электрическую энергию на период 2008-2012 годы	Постановлением ПКР №164	23.04.2008
24.	Среднесрочная тарифная политика КР на тепловую энергию на период 2008-2012 годы	Постановлением ПКР №165	23.04.2008
Экологические и социальные аспекты в энергосекторе			
25.	Закон «Об экологической экспертизе»	Подписан Президентом КР, №54	16.06.1999
26.	Закон о внесении изменений в Закон «Об экологической экспертизе»	Подписан Президентом КР, №102	11.06.2003
27.	Закон о защите прав потребителей	Подписан Президентом КР, №90	10.12.1997
28.	Закон о внесении изменений в Закон «О защите прав потребителей»	Подписан Президентом КР, №158	18.07.2008

29.	Кодекс об административной ответственности	Подписан Президентом КР, №114	04.08.1998
30.	Закон об охране окружающей среды	Подписан Президентом КР, №53	16.06.1999
31.	Закон КР о внесении изменения и дополнения в закон КР "Об охране окружающей среды"	Подписан Президентом КР, №131	27.04.2009
32.	Закон о внесении изменений в Закон «Об экологической экспертизе»	Подписан Президентом КР, №102	11.06.2003
33.	Положение о разрешительных документах, выдаваемых государственными органами субъектам предпринимательства	Постановлением ПКР №386	30.07.2001
34.	Правила предоставления коммунальных услуг населению КР	Постановлением ПКР №783	11.12.2001
35.	Об утверждении положения о порядке определения цен (тарифов) на товары (работы, услуги) хозяйствующих субъектов, регулируемых государством	Постановлением ПКР №445	17.07.2003
36.	О порядке учета заявлений о нарушении условий Договора (контракта) при электроснабжении потребителей электроэнергии и взыскания задолженности за потребленную электроэнергию	Постановлением ИС ГАЭ №2-п	19.01.2005
37.	Положение о порядке предоставления льгот по электрической энергии отдельным категориям граждан	Приказом МТСЗ КР №216	12.10.2006
38.	Порядок выплаты денежных компенсаций на оплату жилищно-коммунальных услуг и энергоносителей	Приказом МТСЗ КР №216	12.10.2006
39.	О предоставлении социальных льгот в КР	Постановлением ПКР №605	23.08.2006
40.	Концепция экологической безопасности Кыргызской Республики	Указом Президента №506	23.11.2007
Реформирование энергосектора			
41.	О программе разгосударствления и приватизации Кыргызской государственно-акционерной холдинговой компании "Кыргызэнергохолдинг"	Постановлением ПКР, №239	23.04.1997
42.	Об утверждении устава акционерного общества "Кыргызэнерго"	Постановлением ПКР, №317	31.05.1997
43.	О финансовой модели реструктуризации АО "Кыргызэнерго"	Постановлением ПКР №212	22.04.1998
44.	Программа разгосударствления и приватизации АО "Кыргызэнерго"	Постановлением ПКР №333	05.06.1998
45.	О реструктуризации АО "Кыргызэнерго"	Постановлением ПКР №38	21.01.2000
46.	Закон об особом статусе каскада Токтогульских гидроэлектростанций и национальной высоковольтной линии электропередач	Подписан Президентом КР, №7	21.01.2002
47.	Закон о внесении изменений и дополнений в Закон "Об особом статусе каскада ..." и Закон КР "О строительстве и эксплуатации Камбаратинских ГЭС-1,2"	Подписан Президентом КР, №100	30.07.2007
48.	Закон о строительстве и эксплуатации Камбаратинских ГЭС-1,2	Подписан Президентом КР, №120	31.07.2007

49.	Программа приватизации государственного имущества в КР на 2008-2012 годы	Постановлением ПКР, №518	17.09.2008
50.	О реструктуризации задолженности основных поставщиков электроэнергии по основным долгам, начисленным процентам, пени, финансовым, штрафным санкциям по налоговым, таможенным платежам и кредитам	Подписан Президентом, №281	31.12.2008

Приложение 3. Библиографический список

1. Топливо-энергетический баланс Кыргызской Республики, 1990-2004гг.
2. А.Тюменбаев, Доклад об энергетическом состоянии, 2002г.
3. Повестка дня на XXI век для Кыргызской Республики. План действий до 2010 года, Бишкек, 2002 г.
4. Национальный статистический комитет, Кыргызстан в цифрах, 2008.
5. Национальная Энергетическая программа Кыргызской Республики на период 2003-2005г.
6. Международное энергетическое агентство, Профиль по стране: Кыргызстан, 2002г.
7. Кыргызское Государственное агентство по энергетике, Анализ деятельности энергокомпаний по итогам работы 2004 года.
8. Охрана окружающей среды в Кыргызской Республике. Сборник статистики, Бишкек, 2002г.
9. ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана», 70 лет энергосистеме Кыргызстана, Бишкек, 2004г.
10. А.Хаджииванов, П.Любомир, Н.Абдырасулова, Рекомендации по развитию рыночных отношений в сфере возобновляемых источников энергии в Кыргызской Республике, Бишкек, 2006г.
11. Реформа электроэнергетики Кыргызстана: оценка ситуации, направления и условия успешного развития: Аналитическая записка /К.Измайлов, Р.Каратаева, У.Матеев и др. – Бишкек, Фонд «Сорос-Кыргызстан», 2007г.
12. Альтернативная энергетика и проблемы энергобезопасности /Под общ. ред. И.А.Аккозиева. – Бишкек, КРСУ, 2008г.
13. Анализ отношений донорских организаций и НПО в Кыргызской Республике и его влияние на развитие гражданского общества, проведен офисом Фонда Евразия Центральной Азии, Бишкек
14. Грозит ли Бишкеку ледниковый период? (что мы получили от международных проектов по реабилитации теплоэлектростанций) / Под ред. Н.А.Абловой, Бюро по правам человека и соблюдению законности, Бишкек, 2008г.
15. Информационные приоритеты и потребности гражданского общества и лиц, принимающих решения в области охраны окружающей среды и политики устойчивого развития: отчет по результатам исследования / Под общ. ред. В.В.Гребнева, Бишкек, 2006г.
16. Ограничение потребления электроэнергии: отношение населения и влияние на качество жизни: отчет о результатах исследования, ЮСАИД, 2009 г.
17. Выступление за круглым столом по обсуждению Национальной энергетической стратегии Кыргызской Республики, 3.10.2005 года, Н.Л.Кравцов, ОО «ЮСТИН»

18. Инструментарий программы управления электроснабжением: Определение эффективной практики и развитие подотчетности в электроэнергетическом секторе, Ш.Диксит, Н.К.Дубаш, К.Маурер, С.Находа, 2007г.

19. Electricity Sector Governance in India: an analysis of Institutions and Practise, by Centre for Policy Research, Citizen Consumer and Civic Action Group, Center for Environmental Concerns, Praja. February, 2006

20. Governing the Power Sector: An assessment of electricity Governance in Thailand, by Health System Research Institute, Palang Thai, Thailand Environment Institute, King Prajadhipok's Institute, Federations of Consumer Organizations, 2006

Интернет – ресурсы:

21. Государственный Интернет-портал - www.gov.kg
22. Государственный Интернет – портал www.government.gov.kg;
23. Официальный сайт Президента Кыргызской Республики – www.president.kg
24. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики - www.kenesh.kg
25. Энергетический обзор Кыргызской Республики: www.fe.doe.gov
26. Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов – www.mpe.gov.kg
27. Министерство экономического развития и торговли Кыргызской Республики – www.mert.kg
28. Министерство финансов Кыргызской Республики- www.minfin.kg
29. Министерство юстиции Кыргызской Республики - www.minjust.gov.kg
30. Государственный комитет КР по управлению государственным имуществом (Госкомимущество) – www.spf.gov.kg
31. Государственное агентство по антимонопольной политике и развитию конкуренции при ПКР – www.antimonopolia.kg
32. Агентство КР по делам государственной службы – www.csa.gov.kg
33. Национальный статистический комитет КР www.stat.kg
34. Бишкекский единый информационный центр - www.e-bishkek.kg
35. Бишкекский городской Кенеш депутатов - www.gorkenesh.kg
36. Общественный информационный центр при управлении делами Президента Кыргызской Республики - www.govservices.kg
37. Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству - www.nature.kg
38. Окружающая среда и устойчивое развитие в Центральной Азии - www.caresd.net
39. Проект по Кыргызской тарифной политике, партнерство DFID и IPA, www.kyrgyztariff.org
40. Экологический информационный сервис, Кыргызстан - www.ekois.net
41. Общественный фонд содействия развитию правовой инфраструктуры и юридического образования КР – www.law.kg

Приложение 4. Заполненные индикаторы

Политический процесс (оглавление)					
<i>№</i>	<i>наименование</i>	<i>элементы качества</i>	<i>показатель</i>	<i>оценка</i>	<i>стр.</i>
ПП 8	Потенциал исполнительных органов власти в оценке экологических вопросов	Выделенные финансовые ресурсы:	нет	низко-средняя	76.
		Доступ к профессиональным знаниям:	нет		
		Назначенное лицо:	нет		
		Улучшение знаний по экологическим вопросам:	да		
ПП 9	Потенциал исполнительных органов власти в оценке социальных вопросов	Выделенные финансовые ресурсы	нет	средняя	77.
		Доступ к знаниям	да		
		Назначенное лицо	нет		
		Повышение знаний по социальным вопросам	да		
ПП 10	Годовые отчеты министерства/департаментов в энергетике	Финансовая отчетность	да	средняя	78.
		Обзор исполнения	да		
		Доступность	нет		
		Местные языки	нет		
ПП 13	Потенциал организаций гражданского общества	Технико-экономический аналитический потенциал	да	низко-средняя	80.
		Активное участие и стратегический потенциал	нет		
		Анализ CSO экологических и социальных последствий	нет		
		Поддержка слабых групп и местных общественных звеньев	нет		
		Текущая способность к обучению	да		
		Установление контактов	нет		
		Большие возможности	нет		
ПП 14	Качество законодательных обсуждений законов в электроэнергетическом секторе	Продолжительность дискуссии	нет	низко-средняя	82.
		Посещаемость участников	да		
		Состав ораторов	нет		
		Наличие копий	нет		
ПП 15	Качество освещения СМИ политики и реформ в секторе энергии	Объем освещения	нет	низкая	83.
		Качество освещения	нет		
		Пропорциональность освещения	нет		

ПП 17	Информирование общественности об основе политической реформы и ее целях	Широкое наличие документации	нет	низкая	84.
		Легкость доступа	нет		
		Своевременность наличия	нет		
		Доступность для заинтересованных сторон	нет		
ПП 18	Эффективность процесса с участием общественности	Количество участия	нет	низкая	85.
		Ширина участия	нет		
		Итоги участия общественности	нет		
		Ответ на участие общественности	нет		
ПП 19	Учет экологических вопросов в законах и политике реформы сектора	Рассмотрены в основополагающих документах:	да	средне-высокая	86.
		Включено в политику и законы в рамках реформы:	да		
		Смягчение прямого воздействия энергосектора:	да		
		Глобальные и экономические результаты экологического воздействия:	нет		
ПП 24	Прозрачность участия доноров посредством технической помощи	Прозрачность подробных данных о технической помощи:	да	низкая	87.
		Прозрачность результатов:	нет		
		Широкое распространение мероприятий:	нет		
ПП 26	Прозрачный отбор поставщиков услуг из частного сектора	Прозрачность в запросе предложений	нет	низкая	88.
		Информация, предоставляемая участникам торга, общественно открыта	нет		
		Прозрачность в критерии выбора и процессе	нет		
		Обоснование принятого решения	нет		
ПП 29	Четкие полномочия и юрисдикция в предоставлении экологического заключения по проектам электроэнергетического сектора	Положения, касающиеся полномочий и юрисдикции	да	средняя	89.
		Ясность в том, как делится власть	да		
		Своевременное раскрытие утверждений	нет		
		Всестороннее раскрытие	нет		
		Легкость доступа	нет		
		Доступный формат	нет		
ПП 32	Включение экологических	Экологические вопросы учтены:	да	средняя	90.

	вопросов в национальный план сектора электроэнергетики	Всесторонний учет воздействия:	нет		
		Многосторонние механизмы общественного участия:	нет		
		Систематические усилия для получения вклада от заинтересованных сторон:	нет		
		Раскрытые комментарии:	да		
		Объяснение внедрения вклада в решение	нет		
ПП 33	Широта охвата законов, политики и правил по оценке воздействия на окружающую среду	Требования к ОВОС	да	средняя	91.
		Инструкции по социальному воздействию:	нет		
		Инструкции к стратегической оценке:	да		
		Проведенная стратегическая оценка:	нет		

Регуляторный процесс (оглавление)					
№	наименование	элементы качества	показатель	оценка	стр.
РП1	Институциональная структура для регуляторных решений	Через исполнительные процессы принятия решений		средняя	82.
		Через исполнительные процессы в пределах министерства	да		
		Независимый регуляторный орган			
РП 2	Полномочия регулирующего органа	Информация и доказательство	да	средне-высокая	83.
		Расследование:	да		
		Осуществление подчинения:	да		
		Штрафы за нарушение распоряжения:	да		
		Осуществление полномочия	нет		
РП 3	Юрисдикция регуляторного органа	Не применимо		средне-высокая	84.
		Функции регулятора не четко определены			
		Функции регулятора определены, но не возложены 2 важные функции			
		Функции регулятора определены, но не возложена 1 важная функции	да		
		Возложены все важные функции			
РП 9	Механизм обжалования	Любая затронутая сторона может обжаловать решение	да	средне-высокая	85.

		Обжалование может быть подано на процессуальных основаниях	да		
		Обжалование может быть подано на материально-правовых основаниях	да		
		Механизм обжалования влияет на решения, по крайней мере, в одном случае	нет		
РП 12	Потенциал регуляторного органа в оценке экологических вопросов	Выделенные финансовые ресурсы	нет	низкая	86.
		Доступ к профессиональным знаниям	нет		
		Назначенное лицо	нет		
		Улучшение знаний по экологическим вопросам	нет		
РП 13	Потенциал регуляторного органа в оценке социальных вопросов	Выделенные финансовые ресурсы	нет	средне-высокая	87.
		Доступ к профессиональным знаниям	да		
		Назначенное лицо	да		
		Улучшение знаний по социальным вопросам	да		
РП 14	Информация об использовании услуг консультантов доступна общественности	Подробная информация по контрактам на консультационные услуги доступна общественности	нет	низкая	88.
		Отчеты и рекомендации консультантов доступны общественности	нет		
РП 15	Четкость регуляторного порядка и материально-правовая основа решений	Процессуальная достоверность	да	высокая	89.
		Четкость материально-правовой основы решений	да		
РП 18	Раскрытие документов, находящихся в распоряжении регулирующего органа	Все документы считаются конфиденциальными		средняя	90.
		Все документы конфиденциальны, но регулятор имеет власть отметить статус конфиденциальности			
		Нет ясных критериев определения конфиденциальности			

		Все документы считаются общественными, но нет условий определения конфиденциальности	да		
		Все документы считаются доступными			
РП 19	Процедура для общественного доступа к документам регулирующего органа	Хорошо проиндексированная база данных документов	нет	низкая	91.
		Простая, хорошо определенная процедура для инспектирования/получения документов	нет		
		Разумная стоимость	нет		
		Широкое распространение информации	нет		
РП 20	Место для участия общественности в процессе регулирования	Регулирующие слушания не открыты для общественности		высокая	92.
		Регулирующие слушания не открыты для общественности согласно законодательству			
		Законодательство не определяет доступ к слушаниям			
		Все слушания открыты согласно законодательству, но общественность не имеет доступа			
		Все слушания открыты для общественного доступа	да		
РП 24	Вмешательство гражданского общества в регулирующий процесс	Не зарегистрировано дел со стороны ОГО или населения		средне-высокая	93.
		Зарегистрировано 1 заявлено, по частным интересам			
		Зарегистрированы 1-3 дела, по общественным интересам			
		Зарегистрированы более 3 дел по общественным интересам	да		
		Зарегистрированы более 3 дел по общественным интересам более чем 2 ОГО			
РП 26	Приказы и решения регуляторного органа	Законодательно не закреплено		средняя	94.
		Законодательно закреплено, но приказы регулятора не имеют достаточного обоснования	да		
		Законодательство закреплено, и приказы обоснованы			

РП 28	Тарифная стратегия	Детальный анализ	нет	низкая	95.
		Смягчение неблагоприятного воздействия	нет		
		Легкость восприятия	нет		
		Недавние тарифы отражают стратегию/принципы	нет		
РП 29	Участие в процессе решений, связанных с доступностью цен на электричество	Внимание вопросу доступности в тарифных принципах /доктрине	нет	низкая	96.
		Участие общественности в пересмотрах	нет		
		Просвещение групп с низким уровнем дохода	нет		
РП 30	Лицензирование	Хорошо определенный порядок рассмотрения сферы применения лицензии	да	средне-высокая	97.
		Хорошо определенные критерии для рассмотрения сферы применения лицензии	да		
		Четкость основания для изменения / отмены / приостановки действия лицензии	да		
		Разрешение споров	да		
		Соответствие и мониторинг выполнения	нет		
РП 32	Обслуживание потребителей и качество оказания услуг	Стандарты потребительских услуг и качества поставки	да	средне-высокая	98.
		Стандарты поставок обязательные	да		
		Мониторинг выполнения	да		
		Обзор соответствия	нет		
		Информация / результаты по обзору соответствия доступны обществ	нет		
		Жалобы потребителей	да		