

Абдырасулова Н.А.
Кравцов Н.Л.
Сулайманова Д.К.



УПРАВЛЕНИЕ СЕКТОРОМ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ И ОБЗОР ИЗМЕНЕНИЙ С 2009 ГОДА

Краткая версия



ИПТЭК



Бишкек 2016

**УПРАВЛЕНИЕ СЕКТОРОМ
ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ В КЫРГЫЗСТАНЕ:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ
АНАЛИЗ И ОБЗОР ИЗМЕНЕНИЙ С 2009 ГОДА¹**

Н.Абдырасулова², Н.Кравцов и Д.Сулайманова.

¹ Краткая версия

² со-председатель НС ИПТЭК, директор ОФ «Юнисон»

Предисловие, методология, введение

1. Предисловие. Настоящий документ основывается на повторном исследовании, проведенном рабочей группой экспертов гражданского общества Кыргызстана по методологии, предложенной Программой «Инициатива по управлению электроснабжением, ИУЭ (EGI)», которая была разработана с участием Всемирного института ресурсов (Вашингтон, США) и Прайяс Энерджи Групп (Пуна, Индия). 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. В 2009 году методология была впервые применена в странах бывшего Советского Союза – Таджикистане и Кыргызстане.

Первая публикация, подготовленная по методологии программы ИУЭ, «Управление сектором электроэнергетики в Кыргызстане: институциональный и практический анализ», опубликованная в 2009 году, обусловила во

многом изменение подхода оценки правильности или ошибочности решений в энергетике, практиковавшем длительное время, и направила дискуссию на лучшее понимание **влияния процесса на результат решения**. Выводы и рекомендации этого документа легли в основу обращения 18 организаций гражданского общества ко Временному Правительству Кыргызской Республики после революции 2010 года о восстановлении доверия населения к руководству энергетической отрасли.

2. Методология исследования. Основным фокусом методологии являются прозрачность, подотчетность, участие гражданского общества и потенциал для принятия решений, вопросы по которым структурированы в набор из 68 индикаторов/вопросов. По уровням принятия решений в секторе индикаторы разделены на **политический процесс и регулирующий процесс**, со специальным фокусом на социальные вопросы и вопросы окружающей среды. Методология также рассматривает ключевые моменты исследования процессов управления энергосектором, такие как

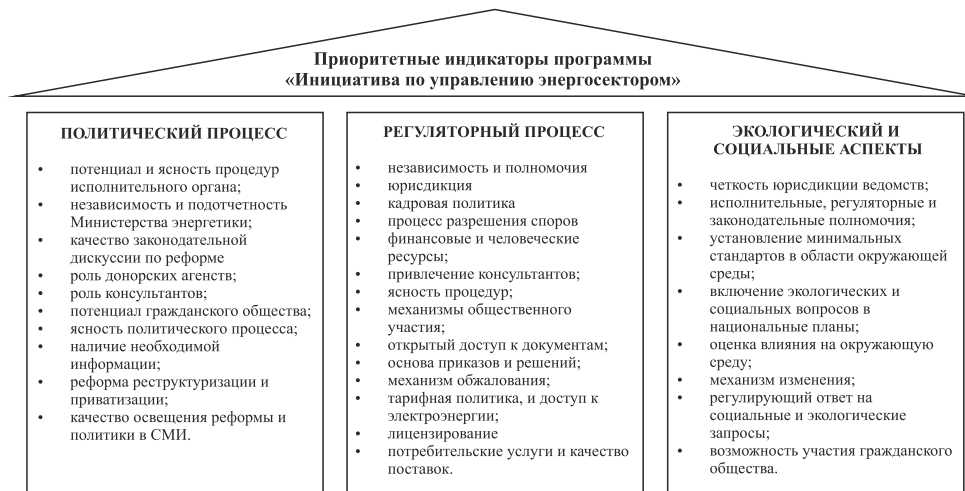


Рисунок 1. Общая структура методологии программы Инициативы управления энергосектором

потенциал исполнительного и регуляторного органов, потенциал организаций гражданского общества, участие консультантов и доноров в энергосекторе, качество освещения политики в СМИ и др. Общая структура методологии, отображена на рис.1.

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. Программа ИУЭ позволяет воссоздать целостную картину управления энергосектором, определить основные пробелы, и социально-экономический уровень выявленной проблемы. В рис.2 приведен

пример заполненного индикатора ПП26 (сокращенный). 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.

3. Введение (обзор ключевых изменений процесса управления.) С момента публикации предыдущего анализа системы управления электроэнергетикой Кыргызской Республики прошло более 5 лет, и за это время в секторе произошло много событий, начиная от мелких изменений до крупных политических переворотов. Самое главное изменение – плодотворность и **результативность участия общественности**, в особенности в исполнении процедур, в

ПП 26 ПРОЗРАЧНЫЙ ОТБОР ПОСТАВЩИКОВ УСЛУГ ИЗ ЧАСТНОГО СЕКТОРА		
Элементы качества		Пояснения
Прозрачность в запросе предложений	нет	Официально запросы на предоставление электроснабжения для населения и промышленных объектов не публикуются.
Информация, предоставляемая участникам торга, общественно открыта	нет	Правила и порядок проведения процедуры торга и отбора поставщиков для предоставления электроснабжения не определены. Состав информации, предоставляемой участникам торга, не известен.
Прозрачность в критерии выбора и процессе	нет	Перечень общих требований для участников торга не определен.
Обоснование принятого решения	нет	Обоснования для решений, принятых комиссией/ уполномоченными органами общественности не предоставляются.
<p>Продолжение объяснения: В целом, в секторе энергетики не проводятся торги или конкурсный отбор поставщиков услуг электроснабжения. Единичный случай оглашения результата был при проведении тендера 21 ноября 2011 года акционерным обществом «Кыргызалтын» на оказание услуг и электроснабжения комбинатов «Макмал Золото» и рудника «Солтон-Сары», в котором выиграла ОАО «Энерготрейд». Но и в этом случае требования, процесс отбора поставщика остались неизвестны. Информация о частных компаниях, занимающихся поставкой услуг электроснабжения - фрагментарная, публикуется только в СМИ. Нет общедоступной официальной постоянно обновляемой базы данных по спросу и предложению в сфере электроснабжения. По данным регуляторного органа на 25 марта 2014 года (Госдепартамент) лицензии имелись у 17 компаний, из которых предоставляли услуги электроснабжения в г. Бишкек - 11, в регионах – 6 (перечня с указанием технических данных подключений не публиковалось). После реорганизации регулятора на веб сайте Госагентства в отделе лицензирования и контроля опубликована сводная информация по оптовым покупателям-продавцам электроэнергии и потребителям-перепродавцам за 2015 год. Вопрос прозрачного отбора поставщиков электроэнергии активно поднимался во время работы премьер-министра О.Бабанова в 2012 году и широко освещался СМИ. Претензии были связаны с коррупционными механизмами в деятельности частных энергокомпаний. Главой кабинета министров было поручено отозвать лицензии у всех частных компаний, занимающихся распределением и продажей электричества. После проверки были отозваны лицензии у 6 компаний.</p>		
Оценка:		Выберите:
Оценка не применима/Отсутствие оценки		
Процедур по прозрачному привлечению поставщиков из частного сектора не существует		Низкая
Процесс привлечения поставщиков не удовлетворяет ни одному элементу качества		Низко-средняя
Процесс привлечения поставщиков отвечает одному элементу качества		Средняя
Процесс привлечения поставщиков отвечает двум элементам качества		Средне-высокая
Процесс привлечения поставщиков отвечает трем и более элементам качества		Высокая
<p>Имя и организация исследователя: Н.Отунчиева, «Юнисон-Групп»</p> <p>Источник информации: ИЭЭП (www.energo.gov.kg), ЦП (www.esep.kg), 04/11/13, Портал государственных закупок КР (www.zakupki.okmot.kg), ОАО «Электрические станции» (www.energo-es.kg) Интервью с сотрудниками Министерства энергетики и промышленности ИА: «Tazabek.kg» от 25/03/14</p> <p>Любая дополнительная информация: В отличие от привлечения поставщиков услуг по электроснабжению, тендеры по другим видам деятельности как закупка угля, электроэнергетического оборудования, комплектующих и т.д. широко освещается. В числе участников комиссии за наблюдением процесса вскрытия, оценки тендерных заявок и решения приглашаются представители СМИ, НПО, МСУ и др. С другой стороны, необходимо отметить, что в самом процессе организации, подготовки и проведения тендера отмечаются недочеты.</p>		

Рис.2. Пример заполненного индикатора программы ИУЭ

соответствии с существующим законодательством, что обеспечивает стабильность принятых решений. Конечно, требуется определенное время для того, чтобы перемены стали очевидными и ощутимыми, но смотря на хронологию множества происшедших событий, очевидно отмечаются несколько тематических «спиралей», раскручивающихся с течением времени по мере увеличения значимости и масштабности изменений. Эти изменения постепенны, и не повсеместны, но их присутствие уже ощутимо и уже сейчас наблюдается целая плеяда решений, которые приняты в соответствии со всеми процедурами процесса принятия решений, включая общественное участие. Например, рекомендация по включению представителей организаций гражданского общества в работе тендерных комиссий предприятий энергетического комплекса 2010 года, в марта 2015 года зафиксировано как обязательство компаний приказом Совета Оборона Кыргызской Республики.

Особенно ярким изменением, характеризующим увеличение вовлеченности гражданского общества в процесс принятия решений, явился запуск в 2010 году Президентом Кыргызстана, Розы Отунбаевой, **Инициативы прозрачности топливно-энергетического сектора (ИПТЭК)**, с созданием Наблюдательного совета при Министерстве энергетики и промышленности. Состав этого совета представлен в равных пропорциях государственными структурами, включая предприятия ТЭК, и гражданским обществом. Уникальная структура ИПТЭК и активность организаций, вошедших в Наблюдательный Совет, общий энтузиазм после революции и высокий экспертный потенциал привели к достойным результатам. Сумма «сэкономленных» средств для государственного бюджета, направленного на реализацию проектов развития энергосистемы Кыргызстана, составляет более 220 млн. долларов (в расчете от обсуждений НС ИПТЭК

первоначальной стоимости проектов до их утвержденной стоимости).

В целом, эти изменения сказались на дальнейшем волнообразном изменении политического уровня, в частности в плане эффективного управления и диверсификации концепций и идей в контексте энергетики Кыргызстана. В настоящее время активно работают более 10 независимых институтов и лиц, которые являются экспертами высокого класса по различным вопросам управления энергетическим сектором, или по связанных с ним экономическим или экологическим аспектам. Благодаря ИПТЭК сформировалась площадка аргументированной дискуссии, а потенциал гражданского общества возрос многократно.

Важно отметить **создание института защиты прав потребителей энергии**, которая включает в себя трехстороннее взаимодействие между энергетическими компаниями, потребителями энергии и местными органами самоуправления. Интересы потребителей энергии представляются общественными центрами защиты прав потребителей энергии (ОЦ ЗППЭ), сформированными также в сеть. Выгоды консультационной поддержки по конкретным обращениям по вопросам электроснабжения от отдельных граждан и их групп, предоставляемой центрами, насчитывают уже 8,5 млн. сом, «сэкономленных» средств для потребителей (по счетам с необоснованными штрафами, пенями и др.).

Увеличение прозрачности и открытости информации по сектору привело к значительному воздействию на государственные органы, а также энергетических компаний. В ответ на возрастающий спрос информации по вопросам энергетики, **изменилось также качество и количество освещения в СМИ**, с переходом от фрагментированных изданий, публикующих только официальную позицию, к более подробным обзорам, с публикацией альтернативных точек зрения.

Через ИПТЭК увеличивается и прозрачность

энергетических компаний, которые учитывая постоянное давление со стороны общественности, также начали повышать осведомленность по вопросам энергетики путем предоставления информации и данных, что позволяет общественности принять участие в процессе принятия решений. Эта растущая прозрачность ярко отразилась **в факте сокращения потерь электроэнергии** с 39% в 2010 году до 23% в 2011 году. Кроме того, в 2014 году ОАО «Северэлектро» сообщило, что их общие потери электроэнергии не превышают порог в 16%. Тем не менее, следует отметить, что эти цифры были упомянуты в графе «коммерческие потери» отчетов предприятий ТЭК, и вопросы в отношении достоверности расчетов в отсутствие точных данных остаются открытыми.

Также видимым изменением системы, тематической «спиралью» является **практика опубликования списка крупных должников**, начатая ОАО «Востокэлектро» и проводимая на регулярной основе. Внимание общественности, привлеченное к перечню крупных задолжников, и усиленное СМИ с опубликованием сводок по финансовой состоятельности неплательщиков, помогло раскрыть завесу тайны над формированием дебиторской задолженности электрораспределительных компаний.

Необходимо отдельно выделить факт решительного продвижения Правительства Кыргызской Республики к **установлению независимого регулятора энергетического сектора**, который начал работать в новой структуре с ноября 2014 года. Отслеживая изменения законодательства по установлению тарифов правительством без вмешательства со стороны парламента, можно отметить, что процессы принятия решений стали более устойчивыми и политическое вмешательство сведено к минимуму. Однако, практика показывает, что изменения в процедурах и процессах принятия решений незначительны,

поэтому остается неясным, является ли изменение структуры подчинения регуляторного органа с Министерства энергетики на Правительство эффективным.

Отрадно также обозначить **позитивное развитие организации правительством общественного обсуждения** проектов строительства энергетических объектов, финансируемым при кредитной поддержке международных финансовых институтов, начатого с подачи общественных организаций. Например, по проекта «CASA-1000», общественное обсуждение в 2011 году было инициировано рядом организаций гражданского общества, обеспокоенных многочисленными вызовами, связанными с проектом, которые должны быть устранены при принятии управленческих решений в энергосекторе. В ответ на поднятые вопросы, было подготовлено объяснение задач проекта для всех заинтересованных сторон³, и далее мероприятия по обсуждению проекта организовывались при прямом участии Министерства энергетики.

Все эти достижения являются беспрецедентными в истории энергетического сектора Кыргызской Республики и стали важным вехами в укреплении прозрачности, подотчетности и эффективности сектора.

³ http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2013/02/CASA+Questions_final_0420.pdf

I. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В УПРАВЛЕНИИ ЭНЕРГОСЕКТОРОМ

1. Институциональная структура и политические институты. Система политики управления и принятия решения в управлении энергосектором с момента принятия независимости менялась неоднократно, без существенных изменений, и за последнее время также прошел ряд изменений структурного характера. Основным преобразованием структуры явилось создание Государственного агентства по регулированию топливно-энергетического комплекса⁴, с вынесением функций регуляторного органа за пределы Министерства энергетики и промышленности Кыргызской Республики в целях разделения функций по формированию политики развития топливно-энергетического комплекса, обеспечения независимости отраслевого регулирующего органа. При этом значительными игроками в формировании решений так же являются Жогорку Кенеш Кыргызской Республики и консультативные комитеты доноров и гражданского общества. Распределение функций схематически отражено на рисунке 2.

Комитет по топливно-энергетическому комплексу и недропользованию Жогорку Кенеша Кыргызской Республики обладает достаточными ресурсами и полномочиями для осуществления работ по совершенствованию законодательной базы и контролю за выполнением законов в курируемых отраслях топливно-энергетического комплекса и недропользования. Комитет имеет право запрашивать любую информацию, у органов государственной власти, формировать повестку, приглашать специалистов государственных структур и других сторон на заседания. Однако, консультации с гражданским сектором на регулярной основе не проводятся.

Государственная политика по развитию

топливно-энергетического комплекса и промышленности проводится **Министерством энергетики и промышленности**, которое, несмотря на многочисленность прав и обязанностей⁵, не имеет прямых и эффективных механизмов воздействия на предприятия и организации энергосектора.

2. Донорское участие. Немаловажна роль международных донорских учреждений в поддержку программ правительства как по технической поддержке, так и в поддержку институциональных реформ в энергетике. Однако, несмотря на увеличение количества проектов и общего объема финансирования, на сайте Правительства Кыргызской Республики и Министерства энергетики и промышленности данные об условиях кредитования проектов в секторе энергетики, а также выплатах по ним и механизмов оценки проектных мероприятий не предоставлены. Информация о кредитных соглашениях доступна в статьях, заметках и отдельных интервью, но детально официальные документы для общественности не публикуются. Процедура отбора как кредиторов, так и организаций, оказывающих непосредственно технические услуги, прозрачность результатов деятельности и их оценки остаются также закрытыми и для общественности не предоставляются. Концепции относительно кредитов в поддержку технической помощи не являются общедоступными. Процедура отбора, условия кредитования и ход реализации проектов зачастую носит закрытый характер.

Данные о помощи, предоставляемой финансовыми организациями, доступны на официальных сайтах самих доноров, а также на веб-сайтах энергокомпаний, но в то же время эти данные не

⁴ более подробно структура и процедуры Государственного агентства по регулированию ТЭК рассмотрены в главе 4 «Регуляторный процесс в управлении энергосектором».

⁵ Положение о Министерстве энергетики и промышленности Кыргызской Республики, утверждено Постановлением ПКР от 20 февраля 2012 года, №116

являются детальными: можно ознакомиться только с объемами и типом финансирования. Материалы преимущественно представлены на английском языке, что затрудняет их широкое распространение среди населения. Согласно результатам анализа прозрачность донорского участия была оценена на **низком** (прозрачность в технической помощи, ПП24) и **среднем уровне** (прозрачность в применении кредитных средств, ПП23).

3. Консультативные комитеты министерства энергетики. Необходимо отметить, что в составе Министерства энергетики отсутствует отдельная структура консультативного комитета, как такового. Но в то же время постоянно работают три различные формы консультантов: советники министра, консультативные комитеты по донорским программам, и Наблюдательный совет по ИПТЭК. На сайте министерства техническое задание консультантам и заключенные по ним соглашения для ознакомления общественности не публикуются (за исключением Наблюдательного совета по ИПТЭК). Публикуемой информации о сотрудничестве ведомства с консультантами недостаточно, итоговые рекомендации/отчеты консультантов для публичного обсуждения не представляются, и окончательное решение на основе доклада консультантов принимается без участия общественности. По этой причине, вопрос о необходимости доработки консультантами рекомендаций после общественного обсуждения, остается открытым. С другой стороны, наблюдается также низкая прозрачность обратной связи исполнительной власти, в основном в силу отсутствия механизма учета альтернативных мнений.

Кроме этих групп консультантов, при министерстве работают межведомственные и внутриведомственные рабочие группы (более 30) по решению различных вопросов. Рабочие группы создаются одномоментно, как ответ на текущие вызовы, стоящие перед ведомством, но далее без эффек-

тивной модерации, четкого определения рамок работы и финансовой компенсации, работа остается безрезультативной.

Таким образом, качество функционирования консультантов (по индикатору ПП11) соответствует оценке **низко-средняя**, а раскрытие информации в отношении использования консультантов министерства (по индикатору ПП22) не соответствует ни одному элементу качества и оценено как **низкая**.

4. Управление фондами энергетического сектора. В оценке процессов управления энергетическим сектором после реализации приватизационно ориентированных реформ одним из ключевых элементов является процесс оценки активов предприятий сектора. Оценка активов позволяет иметь четкую финансовую отчетность эффективности деятельности компании, и дает представление об ее перспективности для общественности и инвесторов. Поэтому важно, чтобы методология оценки основного фонда была обоснованной, тщательно рассмотренной независимой третьей стороной и была раскрыта для общественности.

На настоящий момент, в Кыргызской Республике методологии оценки стоимости основных фондов энергокомпаний в энергосекторе Кыргызстана и обоснованного подхода по оценке фондов не разработано. И сегодня, вследствие отсутствия переоценки активов выходит так, что сметная стоимость агрегата вновь построенной гидроэлектростанции в настоящее время дороже балансовой стоимости всех основных фондов компании. В силу этих причин, а также отсутствия процедуры переоценки и вовлечения независимой третьей стороны для пересмотра результатов оценить другие ключевые индикаторы прозрачности оценки активов - применение, источники данных и их доступность оказалось невозможным.

5. Потенциал и кадровая политика. В обеспечении нормальной работы энергетической системы главную роль играют кадры – от контролеров и монтеров до инженеров и руководителей энергетических предприятий. От своевременной подготовки в достаточном количестве кадров высшей квалификации, инженеров, техников во многом зависит не только работоспособность отрасли, но и независимость функционирования энергетики страны. В сфере подготовки кадров в настоящее время наблюдается комплекс проблем..

Несмотря на наличие НПА, на практике не существует правил и механизмов, предупреждающих конфликт интересов, или определяющих невозможность возврата в министерство или занятия руководящей должности в энергокомпании для лиц, обвиненных в злоупотреблении должностными полномочиями или при вступлении сотрудника на коммерцию по продаже электроэнергии или иных действий по продвижению личных интересов. Таким образом, после выявления противозаконных действий не запрещается возврат сотрудника через несколько лет обратно в министерство или же он может беспрепятственно продолжить свою трудовую деятельность в энергокомпании. По этому факту в 2013-2014 годах в ходе антикоррупционной деятельности Министерства энергетики и промышленности КР в энергосекторе был возбужден ряд уголовных дел, осуждены и уволены сотрудники предприятий ТЭК.

Оценка по индикатору ПП5 «Кадровая политика министерства» с учетом этих особенностей подготовки и управления сотрудниками ведомства выставлена как «**средне-высокая**».

6. Подотчетность политического процесса. Комитет по ТЭК ЖК КР ежегодно готовит отчет о выполненной работе, также, согласно Конституции Кыргызской Республики Жогорку Кенеш заслушивает ежегодные отчеты Премьер-министра, в отчете которого содержится и информация о

проделанной работе в секторе энергетики. Эти отчеты доступны в электронном варианте, в базе нормативно-правовой документации и портале парламента. Общего обзорного отчета, охватывающего деятельность министерства энергетики и промышленности за период, не публикуется (доступны ежеквартальные информационные бюллетени с ответами на часто-задаваемые/актуальные вопросы и сводкой по ходу реализации инфраструктурных проектов, с января 2015 года).

В течение же года регулярно проходят коллегии Министерства энергетики и промышленности, с участием Наблюдательного Совета по ИПТЭК, специалистов энергетических компаний, гражданского сектора, СМИ. Но, к сожалению, отчеты министерства во время коллегии, заданные вопросы руководству министерства и ответы, не размещаются на сайте, и не доступны в печатном виде. В СМИ же информация приводится рядом коротких сообщений с одной-двумя выдержками/формулировками проблемы или пути ее решения, имеющим место на прошедшем мероприятии. Полный обзор обсуждаемых тем на коллегии нигде не публикуется.

Со всеми энергетическими компаниями подписаны Соглашения о деятельности, в котором установлен ряд нормативов (допустимый уровень потерь, план по сбору денежных средств за отпущенную электроэнергию, ежемесячное снижение дебиторской задолженности и др.). Соглашения о деятельности выполняются формально, фрагментарно, мониторинг их выполнения ведется непостоянно.

7. Нормотворческая подотчетность. Планы мероприятий по топливно-энергетическому сектору определяются Правительством Кыргызской Республики и фиксируются в национальных и отраслевых стратегиях развития. Тем не менее, активность вынесения комитетом тем на повестку дня заседания зависит от внешних политических

факторов и состояния энергетического сектора, поступивших проектов законов, новых поручений комитету, от хода выполнения решений комитета, рассмотрения их рекомендаций. Зачастую возможные решения обсуждаются при непосредственном появлении проблем, которые объясняются упадочным состоянием энергетического сектора в силу низкой тарифной поддержки.

8. Финансовая подотчетность. В отличие от прошлых годов 2008-2010 гг. на сайте министерства имеется раздел «Финансовая отчетность», где можно ознакомиться с основными показателями деятельности энергокомпаний (ОАО «Ошэлектро, ОАО «Северэлектро», ОАО «Жалал-Восток-электро»), с поступлениями и расходованием денежных средств, изменениях в собственном капитале с 2010 года.

Субъекты энергоотрасли проходят аудит Счетной палаты Кыргызской Республики (СП КР), с публикацией результатов на официальном сайте СП КР. Отмечается в целом отсутствие прозрачности финансово-хозяйственной деятельности всех предприятий ТЭК, имеющих форму акционерных обществ, и недостаточная информация у потребителей об из затратах, тарифах и распределении прибыли и дивидендах. Также, одной из существенных трудностей оценки отчетности в энергетическом секторе на сегодняшний день является отсутствие переоценки основных фондов предприятий энергосектора, что существенно затрудняет определение эффективности их деятельности.

9. Подотчетность по отбору поставщиков из частного сектора. Прозрачность и подотчетность процессов, посредством которых определяются условия вовлечения частного сектора, 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).

Законодательством не запрещается организация торга при необходимости на услуги по электроснабжению. Каждый желающий может принять участие или объявить конкурс на предоставление услуг электроснабжения, но в действительности рынок по электроэнергии пока не сформирован. В секторе энергетики не проводятся торги или конкурсный отбор поставщиков услуг электроснабжения. Крупные компании являются монополистами в территориально разделенных областях.

Официальной информации об объявлении заинтересованности на предоставление электроснабжения для населения и промышленных объектов в ходе анализа не обнаружено. В министерстве энергетики и промышленности не проводится планирование и прогнозирование спроса на электроэнергию, который увеличивается наряду с освоением новых территорий, изменением распределения между бытовым и промышленным сектором, и в целом увеличением нагрузки на электросеть. Так как нет самой процедуры тендера и отбора поставщиков электроэнергии, то соответственно неизвестны критерии отбора и требований для участников.

10. Участие гражданского общества в политическом процессе управления энергетическим сектором. Гражданское общество в Кыргызстане взаимодействует с государственными органами в таких формах, как информирование, консультации и сотрудничество. Но в отличие от 2009 года, взаимодействие построено как благодаря целенаправленным усилиям со стороны государства, так и настойчивости НПО и их умению грамотно использовать действующее законодательство. Ярким примером успешного и эффективного взаимодействия являются **общественные наблюдательные советы (ОНС)** при каждом ведомстве, которые были созданы после револю-

ведомстве, которые были созданы после революции 2010 года. Итоги первых трех лет существования ОНС показывают, что это эффективная диалоговая площадка взаимодействия власти с гражданским обществом, которая работает для восстановления общественного доверия к власти.

В энергетике архитектура ОНС уникальна, и сочетает равноценное представительство в совете сотрудников самого ведомства, на уровне министра. Наблюдательный Совет при Министерстве энергетики является только одной составляющей комплекса мер, направленных на повышение прозрачности в секторе – через Инициативу прозрачности в топливно-энергетическом комплексе. С начала развития НС ИПТЭК взял хороший старт, и с 30 декабря 2010 года провел ряд мероприятий, на которых было обсуждено более 50 актуальных тем энергосектора – государственные закупки, индикаторы прозрачности, подготовка к осенне-зимнему периоду и т.д.

Во-первых, при участии членов Наблюдательного Совета и представителей общественных организаций, первоначально-утвержденная стоимость проектов развития энергосистемы Кыргызстана была уменьшена на сумму около \$200 млн. Дополнительно к этим суммам, по обсуждению проекта модернизации Бишкекской ТЭЦ, где сумма вопроса составляет \$30 млн, общественные слушания НС ИПТЭК показали, что при подписании контракта между ОАО «Электрические станции» (Кыргызстан) и компанией “Tebian Electric Apparatus Stock Co. Ltd” (ТБЕА) из КНР были нарушены ряд положений Закона Кыргызской Республики «О государственных закупках» (статьи 8, 9, 14, 38) по соблюдению открытости, прозрачности и гласности процедур.

Во-вторых, результатом внедрения принципов ИПТЭК явилось снижение потерь электроэнергии в сетях распределительных компаний с 39% в 2010 году до 22,3% в 2011 году, а это сохранение электроэнергии, стоимостью порядка 100 тыс. сом.

Однако, нужно отметить, что эти показатели были отмечены в графе коммерческих потерь в отчетности энергетических компаний, и в рамках Соглашений о деятельности, заключенных между компаниями и регуляторным органом вскоре после введения ИПТЭК, а вопросы достоверности расчетов на фоне недостатка четких данных и отчетов остаются открытыми. Но этот результат показывает, насколько важен общественный контроль и подотчетность в энергетическом секторе, поскольку стоимость коммерческих потерь может быть переложена на потребителей в виде повышения тарифов, особенно при отсутствии открытого процесса пересмотра тарифов.

В-третьих, деятельность Наблюдательного Совета позволяет раскрывать факты коррупции, например, злоупотреблений допущенных руководством подведомственных предприятий АО «Северэлектро» во взаимоотношениях с потребителями, оцененной на сумму более 73 млн. сом, необоснованно списанной дебиторской задолженности в 2010 году. Секретариат Наблюдательного совета получает массу обращений от потребителей, по которым создаются комиссии, с участием представителей Минэнергопрома, и проводятся расследования. Например, были изучены следующие случаи по групповым обращениям - злоупотребление руководства РЭС Жайылского района власти в коммуникации с сотрудниками РЭС, кража электроэнергии и тепла от национальной компьютерной школы, кража обвинения главы Токтогульской ГЭС, нарушения прав потребителей в селе Искра, и др.

11. Ясность процедуры для участия общественности. Помимо деятельности в формате Наблюдательного совета ИПТЭК, участие представителей гражданского общества может быть выражено непосредственно в деятельности рабочих и экспертных группах (комиссиях),

которые создаются при Министерстве энергетики и промышленности для решения конкретных вопросов.

Также, согласно Закону КР «О нормативно-правовых актах» от 20 июля 2009 года № 241, общественность принимает участие в общественных обсуждениях всех проектов нормативных правовых актов, организуемыми инициаторами разработки/изменения этих документов. Исчисление срока общественного обсуждения начинается со дня, следующего за днем обнародования проекта нормативного правового акта. При публикации объявления о начале общественных обсуждений, как правило, срок подачи комментариев и предложений устанавливается до конца общественных обсуждений. Фактически, после обсуждения переработанный документ, с включением собранных комментариев, передается на утверждение ЖК КР, но на повторное общественное обсуждение не выносится. Информирование о рассмотрении организатором обсуждения предложений общественности отсутствует.

Информирование о ходе процесса проведения общественных обсуждений по ряду вопросов в регионах освещается через СМИ, официальные веб-сайты Правительства КР, Госдепартамент ТЭК КР. Однако, информирование по другим специфическим вопросам, таким как обсуждение проекта правил пользования тепловой энергией, не осуществляется. Специальных мер по распространению информации о месте, дате проведения встреч с общественностью до особо уязвимых групп, не имеющих возможность получения информации, не предпринимается. В целом, механизм организации и проведения общественных обсуждений отсутствует. Сам процесс общественных обсуждений подменяется общественными слушаниями.

12. Участие гражданского общества в процессе принятия решений. Потенциал ОГО

признается на всех уровнях принятия решений, специалисты и представители сектора приглашаются для участия в заседаниях комитета ЖК КР, парламентских фракций, в рабочие группы по разработке и изменению проектов нормативно-правовых актов, а также заседаниях тендерных комиссий при госзакупках на предприятиях ТЭК. Однако, до сих пор не разработано механизма учета альтернативного мнения при принятии решений, связанных с формированием национальной и региональной энергетической политики, а также подготовки соответствующих программ и проектов. В силу этого, участие ОГО в рабочих группах и комиссиях по разработке проектов НПА имеется, но поставленная цель не достигается.

13. Эффективность участия гражданского общества. Косвенным доказательством эффективности участия общественности в процесс принятия решения является, в частности тот факт, что Правительство КР всего меньше чем за год (2014 год) дважды утвердило и трижды меняло структуру ССТП. Мнения несогласия и критики, высказанные во время проведения общественных обсуждений по предложенным проектам, и после принятия ССТП, затем срочный его пересмотр с учетом основных комментариев определенно является результатом общественной активности участия. Однако, так как нет четкого механизма учета мнений, поступивших во время общественных обсуждений, можно говорить лишь косвенном влиянии на конечный итог.

В политическом процессе и в процессе принятия решений участие общественности находится на высоком уровне оценки, которая разительно отличается от оценки 2009 года (низкая), в силу приложенных усилий ОГО и высокой активности граждан.

14. Освещение в СМИ вопросов электроэнергетики. По сравнению с предыдущими годами 2008-2010 гг., уровень освещения вопросов энергетического сектора значительно изменился.

Анализ сравнения прошлой оценки «Низкая» с нынешним «Высокая» показывает изменение информационного приоритета и повышения потенциала СМИ в вопросах освещения проводимых в энергосекторе реформ. Преимущественно информирование через СМИ ведется в виде коротких сообщений информационных агентств (ИА «24.kg», «АКИпресс», «Кабар») с характерными заголовками. По актуальным общеинтересным темам, таким как тарифы и их повышение, подготавливается инфографика и публикуются развернутые статьи с альтернативными мнениями как к обсуждаемым, так и к принятым решениям. Кроме этого, существуют порталы СМИ, которые отслеживают процесс исполнения стратегических программных документов и решений и публикуют

их, к примеру, на сайте проекта «Политмер.kg».

Однако, наряду с увеличением количества статей, отмечаются факты публикации «заказных» статей, освещающих только одну точку зрения и нацеленных на конкретную задачу. Также отмечаются факты неточной передачи данных и интервью, что как следствие, влияет на снижение доверия специалистов энергетической отрасли к СМИ, и увеличение требований к качеству публикации с сохранением контекста. Поэтому вопрос о повышении уровня информированности представителей СМИ о специфике энергетического сектора все еще актуален.

15. Резюме по политическому процессу.

Проведенный анализ политического процесса управления энергетическим сектором показал разный уровень состояния ключевых индикаторов и процессов от низкой до высокой оценки (табл.2).

Таблица 1. Сводная таблица оценки по политическому процессу

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС			
Индикатор ИУЭ	Оценка	По индикатору	В реальности
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ			
ПП 1 Возможности законодательного комитета	Средне-высокая	Комитет имеет доступ к информации, финансовые ресурсы и наделен достаточными властными полномочиями	Полномочия комитета имеют силу для компаний с государственной долей. Для частных же имеет рекомендательный характер исполнения.
ПП 4 Эффективная работа законодательного комитета по электроснабжению	Средняя	Комитет инициирует рассмотрение законопроектов, проводит независимый мониторинг исполнения решений и приглашает общественность для участия в заседании	Периодическая статистика и в целом мониторинг по исполнению решений комитета недоступны. Консультации на регулярной основе с гражданским сектором не проводятся.
ПП 5 Кадровая политика министерства	Средне-высокая	Определены четкие критерии отбора сотрудников, существуют нормы в законодательстве, определяющие открытость интересов и предупреждающие конфликт интересов	Не прописаны полномочия, ответственность и сроки нахождения на должности. На практике не существует правил и механизмов, предупреждающих конфликт интересов.

Индикатор ИУЭ	Оценка	По индикатору	В реальности
ПП 10 Годовые отчеты министерства/департамента энергетики	Средняя	Верхнему уровню государственного управления отчеты представляются регулярно	Подотчетности политического управления сектором энергетики «сверху вниз» не наблюдается
		Верхнему уровню государственного управления отчеты представляются регулярно	Предоставление информации для общественности фрагментарное
ПП 11 Консультативные комитеты министерства/департамента энергетики	Низкая	Существуют и функционируют различные консультативные группы – на постоянной основе и по проектам.	Состав консультирующей группы не сбалансирован. Неизвестен ответ исполнительного органа на рекомендации консультантов.
ПП 13 Способность организаций гражданского общества	Средне-высокая	Высокий экспертный потенциал ОГО. Между ОГО существует системное взаимодействие.	В связи с отсутствием механизма учета мнений трудно оценить участие ОГО в политическом процессе
ФОРМУЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ			
ПП 15 Качество освещения СМИ политики и реформ в секторе электроэнергетики	Высокая	В СМИ публикуются статьи, репортажи с охватом разных мнений и анализом актуальных тем	Освещенная в СМИ информация не отражает детально все аспекты вопросов по реформированию в секторе.
ПП16 Ясность процесса для участия общества в принятии мер политики	Средняя	Законодательно определено обязательное требование и необходимость проведения общественного обсуждения при принятии решений государственного значения	В НПА не описан механизм проведения общественного обсуждения, отсутствует четкий механизм учета комментариев и их рассмотрения. Проведение общественных обсуждений подменяется общественными слушаниями
ПП18 Эффективность процесса участия общественности	Высокая	В обсуждении вопросов энергетики участвуют широкий круг заинтересованных сторон	Финальный документ после слушаний не предоставляется для изучения, участие общественности остается на низком уровне.
ПП22 Общественное раскрытие касательно использования консультантов	Низкая		Отсутствует прозрачность по привлечению консультантов и предоставляемой им данных.
ПП 23 Прозрачность вовлечения доноров через кредиты, выданные по политическим соображениям	Средне-высокая	Доступная информация политической позиции кредитора, условия выплаты кредитования проектов публично доступны	Публикуется только краткая сводная информация о реализуемых проектах, не ведется оценка результатов реализации проектов.

Индикатор ИУЭ	Оценка	По индикатору	В реальности
ВНЕДРЕНИЕ ПОЛИТИКИ			
ПП 24 Прозрачность участия доноров посредством технической помощи	Низкая	Общие данные о реализуемых проектах доступны на сайтах доноров, ИА, энергокомпаний, СП.	Недоступны детальные данные о тех.помощи, не предоставляется отчет по освоению кредитных средств и по результатам по завершеному проекту
ПП 26 Прозрачный отбор поставщиков услуг из частного сектора	Низкая	Есть случаи привлечения поставщика из частного сектора через объявление конкурса	Не проводятся открытые тендеры, процесс привлечения не прозрачен, не раскрыты условия привлечения поставщика, не предоставлены обоснования по решениям комиссии
ПП 27 Прозрачность оценки активов / реструктуризации баланса	Низкая	Проведена оценка основных фондов энергокомпаний	Отсутствует методология оценки активов, не определен механизм участия независимого наблюдения, недоступны результаты оценки

II. РЕГУЛЯТОРНЫЙ ПРОЦЕСС

Регуляторный процесс - важнейший механизм для создания баланса по финансовым, экономическим, экологическим и социальным аспектам в энергетической отрасли.

Для анализа управления регуляторного процесса в управлении энергетикой были изучены 12 индикаторов.

16. Институциональная структура регуляторного процесса. Основным объектом исследования регуляторного процесса является Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве Кыргызской Республики (ГАРТЭК), которое было сформировано на базе Государственного департамента по регулированию топливно-энергетического комплекса при Министерстве энергетики и промышленности Кыргызской Республики.

Несмотря на широкий спектр полномочий и четко определенный мандат, ГАРТЭК не изолировано от политического и ведомственного

вмешательства, на решения регулятора может оказываться давление: многие тарифные решения имеют как политическую, так и социальную нагрузку, не отвечая только экономическим требованиям. Также, учитывая это обстоятельство и тот факт, что регулирующий орган финансируется из государственного бюджета, а не за счет регулируемых предприятий и компаний, то сложно говорить о независимости принимаемых регулятором решений. В новой структуре фактов применения полномочий регулятора, кроме установления и пересмотра тарифов, не отмечалось.

17. Порядок и материально-правовая основа решений. ГАРТЭК имеет свободный доступ ко всем документам предприятий топливно-энергетического комплекса, и полные права требовать выполнения лицензионных условий и требований, а также обязательств по Соглашению о деятельности, и применять в рамках своих полномочий соответствующие штрафы за нарушение требований лицензии или обязательств по

Соглашения о деятельности.

Подробный процесс определения и утверждения тарифов прописан в «Методике определения себестоимости продукции (работ, услуг) и формирования тарифов на электрическую энергию»⁶. Согласно этой методике, после представления соответствующих форм и отчетов, регулятор начинает процесс рассмотрения документации и сбора данных, которые будут использоваться для принятия окончательного решения по предлагаемым расходам. Данные о расходах в дальнейшем используются для определения окончательной структуры тарифов. Однако, практика установления тарифов с перераспределением средств из прибыльных энергокомпаний в убыточные, применяемая регулятором, не соответствует законам и принципам рыночной экономики. Также, отмечается недостаточность и неполнота соблюдения процедур и материально-правовой основы решений, в связи с отсутствием механизма учета мнений.

Таким образом, оценка по данному индикатору показывает высокий уровень существования материально-правовой основы решений, но низкий уровень их исполнения.

18. Потенциал сотрудников регуляторного органа в топливно-энергетическом комплексе.

Также, как и для сотрудников Министерства энергетики и промышленности КР, сотрудники ГАРТЭК проходят ежегодное обучение по программе ГКС (запланировано для 80% сотрудников), участвуют на тренингах, семинарах в рамках Плана повышения потенциала государственных служащих Кыргызской Республики. Обучение проводится по вопросам: государственные финансы, навыки эффективного управления, управление социально-экономическим развитием регионов, основы государственного управления. Собственных курсов и образовательных мероприятий в ГАРТЭК не имеется.

19. Функции регулятора. Государственное регулирование электроэнергетической отрасли осуществляется с целью предоставления электро-, теплоэнергии по экономически обоснованным, социально-приемлемым и недискриминационным ценам на всей территории Кыргызской Республики, а также контроля за обеспечением надежности, безопасности и бесперебойности как при производстве электро-, теплоэнергии, так и при потреблении.

20. Определение тарифа. Действующая тарифная политика, принятая 20 ноября 2014 года, Постановлением ПКР №660, направлена на обеспечение финансовой устойчивости энергетической отрасли страны и стабильное обеспечение энергоснабжения потребителей посредством улучшения состояния инфраструктуры энергосистемы республики. Однако, при реализации существующей тарифной политики отмечается отсутствие корректно и понятно сформулированной цели и необходимости разработки новой тарифной политики на электрическую энергию, что ставит под сомнение ее адекватное восприятие потребителями, учитывая что все предыдущие тарифные политики, принятые в последние 20 лет, утверждающие о недостатке финансовых средств в энергосекторе, не достигли заявленных целей, а качество электроснабжения потребителей ухудшилось.

Заявленные доходы и расходы энергокомпаний, а также дефицит финансовых средств в энергетике, не подкрепленные убедительными аргументами обоснования затрат энергокомпаний по выработке, передаче и распределению электроэнергии, в том числе из-за отсутствия методологии расчетов и установления тарифов, вызывают в обществе недоверие к органам власти и управления в энергосекторе. На фоне ряда уголовных дел, возбужденных по фактам завышения цен на

⁶ утвержденной приказом Госдепартамента по регулированию ТЭК при Министерстве энергетики и промышленности Кыргызской Республики № 32 от 10.11.2014 г.

товары и услуги при осуществлении их закупок, а также утрату электрической энергии, включая списание безнадежной дебиторской задолженности или зачисление ее на лицевые счета несуществующих потребителей.

21. Лицензирование. В настоящее время в Кыргызстане 17 компаний имеют лицензии на продажу, передачу и распределение электроэнергии. Создание частных компаний, занимающихся оптовой покупкой-продажей электроэнергии, началось с 2001 года и преследовало цель привлечь инвестиции в энергетическую отрасль, создать благоприятные условия для развития конкуренции на рынке электроэнергии, а также сформировать альтернативные источники снабжения потребителей электроэнергией. На официальном сайте регуляторного органа материалов с детальным описанием требований для подачи заявления на получение лицензии нет.

22. Потребительские услуги и качество поставок. В Кыргызской Республике действуют регулирующие стандарты качественной поставки электроэнергии ГОСТ 13109-97, принятый Межгосударственным Советом по стандартизации, метрологии и сертификации (протокол № 12—97 от 21 ноября 1997 г.), и новый ГОСТ 32144 «Нормы качества электрической энергии в системах электроснабжения общего назначения» (с 2014 года). Качество поставляемой энергии потребителю должно соответствовать этим стандартам, и законодательно поставщик электроэнергии обязан это соблюдать. С другой стороны, процедуры мониторинга соблюдения стандартов независимыми структурами определены не четко. Это также осложняется тем, что показатели качества энергии могут быть измерены только при наличии специальных приборов и методик проведения соответствующих измерений. Поэтому уровень потребительских услуг и качества поставки услуг по

индикатору РП 32 оценивается как «средне-высокий».

23. Баланс интересов и представление интересов слабых групп. Действующая тарифная политика предусматривает понятие «социальной нормы потребления электроэнергии в месяц» в 700 кВтч в месяц, установленной из возможностей кыргызстанской энергосистемы. Согласно ССТП, тарифы для населения являются социальноориентированными, поскольку сохраняют уровень ранее действующих тарифов и учитывают возможности малоимущей части населения осуществлять расчеты за потребляемую электроэнергию. В ранее предложенном варианте тарифной политики социальная норма потребления различалась для летнего и зимнего периодов, и была равна 300 и 600 кВтч соответственно. В обсуждении этого предложения активно принимали участие все заинтересованные стороны, с многочисленными аргументами и широким освещением в СМИ, и в обновленной редакции ССТП эти рекомендации и предложения были приняты во внимание.⁷ Однако вопрос соблюдения нормативных актов, стоящих выше в иерархии законодательства (Гражданский кодекс Кыргызской Республики (ст. 386) и Закон "Об электроэнергетике" (ст. 22)), по единому тарифу для всех потребителей, подключенных к оборудованию одного класса напряжения, и возложения на энергокомпании несвойственных им функции социальной поддержки потребителей остается открытым.

24. Вмешательство гражданского общества в регуляторный процесс. С 2009 года в Кыргызстане значительно увеличилось количество организаций гражданского общества (с изменением структуры взаимодействия), задействованных в защите прав граждан как потребителей электроэнергии в регуляторном процессе. Хотя, дел «частных интересов» в процентном

⁷ Однако, информация о количестве и характере поступивших комментариев от граждан и других заинтересованных сторон в отчете не приводится. Подтверждение о рассмотрении, включении или отклонении поступивших мнений от населения отсутствует.

выражении больше, группы гражданского общества несут ответственность за использование процесса регулирования для продвижения долгосрочных интересов общества.

Со стороны защиты «общественных» интересов, отмечается участие специализированных организаций по правам потребителей в рабочих группах и комиссиях, включая разработку ССТП, и др. Однако, в силу того, что общественные обсуждения подменяются общественными слушаниями, и отсутствует механизм учета поданных рекомендаций и предложений, поставленная цель не достигается.

25. Механизм обжалования. Действующее законодательство Кыргызской Республики предусматривает возможность обжалования, но процедура обжалования сложная, а судебные процессы имеют затяжной характер. В целом, законодательством предусмотрено обжалование решений регуляторного органа на процессуальных основа-

ниях. Ярким подтверждением является решение межрайонного суда г. Бишкек, по удовлетворению иска Нурбека Токтакунова об отмене постановления Правительства Кыргызской Республики о среднесрочной тарифной политике, поскольку последняя была утверждена с нарушением процедуры общественного обсуждения проекта нормативных правовых актов.

Информации о процедуре обжалования на веб-сайте ГАРТЭК не публикуется. Информации по другим решениям регулятора, подвергавшихся обжалованию за исследуемый период, нет.

26. Резюме по регуляторному процессу.

Проведенный анализ регуляторного процесса управления энергетикой, включающий оценку по 4 индикаторам по структуре регулирования, 4 – по процессам принятия решений, и 4 – по операционным вопросам, показал, что оно находится по большинству критериев на средне-высоком уровне оценки, (табл.2).

Таблица 2. Сводная таблица оценки по регуляторному процессу

РЕГУЛЯТОРНЫЙ ПРОЦЕСС			
Индикатор ИУЭ	Оценка	По индикатору	В реальности
РЕГУЛЯТОРНАЯ СТРУКТУРА			
РП 1 Институциональная структура для регуляторных решений	Высокая	Создано Государственное агентство по регулированию ТЭК при Правительстве КР	Регулятор не изолирован от политического и ведомственного вмешательства
РП 2 Полномочия регуляторного органа	Высокая	Имеет широкий спектр юридических полномочий для расследования. Требования регулятора обязательно выполняются	
РП 9 Механизм обжалования	Высокая	Решения регулятора могут быть обжалованы любой заинтересованной стороной по процедурным основаниям	Процедуры обжалования – сложен, и рассмотрение в суде имеет затяжной характер.

Индикатор ИУЭ	Оценка	По индикатору	В реальности
РП 11 Обучение членов и сотрудников регулирующего органа	Средне-высокая	Повышение квалификации сотрудников проводится систематически и по различным дисциплинам	Получаемое обучение не включает специфику регулирования энергетикой.
ПРОЦЕССЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ			
РП 15 Четкость регуляторного порядка и материально-правовая основа решений	Высокая	Определены ясные процедуры принятия регулятивных решений и материально-правовые основы их принятия	Соблюдение процедур неполное, низкий уровень исполнения/применения
РП 22 Институциональные механизмы для представления интересов уязвимых групп	Средне-высокая	Законодательно определен ряд институциональных механизмов для представления интересов уязвимых групп	Низкий уровень межведомственного взаимодействия. Отсутствуют специальные представители слабых групп в Правительстве
РП 24 Вмешательство гражданского общества в регуляторный процесс	Высокая	На практике ОГО участвуют через механизмы и процедуры в процессе усовершенствования государственного регулирования	НС ИПТЭК, сеть ОЦ ЗППЭ и другие ОГО вовлечены в деятельность регулятора. Участие ОГО повлияло на принятия окончательных решений по общественным и частным интересам
РП 25 Обязательство поставщика электроэнергии с ОГО и потенциально затронутым населением	Средняя	Взаимодействие с общественностью возложено на Центр качества обслуживания (ЦКО)	ЦКО не активен в оперативном информировании населения о деятельности энергокомпании.
ОПЕРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ			
РП 29 Участие в процессе принятия решений, связанных с доступностью цен на электричество	Средняя	В законодательстве определены общие правила по доступности тарифов	Пересмотр тарифов на электроэнергию проводится без точного анализа влияния и доступности для населения. Специальных усилий по просвещению социально уязвимых групп не предпринимается
РП 30 Лицензирование	Высокая	Существуют четко определенные правила рассмотрения по выдаче, отзыву, разрешению споров	Информация о лицензионной деятельности регулятора, проводимых мониторингах анализа деятельности лицензиатов не доступна
РП31 Регулярная отчетность лицензиатов и энергокомпаний	Низко-средняя	Отчетность обязательна и регулярна	Предоставлены краткие итоги деятельности энергокомпаний. Обширный отчет лицензиата предоставляемый регулятору для общества не распространяется.

Индикатор ИУЭ	Оценка	По индикатору	В реальности
РП 32 Потребительские услуги и качество поставок	Средне-высокая	Существуют стандарты обслуживания. Обязательно соответствие качества поставок требованиям ГОСТ.	Нет технического оборудования для мониторинга качества предоставляемой энергии, не производится регулярных обзоров качества энергии.

III. СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Помимо регуляторного и политического процессов в управлении электроэнергетикой немаловажное значение имеет среда принятия решений, учет внешних факторов, которые не имеют прямого отношения к энергетике. Например, значительное, хоть и косвенное, влияние на принимаемые решения в любом из секторов имеют региональные особенности центрально-азиатского региона, политическая расстановка сил, глобальные изменения климата и другие экологические и социальные аспекты.

27. Нормативно-правовое обеспечение социальных и экологических вопросов энергетики

Основополагающие принципы управления природными ресурсами и средой заложены в Конституции Кыргызской Республики, и существующая правовая база регулирует правовые взаимоотношения между пользователями природы и государством. Тем не менее, степень учета экологических вопросов в реализуемых и запланированных проектах со строительством крупных энергетических объектов, которые имеют прямое воздействие на окружающую среду, не поддается оценке, из-за отсутствия доступа к проектным документам.

28. Потенциал оценки экологических вопросов. Ответственным органом в системе

исполнительной власти по защите окружающей среды является Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики (далее ГАООСЛХ), но в его структуре нет отдела, занимающегося только вопросами энергетики. Функции надзора и контроля за охраной окружающей среды возложены на Государственную инспекцию по экологической и технической безопасности, эффективность деятельности которых снижена за счет сокращения штатной численности и территориальных подразделений. Вопросы окружающей среды становятся актуальными только при чрезвычайных ситуациях или под воздействием общественности.

Способность Министерства энергетики и промышленности Кыргызской Республики и других ведомственных учреждений учитывать состояние окружающей среды в энергетическом секторе в рамках их юрисдикции оценена как «низко-средняя».

29. Применение и воздействие на охрану окружающей среды при реализации инфраструктурных проектов.

За последние 5 лет (2009-2014гг.) а также участие общественности в разработке стратегически важных документов, влияющие непосредственно на экологию страны увеличилось. Обсуждения вопросов окружающей среды, экологической безопасности проводятся с

участием заинтересованных сторон, но принятые решения не публикуются для широкой общественности. Но, не смотря на наличие законодательной базы, существуют ряд преград при разработке национальных стратегий и программ, одними из которых является слабый учет стратегических экологических рисков и недостаточная экологическая осведомленность лиц, принимающих решения.

30. Кыргызстан и электроэнергетический рынок Евразийского экономического союза.

Присоединение Кыргызстана к Евразийскому экономическому союзу (ЕАЭС) предоставляет ему необходимую возможность выхода на электроэнергетический рынок ЕАЭС в качестве полноправного и устойчивого (предсказуемого и надежного) субъекта, осуществляющего импортно-экспортные операции с электроэнергией. Пребывание Кыргызстана на электроэнергетическом рынке ЕАЭС является шагом к интеграции энергосистем его членов с выходом на сопредельные страны в качестве экспортера или транзитера электроэнергии. При этом электроэнергетическая инфраструктура Кыргызстана и других стран, членов ЕАЭС, (электростанции и магистральные линии электропередачи), обеспечивающая и подкрепляющая такие возможности, имеется. Весьма важным компонентом может быть объявление о потенциальных объемных возможностях Кыргызстана, как по импорту, так и по экспорту электроэнергии, регулирующей мощности, а также транзиту электроэнергии по своим электросетям. Такая возможность в полной мере может обеспечиваться со стороны Казахстана, выработка электроэнергии в котором в 2015 году может составить около 100 млрд. кВтчас, в то время как в Кыргызстане величина выработки прогнозируется в пределах 15 млрд. кВтчас.

Реализация этих возможностей, с учетом интересов Кыргызстана, будет осуществляться на

основании договоров (контрактов), заключенных между сторонами.

31. Резюме по среде принятия решений.

Анализ управления энергосектором по экологической составляющей показал, что существует разделение полномочий и механизмы взаимодействия государственных органов, но понимание необходимости учета экологических вопросов, включая изменение климата, остается на низком уровне. Так же, как и ранее, вопросы экономической выгоды преобладают над экологической безопасностью, глобальные, экономические и социальные результаты экологического воздействия слабо проработаны, что является барьером в приоритетном рассмотрении экологических вопросов.

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.

Таблица 3. Сводная таблица оценки по вопросам социально-экологических вопросов

ВОПРОСЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И СОЦИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ			
Индикатор ИУЭ	Оценка	По индикатору	В реальности
ПП 8 Потенциал исполнительных органов власти в оценке вопросов экологии	Низко-средняя	Есть назначенное лицо, процедуры по оценке влияния на экологию, разрешено создание фондов для проведения исследований.	Ответственный орган не имеет достаточный доступ к профессиональным знаниям. Отсутствует системный подход в повышении квалификации сотрудников.
ПП 32 Включение рассмотрение вопросов окружающей среды в национальный план для сектора электроэнергетики	Средняя	Вопросы экологии интегрированы в национальные стратегии и законодательство, программные документы	Слабый учет стратегических экологических рисков и недостаточная экологическая осведомленность лиц, принимающих решения. Принимаемые решения широко не освещаются.
ПП 33 Широта охвата законов, политики и правил по оценке воздействия на окружающую среду	Средняя	Определены правила по проведению ОВОС и на практике применялись для реализуемых проектов	Недоступны для общественности результаты ОВОС по проектам. В полной мере не учитывается социально-экономические последствия реализации проектов
ПП 36 Участие в принятии решений по доступу к услугам электроэнергии	Средняя	Существуют механизмы для вклада участия комментариев от общественности	Не системный подход по расширению доступа населения к электрификации, особенно новых районов. Отсутствует механизм принятия, рассмотрения и обобщений предложений от населения.

Заключение

Проведенный анализ системы управления сектором по программе «Инициатива по управлению электроснабжением» и сравнение с результатами такого же анализа в 2009 году показывают, что за последние годы управление сектором стало более открытым, с широким освещением в медиа и привлечением заинтересованных сторон в обсуждения проблем. Тем не менее, эпоха секретности информации и конфиденциальности энергосектора, как стратегически важной отрасли, сменилась эрой неполных и фрагментарности. Сомнения

общественности о недобросовестном управлении сектором и нецелевом распределении финансовых средств сглаживаются предоставлением многочисленных обширных данных о состоянии энергетики Кыргызстана, ее проблемах и возможностях. На фоне массы информации актуальными вопросами остаются достоверность и верификация этих данных, что осложняется отсутствием оценки реальной стоимости основных фондов топливно-энергетического комплекса, и значения действительной себестоимости электрической

энергии.

Относительно процедур участия и подотчетности, исследование подтверждает, что ситуация с исполнением законодательно закрепленных норм осталась без значительных изменений, и существующая нормативно-правовая база подрывается недостатком механизмов их внедрения. Например, общественные обсуждения проектов документов подменяются общественными слушаниями, а судебные тяжбы по рассмотрению исков по обжалованию регуляторных решений ведутся годами. Несмотря на высокий экспертный потенциал гражданского общества, и наличие правовой основы, гарантирующей право участия общественности в политическом и регуляторном процессах, эффективность этого участия находится на среднем уровне.

Механизм учета мнений, поступивших от участников общественного обсуждения, не разработан, что сводит на минимальный уровень влияния всех усилий по комментированию и внесению предложений. Единичные случаи, обернувшиеся результатом со значительным изменением предложенного проекта (как это было при утверждении среднесрочной тарифной политики и отмене ограничения электроснабжения бытовых потребителей по типу подключения), показывают актуальность проведения обсуждений как с населением, так и с экспертным сообществом, и необходимость строгой фасилитации процесса обсуждения. В действительности же, для всех других документов и мер, общественный доступ к процессу принятия решений ограничен, решения принимаются «наверху», и подаются населению без реального права на обжалование или обсуждение, несмотря на хорошо определенные и закрепленные механизмы.

В этот раз, в набор исследуемых индикаторов, наряду с оценкой эффективности работы донорского сообщества в энергосекторе, рабочей группой были включены оценка участия консультатив-

ных комитетов Министерства энергетики и промышленности и прозрачность их работы. Анализ показал наличие нескольких групп консультантов, работающих в разном формате с едиными для всех недостаточным раскрытием информации по использованию консультантов, несбалансированностью состава, и низкой прозрачностью обратной связи исполнительной власти. Скорее исключением, подтверждающим правило, среди институтов, оказывающих консультационную поддержку министерству энергетики, чья позиция по актуальным вопросам регулярно публикуется для общественности, является Наблюдательный совет по Инициативе прозрачности в топливно-энергетическом комплексе. В большей степени, это обусловлено уникальностью равно пропорциональной структуры совета и комплексностью подхода, сочетающем не только консультативный орган, но и ряд практических механизмов по повышению прозрачности и подотчетности. В то же время, роль консультантов при принятии решений по энергосектору правительством, как и роль донорского сообщества, остается весьма значительной.

Лучшие практики подтверждают, что предсказуемые действия регулятора основаны на строгих экономических принципах. При политическом вмешательстве в регулятивные решения, оно только перемещает проблему на другую временную плоскость или экономический сектор. При этом затраты могут быть намного выше уже имеющихся издержек, связанных с наличием проблемы. Так, несогласованность позиций и действий среди руководящих лиц и структур страны и их непредвиденное вмешательство сокращают эффективность регулятивного управления в целом по сектору, (как в случае с приостановлением реализации утвержденной тарифной политики весной 2015 года).

Анализ показал, что в Кыргызстане слабо прорабатываются глобальные, экономические,

экологические и социальные вопросы в долгосрочной перспективе. Выполнение международных обязательств страны по различным конвенциям, например как в случае изменения климата,⁸ отражены в основных стратегических документах, однако практическая реализация этих нормативов имеет большие пробелы. Несмотря на значительное внимание, уделяемое запросу финансовой поддержки от других стран, конкретность действий, на которые запрашиваются средства, и обеспечение прозрачности финансирования и исполнения этих мероприятий, к сожалению, не являются приоритетными. Здесь же отмечается низкая прозрачность и согласованность действий между отраслевыми ведомствами, как в плане подготовки нормативных документов, так и в плане их исполнения.

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 по следующим направлениям:

а) обеспечение исполнения существующего законодательства:

- пересмотреть процедуры отбора сотрудников на руководящие должности в секторе и **ликвидировать ротацию лиц**, привлеченных к уголовной ответственности,
- переформатировать существующую тарифную политику с тем, чтобы тарифы на электрическую энергию не различались по потреблению (тариф должен быть единым для всех групп потребителей, без социальной нормы);
- обеспечить 100-процентное выполнение всех технических регламентов по ремонту и обслуживанию, с учетом перспективного развития системы, энергетического оборудования;

- ускорить процесс принятия окончательного решения по отмене ППКР о среднесрочной тарифной политике.

б) обновление и разработка нормативно-правовой базы:

- разработать и применить **эффективный механизм учета мнений**, поступивших во время общественных обсуждений, для полноценного включения мнений всех сторон, которое является основой для правильного решения;
- ускорить разработку **методологии для оценки реальной цены на основное имущество** энергокомпаний, с включением верификации компетентной независимой третьей стороны для пересмотра результатов,
- разработать процедуры мониторинга качества поставляемой электроэнергии конечным потребителям, с эффективным механизмом реагирования на несоответствие показателей электроэнергии техническим стандартам,

в) обновление структуры и разделения полномочий:

- передать Министерству энергетики и промышленности Кыргызской Республики функции управления государственной долей активов в энергокомпаниях, включая влияние на кадровую политику в отрасли;
- принять меры по созданию **центра по планированию и прогнозированию спроса** для оптимизации топливно-энергетического баланса страны,

г) увеличение информированности:

- повысить **прозрачность участия донорского сообщества и консультантов** через публикацию подробного технического

⁸ Рамочная конвенция ООН по изменению климата, ратифицированная Кыргызской Республикой в 1992 году

задания и отчетов, подготовленных консуль-тантами,

- улучшить **информирование по реализуемым инфраструктурным проектам** в топливно-энергетическом комплексе, через создание единого информационного ресурса (связанного с веб-порталом ведомственного органа), с включением подробной информации об освоении финансовых средств, конечных отчетов по каждому проекту и предоставлением другой документации (ТЭО, ОВОС, общественные обсуждения и др.);
- улучшить информационное обеспечение Министерства энергетики и промышленности Кыргызской Республики, с регулярным обновлением веб-сайта и наполнением его по всем разделам, с финансовыми документами и отчетностью, включая ссылку на специальный счет о поступлении и расходовании средств, поступающих от экспорта электроэнергии.
- пересмотреть **состояние подготовки инженерно-технических кадров в систе-**

му энергетики Кыргызстана, и изучить возможности целевой подготовки кадров необходимых специализаций с учетом грядущей реализации проектов по строительству и модернизации объектов энергетики (в ВУЗах других республик),

д) в сфере международных отношений и ЕАЭС:

- выступить с инициативой, в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), об объективной необходимости кооперации Центрально-Азиатских государств в энергосекторе с целью перехода на новые цивилизованные взаимоотношения по вопросам э/энергетики в регионе;
- разработать и внедрить механизмы в политико-экономических взаимоотношениях с учетом существующих инфраструктурных возможностей каждого государства Центрально-Азиатского региона.