

УДК 338.532.4:658.26(575.2)

**ВРЕМЯ РЕФОРМИРОВАТЬ УПРАВЛЕНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛЮ**

**Касымова Валентина Махмудовна**, эксперт, д-р экономич. наук, профессор,  
засл. энергетик СНГ <valentinakasymova@gmail.com>

**Ишеналиев Азат Азимбекович**, аспирант КГТУ им. И. Раззакова, заведующий отделом мониторинга и комплексного анализа Госагентства по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве КР <aza1480@mail.ru>

**Абдыкадырова Венера Урсеитовна**, аспирант кафедры «Экономика промышленности» Кыргызского государственного технического университета им. И. Раззакова <aruukesha2016@mail.ru>

**Аннотация**

В статье рассмотрены варианты реформирования структуры управления и регулирования в энергетике Кыргызской Республики. Энергетическая отрасль – это одна из главных, бюджетообразующих отраслей экономики нашей страны. Слаженная и четкая работа отрасли создает условия не только для ее развития, но и роста благосостояния населения. В этой связи эффективная структура управления и регулирования энергетической отрасли является основополагающим фактором для технического и экономического развития. Поэтому Правительством КР поставлены задачи по преобразованию структуры управления отраслью для проведения успешной внутренней и внешней энергетической политики страны.

**Ключевые слова:** управление, кризис, дефицит в тарифе, совет директоров, обеспеченность энергоресурсами, совместное использование, регулирование, акции, дивиденды.

**TIME TO REFORM ENERGY INDUSTRY GOVERNANCE**

**Kasymova Valentina Mahmudovna**, the Expert, the Doctor of Economical Sciences, Professor, Honored Power Engineer of the C.I.S <valentinakasymova@gmail.com>

**Ishenaliev Azat Azimbekovich**, Graduate Student, KSTU named after I. Razzakov, Head of the Department for Monitoring and Comprehensive Analysis of the State Agency for Regulation of the Fuel and Energy Complex under the Government of the Kyrgyz Republic <aza1480@mail.ru>

**Abdykadyrova Venera Urseitovna**, Postgraduate Student of the Economics of Industry Department at the Kyrgyz State Technical University named after I. Razzakov <aruukesha2016@mail.ru>

**Abstract**

The article considers options for reforming the structure of management and regulation in the energy sector of the Kyrgyz Republic. The energy sector is one of the main budget-forming sectors of our country's economy. The well-coordinated and precise work of the industry creates conditions not only for its development, but also for the growth of the welfare of the population. In this regard, an effective governance and regulatory framework for the energy industry is fundamental to technical and economic development. Therefore, the Government of the Kyrgyz Republic has set tasks to transform the management structure of the industry in order to conduct a successful domestic and foreign energy policy of the country.

**Keywords:** management, crisis, tariff deficit, board of directors, energy security, sharing, regulation, shares, dividends.

**ЭНЕРГЕТИКА ТАРМАГЫН БАШКАРУУНУ РЕФОРМАЛОО МЕЗГИЛИ**

**Касымова Валентина Махмудовна**, эксперт, э. и. доктору, профессор,  
КМШнын эмгек сиңирген энергетиги <valentinakasymova@gmail.com>

**Ишеналиев Азат Азимбекович**, аспирант, И. Раззаков ат. КМТУ, Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнө караштуу Отун-энергетикалык комплексти жөнгө салуу боюнча мамлекеттик агенттиктин мониторинг жана комплекстүү талдоо бөлүмүнүн башчысы <aza1480@mail.ru>

**Абдыкадырова Венера Урсеитовна.,** Исхак Раззаков атындагы Кыргыз мамлекеттик техникалык университетинин «Өнөр жай экономикасы» кафедрасынын аспиранты <aguukesha2016@mail.ru>

**Кыскача мүнөздөмө:** Макалада Кыргыз Республикасынын энергетика тармагында башкаруу жана жөнгө салуу түзүмүн реформалоонун жолдору талкууланат. Энергетика тармагы өлкөбүздүн экономикасынын негизги бюджетти түзүүчү тармактарынын бири. Тармактын координацияланган жана так иштеши анын өнүгүшүнө гана эмес, калктын жыргалчылыгынын өсүшүнө да шарт түзөт. Ушуга байланыштуу, энергетика тармагын натыйжалуу башкаруу жана жөнгө салуу түзүмү техникалык жана экономикалык өнүгүүнүн негизи болуп саналат. Ошондуктан, Кыргыз Республикасынын Өкмөтү өлкөнүн ийгиликтүү ички жана тышкы энергетикалык саясатын жүргүзүү үчүн тармакты башкаруу түзүмүн өзгөртүү боюнча милдеттерди койду.

**Негизги сөздөр:** башкаруу, кризис, тарифтеги тартыштык, директорлор кенеши, энергетикалык ресурстар менен камсыздандырылгандык, бирге пайдалануу, жөнгө салуу, акциялар, дивиденддер.

## **Введение**

Актуальность проведения реформы управления и регулирования в энергетике обусловлена кризисным состоянием отрасли реального сектора экономики, характеризующейся низкими экономическими показателями развития, наличием коррупционных схем в энергокомпаниях, физической и моральной изношенностью основного оборудования на объектах, высоким уровнем потерь энергии, хроническим дефицитом финансовых средств, повышенной аварийностью в энергетических сетях и, как следствие, отключениями и недопоставками энергоносителей потребителям. Из этого следует, что структура управления электроэнергетикой Кыргызстана является неэффективной, формирующейся без научного обоснования, требующего компетентности в вопросах теории стратегического менеджмента.

Какие органы исполнительной власти ответственны за развитие энергетической отрасли в Кыргызстане? Институциональную основу ее управления и регулирования составляют пять организаций: 1) Государственный комитет промышленности, энергетике и недропользования КР (далее – ГКПЭН) отвечает за разработку и реализацию государственной политики в энергетической отрасли; 2) Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического сектора при Правительстве КР (далее – ГАРТЭК) ответственно за реализацию антимонопольного регулирования, установление тарифов и лицензирование в секторе; 3) Фонд по управлению государственным имуществом при Правительстве КР (далее – ФУГИ) – единственный акционер ОАО «Национальная энергетическая холдинговая компания»; 4) Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве КР (далее – ГИЭТБ) осуществляет технический надзор в отрасли; 5) ОАО «Национальная энергетическая холдинговая компания» (далее – ОАО «НЭХК») является держателем акций государственных энергетических компаний.

Органы исполнительной власти, отвечающие за проведение энергетической политики, показали свою несостоятельность в постановке задач и приоритетов развития, в разработке концепций, стратегий и энергетических программ, позволяющих эффективно использовать энергетические ресурсы исходя из общих интересов экономики и общества. Сейчас можно говорить о наличии угроз энергетической безопасности страны, включая регионы, обусловленные как внешними, так и внутренними факторами.

*Одним из главных внешних факторов, связанных с дезинтеграционными процессами в регионе Центральной Азии, с обретением независимости и суверенитета, помимо роста мировых цен на углеводородное топливо, является утрата позиций Кыргызской Республики в управлении водно-энергетическими ресурсами (ВЭР) в бассейне рек Нарын-Сырдарья и прекращение взаимопоставок топливно-энергетических ресурсов. Как результат, постепенное сокращение экспорта электроэнергии и импорта природного газа и нефтепродуктов на условиях взаимнообмена.*

*Внутренними факторами проявления угроз являются:*

нерациональная структура топливно-энергетического баланса (ТЭБ) страны и полная зависимость от импорта природного газа, нефтепродуктов и частично угля;

неисполнение основных статей Законов КР «Об энергетике» и «Об электроэнергетике» при введении госрегулирования в топливно-энергетическом комплексе (ТЭК) по проведению ценовой и тарифной политики и лицензированию предприятий ТЭК, в связи с некомпетентностью назначаемых руководителей;

проведение тарифной политики на электро- и теплоэнергию, не соответствующей законам рыночной экономики в связи с политизированностью и социальной напряженностью вокруг этой проблемы.

хронический дефицит финансовых средств, низкие экономические показатели развития энергетических компаний и предприятий ТЭК;

высокий уровень потерь электро- и теплоэнергии, природного газа и угля и дебиторской задолженности;

физическая и моральная изношенность основного оборудования на объектах, повышенная аварийность в энергетических сетях и объектах, как следствие, отключения и недопоставки энергоносителей потребителям, что привело к упущенной выгоде в экономике страны и росту социальной напряженности в обществе;

финансовая неустойчивость и неплатежеспособность энергетических компаний и предприятий ТЭК и нарастание признаков банкротства стратегически важных энергетических объектов;

поспешно проведенная реструктуризация и приватизация предприятий ТЭК и расцвет коррупции во вновь созданных энергетических компаниях и на предприятиях ТЭК;

ликвидация Минпромэнерго КР – госоргана, успешно проводившего энергетическую политику страны, и объединение на уровне комитета несколько крупных направлений в ГКПЭН КР и снижение ответственности лиц, принимающих решения по проведению энергетической политики государства;

создание ОАО «НЭХК» – частной управляющей компании над самостоятельными ОАО «ЭС», ОАО «НЭСК», ОАО «Северэлектро», ОАО «Востокэлектро», ОАО «Джалал-Абадэлектро», ОАО «Ошэлектро» для достижения их финансовой устойчивости и получения прибыли.

Принимая во внимание неэффективность сложившейся институциональной основы в энергетике и в связи с этим острую необходимость ее реформирования, предлагаем для формирования и реализации рациональной энергетической политики государства следующие меры.

1. Восстановить *Министерство энергетики и топливных ресурсов (МЭТР)* и наделить его соответствующими полномочиями по проведению внешней и внутренней энергетической политики и функциями государственного органа по управлению и контролю над деятельностью энергетических компаний и предприятий ТЭК, созданию нормативно-правовой базы. В структуре МЭТР необходимо предусмотреть семь главных управлений (департаментов): 1) *Стратегического планирования и прогноза*, включая отдел спроса или планирования потребности в энергоносителях по отраслям и регионам, отдел разработки и оптимизации ТЭБ; 2) *Электроэнергетики и электроснабжения*, включая отдел возобновляемых источников энергии; 3) *Топливных ресурсов, топливно- и теплоснабжения*; 4) *Энергоэффективности и энергосбережения*; 5) *Энергонадзора и контроля энергетической безопасности на объектах*; 6) *Экономики энергетики*, включая отделы финансово-экономического анализа, ценовой и тарифной политики; 7) *Внешних связей и интеграции в единый рынок электроэнергии ЕАЭС, инвестиций и реализации перспективных проектов*.

2. Реорганизовать ГКПЭН – функции по выработке и реализации государственной энергетической политики передать вновь созданному МЭТР.

3. Реорганизовать ГАРТЭК – функции по тарифной политике, лицензированию и контролю выполнений лицензионных условий передать МЭТР, функции по расчету и

установлению тарифов на энергоносители – Государственному агентству антимонопольного регулирования при ПКР.

4. Реорганизовать ГИЭТБ – функции по энергонадзору передать МЭТР.

5. Реорганизовать ОАО «НЭХК».

При этом считаем целесообразным сохранить за ГАРТЭК статус независимого регулятора.

**ГАРТЭК при Правительстве КР** необходимо усилить для выполнения им всего комплекса функций по регулированию ТЭК подбором на руководящие должности специалистов по экономике и финансам в энергетике. Следует разработать и утвердить экономически обоснованные тарифы, с соблюдением интересов как производителей, так и потребителей; совершенствовать методологию формирования тарифов на энергоносители с учетом теории и опыта наилучшей практики; рассмотреть возможности введения тарифов по классам напряжения, двухставочных тарифов, включающих плату за мощность, а также дифференцированных тарифов по зонам суток.

Статус самостоятельного государственного органа при Правительстве КР Регулятор ТЭК получил в конце 2014 г. До этого периода Регулятор ТЭК претерпел многократные изменения, связанные с реорганизацией структуры госуправления в КР.

Выведение Регулятора ТЭК из состава Минэнергопрома в 2014 г. было проведено во избежание конфликта интересов, то есть орган по формированию политики не должен одновременно владеть функциями установления тарифов, лицензирования, регулирования и контроля. Для исполнения распоряжения Правительства КР от 24 июля 2013 г. № 299-р был утвержден План действий по реформированию энергетического сектора на 2013-2014 гг.

Создание самостоятельного регулирующего органа в ТЭК положительно отразилось и на ситуации в энергетическом секторе.

В результате принятых мер по эффективному регулированию дефицит денежных средств в энергосистеме снизился с 7 до 0,5 млрд. сом., а аварийные отключения электроэнергии сократились почти в 2 раза, сумма выявленных нарушений составила 170,7 млн. сом. При этом по состоянию на 20 октября 2020 г. перечисленная в доход республиканского бюджета сумма составила 155,2 млн. сом.

Вместе с тем, с учетом необходимости продолжения стратегических реформ в секторе и осуществления крупных энергопроектов, нацеленных на обеспечение энергетической независимости Кыргызстана, а также в целях сохранения достигнутых за продолжительное время результатов функционирования регулирующего органа, предлагается усиление потенциала Регулятора ТЭК.

**ГКПЭН Кыргызской Республики**, соединив в себе три крупные отрасли экономики, фактически стал громоздким, трудноуправляемым и малоэффективным государственным органом, где приоритет отдается в большей степени недропользованию, при этом отрасль энергетики остаётся на «втором плане».

Предлагается преобразование ГКПЭН осуществить следующим образом:

1) функцию ГКПЭН по выработке и реализации государственной политики в области топливно-энергетического комплекса передать в Министерство энергетики и топливных ресурсов Кыргызской Республики;

2) функцию ГКПЭН по выработке и реализации государственной политики в области промышленности передать в Министерство экономики КР;

3) функции ГКПЭН по выработке и реализации государственной политики в области недропользования передать в отдельное профильное ведомство (например, в Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при ПКР, как это было ранее).

Функцию ГКПЭН по выработке и реализации государственной политики в области промышленности передать в Министерство экономики КР, эту меру считаем обоснованной еще и потому, что взятый курс на повышение его эффективности путем развития кластеров рассматривается в данном министерстве. При этом рассматриваемые виды развития кластеров необходимо усилить актуальностью не только экспорта минерально-сырьевых ресурсов (таких ценных видов, как золото, сурьма, олово, серебро и др.), но и их переработкой на месте

с созданием дополнительных рабочих мест, пополнением госбюджета и сокращением потока миграции в трудоспособном и репродуктивном возрасте.

**Реорганизация ОАО «НЭХК».** В связи с тем, что ОАО не достигло своей главной цели – обеспечения прибыли энергокомпаний, необходимо упразднить его деятельность как управляющей компании, дублирующей функции бывшего Минэнергопрома КР, и как частной компании, не имеющей права на проведение внешней и внутренней энергетической политики. Ежегодно на годовых общих собраниях акционеров отчитываются с убытками, объясняя убытки дефицитом в тарифе, а также утверждают плановый бюджет с убытками, что противоречит поставленной их главной цели – обеспечение прибыли. В составы советов директоров не включаются независимые директора, представители населения – миноритарные директора. В составы ревизионных комиссий не избирали независимых специалистов, имеющих опыт проведения ревизии финансово-хозяйственной деятельности предприятия, и зачастую включали своих специалистов с техническим образованием. С одной стороны, орган, определяющий энергетическую политику (ГКПЭН), не может перманентно анализировать энергетическую отрасль и вести полноценную госполитику в этой области, с другой стороны, производственно-хозяйствующий субъект энергоотрасли ОАО «НЭХК», у которого госпакет акций большинства энергокомпаний, и он по определению не может вести государственную энергетическую политику ввиду своей частной формы собственности. В системе управления энергетической отраслью возникает проблема, которая способствует потере координации и оперативности в принятии решений в энергосекторе и затормаживает развитие отрасли.

Дочерние энергетические компании, находящиеся под ОАО «НЭХК», ежегодно тратят значительные финансовые средства на содержание ОАО «НЭХК», хотя оно уступает бывшему Министерству энергетики КР по эффективности деятельности и полезности для энергоотрасли.

В этой связи необходим полноценный государственный орган по выработке и реализации политики в энергосекторе, то есть необходимо вновь создать МЭТР КР, которое ежедневно на высоком уровне может ставить вопросы энергосектора и предлагать их решения перед руководством страны.

Кроме этого, углубление интеграционных процессов в дальнейшем развитии энергетической отрасли, включая участие КР в ЕАЭС, требует полноценного представления нашей страны на международном уровне.

Анализ структур управления энергосектора стран-членов ЕАЭС и соседних стран показывает наличие в них специализированных отраслевых уполномоченных государственных органов, осуществляющих государственное управление в области энергетики и топливных ресурсов.

Для вывода из кризиса энергетических компаний с государственной долей акций необходимо совершенствование корпоративного управления с соблюдением основополагающих статей Закона КР «Об акционерных обществах», а также принципов наилучшей международной практики по обеспечению прозрачности их деятельности и включение в состав совета директоров ОАО независимых директоров (1/3 из общего состава) из академических и бизнес-кругов по рекомендации госоргана, отвечающего за энергетическую политику. В состав ревизионной комиссии также включать независимых экспертов (финансистов и экономистов), с внесением коррективов в существующие подзаконные акты.

Для повышения эффективности деятельности производящей энергетической компании ОАО «Электрические станции» и привлечения инвестиций на сооружение и ввод новых мощностей предлагается рассмотреть возможность передачи ТЭЦ городов Бишкек и Ош вместе с предприятиями тепловых сетей в мэрии этих городов, с покрытием убытков от дефицита в тарифе за счет бюджета этих городов, и/или субсидирование убыточных производств социально значимых предприятий осуществлять за счет средств госбюджета, как это принято в мировой практике.

Однако, учитывая дефицит госбюджета КР, прежде чем принимать решение, необходимо провести углубленные расчеты сравнительной оценки плюсов и минусов, так как экспертная оценка показывает, что только по производству и распределению теплоэнергии дефицит в тарифе за 2019 г. составил порядка 906 млн. сом. Так, при себестоимости теплоэнергии на ТЭЦ г. Бишкека за 2019 г. 974,4 сом/Гкал покупной тариф для БПТС составил 460 сом. и разница в тарифе – 514,4 сом/Гкал. Себестоимость электроэнергии составила 356,65 тыйынов за кВт. ч, отпускной тариф – 54,27 тыйынов и разница в тарифе – 303,4 тыйына за кВт. ч, а за всю произведенную электроэнергию в объеме 1226 млн. кВт. ч разница составила 370 млн. сом. В целом для ТЭЦ ежегодно нужны субсидии для производства теплоэнергии в объеме 1455 млн. сом. Под силу ли мэрии выделять ежегодно такие субсидии для ТЭЦ г. Бишкека?

По предприятиям электрических сетей предлагается из распределительных электрических сетей передать сети 35 кВ и подстанции предприятию по обслуживанию высоковольтных линий электропередачи напряжением 110-220-500 кВ в ОАО «НЭСК», однако эти действия требуют дополнительных изысканий совместно со специалистами распределительных энергетических компаний. Предприятия электрических сетей низкого напряжения от 0,4-20 кВ сосредоточить в территориально-административных районах в действующих ОАО «Северэлектро», ОАО «Востокэлектро», ОАО «Ошэлектро», ОАО «Джалал-Абадэлектро», и совместно с органами местного самоуправления обеспечить бесперебойное качественное обслуживание с сокращением потерь до нормативных значений 8-10%. Для этого рассмотреть возможности привлечения частных инвесторов исходя из практики частных распределительных компаний и усиления их деятельности как бизнес-структур. Энергосбыт не следует отделять от вышеуказанных РЭК.

В целом необходимо сохранить действующую функциональную структуру организации деятельности энергетических компаний как результат рыночных реформ в электроэнергетике при финансовой поддержке отрасли международными финансовыми организациями и международными проектами.

*Во внешней энергетической политике* участвовать со странами ЕАЭС в формировании оптового рынка электроэнергии и мощности, в формировании рынка электроэнергии со странами южной части Центральной Азии (проект CASA -1000), проводить инвестиционную политику государственно-частного партнерства и совершенствовать экономические механизмы взаимной торговли мощностью и электроэнергией в рамках ОЭС ЦА.

Особого внимания во внешней энергетической политике требуют: проблема интегрированного управления ВЭР и восстановления ведущей роли КР в вопросах водно-энергетического регулирования в бассейне р. Нарын-Сырдарья и обеспечения оптимального режима работы ГЭС и ТЭС в ОЭС ЦА; разработка многостороннего соглашения по использованию ВЭР в многолетнем режиме и созданию водно-энергетического консорциума как финансового механизма, регулирующего использование имеющихся ресурсов топлива, электроэнергии и воды при максимальном приближении к согласованному графику водопотребления странами ЦА и выработке согласованных правил установления цен, распределения затрат и доходов, приводящих к равной выгоде всех участников.

Затронутые выше проблемы требуют принятия **новой Концепции государственной энергетической политики КР**, а для ее реализации – разработки и принятия в законодательном порядке новой Национальной энергетической стратегии развития ТЭК на период до 2040 г., так как НЭП КР на 2008-2010 гг. и стратегия развития ТЭК до 2025 г. были утверждены Жогорку Кенешем КР 14 апреля 2008 г. и устарели. [5] В то же время стратегия должна постоянно корректироваться с учетом изменений внешних и внутренних условий и утверждаться в законодательном порядке раз в пять лет. [4]

При этом Стратегия развития ТЭК до 2025 г. должна была быть пересмотрена с учетом и на основе целей, принципов и требований Национальной стратегии устойчивого развития КР на период до 2040 г. и с учетом роста спроса потребителей ТЭР.

Для выхода из кризисного состояния отраслей ТЭК необходима разумная энергетическая политика и внесение соответствующих поправок в статьи Законов КР об энергетике и

электроэнергетике, об угле, о нефти и газе, об энергоэффективности и энергосбережении, о возобновляемых источниках энергии.

### **Выводы**

При формировании нового состава правительства КР необходимо реформировать Госкомитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики путем: восстановления ранее существовавших стратегически важных объектов - Министерства энергетики и топливных ресурсов в КР; Государственного агентства по геологии и минерально-сырьевым ресурсам КР; передачи важной отрасли реального сектора экономики – промышленности – в Министерство экономики КР; укрепить руководящий состав ГАРТЭК КР высококвалифицированными специалистами в области экономики и финансов в энергетике; упразднить НЭХК КР, с переводом основного состава специалистов и контрольного пакета акций в МЭТР КР; усилить корпоративное управление в открытых акционерных компаниях и на предприятиях для вывода их из убыточного состояния и получения прибыли для дальнейшего развития; для обеспечения прозрачности их деятельности избирать в составы совета директоров и ревизионной комиссии независимых членов с учетом наилучшей международной практики.

### **Использованные источники**

1. Гительман, Л.Д., Ратников, Б.Е. Эффективная энергокомпания: Экономика. Менеджмент. Реформирование. – Москва: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2002.
2. Гительман, Л.Д., Ратников, Б.Е. Экономика и бизнес в электроэнергетике. – Москва: Экономика, 2014.
3. Касимова, В.М. Энергетическая политика, энергобезопасность и энергоэффективность Кыргызской Республики. – Бишкек: Барак-элде, 2015.
4. Касимова, В.М., Архангельская, А.В. и др. Научные основы концепции энергетической политики и стратегии развития топливно-энергетического комплекса Кыргызской Республики до 2030 года. – Бишкек: Барак-элде, 2017.
5. Национальная энергетическая программа на 2008-2010 годы и Стратегия развития ТЭК на период до 2025 года / Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов КР, КНТЦ «Энергия». – Бишкек: Инсанат, 2009.
6. Энергетическая безопасность: от глобальной до региональной // Материалы Всемирного саммита восьмерки. – Санкт-Петербург, 2007.