

УДК 621.311(093)(575.2):330.5.055.4

ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ 85 ЛЕТ – СТАГНАЦИЯ РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВЫХОДА ИЗ НЕЕ

Касымова Валентина Махмудовна, д-р экон. наук, профессор, эксперт
<valentinakasymova@gmail.com>

Ишеналиев Азат, аспирант <aza1480@mail.ru>

Абдыкадырова Венера, аспирант <aruuksha2016@mail.ru>

Абсаматова Элиза, аспирант <elliza7766@mail.ru>

Кыргызский государственный технический университет им. И. Раззакова

Аннотация

Электроэнергетике Кыргызской Республики в 2019 г. исполнилось 85 лет, и в данной статье, используя исторический подход, освещены некоторые этапы ее становления, исследуются актуальные проблемы проведения реформы управления и реструктуризации отрасли, а также образования открытых акционерных энергетических компаний, становления корпоративного управления, причины сложившейся кризисной ситуации в энергетике и обоснована необходимость введения антикризисного управления.

Ключевые слова: управление, стагнация, кризис, тарифный дефицит, совет директоров, топ-менеджеры, обеспеченность энергоресурсами, совместное использование, регулирование, акции, дивиденды.

85th ANNIVERSARY OF THE ELECTRIC POWER INDUSTRY OF THE KYRGYZ REPUBLIC – THE STAGNATION OF MANAGEMENT REFORM AND THE PROSPECTS FOR OVERCOMING IT

Kasymova Valentina Mahmudovna, Doctor of Economics, Professor, Expert
<valentinakasymova@gmail.com>

Ishenaliev Azat, Graduate Student <Razzakovaza1480@mail.ru>

Abdykadyrova Venera, Graduate Student <aruuksha2016@mail.ru>

Absamatova Eliza, Graduate Student <elliza7766@mail.ru>

Kyrgyz State Technical University named after I. Razzakov

Abstract

The Kyrgyz Republic's power industry turned 85 years old in 2019 and this article provides a historical background, highlights the pressing problems of conducting management reform and industry restructuring, as well as the formation of open joint-stock energy companies for establishing corporate governance, an analysis of the causes of the crisis in management and the need is justified introduction of crisis management.

Keywords: management, stagnation, crisis, tariff deficit, board of directors, top managers, energy supply, sharing, regulation, stocks, dividends.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЭЛЕКТР ЭНЕРГЕТИКАСЫНА 85 ЖЫЛ – БАШКАРУУНУ РЕФОРМАЛООНУН ТОКТОП КАЛЫШЫ ЖАНА АНДАН ЧЫГУУНУН ЖОЛДОРУ

Касымова Валентина Махмудовна, э.и.д., профессор, эксперт
<valentinakasymova@gmail.com>

Ишеналиев Азат, аспирант <aza1480@mail.ru>

Абдыкадырова Венера, аспирант <aruuksha2016@mail.ru>

Абсаматова Элиза, аспирант <elliza7766@mail.ru>

И. Раззаков атандагы Кыргыз мамлекеттик техникалык университети

Кыскача-мүнөздөмө

2019 жылы Кыргыз Республикасынын электр энергетикасына 85 жыл толду. Бул макалада тарыхый маалымат жана реформа жүргүзүүнү башкаруу жана тармакты жөнгө салуу ошондой эле энергетикалык ачык акционердик компаниялардын түзүлүшүн, корпоративдик башкаруунун пайда болушу, башкаруудагы кризистин каршы башкарууну киргизүү муктаждыктарынын актуалдуу көйгөйлөрүн чагылдырган.

Негизги сөздөр: башкаруу, каатчылык, кризис, пошлиналардын тартыштыгы, Директорлар кенешти жетекчилер, энергетикалык коопсуздук, бөлүшүү, жөнгө салуу, баалуу кагаздар пайда.

Развитие электроэнергетики Кыргызской Республики берет начало с 1910 г., когда впервые российская изыскательская партия инженера В. В. Васильева провела исследование бассейна реки Чу и составила проект ряда ирригационных и гидротехнических сооружений. Дальнейшая хронология связана с созданием в 1912 г. Управления по изысканиям бассейна реки Сырдарьи и экспедицией И. Г. Александрова, проводившей обследования бассейна реки Нарын и ее притоков рек Кегарт, Алабуга, Атбаши и других в течение 1913-1917 гг. Первая в республике ГЭС небольшой мощности (турбина в 240 л. с. и генератор 55 кВт) была введена в строй в 1913 г. на юге Кыргызстана, в г. Оше. В соответствии с планом ГОЭЛРО была сформирована Туркестанская группа во главе с Г. К. Ризенкампом, которая, опираясь на материалы экспедиций В. В. Васильева и И. Г. Александрова, рассматривала необходимость использования богатейших водных ресурсов рек Нарын, Талас, Чу и др. В плане ГОЭЛРО были определены перспективы электрификации Туркестанского края. Предполагалось в первую очередь построить следующие ГЭС: Учкурганскую (30 тыс. кВт), Джеларыкскую, Атбашинскую и Сохскую ГЭС в несколько десятков киловатт, а также малые и средние ГЭС, дизельные электростанции.

Электрификация Кыргызской Республики набирала темпы с каждым годом и с каждой пятилеткой. Соответственно сооружались подстанции и линии электропередачи, формировалась энергетическая система. 11 января 1933 г. был создан Киргизский республиканский трест по управлению строительством ГЭС и линий электропередачи, а 7 января 1934 г. он получил новое название – Фрунзенское энергообъединение (ФОГЭС). За этим последовало создание диспетчерской службы с организационной структурой. В следующем году, 23 марта, Совет Народных Комиссаров Киргизской ССР придал ФОГЭС республиканское значение, наделив его функцией развития и размещения энергетических объектов и энергоснабжения республики.

В послевоенные годы электроснабжение страны в основном осуществлялось малыми ГЭС и дизельными электростанциями вплоть до ввода в действие ТЭЦ г. Бишкека на севере и Учкурганской ГЭС на юге страны. За ними последовало сооружение мощной Токтогульской ГЭС и позже Курпсайской, Ташкумырской и Шамалдысайской ГЭС уже в конце 80-х гг. прошлого столетия. Нижне-Нарынский, или Токтогульский каскад работал в ирригационно-энергетическом режиме, накапливая воду в зимний период. В летний период, с отпуском воды на орошение излишек электроэнергии передавался через ОЭС в Узбекистан и Казахстан, тепловые электростанции которых останавливались на плановый ремонт.

Важно отметить, что за 85 лет в Кыргызской энергосистеме возросло производство электроэнергии почти в 1000 раз, создана электроэнергетическая сеть протяженностью более 70 тыс. км.

Кыргызская энергосистема вышла на параллельную работу в ОЭС ЦА во время союзной плановой экономики. Токтогульский каскад ГЭС выполнял роль регулятора частоты в ОЭС Средней Азии и Южного Казахстана, а водохранилище многолетнего регулирования обеспечивало нужды орошения соседних стран – Узбекистана и Казахстана. В обмен Кыргызстан получал уголь, газ, мазут для ТЭЦ г. Бишкека. В связи с небольшими объемами добычи нефти и газа полностью обеспечивались потребности в природном газе и

нефтепродуктах за счет их завоза (или импорта) из соседних республик – Узбекистана, Казахстана и России.

Управление энергетической системой осуществлялось одним производственным объединением (ПО) «Кыргызэнерго».

Электроэнергетика – сложный технологический комплекс, где цена ошибки управления чрезвычайно велика. Электроэнергия в современном мире – не просто товар повседневного спроса. Она формирует образ жизни людей. Без нее невозможна работа промышленности и транспорта. Сбои в энергоснабжении могут не только повлиять на них, но и привести к техногенным катастрофам, создающим угрозу самой жизни. Именно поэтому реформа электроэнергетики неоднократно откладывалась во многих странах мира. В профессиональном сообществе общепризнанно, что альтернативы либерализации электроэнергетики нет, и обсуждались темпы проведения реформ, специфика страны и данного рынка. Для того чтобы определить, насколько радикальна может быть модель отделения генерации от сетей, обратимся к мировому опыту.

Мировые тенденции. До 1990 г. вертикально-интегрированные компании (совмещавшие производство, передачу и сбыт электроэнергии) имели узаконенную монополию в масштабах страны или отдельных регионов. Тарифы на их услуги устанавливались или ограничивались государством. Такая система долгое время вполне удовлетворительно обеспечивала нужды экономики республики.

Однако в условиях значительного удорожания углеводородного топлива с 1970-х гг. и опережающего роста потребления электроэнергии такие монополии оказались недостаточно эффективными. Они не успевали реагировать на изменение спроса, им слишком дорого обходились поддержание действовавших мощностей и ввод новых. При этом любые дополнительные расходы компаний включались в их тарифы и автоматически ложились на потребителей. Положение осложнялось тем, что во многих странах было ужесточено экологическое законодательство. Это требовало ускоренной модернизации энергетических мощностей – едва ли не главных загрязнителей окружающей среды.

В результате страны стали пересматривать отношение к естественной монополии в электроэнергетике и допускать в нее элементы конкуренции. Впервые в истории конкурентный рынок электроэнергии заработал в 1990 г. в Англии и Уэльсе, а режим неограниченной конкуренции на оптовом рынке электроэнергии – в 1991 г. в Норвегии. Радикальные преобразования (либерализация) в электроэнергетике начались: в Великобритании – в 1990 г., в Норвегии, Аргентине – в 1991 г., в США – в 1992 г., в Австралии, Новой Зеландии – в 1994 г., в Финляндии – в 1995 г., в Швеции, Казахстане – в 1996 г., на Украине и в Кыргызстане – в 1997 г., в Германии, Испании, Бразилии, Индии – в 1998 г., в Дании, Австрии, Люксембурге, Нидерландах, Италии, Португалии – в 1999 г., в Японии, Бельгии, Ирландии, ЮАР – в 2000 г., в Греции, России – в 2001 г., в Китае – в 2002 г.

Без преувеличения можно сказать, что сегодня рыночные преобразования проведены или продолжаются в большинстве стран, имеющих современную развитую электроэнергетику.

При всем различии моделей развития отрасли и путей ее реформирования в Европе, США и других регионах реализованы или реализуются схожие шаги по либерализации электроэнергетики: разграничение естественно-монопольных (передача электроэнергии, оперативно-диспетчерское управление) и потенциально конкурентных (генерация, сбыт) видов деятельности, демонополизация отрасли с параллельным развитием антимонопольного регулирования, введение для независимых поставщиков электроэнергии недискриминационного доступа к инфраструктуре, либерализация рынков электроэнергии.

К подобным стандартам стремится Европейский союз в целом, законодательство которого требовало полного открытия к 2007 г. национальных рынков электроэнергии большинства членов этой организации. В США развитие конкурентных оптовых рынков на всей территории страны также является одним из приоритетов энергетической стратегии, в ряде регионов уже действует конкурентный оптовый рынок электроэнергии, во многих

штатах происходит либерализация розничного рынка. Постепенно рынки перешагнули границы отдельных энергосистем и даже национальные границы. Они приобретают межрегиональный и международный масштаб. Надо отметить, что рынок в электроэнергетике во многих государствах начал развиваться, когда либерализация других естественных монополий уже шла полным ходом.

В Кыргызстане реформа электроэнергетики началась при содействии ВБ, МВФ, ЮСАИД, ЕС и других международных организаций, опережая многие другие передовые страны, с 1997 г., когда были разработаны и приняты Жогорку Кенешем Законы КР «Об энергетике» (1997 г.) и «Об электроэнергетике» (1998 г.), «Программа разгосударствления и приватизации ПО «Кыргызэнерго», одобренная постановлением Правительства КР № 239 от 23 апреля 1997 г.

Документ обозначил четыре этапа проведения реструктуризации и приватизации объектов в электроэнергетике, и на третьем этапе было предложено разделение по функциональным признакам вертикально-интегрированного ПО «Кыргызэнерго», для создания конкуренции и формирования рынка электроэнергии.

Для регулирования деятельности энергетических предприятий, с опережением принятия вышеуказанных законов при формировании нового состава Правительства КР, в 1996 г. было создано Государственное агентство по энергетике КР, которое в 2005 г. было расформировано, и его функции переданы Агентству по антимонопольной политике КР. В 2007 г. было создано Министерство энергетики и топливных ресурсов КР, и в его составе был создан вновь Департамент по регулированию ТЭК.

Однако государственная тарифная политика в секторе электроэнергетики была переориентирована в большей части на решение социальных, нежели экономических проблем. Предлагаемый механизм формирования тарифов, принятый во всех странах с рыночной экономикой как «затраты + инфляция», отклонялся лицами, принимавшими решения, в угоду электорату. В результате из-за тарифного дефицита как в сфере производства, так и распределения электроэнергии энергетическими компаниями ОАО «Электрические станции», ОАО «Северэлектро», «Востокэлектро», «Ошэлектро», «Джалал-Абадэлектро», образовались долги этих компаний перед кредиторами.

Что касается возможности свободной конкуренции между сбытовыми компаниями, то сбыт до настоящего времени не отделен от распределительных энергетических компаний, разделенных по территориальному признаку и представляющих монопольные сети низкого напряжения в каждом регионе.

В этой связи экспертами и учеными предлагались различные подходы к завершению 4 этапа реформирования отрасли: 1) объединить четыре РЭК в одно ОАО «Национальные электрические сети КР», сохранив региональные подразделения; 2) объединить все энергетические компании в одну энергокорпорацию, с отделением сбыта и передачей их в частный сектор; 3) оставить как есть и на основе тендера передать в доверительное управление кризис-менеджерам с международным опытом антикризисного управления и менеджмента, а также 4) отделить от Министерства энергетики и промышленности КР Департамент по регулированию ТЭК с приданием ему статуса независимого.

Для обеспечения прозрачности деятельности энергетических компаний указом Президента КР в декабре 2010 г. был создан Наблюдательный совет по инициативе прозрачности деятельности ТЭК и упразднен Указом Президента КР от 2 октября 2015 г., тем самым лишив общественность КР непредвзятой информации о деятельности энергетических компаний и соответствующих госорганов по регулированию, управлению и контролю ТЭК, в этой важнейшей отрасли реального сектора экономики, которая требовала усиления данных функций, но ни в коем случае ни их сокращения, как это и произошло де-факто.

Вслед за Наблюдательным советом в результате реформ сократили в ноябре 2015 г. и Министерство промышленности и энергетики КР, передав функции проведения энергетической политики Министерству экономики и через восемь месяцев, в августе 2016

г., вновь образованному Госкомитету промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики. Для координации деятельности энергетических компаний был создан в феврале 2016 г. Национальный энергохолдинг КР, на содержание которого выделяли средства эти же энергокомпании.

Спустя почти 25 лет, оценивая сложившуюся ситуацию в стране, следует констатировать неэффективность проведенных реформ. Причиной этого послужила реализация мероприятий без создания нормативно-правовых подзаконных актов по реализации Законов «Об энергетике» и «Об электроэнергетике» и без учета особенностей функционирования электроэнергетической отрасли Кыргызстана по созданию конкуренции в производстве электроэнергии, где 90% выработки электроэнергии производилось на ГЭС, действующих на одной реке Нарын, и ТЭЦ городов Бишкек и Ош полностью на привозном топливе (уголь, газ, мазут). Были разделены электрические сети как монопольные сети высокого напряжения с образованием НЭС Кыргызстана и электрические сети низкого напряжения с образованием четырех распределительных энергетических компаний ОАО «Северэлектро», «Ошэлектро», «Джалал-Абадэлектро», «Востокэлектро». Введение корпоративного управления в энергетических компаниях не принесло существенных результатов, так как в нарушение Закона «Об акционерных обществах» избирались советы директоров (СД) и ревизионные комиссии. Состав полностью формировался из руководителей энергоотрасли, Фонда госимущества и позже Соцфонда, не избирались представители от простых акционеров и независимые директора. То есть всегда существовал конфликт интересов.

В то время как в международной практике, в большинстве стран мира органы, ответственные за управление и контроль в СД, организованы так же, как и в частных компаниях, и подчиняются правилам акционерного законодательства. Во многих странах ОЭСР ключевым инструментом повышения независимости и эффективности совета директоров служат независимые директора. Регулирующие органы рекомендуют, чтобы независимые директора составляли большинство в СД. Дополнительно ограничивается представительство менеджеров предприятия в СД, вводится запрет для менеджеров возглавлять совет. В большинстве стран ОЭСР имеет специализированные комитеты в советах директоров. Основная функция комитетов – обеспечить повышение профессионального уровня принимаемых решений. Другим аспектом является профессиональный уровень членов совета. Например, Нью-Йоркская фондовая биржа требует, чтобы в состав совета директоров публичной компании входил хотя бы один директор, обладающий опытом в области бухгалтерского учета или финансового менеджмента, который должен войти в комитет по аудиту. Другой независимый директор должен обладать опытом разработки стратегий развития энергетических компаний.

В Великобритании государственные служащие, работающие в правительстве, лишь в небольшом числе случаев могут входить в советы директоров.

В советах британских акционерных компаний нет политических представителей. Независимые директора выдвигаются государством, чтобы представлять его интересы в СД. В зависимости от страны они могут быть определены как квалифицированные или как независимые директора. От квалифицированных кандидатов требуется обладание специальными знаниями и опытом работы. От независимых кандидатов требуется отсутствие каких-либо связей, которые вступают в противоречие с интересами компании. Принимаются во внимание квалификация и независимость. В некоторых странах независимыми директорами могут быть государственные служащие, не работающие в органах исполнительной власти, например, профессора университетов. Стимулы связаны с вознаграждением членов совета за хорошие результаты. Типичным индикатором результатов является сумма прибыли, заработанная акционерной компанией.

В нашем случае энергетические компании длительное время не получают прибыль из-за дефицита в тарифе, так как установленный регулятором средневыставленный тариф за электро- и теплоэнергию ниже их себестоимости. Тарифы для населения социальные: 77

тыйынов до 700 кВт. ч. при средневыставленном тарифе 1,38 сом. и себестоимости электроэнергии 1,97 сом. за 2015 г.

В результате во всех энергокомпаниях существует дефицит денежных средств, максимум которого составил в 2015 г. свыше 7,2 млрд. сом. С 2016 г. произошло сокращение дефицита до 1,2 млрд. сом. при средневыставленном тарифе 1,35 сом. и себестоимости 2,08 сом. за счет реструктуризации долгов за полученные кредиты и переноса выплат по ним на более поздние сроки. За 2018 г. средневыставленный тариф 1,38 сом. при себестоимости электроэнергии 1,55 сом. дефицит в тарифе составил -0,4 млрд. сом. по энергокомпаниям. Перед советом директоров Нацэнергохолдинга стоит главная задача – **вывод энергокомпаний из убыточного состояния в прибыльное.**

Проблемы остаются, требуя дальнейшего реформирования управления отраслью. Создана рабочая группа Жогорку Кенеша для обоснования предложений по восстановлению Министерства энергетики КР. С его созданием необходимы: введение антикризисного управления во всех энергетических компаниях, экономически обоснованных тарифов на энергоносители; оптимизация затрат энергетических компаний; утверждение проекта «Концепции развития энергетики КР на период до 2040 г.» и его реализация; разработка и утверждение Стратегий развития ОАО «Электрические станции», ОАО «НЭСК», ОАО «Северэлектро», ОАО «Джалал-Абадэлектро», ОАО «Востокэлектро», ОАО «Ошэлектро», ОАО «ЧаканГЭС», ОАО «Бишкектепелосеть» и др.

Продолжение дискуссий вокруг реформы электроэнергетики 25 лет спустя, – знак того, что задачи, стоявшие перед энергетикой, не были решены. Реформы необходимы. **В первую очередь нужна политическая воля руководителей страны, чтобы наметить правильные дальнейшие шаги с учетом международного опыта и не наступать на одни и те же грабли.**

Использованные источники

1. Сравнительный доклад по корпоративному управлению на государственных предприятиях. ОЭСР, DAFFE/CA/PRIV(2004)2/REV2, ОЭСР, 2004.
2. EADS Financial Statements and Corporate Governance, EADS, 2006.
3. Ferrarini, G., Moloney, N., Cr., Vespro. Executive remuneration in the EU. Comparative law and practice. European Corporate Governance Institute, ECGI // Working Paper Series in Law WP, 009, 2003.
4. Долгопятова, Т. Модели и механизмы корпоративного контроля в российской промышленности (опыт эмпирического исследования) // Вопросы экономики. – 2001. – № 5. – С. 46-60.
5. Касымова, В. М. Основы антикризисного управления в энергетике Кыргызской Республики. – Бишкек: Инсанат, 2009.