

УПРАВЛЕНИЕ СЕКТОРОМ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ¹

ВВЕДЕНИЕ

Исследование в рамках пилотного проекта «Инструментарии по Управлению электроснабжением: Формирование диалога по общественным интересам в секторе энергетики в Кыргызстане», было направлено на изучение механизма функционирования системы управления энергетикой в рыночных условиях.

Особенность исследований состояла в том, что они проводились в отношении политического процесса (подготовка и принятие управленческих решений) и регуляторного процесса (исполнение принятых решений) с учетом социально-экологических аспектов. Анализ указанных процессов в энергосекторе Кыргызстана, осуществлялся с помощью индикаторов, предложенных Инициативой по управлению электроснабжением (ИУЭ), которые позволили дать оценку системе управления с позиций:

- вовлечения (участия) организаций гражданского общества в процесс управления,
- прозрачности принимаемых решений,
- подотчетности обществу государственных органов управления энергетикой по принимаемым решениям (действиям).

Такой подход к системе управления для энергосектора Кыргызстана является актуальным, поскольку энергетика занимает в обществе особое место, являясь базой для функционирования и развития других секторов экономики, а также основой систем жизнеобеспечения населения, включая здравоохранение, образование, науку и культуру.

Цель проекта «Формирование диалога по общественным интересам в секторе энергетики в Кыргызстане» - оценить процесс формирования и принятия решений с точки зрения управления. Наше исследование не направлено на оценку правильности или ошибочности принятых решений, а скорее, на лучшее понимание влияния процесса на результат решения.

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

¹ Краткое изложение книги «Управление сектором электроэнергетики в Кыргызстане: институциональный и практический анализ»/ Н.Абдырасулова, Н.Кравцов – Общественный Фонд «ЮНИСОН», 2009 – 122 с. Книга подготовлена командой экспертов общественных организаций Кыргызстана, при поддержке Всемирного Института Ресурсов (США) и Энергетической группой Прайяс (Индия).

1. Политический процесс в управлении энергосектором

Политический процесс определяет управленческие функции в энергетическом секторе. Для изучения *формирования политики управления и механизма принятия решений* из набора инструментов проекта ИУЭ были отобраны 14 индикаторов. В этих целях рассматриваются все участники процесса, имеющие отношение к управлению в секторе энергетики, как основные государственные институты, ответственные за законодательные и исполнительные функции, так же и международные донорские организации.

1.1. Прозрачность, подотчетность и участие общественности в политических процессах

▪ *Механизм принятия решений по политическому процессу*

Процесс обсуждения законопроектов, направляемых в Парламент законотворческим органом, регламентируется законом «О регламенте Жогорку Кенеша». В соответствии с этим законом, процедуре голосования за принятие или отклонение конкретного законопроекта предшествует его обсуждение на заседании профильного комитета, а также на заседании партийной фракции. В регламенте нет конкретных временных ограничений, на обсуждение вопроса в силу дифференциального подхода к поставленным задачам.

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

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

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

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

Существующее законодательство Кыргызской Республики дает общественности право на получение информации, но практически **нет процедур**, регулирующих правоотношения в данной области. Отсутствуют процедуры предоставления информации общественности на стадии соглашения о намечаемой деятельности, и это затрудняет реализацию законной возможности участия общественности в принятии решений. На практике обсуждение с общественностью проводится уже после принятого решения.

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

Информация о принятых органами государственной власти решениях по вопросам формирования политики и проводимых реформах в энергетике публикуются в виде коротких сообщений информационных агентств (ИА «24.kg», «АКИпресс», «Кабар»). В средствах массовой информации публикуется в основном мнение одной стороны – государственных структур, подача информации осуществляется, дозировано и строго контролируется.

Участие СМИ в политических процессах недостаточно сильное, публикации по теме энергосектора и энергоснабжения поверхностны, если в газетах появляется информация о проводимой политике или реформах в энергетике, то она носит характер уже принятого решения, а не вариантов предлагаемых для обсуждения обществом мер по реформированию сектора.

- ***Подотчетность в политическом процессе***

Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов каждый год готовит отчет о проделанной работе, проводится расширенная коллегия с приглашением представителей других министерств и ведомств, депутатов, СМИ, представителей энергетических компаний. Но, к сожалению, годовые отчеты Минэнерго, а также задаваемые вопросы руководству министерства, ответы Премьер-министра не были размещены на сайте, и не доступны в печатном виде и в СМИ.

- ***Участие общественности в принятии политических решений***

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

Без обозначения конкретных механизмов реализации этих прав, а также без предусмотренных законодательством санкций за невыполнение, эти нормы законодательства становятся формальными и не дают гражданскому обществу возможности реализовать действенный контроль за отраслью. Отсутствие четких процедур, позволяющих реализовать

право на доступ к информации и право на участие в принятии значимых решений, приводит к тому, что фактически осложняется реализация права потребителей **на доступ** к правосудию.

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

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

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

▪ *Прозрачность участия доноров*

Международные донорские учреждения играют немаловажную роль в электроэнергетическом секторе, так как они могут стимулировать новые политические инициативы и влиять на результаты через свой вклад в процесс знаний.

Существующая законодательная база в энергетике, многие внутриведомственные документы, регламентирующие деятельность регулирующего органа были разработаны с помощью проекта «Реформирование энергосектора КР²», финансируемом ЮСАИД в 2006 году.

Департамент по международному развитию Великобритании (DFID) также оказывал техническую поддержку через проект «Тарифная политика» (2001-2004 гг.), в рамках помощи Кыргызстану в партнерстве с Минфином, Минсоцтрудом и Государственным Агентством по Энергетике по разработке тарифной политики.

² <http://centralasia.usaid.gov/page.php?page=article-23>

Проекты, реализуемые за последние годы, носят более закрытый характер, а наработки и результаты проведенных анализов в энергосекторе предоставляются в основном Правительству республики и руководству отрасли.

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

Однако, хотя на веб-страницах размещается подробная информация по формам заявки на русском и английском языках, это может быть непреодолимым барьером для организаций гражданского общества, расположенных за пределами столицы. И следует заметить, в стране недостаточно распространены Интернет-ресурсы, и региональные ОГО часто не имеют потенциала и возможности доступа к Интернет ресурсам, а печатная продукция на кыргызском языке осуществляется в ограниченном количестве. Таким образом, в условиях Кыргызстана доступность данных о деятельности международных проектов на веб-сайтах весьма относительна.

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

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

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

1.2. Резюме

Проведенный анализ управления энергетическим сектором Кыргызстана на призме формирования и осуществления политики показал, что оно находится по большинству критериев на низко-среднем уровне оценки, (табл.1).

Таблица 1. Сводная таблица оценки по политическому процессу

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

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

подготовки аргументированных предложений и комментариев и может внести конструктивный вклад в формировании сбалансированного решения.

Все энергокомпании, кроме 2 частных компаний ОсОО «Трансэлектро» и ОсОО «Чакан ГЭС» являются акционерными обществами, в которых контрольный пакет акций принадлежит государству. Но как акционерные общества с частной формой собственности, они подотчетны Совету директоров. Есть отделы по работе с потребителями, но они не предполагают тесных контактов с организациями гражданского общества.

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

2. РЕГУЛЯТОРНЫЙ ПРОЦЕСС В УПРАВЛЕНИИ ЭНЕРГОСЕКТОРОМ

Регуляторный процесс является важной составляющей управления энергосектором, он рассматривает взаимодействующие экономические, финансовые, социальные и экологические аспекты. Важнейшая функция регуляторного процесса заключается в том, чтобы сбалансировать интересы основных заинтересованных сторон, таких как инвесторы, производители и потребители и охватывает важные сферы интересов – определение тарифа, выдача лицензий, разрешение споров, привлечение инвестиций. Для исследования регулирования энергосектором были изучены 17 индикаторов «Инициативы по управлению электроснабжением».

Основным объектом исследования регуляторного процесса является Государственный департамент по регулированию ТЭК при Министерстве промышленности, энергетики и топливных ресурсов, который выполняет роль регуляторного органа в энергетическом секторе Кыргызстана.

2.1. Автономность регуляторного органа

Государственный департамент – самостоятельное юридическое лицо, с отдельным расчетным счетом в казначействе, печатью и т.д. Финансирование регулятора осуществляется из государственного бюджета, а не за счет регулируемых предприятий и компаний, как это принято в мировой практике. За время существования независимого Кыргызстана, структура регуляторного органа менялась несколько раз, однако он никогда не обладал статусом независимого органа.

Хотя в настоящее время регуляторный орган – Государственный департамент по регулированию топливно-энергетического комплекса - выполняет практически все функции регулятора, он не обладает достаточной независимостью в принятии решений. Госдепартамент является подведомственной структурой МПЭТР, решения принимает коллегиальный орган - Исполнительный Совет. Исполнительный Совет ответственен за эти решения, однако его кадровая политика, утверждаемая законом «Об энергетике», абсолютно отрицает независимость позиции регуляторного органа. В настоящее время в состав Исполнительного совета входит 3 человека - министр МПЭТР, директор ДРТЭК и заместитель министра экономики и торговли КР.

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

Улучшение работы энергосектора и минимизация издержек, в том числе связанных с коррупцией, возможны при наличии полноценного и мощного регулятора, адекватного по функциям и полномочиям тем учреждениям, которые работают в развитых странах. Чтобы обладать таким потенциалом, регулирующий орган должен быть независимым от властных структур и прозрачным в своей деятельности. Причем, регулирующий орган должен осуществлять свою деятельность в соответствии с определенными принципами и методами государственного регулирования.

2.2. Прозрачность, подотчетность и участие общественности в регуляторных процессах

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

а) Механизм принятия решений

Оценка механизма принятия решений регуляторного органа в энергетике Кыргызстана отражена в индикаторах РП15 и РП 26: процедура многих регуляторных процессов часто бывает формальна, положения прописаны, полномочия распределены, определен порядок действий, и штрафные санкции на бумаге, но это редко бывает осуществимо в реальности. Для каждого решения сотрудниками Госдепартамента подготавливается обоснование, но оно бывает недоступно для понимания простого гражданина, и не доступно в физическом смысле.

б) Прозрачность в регуляторном процессе

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

На сайте Министерства, или в СМИ публикуются данные о найме консультантов, и отчеты, подготовленные международными проектами, работавшими по энергосектору, предоставляются в основном руководству отрасли. Но в СМИ они могут появляться только в

виде статей, заметок, или отдельных интервью, и полностью ознакомиться с аналитическими отчетами сложно даже для сотрудников министерства и регулирующего органа.

Что касается отчетности регулятора, Госдепартамент по регулированию ТЭК ежегодно готовит годовой отчет по исполнению планов мероприятий за прошедший год. В отчете отражаются все решения, которые принимались Исполнительным советом регуляторного органа по тарифам, разработанные инструкции, положения и подзаконные акты. Но эти отчеты предоставляется только вышестоящему органу – Министерству промышленности, энергетики и топливных ресурсов. В средствах массовой информации – газетах, Интернете, публикациях - годовые отчеты по деятельности Госдепартамента по регулированию не размещаются.

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

в) Участие общественности в регуляторном процессе

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

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

В Кыргызстане существует не большая правовая основа участия общественности, но в действительности, предложения организаций гражданского общества оказывают незначительное влияние, и регулятор не имеет обязательств предоставлять общественности обоснования принятых решений.

Наиболее острые социальные вопросы – тарифы, принудительное ограничение электроснабжения, рассматривались в суде, но практически не было случаев, когда решение суда принимало сторону потребителя, и многие механизмы общественного участия не работают. Внимание о доступности цен на электричество со стороны государства осуществляется за счет искусственного удерживания повышения тарифов по политическим соображениям и путем предоставления льгот социально уязвимым слоям населения. Однако,

рассмотрение тарифных решений происходит без вовлечения общественности и просвещение групп об увеличении тарифов осуществляется после принятого решения, когда нет возможности повлиять на нее.

2.3 Анализ тарифной политики

В Кыргызстане первым шагом к устойчивому регулированию энергосектора явилось создание документов «Среднесрочная тарифная политика на тепловую энергию на период 2008-2012 гг.», и «Среднесрочная тарифная политика на электрическую энергию на период 2008-2012 гг.» Суть новых процедур тарифообразования заключается в установлении более эффективной структуры тарифов и поэтапном приведении их в соответствие с реальными затратами энергокомпаний. Данный уровень тарифов может быть пересмотрен в результате рассмотрения инвестиционных обязательств энергокомпаний, а также других отклонений от расчетных параметров заложенных в тарифной политике.

Согласно разработанной среднесрочной тарифной политике на формирование тарифа оказывает влияние квазифискальный дефицит (КФД), но расчет тарифа на основании КФД *не имеет обоснования по себестоимости* электроэнергетики, а *зависит только от уровня несобранных средств*, и имеет целью уравнивание поступления средств и потребление электроэнергии.

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

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

2.4 Лицензирование

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

Общие элементы процесса лицензирования Государственным департаментом по регулированию ТЭК оцениваются по индикатору РП30 «Лицензирование» (см.прил.5): имеется хорошо определенный порядок рассмотрения сферы применения лицензии, прописаны условия и порядок выдачи лицензий, сроки рассмотрения заявления о выдаче лицензий, основания для отказа, приостановления и отзыва лицензии³. Определен процесс сбора и анализа данных – ежемесячно, ежеквартально Госдепартаментом запрашивается информация от лицензиатов, данные анализируются, и при необходимости осуществляется проверка на местах. Регулятором принят ряд шаблонов для запросов данных для каждого вида

³ Закон КР «О лицензировании», утвержден постановлением Жогорку Кенеша, №12, от 03.03.1997.

лицензируемой деятельности. Эти запросы проясняют, какие данные и документы должны предоставляться Госдепартаменту для целей мониторинга, а также проясняют динамику сбора данных.

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

2.5 Потребительские услуги и право на обжалование

Законодательство КР предусматривает, что обжаловать решение регуляторного органа может любая заинтересованная сторона, однако сделать это весьма затруднительно, потому что решение Госдепартамента оформляется от имени Исполнительного Совета, который не является юридическим лицом⁴. Вследствие чего суд отказывается принимать искивые заявления от заявителей из-за отсутствия надлежащего ответчика.

В нормативных документах определены нормы качества поставляемой потребителю электрической энергии, а также определены механизмы мониторинга качества предоставляемых услуг. Однако показатели качества электрической энергии, поставляемой потребителю, такие как колебания и отклонения напряжения, частота колебаний напряжения могут быть измерены только при наличии специальных приборов и методик проведения соответствующих измерений. Обзоры качества предоставления услуг электроснабжения производятся эпизодически, в основном по жалобам потребителей, органами местного самоуправления, либо организациями, в том числе общественными, по защите прав потребителей.

2.6. Резюме по оценке регуляторного процесса

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

Участие гражданского общества оценено на высоком уровне, поскольку заложена правовая основа, гарантирующая право участия общественности в регуляторном процессе. Кроме того, активно работают несколько организаций гражданского общества, продвигающих

⁴ Закон КР «Об энергетике», статья 10.

общественные интересы. Но в действительности, общественного доступа к процессу принятия решений не существует. Решения принимаются «наверху», и подаются населению как директивы, без реального права на обжалование или обсуждение, несмотря на хорошо определенные и закрепленные механизмы.

Таблица 2. Сводная таблица оценки по регуляторному процессу

Индикатор ИУЭ	Оценка	Фактически	В реальности
РП 9 Механизм обжалования	средне-высокая	Обжаловать решение регулятора может любая заинтересованная сторона.	Решения Государственного департамента оформляются от лица Исполнительного Совета, который не является юридическим лицом (закон «Об энергетике», ст.10), и суд не воспринимает его как ответчика.
РП18 Раскрытие документов, находящихся в распоряжении регуляторного органа	низкая	Процедура по доступу информации осуществляется согласно исполнению закона «Об информации».	Население не знает и не информируется о методах и процедурах получения информации.
		Документы регулятора находятся в открытом доступе, если они не отмечены как «конфиденциальные».	Нет четких правил определения конфиденциальности документа, т.е. любой запрос может быть отклонен, мотивируясь сохранением конфиденциальности.
РП20 Место для участия общественности в процессе регулирования	высокая	Согласно законодательству, общественность имеет право на участие и привлечение в процессе регулирования.	Нет системы информирования и контактирования общественности с регулятором, общественные слушания часто протекают без участия общественности. И чаще всего, общественность приглашается на ознакомление с уже принятыми решениями.
РП24 вмешательство гражданского общества в регулирующий процесс	средне-высокая	Активно работают организации социального характера, защищающих интересы уязвимых слоев населения. Было подано множество точечных исков и дел, по «общественным» и «частным» интересам.	Действующих организаций по защите прав потребителей всего две или три, население не участвует активно в доказательстве своих прав, тем более что добиться перевеса на сторону истца стоит много усилий.
РП 28 Тарифная стратегия	низкая	Тарифная политика существует как принятый среднесрочный документ, учитывающий и экономические и социальные вопросы. Документ доступен для восприятия, объяснены принципы формирования тарифа.	Общественность не участвует в обсуждении тарифов на энергоносители, чаще она привлекается уже на принятые решения. Не существует четкого обоснования тарифа. Система льгот и компенсаций не учитывает удорожание стоимости продуктов и услуг в счет повышения тарифа.

РП 30 Лицензирование	средне-высокая	Согласно закону «О лицензировании» разработаны основные принципы процесса лицензирования. Определены роли лицензиара и лицензиата, сроки и условия мониторинга.	Выдаваемая лицензия не содержит закрепленных обязательств лицензиата, что делает документ больше похожим на патент, чем на лицензию. В 2008 году наблюдалось всего два случая взыскания штрафов с регулируемых компаний, других случаев отзыва или приостановления лицензий нет.
РП 32 Обслуживание потребителей и качество поставки услуг	средне-высокая	Существует стандарт на качество поставляемой энергии (ГОСТ 13109-97), Договор на снабжение электроэнергией бытовых потребителей, Правила пользования энергией... Определен механизм мониторинга качества предоставляемых услуг.	Нет технического оборудования для осуществления мониторинга качества предоставляемой энергии, не производится регулярных обзоров качества энергии. Соответственно нет информации для общественности по соответствию качества, предъявить иск поставщику доказательства несоответствия не представляется легко осуществимым.

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

3. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГОСЕКТОРОМ

В программе «Инициатива по управлению электроснабжением» особое внимание уделено экологическим и социальным вопросам в энергетическом секторе, оказывающим наибольшее влияние на качество жизни, на качество окружающей среды, а также на качество социального обеспечения. По Кыргызстану из программы ИУЭ по этим аспектам было исследовано 8 индикаторов.

Анализ управления энергосектором по показателю *экологической составляющей* показал, что существует четкая юрисдикция в определении полномочий государственных органов, но нет хорошо налаженного процесса межведомственного взаимодействия по обеспечению своевременной, всесторонней и качественной информацией. В МПЭТР нет специального органа или назначенного лица, который курирует непосредственно экологические вопросы в энергетическом управлении, так же не рассматривается выделение специальных финансовых средств на повышение возможностей. Вопросы охраны окружающей среды находятся в юрисдикции других органов, в частности, в компетенции Государственного агентства по лесному хозяйству и охране окружающей среды, и

наблюдается низкое межведомственное сотрудничество между двумя ведомствами. Доступ к профессиональным знаниям обеспечен только в рамках семинаров, обучающих программ, как правило, организованных международными организациями.

Из-за социальной напряженности, и ответственности Правительства Кыргызской Республики за решения регуляторного органа, влияющих на социально-экономические условия в стране, и связанностью деятельности регулятора с установлением тарифов, выдачей лицензий, напрямую затрагивающих интересы потребителя – состояние с решением социальных вопросов в регуляторе поставлено лучше, чем при решении экологических.

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

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

- **пересмотр нормативной законодательной базы:**

1. Определить **четкость юрисдикции** энергетических компаний, зарегистрированных как «акционерные общества», в отношении параметров конфиденциальности, и права на получение государственных субсидий;

2. Разработать четкие процедуры для облегчения реализации права на участие в принятии значимых решений:

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

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

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

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

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

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

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Законопроект «О реструктуризации задолженности основных поставщиков электроэнергии...» (по индикаторам ПП14-18, ИУЭ)

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

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

На пленарном заседании Парламента депутаты от СДПК внесли предложение по реализации ряда мер, после которых Жогорку Кенеш вправе рассматривать вопрос о списании задолженности энергокомпаний перед бюджетом. Однако вышеупомянутый законопроект был принят; поверхностный характер дискуссий и отсутствие документированного обмена мнениями, в отношении и которых парламентарии могут быть призваны к ответу, означает, что сомнения по поводу данного законодательства остаются неизученными, и предлагаемые решения финансового кризиса в этом секторе являются иллюзорными.

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

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

Приложение 2. Пример заполнения индикатора

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