

Баевов Б.И.

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА – ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

B.I. Baetov

**IMPROVEMENT OF ENERGY POLICY OF THE GOVERNMENT
AS THE BASE OF ENERGY SAFETY PROVISION**

УДК: 334.65.304.14

В данной статье рассматриваются теоретические основы государственной энергетической политики и ее влияние на эффективное управление энергетическим сектором экономики Кыргызской Республики.

This article explores the theoretical foundations of the state energy policy and its impact on the effective management of energy sector of Kyrgyz Republic.

Анализ внешних и внутренних угроз энергетической безопасности (ЭБ) Кыргызской Республики (КР) за последние годы показал, что с распадом СССР Кыргызстан столкнулся с целым комплексом энергетических проблем, которые нарастают с каждым днем. Суверенитет заставил бывшую союзную республику перестроиться на рыночную экономику, диктовавшую свои правила. На момент распада страна не обладала той мощью, чтобы не допустить развитие кризиса без значительных потерь, поэтому энергетика КР не обеспечила устойчивое развитие экономики.

Кризисное положение в энергетическом секторе отрицательно сказывается на всех сферах жизни общества. Испытав остроту недостатка энергии в 2007, 2008, 2009 гг., государство, общественность и население страны сделали правильное заключение относительно степени важности обеспечения ее энергетической безопасности.

Для формирования энергетической политики и обеспечения энергетической безопасности и энергоэффективной экономики Кыргызстану необходимо тщательно изучить и перенять положительный опыт развитых стран, учитывая при этом национальные особенности. При отборе государства, опыт которого планируется перенять, необходимо учесть факторы сходства. Принимая во внимание исторические, географические, ментальные, экономические и иные факторы, можно определить, что наиболее родственным государством для Кыргызстана выступает Российская Федерация, обладающая значительными запасами энергии и входящая в число энергодостаточных стран. При этом самым веским аргументом в пользу Российской Федерации в качестве эталона является сходство нормативно-правовой базы, которая является одним из инструментов государственной энергоэффективной политики. Кыргызстан и Российская Федерация относятся к романо-германской правовой системе, поэтому уместно проводить параллели в законодательных базах этих государств в обла-

сти энергетической политики, энергетической безопасности и энергосбережения.

При переходе к рыночной экономике Россия пережила сильнейшее финансовое и политическое потрясение. В стране начался упадок во всех сферах жизни общества, в частности, и в энергетике. Сложившееся депрессивное состояние страны вынудило правительство в 90-е годы принять меры к формированию научной и правовой базы по обеспечению энергетической безопасности, энергоэффективности и энергосбережения в целях стабилизации кризисных явлений в энергообеспечении российской экономики и социальной сферы, предварительно изучив зарубежный опыт (делались оценки рисков и угроз энергобезопасности, потенциала энергосбережения в различных отраслях экономики, определялись подходы и направления решения проблемы роста энергетической эффективности)¹.

Основные принципы энергетической политики в Российской Федерации были сформированы в проектах федеральных законов в области: энергетической политики, энергетической безопасности, энергосбережения². Не сбавляя темпов, в период с 1998 по 2004 г. в субъектах Российской Федерации было принято 43 закона об энергосбережении, создано 75 центров энергоэффективности и агентств по энергосбережению, тем самым субъекты федерации сформировали новую адекватную тем реалиям нормативно-правовую базу в области энергоэффективности.

Энергетическая политика государства должна осуществляться на законодательной основе и быть направлена в первую очередь на обеспечение энергетической безопасности.

Так, в проекте Закона РФ "Об основах энергетической политики" дано определение государственной энергетической политики (ГЭП) - как системы взаимосвязанных государственных мероприятий стратегического (перспективного характера), формируемых с учетом социально-экономических потребностей, ресурсных возможностей, экономических стимулов и экологических ограничений, направленных на создание нормативно-правовых, экономических, материальных и иных условий для надежного

¹ Шматко С. Проект Энергетической стратегии России на период до 2030 года //www.energosovet.ru . - 2009.

² www.minprom.gov.ru

энергоснабжения всех потребителей и эффективного использования ими тепловой, электрической энергии, газа, моторного топлива и других энергопродуктов.

Таким образом, четко сформулированное определение ГЭП направлено на ее осуществление и/или реализацию, которая находит свое выражение в комплексных программах рационального энергопотребления и долгосрочного развития топливно-энергетической базы РФ, ее субъектов и их региональных образований.

Изучив цели, задачи, принципы и основополагающие статьи данного проекта Закона РФ "Об энергетической политике", считаем, что в условиях Кыргызской Республики они вполне приемлемы, и государственную энергетическую политику предлагаем подразделить на внутреннюю и внешнюю с тем, чтобы заинтересованные министерства и ведомства четко определились с кругом своих обязанностей по их исполнению.

Главную цель государственной внутренней энергетической политики КР необходимо направить на подъем жизненного уровня населения за счет обеспечения качественными энергетическими ресурсами путем повышения эффективности энергопроизводства и энергопотребления.

Главную цель государственной внешней политики необходимо направить на обеспечение импорта и экспорта топлива и энергии с полноправным участием КР на международных рынках энергоносителей.

В целом государственная энергетическая политика должна способствовать общему экономическому развитию страны путем эффективного использования ее топливно-энергетических ресурсов как внутри страны, так и в условиях международного разделения труда.

Основными задачами ГЭП являются:

- определение и осуществление регулирующих мер, обеспечивающих приоритетное развитие энергетики, экономически обоснованное тарифообразование на энергоносители, энергоэффективность и энергосбережение, природоохрану и безопасность населения;
- определение приоритетных, с учетом интересов регионов, стратегий и направлений развития энергетики;
- формирование экономически и социально-обоснованного спроса на различные энергетические услуги;
 - обеспечение достаточной надежности топлива и энергоснабжения потребителей;
 - рациональное комплексное использование во всех сферах экономики топливно-энергетических ресурсов, в том числе нетрадиционных видов энергии, с целью снижения нагрузки ТЭК на экономику и окружающую среду;
 - обеспечение активного энергосбережения на всех стадиях добычи (производства), транспортировки, переработки и потребления топлива и энергии;

- обеспечение энергетической независимости в целом и взаимовыгодного межрегионального обмена энергетическими и другими ресурсами;

- поддержание рационального уровня экспорта и импорта энергоресурсов с учетом ресурсных, экологических и социальных ограничений на территории страны и в регионе ЦА;

- содействие развитию интеграции по международному сотрудничеству в области совместного использования водных и энергетических ресурсов и формированию единого рынка энергоресурсов в ЦАР.

Для реализации вышеуказанных задач необходимо установить в качестве приоритета энергетической политики страны социальную ориентацию энергоснабжения, прежде всего первоочередное обеспечение коммунально-бытовых нужд, транспорта и сферы производства продуктов питания высококачественными и экологически чистыми энергоносителями - электроэнергией, газом, теплом, моторными топливами и другими видами энергии.

Приоритетом технологической политики в энергетике необходимо установить: повышение энергоэффективности и экологической безопасности энергетических установок и оборудования, обеспечение надежности энергоснабжения за счет системных факторов и разумной диверсификации энергоисточников.

Для достижения целей и реализации приоритетов энергетической политики в качестве главного средства необходимо принять: сочетание прямого государственного регулирования отношений в сфере энергетики и формирование контролируемого государством энергетического рынка.

Необходимо обеспечить прозрачность и гласность энергетической политики путем привлечения граждан и общественности к разработке и реализации внутренней и внешней энергетической политики, и государство должно гарантировать гражданам своей страны их право на энергообеспечение.

С этой целью исполнительные органы должны устанавливать социальные нормы энергопотребления, представляющие собой гарантированный минимум энергообеспечения граждан.

В свою очередь, граждане страны имеют право на участие в разработке и реализации энергетической политики путем обеспечения гласности, публикуя в СМИ проекты основных документов, в которых фиксируется энергетическая политика, энергетическая стратегия, региональные целевые энергетические программы, а также крупные энергетические проекты. При этом обеспечивается возможность участия граждан в рассмотрении и обсуждении этих документов, передачи ими предложений и замечаний, а также получения сведений об их учете или мотивированном отказе.

Право граждан на участие в ГЭП должно обеспечиваться предоставлением гражданам и их объединениям возможности на публичное выражение своего мнения по вопросам энергетической политики, включая решение о строительстве и размещении

энергетических объектов, доведении его до сведения государственных органов, обязанных рассматривать мнение общественности своевременным получением информации о ценах, тарифах на электроэнергию и энергоносители, о степени воздействия объектов ТЭК на окружающую среду, о модернизации, реконструкции, техническом перевооружении действующих объектов энергетики. При этом должностные лица и граждане, препятствующие реализации названных прав, должны привлекаться к ответственности в соответствии с законодательством страны.

На наш взгляд, только организация такой открытой системы управления отрасли позволила бы возвести на должный уровень ответственность всех звеньев управления отраслью и на этой почве добиться резкого улучшения ТЭП деятельности энергокомпаний с одновременным сокращением коррупционных явлений в этой стратегически важной отрасли республики.

Резюмируя вышеизложенное, можно констатировать, что до настоящего времени не удалось вывести отрасль из кризисного состояния и одним из существенных факторов вывода ее на путь стабилизации и развития есть правильный выбор той или иной схемы управления отраслью. При этом главным критерием должна служить именно ЭБ страны и регионов.

После упразднения Института специального представителя не было достигнуто четкого разделения функций между антимонопольным органом и Госинспекцией по энергетике и газу при Правительстве КР и поэтому можно было определенно констатировать ослабление отраслевого регулирования в сфере энергетики.

Не лучше обстояло дело и в менеджменте на уровне энергетических компаний. Здесь, несмотря на наличие весьма либерального законодательства и коллегиальных органов управления (генеральных дирекций и правлений), все властные полномочия были сосредоточены в руках первого руководителя - генерального директора. И это в условиях, когда все энергокомпании имеют весьма разветвленную структуру управления и рассредоточенную географию расположения производственных подразделений по всей территории республики. Руководители же региональных подразделений и иных низовых структур были лишены возможности самостоятельно решать кадровые и финансовые вопросы. Такое положение привело к тому, что новаторские идеи и прогрессивные инициативы низов могли быть внедрены в жизнь лишь при одобрении первого руководителя. Таким образом, широкие слои работников среднего и низшего звена практически лишены возможности творческого подхода к своей профессиональной деятельности и адекватного вознаграждения за результаты эффективной работы.

Между тем, следует отметить, что нет такой отрасли, где имеется столь высокий потенциал и острая необходимость внедрения прогрессивных методов организации производства (выделение сбытовой

деятельности на уровне РЭС; передача ТП под коллективную ответственность абонентов или под материальную ответственность работников РЭС; вынос приборов учета на фасады зданий с изолированными вводами; подведение баланса электроэнергии по группе потребителей, ТП, фидеров по головному счетчику и т.д.). Недопустимо высокие потери в совокупности с неплатежами выставленных счетов могут оправдать любой смелый (и затратный) эксперимент.

Сложившаяся система управления в электроэнергетике имеет существенное отличие от систем управления в других отраслях реального сектора экономики КР, где хозяйственная самостоятельность низовых структур имеется с советских времен. Например, в строительном комплексе полный хозрасчет (естественно, с решением всех вопросов, включая кадровые) всегда имел место на уровне структурных подразделений трестов, а материальная ответственность была опущена еще ниже - на уровень прорабов-начальников участка.

Масштабы единоначалия в электроэнергетике впечатляют: в ОАО "Северэлектро", обеспечивающей электроэнергией половину республики, все финансово-экономические и организационно-распорядительные вопросы сосредоточены в руках у генерального директора. Чрезмерная централизация управления привела к пассивности низов из-за отсутствия материальной и моральной заинтересованности работников в результативности своего труда. Сегодня 1658 контролеров четырех распределительных компаний (56 РЭС) с некоторым опозданием получают невысокую зарплату и потому легко поддаются сговору с абонентами за определенное вознаграждение. Такое положение вещей представляется вполне закономерным, если принять во внимание число абонентов в предыдущие годы - более 1,1 млн. ед., из которых 45,6 тыс. без приборов учета.

Подытоживая вышеизложенное и учитывая, что 93,72% акций энергокомпаний принадлежат государству, можно констатировать, что давно назрел вопрос создания стройной системы управления по вертикали "государство - отрасль - энергокомпания - низовые структуры". Укоренившаяся практика, когда управленческие решения спешно принимались в угоду чьих-то личных или корпоративных интересов, должна быть изжита. В управлении отраслью и энергокомпаниями должны прийти профессиональные менеджеры, действующие строго по закону.

Если поставить вопрос о дальнейшей реформе энергетики, выйдя из оков прежних, не совсем обоснованных обязательств перед донорами, а также если ставить во главу угла цели повышения рентабельности энергокомпаний и развития энергосистемы республики в целом, то можно было бы выдвинуть следующие первоочередные задачи:

предоставить распределительным электрическим компаниям (РЭК) полную производственно-хозяйственную самостоятельность;

передать ТП и фидеры в аренду под материальную ответственность всем желающим - коллективам

абонентов, отдельному частному лицу, контролерам и другим работникам РЭК;

привести нормативную правовую базу сбыта электроэнергии в соответствие с рыночными механизмами.

Решение этих задач позволит резко улучшить показатели РЭК, делая их более привлекательными в глазах потенциальных инвесторов-концессионеров и привлечь частные инвестиции для реконструкции и модернизации энергетического производства и тем самым обеспечить энергетическую безопасность страны и регионов.

Литература:

1. Приоритеты энергетической политики: от энергетической безопасности - к энергетической дипломатии // Энергетическая политика России на рубеже веков: в 2 т. - М.: "Папирус ПРО", 2001. - Т.2. с.: 47 ил., стр. 18.
2. Приоритеты энергетической политики: от энергетической безопасности - к энергетической дипломатии. Энергетическая политика России на рубеже веков: в 2 т. - М.: "Папирус ПРО", 2001. - Т.2.;
3. Касымова В.М. Основы антикризисного управления в энергетике Кыргызской Республики. - Б.: "Инсанат", 2009.
4. Национальная энергетическая программа Кыргызской Республики на 2008-2010 гг. и Стратегия развития топливно-энергетического комплекса до 2025 года - Б.: "Инсанат", 2009;
5. Касымова В.М., Баетов Б.И. Энергетическая стратегия Киргизии: сегодня и на перспективу // Мировая энергетика. - 2007. - № 9, 10

Рецензент: д.э.н., профессор Исаков К.И.