

Магомед Саадиев

Старший юрист Юридической фирмы «Каликова энд Ассошиэйтс», 2012 год

Что мешает развитию гидроэнергетики в Кыргызстане?

Кыргызстан является страной с огромным гидроэнергетическим потенциалом и занимает по данному показателю третье место среди стран СНГ (первое – у России, второе – у Таджикистана). Совокупная мощность электрических станций составляет 3787 МВт, в том числе 18 гидроэлектростанций (далее – «ГЭС») с суммарной мощностью 3071 МВт и 2 теплоэлектростанции (далее – «ТЭЦ») с суммарной мощностью 716 МВт. Общий объем производства электроэнергии в Кыргызской Республике в 2011 году составил 14957,2 млн. кВт/час, из них собственное внутреннее потребление составило 87% от произведенной электроэнергии.¹ На долю гидроэнергетики приходится 90% от общего производимого объема электроэнергии в стране. При этом, учитывая, что гидроэнергетический потенциал Кыргызстана составляет около 140 миллиардов кВт-час в год, можно констатировать, что этот потенциал на данный момент используется не более чем на 10%.²

Электроэнергетический сектор Кыргызстана оказывает определяющее влияние на состояние и перспективы развития национальной экономики: на его долю приходится около 3,9% ВВП и 16% объема промышленного производства, 10% доходов в республиканский бюджет.³

Кыргызстан экспортирует электроэнергию в Республику Казахстан, Китайскую Народную Республику, Республику Таджикистан и Республику Узбекистан. В будущем также планируется экспортировать электроэнергию в Пакистан и Афганистан. Экспорт электроэнергии в 2011 году составил 2634,4 млн. кВт.ч. Более 80% электроэнергии в республике вырабатывается гидроэлектростанциями каскада Токтогульских ГЭС на реке Нарын. Выработка остальной электроэнергии осуществляется тепловыми электростанциями (ТЭЦ г.Бишкек и г.Ош). При этом доля малой и средней энергетики в общем объеме выработки электроэнергии незначительна и не превышает 0,5%.⁴

Однако, несмотря на значительный гидроэнергетический потенциал, способный дать мощный импульс развитию экономики Кыргызстана, пока наша республика не получает должного эффекта от благ, которыми наделила ее природа. Более того, на сегодняшний день энергетическая отрасль страны находится в состоянии кризиса ввиду изношенности

¹ Проект Стратегии развития энергетики на 2012 -2017 годы, одобренной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 сентября 2011 года №540.

² Программа развития малой и средней энергетики в Кыргызской Республике до 2012 года, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 14 октября 2008 года N 365.

³ Национальная энергетическая программа Кыргызской Республики на 2008-2010 годы и стратегия развития топливно-энергетического комплекса до 2025 года, одобренная постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 24 апреля 2008 года N 346-IV.

⁴ Программа развития малой и средней энергетики в Кыргызской Республике до 2012 года, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 14 октября 2008 года N 365.

оборудования, и прежде всего, передающих и распределительных сетей, линий электропередачи, трансформаторов и др.⁵

Одними из актуальных вопросов гидроэнергетического сектора нашей страны являются вопросы государственного регулирования, эффективности существующей системы тарифообразования, лицензирования, получения прав на строительство ГЭС, пробелы в законодательстве. В данной статье мы попытаемся рассмотреть и понять юридические аспекты причин существующего положения вещей в гидроэнергетической отрасли, выяснить, что же мешает развитию гидроэнергетики в Кыргызстане и предложить меры правового характера, которые, по нашему мнению, могут дать импульс развитию гидроэнергетической отрасли Кыргызстана.

Причины

Для того чтобы понять причины, мешающие развитию гидроэнергетики в Кыргызстане, нужно исследовать проблемы, с которыми сталкивается частный инвестор. Ниже кратко обозначены основные, на наш взгляд, проблемы инвесторов:

- **Отсутствие конкуренции в сфере производства, распределения и продажи электроэнергии**, что является результатом монополии государственных энергетических компаний и слабого развития малой и средней энергетики;
- **Отсутствие рыночных механизмов ценообразования на произведенную электроэнергию**. В настоящее время тарифы на продажу электроэнергии утверждает государство в лице Государственного департамента по регулированию топливно-энергетического комплекса при Министерстве энергетики и промышленности Кыргызской Республики с согласия Жогорку Кенеша (Парламента). Низкие тарифы на электроэнергию, не учитывающие реальные рыночные затраты на производство, передачу, распределение электроэнергии, содержание в исправном состоянии оборудования и другие сопутствующие затраты, не устраивают инвесторов, так как вложенные в строительство гидроэлектростанций инвестиции необоснованно долго окупаются, это невыгодно;
- **Пробелы в законодательстве, сложный порядок получения разрешительных документов на право строительства ГЭС, необходимость получения различных лицензий на любой вид деятельности, связанной с электроэнергией: производство, передача, распределение, продажа, импорт, экспорт**. Налицо чрезмерная зарегулированность отрасли со стороны государства, необходимо сокращать количество лицензий и упрощать процедуры получения разрешительных документов, а также устранять существующие пробелы в законодательстве;
- **Коррупция в государственных органах, в том числе в судах**, с которой инвестор сталкивается, обратившись в уполномоченные органы, либо участвуя в рассмотрении споров в судах Кыргызской Республики. Как показывает практика,

⁵ Согласно проекту Стратегии развития энергетики на 2012-2017 годы в последние годы в электроэнергетических компаниях участились случаи аварий и отказов работы оборудования. В 2011 году общее число аварий составило 125 случаев. Большая часть нарушений возникает в связи с чрезмерными нагрузками при эксплуатации энергетического оборудования и его большой изношенностью. Наибольшее число сбоев в работе оборудования приходится на распределительные компании - 16287 случаев.

данный факт имеет порой определяющее значение для частного инвестора и, особенно, для иностранного;

- **Перманентная политическая нестабильность в стране.** В течение 5 лет: в 2005 году и затем в 2010 году в стране произошли события, повлекшие смену высшего политического руководства. Отдельная тема – национализация, проведенная Временным Правительством Кыргызской Республики в 2010 году с нарушением законодательства Кыргызской Республики. Все это в совокупности явилось мощным ударом по инвестиционному климату и международному имиджу страны в целом.

Более подробно суть вышеуказанных проблем/причин будет раскрыта ниже вместе с предложениями по развитию гидроэнергетического сектора Кыргызстана.

Предложения

- ❖ **Проблему отсутствия конкуренции в сфере производства, распределения и продажи электроэнергии можно решить путем развития малой и средней энергетики**

Наряду со строительством крупных энергетических объектов, таких как Камбаратинские ГЭС 1 и 2, Верхне-Нарынский каскад ГЭС, в целях повышения уровня энергетической безопасности страны и роста экспортного потенциала республики целесообразно поощрять строительство малых и средних ГЭС на небольших горных реках, имеющих достаточный гидроэнергетический потенциал.⁶

В первую очередь, следует стимулировать инвесторов вкладывать средства в завершение строительства тех малых и средних ГЭС, где уже имеются возведенные гидротехнические сооружения (плотины), в частности, Кировская ГЭС в Таласской области – 23 МВт, Ортокойская ГЭС в Иссык-Кульской области – 20 МВт, Папанская ГЭС в Ошской области – 20 МВт, Торткульская ГЭС в Баткенской области – 8 МВт.⁷ С точки зрения бизнеса такие ГЭС более привлекательны, поскольку существенная доля затрат, связанных с возведением гидротехнических сооружений, уже произведена, и инвестору нужно лишь завершить строительство ГЭС, что потребует гораздо меньших вложений.

Кроме того, в приоритетном порядке следует также привлекать инвестиции в восстановление ранее существовавших ГЭС (например, ГЭС Сокулук-1 и Сокулук-2 в Чуйской области, Ат-Башинская ГЭС в Нарынской области, Арасанская ГЭС в Иссык-Кульской области и др.).⁸

Обоснование:

⁶ Согласно Национальной энергетической программе Кыргызской Республики на 2008-2010 годы и стратегии развития топливно-энергетического комплекса до 2025 года уже сейчас есть возможность сооружения на реках 92 новых малых ГЭС с суммарной мощностью 178 МВт и среднегодовой выработкой до 1,0 млрд. кВтч электроэнергии.

⁷ Программа развития малой и средней энергетики в Кыргызской Республике до 2012 года, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 14 октября 2008 года N 365.

⁸ Полный список первоочередного строительства и реконструкции объектов малой и средней энергетики, в том числе ранее существовавших и подлежащих восстановлению ГЭС (всего 41 ГЭС суммарной мощностью 277,25 МВт) приведен в Программе развития малой и средней энергетики в Кыргызской Республике до 2012 года.

(а) *равномерное распределение энергетических производящих мощностей по всей территории Кыргызской Республики.* В случае реализации этих проектов электроэнергией будут обеспечены большее количество жителей, при этом не будет необходимости вкладывать значительные и трудноокупаемые финансовые и материальные ресурсы в строительство линий передачи электроэнергии от крупных ГЭС, расположенных на значительном расстоянии от небольшого поселка, села или завода.

(б) *снижение нагрузки на реку Нарын и на каскад крупных ГЭС, уже существующих и планируемых к возведению на этой реке;*

(в) *решение проблемы дефицита электроэнергии потребителей отдаленных городов, сел и поселков, существующих и будущих промышленных объектов, за счет энергии, вырабатываемой малыми и средними ГЭС.* Зачастую строить крупные ГЭС в отдаленных, труднодоступных районах неэффективно, гораздо выгоднее построить и эксплуатировать в таких условиях малую ГЭС.⁹

(г) *поощрение строительства малых и средних ГЭС улучшит конкуренцию на энергетическом рынке страны, предоставив потребителям альтернативу крупным производителям, которые на данный момент являются монополистами на рынке Кыргызстана.* Наличие альтернативы и конкуренции ослабит монопольное положение крупных энергетических компаний, принадлежащих государству, и будет стимулировать всех участников рынка повысить качество предоставляемых услуг, а крупные государственные энергетические компании - снизить коммерческие и технические потери, которые в настоящее время превышают 40%;¹⁰

(д) *создание новых рабочих мест* (прежде всего в регионах) для обслуживания малых и средних ГЭС, частичное решение проблемы занятости населения;

(е) *возможность обеспечить рост объемов производства электроэнергии в стране и увеличить ее экспортный потенциал за счет строительства малых и средних ГЭС, не требующих больших финансовых вложений, быстроокупаемых, простых в эксплуатации и возводимых в сравнительно короткие сроки.*¹¹

❖ Проблема отсутствия рыночных механизмов ценообразования на произведенную электроэнергию может быть решена, если рассмотреть возможность установления дифференцированного тарифа на

⁹ Согласно Национальной энергетической программе Кыргызской Республики на 2008-2010 годы и стратегии развития топливно-энергетического комплекса до 2025 года постоянный рост потребления электроэнергии при сохранении низких тарифов приводит к перегрузкам и массовым повреждениям оборудования в распределительных сетях; дефицит по выработке электроэнергии составляет около 10 млн. кВтч, причем только по северу республики - 200-300 МВт.

¹⁰ По данным Национальной энергетической программы Кыргызской Республики на 2008-2010 годы и стратегии развития топливно-энергетического комплекса до 2025 года системные потери электроэнергии в распределительных сетях стабильно превышают в последние годы уровень 40% от выработанной электроэнергии, при этом, значительные потери приходятся на государственные распределительные компании: ОАО «Северэлектро», ОАО «Востокэлектро», ОАО «Ошэлектро» и ОАО «Жалалабатэлектро».

¹¹ По оценкам специалистов, строительство обычной малой ГЭС можно завершить в течение 1 года, при этом эксплуатация малой ГЭС не требует наличия большого количества рабочих. Затраты на строительство малой ГЭС, по словам специалистов, могут быть в пределах 100 000 – 150 000 долларов США, вследствие чего они могут сравнительно быстро окупаться.

электроэнергию для всех категорий потребителей, по принципу: «кто больше потребляет – тот больше платит»

Обоснование:

В условиях достаточно большого расслоения потребителей электроэнергии, в том числе различных показателей потребления электроэнергии среди отдельных групп населения, было бы целесообразно заменить единый фиксированный тариф дифференцированным, размер которого будет зависеть от объема потребляемой электроэнергии по принципу: «кто больше потребляет – тот больше платит».¹²

При этом в целях защиты социально уязвимых слоев населения, использующих электроэнергию в сравнительно небольших объемах для бытовых нужд, можно установить льготный месячный минимальный объем электроэнергии в кВт.ч., рассчитанный по среднему показателю потребления электроэнергии, до превышения которого тариф будет фиксированным и льготным. В случае же превышения установленного лимита потребитель должен будет оплачивать электроэнергию по дифференцированному тарифу с прогрессивной шкалой, повышающейся с каждым кВт.ч. потребленной сверх лимита электроэнергии.

Дифференцированный тариф представляется социально справедливым и оправданным и позволит добиться следующих результатов:

- (а) *увеличить денежные поступления от продажи электроэнергии;*
- (б) *энергетическая отрасль начнет приносить значительную прибыль государству;*
- (в) *у энергокомпаний появятся денежные средства для замены устаревшего и изношенного оборудования, строительства новых станций и линий электропередачи;*¹³
- (г) *для частных инвесторов, вкладывающих денежные средства в строительство малых и средних ГЭС, дифференцированный тариф будет дополнительным стимулом, гарантирующим короткие сроки окупаемости вложенных на строительство ГЭС финансовых и материальных ресурсов.*

❖ Хороший импульс развитию малой и средней энергетики может дать применение механизма государственно-частного партнерства при реализации проектов по строительству, реконструкции и эксплуатации ГЭС

Гидроэнергетическая отрасль относится к одной из стратегических отраслей экономики Кыргызской Республики, при этом приоритетным для государства

¹² В настоящее время тариф на электроэнергию для всех категорий потребителей (кроме населения) является единым и составляет примерно 1,5 кыргызских сома за 1 кВт.ч. Тариф для населения составляет примерно 0,8 кыргызских сома за 1 кВт.ч.

¹³ В соответствии с Национальной энергетической программой Кыргызской Республики на 2008-2010 годы и стратегии развития топливно-энергетического комплекса до 2025 года степень износа основного оборудования электрических станций и сетей достигает 50%. Такое положение вещей может уже в ближайшей перспективе привести к краху всей энергетической системы Кыргызской Республики.

является сохранение энергетических объектов в собственности государства, особенно, если речь идет о крупных ГЭС. Но одновременно с этим без привлечения инвесторов в этот сектор невозможно его качественное развитие, модернизация, замена изношенного оборудования, строительство новых энергетических мощностей. В этой связи необходимо внедрить такие механизмы управления энергетическим сектором, при которых будет достигнут баланс интересов частного бизнеса и государства.

Одним из инструментов, который мог бы применяться для достижения этой цели, является государственно-частное партнерство (далее – «ГЧП») при строительстве, реконструкции и последующей эксплуатации новых энергетических мощностей.

Государству выгоднее взаимодействовать с инвестором на основе ГЧП с условием, что построенная или реконструированная ГЭС остается в собственности государства, нежели приватизировать и передавать в частные руки стратегические энергетические объекты.

Однако для эффективной реализации ГЧП требуется проведение определенной работы в сфере законодательства Кыргызской Республики, с тем, чтобы обеспечить надлежащее правовое регулирование механизма ГЧП при строительстве, реконструкции, эксплуатации ГЭС. Следует отметить, что один важный шаг в этом направлении уже сделан: 22 февраля 2012 года был принят Закон Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике», в котором предусмотрено, что он применяется, в том числе, по инфраструктурным объектам и/или инфраструктурным услугам в сфере производства, передачи и распределения электрической и тепловой энергии. Но предстоит еще работа по разработке и принятию положения, регулирующего порядок проведения тендеров по проектам ГЧП. Также, возможно, потребуются внести определенные изменения в Законы Кыргызской Республики «Об энергетике», «Об электроэнергетике», «О возобновляемых источниках энергии» с целью их гармонизации с Законом Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике».

❖ ***Пробелы в законодательстве, сложный порядок получения разрешительных документов на право строительства ГЭС, вопросы лицензирования и другие актуальные вопросы, имеющиеся в сфере гидроэнергетики, можно решить путем анализа и внесения изменений в действующее законодательство с целью его оптимизации, устранения пробелов и упрощения разрешительных процедур для инвесторов***

- *Необходимо дать законодательные определения понятиям «малая ГЭС» и «средняя ГЭС» и упростить процедуры, связанные с получением прав на строительство малых и средних ГЭС*

Обоснование:

На сегодняшний день законодательство Кыргызской Республики не дает определения понятий «малая ГЭС» и «средняя ГЭС». Отсутствие законодательно закрепленных определений малой и средней ГЭС создает трудности на практике. В итоге возникает неопределенность в том, какие ГЭС считать малыми, а какие средними. Реализация гидроэнергетического потенциала страны путем развития малой и средней энергетики при таких условиях представляется затруднительной.

Статья 2 Закона Кыргызской Республики «Об электроэнергетике» от 28 января 1997 года N 8 дает определение крупных электроэнергетических производственных мощностей, к которым относятся ГЭС и ТЭЦ мощностью свыше 30 МВт. Было бы целесообразным и логичным включить в данный закон также определения малой и средней ГЭС и ТЭЦ, чтобы появился четкий критерий, по которому можно классифицировать ГЭС и ТЭЦ на малые и средние.

- *Упростить процедуры получения разрешения на строительство малых и средних ГЭС, оптимизировать систему лицензирования*

В соответствии со статьей 19 Закона Кыргызской Республики «Об электроэнергетике» строительство энергетических установок осуществляется путем проведения компетентным государственным органом тендера, за исключением строительства крупных электроэнергетических производственных мощностей и участков магистральной электрической сети. Таким образом, закон устанавливает, что для строительства энергетических установок, к которым относятся малые и средние ГЭС (кроме крупных ГЭС мощностью свыше 30 МВт), необходимо проведение тендера. Тендер проводится Государственным департаментом по регулированию топливно-энергетического комплекса при Министерстве энергетики и промышленности Кыргызской Республики.

Согласно статье 20 Закона Кыргызской Республики «Об электроэнергетике» порядок проведения тендера, критерии отбора предложений и определения победителя определяются постановлением Правительства и публикуются в официальных печатных органах. Однако, к сожалению, данный процесс никак не урегулирован, поскольку соответствующее постановление Правительства до сих пор не приняло и это при том, что Закон Кыргызской Республики «Об электроэнергетике» был принят еще в 1997 году и энергетическая отрасль всегда позиционировалась как одна из приоритетных и стратегических отраслей экономики республики.

В связи с отсутствием постановления Правительства, регулирующего порядок проведения тендера на строительство энергетических установок, статьи 19, 20 Закона Кыргызской Республики «Об электроэнергетике» на практике не работают. Безусловно, данный факт существенно тормозит развитие гидроэнергетического сектора нашей страны.

Учитывая вышеизложенное, для создания благоприятных условий развития гидроэнергетики в Кыргызской Республике необходимо внести изменения в статьи 19 и 20 Закона Кыргызской Республики «Об электроэнергетике» и предоставить возможность инвесторам реализовывать проекты по строительству энергетических установок без проведения тендера либо, если проведение тендеров все же оставить, - то разработать и принять положение Правительства о порядке проведения тендера, критериях отбора предложений и определения победителя.

Кроме того, представляется целесообразным максимально упростить все разрешительные процедуры, устранить различные бюрократические препятствия, которые уже успели доказать свою неэффективность на практике. В частности, следует критически оценить целесообразность существующей системы лицензирования деятельности по производству, передаче, распределению и продаже (импорт, экспорт) электроэнергии и, возможно, отменить некоторые

лицензии. Как минимум было бы логичным отменить лицензии на продажу и экспорт электроэнергии, поскольку производитель электроэнергии, получивший лицензию на производство электроэнергии, имеет право ее продавать, в том числе экспортировать. Ограничение данного права необходимостью получения отдельных лицензий на продажу и на экспорт электроэнергии, выглядит, как минимум, нецелесообразно и ограничивает право производителя электроэнергии на свободное распоряжение произведенной электроэнергией.

- *Законодательно предусмотреть меры, стимулирующие инвесторов вкладывать инвестиции в развитие гидроэнергетики Кыргызстана*

Необходимо стимулировать инвесторов вкладывать финансовые ресурсы в развитие гидроэнергетики Кыргызстана путем предоставления со стороны государства определенных льгот и преференций. В этой связи весьма оправданными выглядят последние шаги государства, когда в 2011 году были внесены изменения в закон Кыргызской Республики «О возобновляемых источниках энергии», согласно которым юридические и физические лица, занятые в сфере возобновляемых источников энергии, к которым относится и гидроэнергетика, были освобождены от таможенных пошлин, платежей при ввозе на территорию Кыргызской Республики оборудования для ГЭС и др. объектов возобновляемых источников энергии. Кроме того, в том же 2011 году в указанный закон были внесены поправки, согласно которым была предусмотрена ответственность энергетических компаний, не приобретающих у частных производителей, использующих возобновляемые источники энергии, произведенную ими электроэнергию. Ответственность энергетических компаний заключается в виде компенсации упущенной выгоды производителям возобновляемых источников энергии.

Кроме того, в качестве стимулирующей меры государство могло бы рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство с целью предоставления инвесторам на упрощенных условиях земельных участков под строительство ГЭС. В частности, целесообразно было бы объединить предоставление права на строительство ГЭС с предоставлением земельного участка, чтобы, получив право на строительство ГЭС, инвестор одновременно получал и земельный участок под будущую ГЭС.

В данной статье мы не дали предложений по устранению проблем, связанных с коррупцией и с политической нестабильностью в стране. По нашему мнению, учитывая отраслевую направленность статьи, подобные предложения будут излишни, поскольку такие проблемы как коррупция и политическая нестабильность носят системный характер и поэтому влияют не только на развитие гидроэнергетики, но и в целом на всю экономику. Однако это уже отдельная тема.

Заключение

Как известно, наиболее оптимальный способ решения любой проблемы – это устранение причин, ее породивших. В рамках данной статьи мы всего лишь попытались выявить причины существующих проблем в гидроэнергетической отрасли Кыргызстана и представить свою точку зрения относительно возможных путей их решения.