

Проблемы развития гидроэнергетики Кыргызстана

Автор статьи анализирует причины возникновения проблем, препятствующих развитию гидроэнергетической отрасли Кыргызстана, и представляет свою точку зрения на возможные пути их решения.

Ключевые слова: гидроэнергетика, потребление электроэнергии, тарифообразование, механизмы ценообразования, инвестиции, пробелы в законодательстве.



М. Саадиев,
старший юрист юридической фирмы
«Каликова энд Ассошиэйтс»

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: 18 гидроэлектростанций (далее — ГЭС) с суммарной мощностью 3071 МВт и две теплоэлектростанции (далее — ТЭЦ) с суммарной мощностью 716 МВт. Общий объем производства электроэнергии в Кыргызской Республике в 2011 г. составил 14957,2 млн кВт·ч, собственное внутреннее потребление — 87 % от произведенной электроэнергии¹. На долю гидроэнергетики приходится 90 % от общего производимого объема электроэнергии в стране. При этом, учитывая, что гидроэнергетический потенциал Кыргызстана составляет около 140 млрд кВт·ч 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 республиканского бюджета³.

Кыргызстан экспортирует электроэнергию в Казахстан, Китай, Таджикистан и Узбекистан. В будущем планируется экспортировать электроэнергию в Пакистан и Афганистан. Экспорт электроэнергии в 2011 г. 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 городов Бишкек и Ош). При этом доля малой и средней энергетики в общем объеме выработки электроэнергии незначительна — не превышает 0,5 %⁴.

¹ См.: проект стратегии развития энергетики на 2012–2017 гг., одобренный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 сентября 2011 г. № 540.

² См.: Программа развития малой и средней энергетики в Кыргызской Республике до 2012 г., утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 14 октября 2008 г. № 365.

³ См.: Национальная энергетическая программа Кыргызской Республики на 2008–2010 гг. и стратегия развития топливно-энергетического комплекса до 2025 года, одобренная постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 24 апреля 2008 г. № 346-IV.

⁴ См.: Программа развития малой и средней энергетики в Кыргызской Республике до 2012 г., утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 14 октября 2008 г. № 365.

Однако, несмотря на значительный гидроэнергетический потенциал, способный дать мощный импульс развитию экономики Кыргызстана, пока 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 оборудования, прежде всего передающих и распределительных сетей, линий электропередачи, трансформаторов и т.п.⁵

Кыргызстан экспортирует электроэнергию в Казахстан, Китай, Таджикистан и Узбекистан. В будущем планируется экспортировать электроэнергию в Пакистан и Афганистан.

Наиболее актуальными вопросами гидроэнергетического сектора Кыргызстана являются вопросы государственного регулирования, эффективности существующей системы тарифообразования, лицензирования, получения прав на строительство ГЭС, а также пробелы в законодательстве.

В данной статье предпринята попытка проанализировать юридические аспекты причин существующего положения вещей в гидроэнергетической отрасли, выяснить, что мешает развитию гидроэнергетики в Кыргызстане, и предложить меры правового характера, которые, по нашему мнению, могли бы дать импульс развитию гидроэнергетической отрасли Кыргызстана.

Причины

Для того чтобы понять, что мешает развитию гидроэнергетики в Кыргызстане, нужно исследовать проблемы, с которыми сталкивается частный инвестор. Обозначим основные, на наш взгляд, проблемы инвесторов:

- **отсутствие конкуренции в сфере производства, распределения и продажи электроэнергии**, что

⁵ Согласно проекту стратегии развития энергетики на 2012–2017 гг. в последние годы в электроэнергетических компаниях участились случаи аварий и отказов работы оборудования. В 2011 г. было зафиксировано 125 аварий. 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.

является следствием монополии государственных энергетических компаний и слабого развития малой и средней энергетики;

- **отсутствие рыночных механизмов ценообразования на произведенную электроэнергию.** В настоящее время тарифы на электроэнергию 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 т.д., не устраивают инвесторов, так как вложенные в строительство гидроэлектростанций инвестиции необоснованно долго окупаются, а это невыгодно;
- **пробелы в законодательстве, сложный порядок получения разрешительных документов на право строительства ГЭС, необходимость получения различных лицензий на любой вид деятельности, связанный 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 при обращении в уполномоченные органы либо участия в рассмотрении споров в судах Кыргызской Республики. Как показывает практика, данный факт имеет порой определяющее значение для частного инвестора, особенно иностранного;
- **перманентная политическая нестабильность в стране.** В течение пяти лет (в 2005 г. и в 2010 г.) в стране произошли события, повлекшие смену высшего политического руководства. Отдельная тема — национализация, проведенная Временным Правительством Кыргызской Республики в 2010 г. с нарушением законодательства Кыргызской Республики. Все это в совокупности явилось мощным ударом по инвестиционному климату и международному имиджу страны в целом.

Более подробно суть указанных проблем (причин) будет раскрыта ниже одновременно с рассмотрением предложений по развитию гидроэнергетического сектора Кыргызстана.

Предложения

1. 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, 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 потенциал⁶.

Зачастую строить крупные ГЭС в отдаленных или труднодоступных районах неэффективно, гораздо выгоднее построить и эксплуатировать в таких условиях малую ГЭС.

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, Тортульская ГЭС в Баткенской области — 8 МВт⁷. 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:

а) *равномерное распределение энергетических производящих мощностей по всей территории Кыргызской Республики.* В случае реализации этих проектов электроэнергией будет обеспечено большее число жителей, при этом не будет необходимости вкладывать значительные и труднокупаемые финансовые и материальные ресурсы в строи-

тельство 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 для потребителей отдаленных городов, сел и поселков, существующих и будущих промышленных объектов за счет электроэнергии, вырабатываемой малыми и средними ГЭС.* Зачастую строить крупные ГЭС в отдаленных или труднодоступных районах неэффективно, гораздо выгоднее построить и эксплуатировать в таких условиях малую ГЭС⁹;
- г) *поощрение строительства малых и средних ГЭС повысит конкуренцию на энергетическом рынке страны, обеспечив 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 повышать качество предоставляемых услуг, а крупные государственные энергетические компании — снижать коммерческие и технические потери, которые в настоящее время превышают 40 %¹⁰;

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

⁷ См.: Программа развития малой и средней энергетики в Кыргызской Республике до 2012 г., утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 14 октября 2008 г. № 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 г.

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

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

- 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, быстрокупаемых, простых в эксплуатации и возводимых в сравнительно короткие сроки¹¹.

2. Проблема отсутствия рыночных механизмов ценообразования на произведенную электроэнергию может быть решена, если рассмотреть возможность установления дифференцированного тарифа на электроэнергию для всех категорий потребителей по принципу «кто больше потребляет, тот больше платит».

Обоснование

В условиях существующего расслоения потребителей электроэнергии с учетом 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 та-

риффу в соответствии с прогрессивной шкалой, повышающемуся с каждым кВт·ч потребленной сверх лимита электроэнергии.

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

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

3. 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 является одной из стратегических отраслей экономики Кыргызской Республики, при этом приоритетным для государства является сохранение энергетических объектов в собственности государства, особенно если речь идет о крупных ГЭС. Вместе с тем без привлечения инвесторов в этот сектор экономики невозможно его качественное развитие, модернизация, замена изношенного оборудования, строительство новых энергетических мощностей. В связи с этим необходимо внедрить такие механизмы управления энергетическим сектором экономики, при которых будет достигнут баланс интересов частного бизнеса и государства.

Одним из инструментов, которые могли 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.

¹¹ По оценкам специалистов, строительство обычной малой ГЭС можно завершить в течение года, при этом эксплуатация малой ГЭС не требует наличия большого количества рабочих. На строительство малой ГЭС, по словам специалистов, может потребоваться всего 100–150 тыс. долларов США. Эти затраты могут сравнительно быстро окупиться.

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 гг. и стратегией развития топливно-энергетического комплекса до 2025 г. 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.

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 и эксплуатации ГЭС. Следует отметить, что один важный шаг в этом направлении уже сделан: 22 февраля 2012 г. был принят Закон Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике», в котором предусмотрено, что данный нормативный правовой акт регулирует отношения, связанные в том числе с инфраструктурными объектами и (или) инфраструктурным услугам в сфере производства, передачи и распределения электрической и тепловой энергии. Вместе с тем предстоит еще работа по подготовке и принятию положений, регулирующих порядок проведения тендеров по проектам ГЧП. Возможно, также 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».

4. 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 законодательно определить понятия «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 отношении того, 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 от 28 января 1997 г. № 8 «Об электроэнергетике» (далее — Закон «Об электроэнергетике») дает определение крупных электроэнергетических производственных мощ-

Гидроэнергетическая отрасль является одной из стратегических отраслей экономики Кыргызской Республики, при этом приоритетным для государства является сохранение энергетических объектов в собственности государства, особенно если речь идет о крупных ГЭС.

ностей, к которым относятся ГЭС и ТЭЦ мощностью свыше 30 МВт. Целесообразно и логично 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 «Об электроэнергетике» строительство энергетических установок, за исключением строительства крупных электроэнергетических производственных мощностей и участков магистральной электрической сети, осуществляется путем проведения компетентным государственным органом тендера. Таким образом, закон устанавливает, что для строительства энергетических установок, к каковым 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 «Об электроэнергетике» порядок проведения тендера, критерии отбора предложений и определения победителя определяются постановлением Правительства Кыргызской Республики и публикуются в официальных печатных органах. Однако, к сожалению, данный процесс никак не урегулирован, поскольку соответствующее постановление правительства до сих пор не приняло, притом что Закон «Об электроэнергетике» был принят еще в 1997 г., а энергетическая отрасль всегда позиционировалась как одна из приоритетных и стратегически важных отраслей экономики республики.

В связи с отсутствием постановления правительства, регулирующего порядок проведения тендера

на строительство энергетических установок, статьи 19 и 20 Закона «Об электроэнергетике» на практике не работают. Безусловно, данный факт существенно тормозит развитие гидроэнергетического сектора страны.

Учитывая изложенное, можно констатировать, что для создания благоприятных условий развития гидроэнергетики в Кыргызской Республике необходимо внести изменения в статьи 19 и 20 Закона «Об электроэнергетике» и предоставить возможность инвесторам реализовывать проекты по строительству энергетических установок без проведения тендера либо, если проведение тендеров все же сохранится, Правительству Республики Кыргызстан необходимо разработать и принять положение о порядке проведения тендера, критериях отбора предложений и определении победителя.

Кроме того, представляется целесообразным максимально упростить все разрешительные процедуры, которые уже успели доказать свою неэффективность на практике, устранить различные бюрократические препятствия. В частности, следует критически оценить существующую систему лицензирования деятельности по производству, передаче, распределению и продаже (импорт, экспорт) электроэнергии и, возможно, отменить некоторые лицензии. Как минимум, было бы логично 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 нецелесообразным и ограничивает право производителя электроэнергии на свободное распоряжение произведенной электроэнергией.

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

Необходимо стимулировать инвесторов вкладывать финансовые ресурсы в развитие гидроэнергетики Кыргызстана путем предоставления со стороны государства определенных льгот и преференций. В связи с этим оправданными выглядят шаги государства, предпринятые в 2011 г., когда 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 относятся гидроэнергетика, были освобождены от таможенных пошлин, платежей при ввозе на территорию Кыргызской Республики оборудования для ГЭС и других объектов возобновляемой энергетики.

Кроме того, в том же 2011 г. в указанный закон были внесены поправки, согласно которым была установлена ответственность энергетических компаний, не приобретающих у частных производителей, использующих возобновляемые источники энергии, произведенную ими электроэнергию. Ответственность энергетических компаний предусмотрена в виде компенсации упущенной выгоды производителям возобновляемых источников энергии.

Закон устанавливает, что для строительства энергетических установок, к которым относятся малые и средние ГЭС (кроме крупных ГЭС мощностью свыше 30 МВт), необходимо проведение тендера.

Кроме того, в качестве стимулирующей меры государство могло бы рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство с целью предоставления инвесторам по упрощенной процедуре 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 политической нестабильностью в стране. По нашему мнению, учитывая отраслевую направленность статьи, подобные предложения будут излишними, поскольку такие проблемы, как коррупция и политическая нестабильность, носят системный характер и влияют не только на развитие гидроэнергетики, но и в целом на всю экономику, а это уже отдельная тема для исследования.

Заключение

Как известно, 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 на возможные пути их решения. □

© М. Саадуев, 2012.
e-mail: msaaduev@k-a.kg