

Political aspect of gas energy policy of the Kyrgyz Republic
Arunov R.
Политический аспект нефтегазовой энергетической политики Кыргызской
Республики
Арунов Р. А.

*Арунов Рысбек Азаматович / Arunov Rysbek Azamatovich – аспирант,
кафедра политологии,
Кыргызско-Российский славянский университет, г. Бишкек, Кыргызская Республика*

Аннотация: *статья посвящена исследованию фактического состояния, политическим проблемам и перспективам формирования политики государственного управления нефтегазовой сферой энергетики Кыргызской Республики.*

Abstract: *the article investigates the actual condition, problems and prospects of political policy-making government oil and gas Energy of the Kyrgyz Republic.*

Ключевые слова: *Кыргызская Республика, энергетическая политика, нефтегазовая сфера, государственное управление.*

Keywords: *Kyrgyz Republic, energy policy, oil and gas, government.*

УДК 323

Энергетика является важнейшей сферой жизнедеятельности кыргызского общества. Как экономическая отрасль она подверглась серьезным трансформациям в девяностых годах прошлого века. Это было обусловлено провозглашением абсолютного приоритета неолиберального подхода к роли государства в экономике, не учитывающего специфические национальные, природные и прочие особенности Кыргызстана.

Одним из основополагающих положений трансформационных изменений в экономических сферах постсоветских стран было и до сих пор остается дерегулирование экономики. Изначально - это, рекомендованное постсоветским странам западными идеологами неолиберализма полное невмешательство государства в экономические процессы, основанное на монетаристских принципах. После 2000 годов - это осознание необходимости усиления экономической роли государства, базирующееся на принципах кейнсианства. Устранение государства от управления государственной собственностью посредством разгосударствления и приватизации, привело к появлению в Кыргызстане новых собственников, не принимающих на себя ответственность за эффективность ее использования. Вместо экономического прогресса и повышения благосостояния - падение производства и сокращение покупательной способности населения.

Энергетическая политика Кыргызстана, как страны-импортера, определяется его географическим положением, отсутствием достаточного количества топливно-энергетических ресурсов и уровнем двусторонних межгосударственных отношений с государствами-партнерами по энергетическому взаимодействию. Нефтегазовая отрасль энергетики Кыргызстана характеризуется техническим и технологическим отставанием в газораспределительном и топливодобывающих секторах, сопровождаемым падением добычи газа и нефти и устойчивой зависимостью от импорта данных энергетических ресурсов.

Очевидно, что для определения общего состояния политической институционализации экономической сферы жизнедеятельности кыргызского общества, выявления правовых и институциональных пробелов, наносящих ущерб целостности системы государственного управления нефтегазовым сектором необходим комплексный научный анализ. Такой анализ направлен на преодоление политических и правовых проблем совершенствования системы государственного управления нефтегазовым сектором в целях обеспечения энергетической безопасности Кыргызстана.

Проблематика поиска оптимальной формы взаимодействия государства и экономики, формирования эффективной системы государственного управления, позволяющей наилучшим образом достигать общественно значимые цели актуальна как в настоящее время, так будет актуальна и в перспективе. Это требует углубленного теоретико-методологического исследования проблем повышения эффективности государственного управления рыночными процессами, что определяет цели и задачи представленной работы. Считаем, что анализ фактического положения национальной «энергетической политики» в системе общественных отношений Кыргызстана актуален, как для политической науки, так и для выработки практических, научно-обоснованных предложений по ее оптимизации.

Экспертиза законодательства КР позволяет прийти к выводу о том, что концептуальные основы политологического анализа государственной энергетической политики Кыргызстана разработаны в недостаточной степени. В национальных законах, регламентирующих различные аспекты

функционирования энергетической сферы, дано определение ряда терминов, относящихся к экономической науке. При этом отсутствуют трактовки таких понятий как экономическая политика, государственное управление, государственное управление энергетической сферой, энергетическая политика, энергетическая безопасность, экономическая дипломатия, энергетическая дипломатия, антимонопольное регулирование энергетической сферы, государственная власть и т.д.

Онтологическое содержание энергетической политики (как части национальной экономической политики) КР состоит в государственном управлении энергетической сферой, направленном на обеспечение энергетической безопасности КР посредством использования механизмов энергетической дипломатии и антимонопольного регулирования.

В настоящее время применение национально-конкурентной или интеграционно-конкурентной моделей энергетической политики не отвечает национальным интересам КР. При этом использование национально-монопольной модели, используемой странами-импортерами энергоресурсов, для Кыргызстана будет демонстрировать существенные ограничения. В связи с этим очевидна необходимость выработки новой модели государственной энергетической политики, ориентированной на сочетание позитивных сторон конкуренции с необходимым государственным управлением энергетической сферой.

Оптимальной моделью национальной энергетической политики КР является модель, основанная на сочетании либеральных и кейнсианских принципов. Во внутренней энергетической политике это означает сочетание элементов национально-конкурентной и национально-монопольной моделей посредством разграничения сфер национальной энергетики по видам деятельности: естественно-монопольная, разрешено-монопольная и конкурентная. При этом конкурентные механизмы должны находиться в сфере государственного контроля и управления, соответствующего социальным, экономическим и политическим целям Кыргызстана. Во внешней энергетической политике необходимо использовать элементы интеграционно-конкурентной модели в части поддержки идеи формирования единого энергетического рынка Евразийского экономического союза.

Сравнительный анализ правовой базы до и после событий 2010 года позволяет прийти к выводу о том, что произошла трансформация концептуальных основ экономической политики в энергетической сфере Кыргызстана. До 2010 года энергетическая политика опиралась на нелиберальные концепции. Ее основной целью являлось разгосударствление и приватизация топливно-энергетического комплекса при обеспечении абстрактных «приемлемых цен».

В настоящее время роль государственного управления энергетической сферой значительно усилена, что свидетельствует о смещении акцентов экономической политики в сторону кейнсианства. Государство несет ответственность за обеспечение энергетической безопасности и антимонопольное регулирование, осуществляемое посредством контроля за экономической «обоснованностью цен». Кроме того, политическая власть и органы государственного управления обязаны прилагать активные усилия по обеспечению экономической безопасности Кыргызстана посредством обеспечения бесперебойности поставок, а так же установления «обоснованных цен» на импортируемые топливно-энергетические ресурсы (газ, светлые нефтепродукты, мазут и частично уголь).

В сфере обеспечения энергетической безопасности, ни Концепция национальной безопасности, ни Концепция внешней политики КР не соответствуют внешнеполитической практике и реалиям трансформации региональных и глобальной систем международных отношений. В целях повышения эффективности политики обеспечения энергетической безопасности, политическая власть и органы государственного управления должны быть наделены правовыми основаниями для реализации политико-дипломатических, правовых, экономических, финансовых и иных мер для обеспечения национальных интересов при импорте топливно-энергетических ресурсов в Кыргызстан.

В этих целях необходимо разработать, обсудить и принять новые редакции правовых актов: определяющих необходимость разработки недр и развития энергетического сектора за счет национальных ресурсов; регламентирующих порядок ценообразования импортируемого газа, светлых нефтепродуктов, мазута, угля и иных топливно-энергетических ресурсов; определяющих порядок такого антимонопольного регулирования; обосновывающих необходимость диверсификации импорта энергетических ресурсов и реализации национальных энергетических проектов по импортозамещению энергоресурсов за счет государственно-частного партнерства.

Государственное управление энергетическим сектором экономики должно осуществляться в рамках единой национальной энергетической политики. Однако документ, регулирующий внутривластную деятельность государственной власти в процессах воздействия на все компоненты функционирования энергетической сферы в Кыргызстане, отсутствует.

В настоящее время нефтегазовый сектор энергетики республики контролируется двумя Обществами с ограниченной ответственностью - «Газпром нефть Азия» и «Газпром Кыргызстан», являющимися дочерними компаниями российского Публичного акционерного общества «Газпром». При этом ОсОО «Газпром нефть Азия», как доминантный нефтетрейдер и владелец крупнейшей сети автозаправочных

станций, имеющих долю на рынке превышающую 35 процентов, является субъектом разрешенной монополии. ОсОО «Газпром Кыргызстан» в силу технологических особенностей в области газодобычи, гозораспределения и импорта газа в республику является субъектом естественной монополии.

При отсутствии комплексной энергетической политики в различных правовых актах Кыргызстана регламентирована деятельность государственных органов по реализации отраслевых энергетических политик. Существующая государственная электроэнергетическая политика нацелена на развитие гидро- и тепло- электроэнергетики. Государственная политика в области недропользования определяет направление развития исключительно угольной промышленности. Этими же отраслями энергетики ограничена государственная политика по привлечению инвестиций.

Государственное управление нефтегазовым сектором энергетики осуществляется Правительством Кыргызстана через Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического комплекса и Государственное агентство антимонопольного регулирования при Правительстве КР. Содержанием отраслевой (нефтегазовой) энергетической политики является государственная политика в сферах деятельности субъектов естественных и разрешенных монополий. Она ограничена антимонопольным установлением предельного уровня рентабельности. При этом для ОсОО «Газпром нефть Азия» уровень рентабельности устанавливает Государственное агентство антимонопольного регулирования, а для ОсОО «Газпром Кыргызстан» такой уровень устанавливается Государственным агентством по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве КР. Правовой основой государственного управления ОсОО «Газпром Кыргызстан», приоритетной, по отношению к национальному законодательству, являются «правила международного договора», заключенного между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации.

Государственное управление нефтегазовым сектором энергетики включает два взаимосвязанных процесса: политический процесс (подготовка и принятие управленческих решений) и регуляторный процесс (исполнение принятых решений).

Проблемами формирования политики государственного управления нефтегазовой сферой энергетики КР при подготовке и принятии управленческих решений являются:

1. Отсутствие единого, определенного представления об отраслевой структуре как промышленности в целом, так и энергетического сектора Кыргызстана в частности.

В целом, экономическая политика Кыргызстана опирается не на отраслевую структуру экономики, которая в законодательстве не определена, а на совокупность политических, правовых, экономических, экологических, технологических и прочих направлений, систематизировать которые не представляется возможным. Это совокупность государственных политик в области антимонопольной, инвестиционной, тарифной, фискальной, внешнеэкономической политик, политики в сфере госматрезервов, регионального и экономического развития управления госимуществом, техрегулирования, метрологии, в области торговли, развитие и оптимизация нормативно-правовой базы предпринимательства, а так же развития свободных экономических зон, в том числе и в нефтегазовой сфере.

Без определения структуры экономической системы реализация единой, комплексной, скоординированной экономической политики невозможна.

2. Отсутствие государственного органа, ответственного за разработку и реализацию единой энергетической политики.

Фактически, Министерство экономики является центральным государственным органом власти, в чьи прямые обязанности входят «разработка и реализация государственной политики», в том числе и в сфере энергетики, а Министерство энергетики и промышленности должно было «координировать реализацию единой государственной политики по комплексному развитию топливно-энергетического комплекса».

5 ноября 2015 года Министерство энергетики и промышленности КР преобразовано в холдинг, объединяющий государственные энергетические компании страны. То есть, государственный орган, ответственный за координацию национальной энергетической политики, преобразован в коммерческий хозяйствующий субъект, объединяющий государственные энергокомпании.

Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам должно «обеспечивать государственную систему лицензирования прав пользования недрами Кыргызстана в качестве уполномоченного государственного органа по реализации государственной политики по недропользованию», но не выдает лицензии на право разведки, разработки и добычи нефти и газа.

Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического комплекса выполняет функции по регулированию цен (тарифов) на газ, а Государственное агентство антимонопольного регулирования выполняет те же самые функции в отношении нефтепродуктов.

Данная правовая неопределенность в совокупности со ссылкой на недостаток финансовых, кадровых, интеллектуальных и прочих ресурсов позволяет руководителям уполномоченных органов управления энергетической сферой делегировать ответственность за разработку государственной политики по управлению нефтегазовой сферой на иных должностных лиц.

3. Противоречивость законодательства, регламентирующего нефтегазовую сферу энергетики Кыргызстана.

Оценить весь комплекс правовых актов, включая законы, подзаконные акты, постановления, положения и т.д., регулирующих правоотношения в энергетической сфере в рамках данной работы не представляется возможным.

Неопределенность взаимосвязи и правовой иерархии нормативно-правовых актов затрудняют, либо делают их применение государственными органами невозможным. В настоящее время ряд законодательных актов устарел, а некоторые из них носят дублирующий, либо противоречивый характер. Отсутствие четких разграничений прав и обязанностей на каждом уровне государственного управления затрудняет привлечение инвесторов и повышает вероятность совершения хозяйствующими субъектами экономических, социальных, экологических и иных правонарушений, а так же повышает риск возникновения трудовых конфликтов и проявлений народного недовольства.

4. Отсутствие подотчетности государственных органов обществу в процессах формирования и реализации государственной политики по управлению нефтегазовым сектором энергетики Кыргызстана.

Гражданское общество не вовлечено в управленческие процессы, принимаемые решения носят закрытый характер, нет подотчетности обществу государственных органов по принимаемым решениям и действиям. Это прямо противоречит принципам национальной политики, направленной на демократизацию общественных отношений посредством достижения открытости действий органов государственного управления.

Наличие вышеперечисленных проблем существенно снижает эффективность функционирования нефтегазового сектора энергетики Кыргызстана.

Системные проблемы являются первоосновой причин и сбоев эффективности функционирования государственного управления Кыргызстана. Их онтологическое содержание состоит в незавершенном характере определения формы государственного правления, как процесса определения способов функционирования политической системы в части регламентации деятельности исполнительной власти.

Системной проблемой является нарушение основополагающих принципов государственного управления экономикой, соответствующих классической кибернетической модели: принципа иерархичности и принципа субординации при назначении и освобождении от должности руководителей высших органов исполнительной власти.

В соответствии с действующей редакцией Конституции Президент КР не назначает и не освобождает от должности членов кабинета министров, но подписывает формальные указы об этом. Премьер-министр несет полную ответственность за деятельность своих подчиненных, но не назначает и не увольняет их. Жогорку Кенеш утверждает все назначения, но лишь по предложению кандидата на должность Премьер-министра. При этом по инициативе любой из трех указанных ветвей власти отправить в отставку можно лишь весь кабинет министров. В то же время порядок и причины отставки, либо освобождения от должности отдельных членов Правительства в действующей редакции Конституции Кыргызстана не регламентированы [1].

Данная казуистика позволяет Президенту Кыргызстана дистанцироваться от ответственности за провалы экономического развития, уровень благосостояния народа и состояние экономики в целом. Премьер-министр республики не имеет рычагов действенного влияния на своих подчиненных. А парламентское большинство имеет возможность продвигать на должности руководителей кабинета министров лиц, реализующих интересы лидеров партий, входящих в коалицию большинства. При этом Жогорку Кенеш не несет ответственности за результаты работы Премьер-министра и членов его кабинета.

Эта ситуация вынуждает руководителей государственных органов высшего звена заниматься политикой в ущерб непосредственным обязанностям по управлению экономическими процессами. Члены кабинета министров несут полную, в том числе и уголовную ответственность, но могут пользоваться коллизией Конституции при возникновении вопроса об отстранении их от должности.

Принцип иерархичности является системообразующим в управлении экономикой, т.е. служит основой формирования систем управления экономическими объектами и процессами. Иерархический принцип позволяет организационно упорядочить управление экономическими объектами, обеспечить соподчиненность и разграничить полномочия руководителей. Соблюдение принципа иерархичности при построении структур управления нацелено на обеспечение субординации, которая представляет собой служебное подчинение. Данное правило служебной дисциплины обеспечивает управленческое единоначалие. Принцип субординации регламентирует не только управленческие права и полномочия, но и устанавливает ответственности за реализацию принятых решений. Иерархический характер управления экономическими процессами является объективной закономерностью, вытекающей из кибернетической сущности управления экономикой.

Стратегический курс внешнеполитического развития КР определяется политическим лидером - Президентом государства непосредственно. В Конституции, законодательных и подзаконных актах страны разработаны четкие механизмы выработки, принятия и реализации внешнеполитических решений, которые обеспечивают координацию деятельности внешнеполитических ведомств и ветвей власти под руководством Президента. В то же время, Парламент страны обладает правом «ратификации и денонсации международных договоров», что дает ему возможность поддержать или заблокировать любую внешнеполитическую инициативу.

В Кыргызстане сформирована «объединенная модель» энергетической дипломатии, представляющая собой комплекс развития экономических связей под эгидой министерства иностранных дел, являющегося центральным координатором экономических интересов Кыргызстана на международной арене. Формирование и контроль над ходом реализации «энергетической политики» относится к сфере компетенции высшей политической власти КР. При этом «государственное управление» топливно-энергетическим комплексом является зоной ответственности исполнительной власти, возглавляемой высшим «политическим государственным должностным» лицом страны. С теоретической точки зрения «государственное управление» энергетической сферой, политические институты, задействованные в формировании «энергетической политики», а так же процессы и технологии, используемые при ее реализации, являются областью исследования политической науки.

Нефтегазовый аспект внешней энергетической политики Кыргызстана сосредоточен на обеспечении стабильных бесперебойных поставок газа, смазочных масел и аналогичных материалов, а также привлечении иностранных инвестиций в развитие национальной нефтеперерабатывающей отрасли, реконструкцию и развитие газораспределительной системы, в целях достижения максимальной степени энергетической безопасности КР.

В период с 27 июня 2010 года по 4 июля 2012 года внешняя политика Кыргызстана реализовывалась в соответствии с Конституцией, согласно которой ни Президент, ни Правительство и Парламент не имеют право определять внешнеполитический курс Кыргызстана. Коренные противоречия в конституционных основах, определяющих полномочия политических лидеров Кыргызстана и стран-экспортеров (России, Казахстана и Узбекистана), негативно отразились на уровне межгосударственных, в том числе экономических отношений [1].

В этот период возникли серьезные проблемы во внешней энергетической политике. Высшие политические руководители Кыргызстана недооценили значение вопроса об уровне переговоров (определяемом дипломатическим протоколом) по проблемам энергетического сотрудничества. Это привело к возникновению угроз энергетической безопасности Кыргызстана, перебоям в поставках газа, резкому повышению цен и соответствующему снижению уровня жизни, и повышению уровня социальной (политической) напряженности.

Принятие конституционного закона «о взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики» позволило снять данные проблемы и активизировать механизмы нефтегазовой дипломатии Кыргызстана [2]. В настоящее время успешное кыргызско-российское взаимодействие в нефтегазовой сфере позволяет сохранять экономически не обоснованные, но социально-ориентированные цены на газ, приемлемые цены на светлые нефтепродукты, а также привлекать безвозмездные инвестиции в реконструкцию и развитие газораспределительной системы, что полностью соответствует национальным интересам КР.

В настоящее время сохраняются проблемы привлечения инвестиций в развитие нефтеперерабатывающей отрасли. Не смотря на активные действия Президента КР по обеспечению энергетической безопасности Кыргызстана, формирование национального нефтеперерабатывающей отрасли находится на стадии «проектных возможностей». Основными причинами такого состояния дел являются: отсутствие необходимых объемов собственного сырья (нефти), а так же высокий уровень политических, экономических, коррупционных и иных инвестиционных рисков. В связи с этими рисками, коммерческие инвесторы не заинтересованы в поставках нефти в Кыргызстан, а государственные нефтяные компании России, Казахстана и Азербайджана не стремятся сотрудничать с нефтеперерабатывающими предприятиями Кыргызстана, принадлежащим иностранным коммерческим инвесторам. Для решения существующих проблем политическое руководство Кыргызстана ведет переговоры с владельцами нефтеперерабатывающих предприятий о выкупе их имущества государством.

Таким образом, формирование и реализация единой, скоординированной, научно-обоснованной энергетической политики позволит повысить эффективность государственного управления нефтегазовой отраслью, направленного на обеспечение энергетической безопасности Кыргызстана.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики. Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года [Электронный ресурс] //

Правительство Кыргызской Республики [Официальный сайт]. URL: http://www.gov.kg/?page_id=263 (дата обращения: 14.10.2015).

2. Закон Кыргызской Республики О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики от 4 июля 2012 года №96. Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 28 июня 2012 года.