

Energy policy as an object of political control of the Republic of Kyrgyzstan and the subject of study of political science

Arunov R.

Энергетическая политика как объект политического управления Кыргызской Республики и предмет исследования политической науки

Арунов Р. А.

*Арунов Рысбек Азаматович / Arunov Rysbek – аспирант,
кафедра политологии,*

Кыргызско-Российский славянский университет, г. Бишкек, Кыргызская Республика

Аннотация: статья посвящена политологическому анализу фактического положения «энергетической политики» в системе общественных отношений Кыргызской Республики.

Abstract: the presented article is devoted to the politological analysis of actual position of "power policy" in system of the public relations of the Republic Kyrgyzstan.

Ключевые слова: Кыргызская Республика, энергетическая политика, государственное управление.

Keywords: Republic of Kyrgyzstan, power policy, government.

УДК 323

Определение фактического положения национальной «энергетической политики» в системе общественных отношений Кыргызстана имеет значение как для политической науки, так и для выработки практических научно обоснованных предложений по ее оптимизации.

В наиболее обобщенном виде под «энергетической политикой» принято понимать комплекс мер, направленных на долгосрочную стабилизацию внутреннего энергетического рынка и обеспечение эффективности функционирования национальной экономики.

При этом «энергетика» сама по себе - это «область хозяйственно-экономической деятельности человека, совокупность больших естественных и искусственных подсистем, служащих для преобразования, распределения и использования энергетических ресурсов всех видов». В данном контексте энергетика является составной частью «экономики», представляющей собой «хозяйственную деятельность общества, а также совокупность отношений, складывающихся в системе производства, распределения, обмена и потребления материальных благ» [1].

В то же время «энергетическая политика» является одним из направлений «экономической политики», которую В. Д. Камаева определяет как «совокупность мер, действия высшего политического руководства страны по выбору и осуществлению экономических решений на макроэкономическом уровне. Реализация экономической политики предполагает достижение общественно значимых целей» [2].

На основании приведенных общепринятых концептуальных положений под «энергетической политикой» государства можно определить «общее генеральное управление, стратегию принятия решений и согласованных действий, которые облегчают достижение декларируемых, согласованных и запланированных программных целей в энергетической отрасли национальной экономики». Политика направляет действие на достижение генеральных, общественных многопрофильных и многоуровневых целей при выполнении конкретных задач. Путём распределения направлений, которым нужно следовать, она объясняет основные принципы и механизмы, каким образом должны быть достигнуты цели.

Государственное управление в рассматриваемой сфере должно представлять собой «деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса по обеспечению: энергетической безопасности; бюджетной эффективности энергетики; экологической безопасности энергетики; эффективности недропользования и управления государственным фондом недр; эффективности внешней энергетической политики; развития внутреннего энергетического рынка; формированию рационального топливно-энергетического баланса; инновационности научно-технической политики в энергетике; социальной направленности политики в энергетике.

При этом основной задачей государственного управления является воплощение воли народа. Государственные служащие должны быть политически ответственны (подотчётны) и восприимчивы к текущим интересам граждан. Проблемой является соответствие действий государственных служащих принципам верховенства права; следования воле народа; следования цели получения нужного социально-экономического результата. Оценка того, насколько эта проблема решается, называется качеством государственного управления в энергетической сфере» [3].

С практической точки зрения управление энергетическим комплексом стран отнесено к компетенции Министерства энергетики и промышленности КР, как органа государственного управления (исполнительной власти). «Министерство является центральным государственным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику по развитию топливно-энергетического комплекса и промышленности, в том числе по вопросам электроэнергетики, газовой, нефтяной, угольной

промышленности, магистральных трубопроводов нефти и газа и продуктов их переработки, и возобновляемых источников энергии» [4].

В то же время установление тарифов на электрическую, тепловую энергию и природный газ относится к компетенции Государственного агентства по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве КР (Госагентство) [5]. Госагентство «является уполномоченным государственным органом, осуществляющим государственное регулирование деятельности субъектов топливно-энергетического комплекса посредством лицензирования и установления тарифов на электрическую, тепловую энергию и природный газ. Госагентство в соответствии с Законом «О естественных и разрешенных монополиях в КР» является уполномоченным антимонопольным органом в области топливно-энергетического комплекса (ТЭК)» [5].

При этом тарифы на электрическую и тепловую энергию утверждаются на основании инструкции Государственного департамента по регулированию ТЭК при Министерстве энергетики и промышленности КР. Она разработана в полном соответствии с законами КР «Об энергетике» и «Об электроэнергетике», и направлена на применение тарифов на электрическую и тепловую энергию, утвержденных постановлением Правительства КР «Об утверждении Среднесрочной тарифной политики КР на электрическую и тепловую энергию на 2014-2017 годы» от 20.11.2014 г. № 660 и вводимых в действие уполномоченным государственным органом, осуществляющим государственное регулирование деятельности субъектов ТЭК КР [7].

В связи с тем, что в настоящее время газовая промышленность является зоной ответственности ОсОО «Газпром Кыргызстан», не принадлежащей государству, существует иной порядок согласования тарифов на газ. Стоимость светлых нефтепродуктов определяется на основе рыночной конъюнктуры.

В то же время и Президент и Парламент Кыргызстана принимают активное участие в формировании и реализации государственной «энергетической политики». В первую очередь это относится к тарифам и ценам. Объясняется это тем, что в общественном сознании прочно укрепилась мысль о том, что «уполномоченные» государственные органы не являются самостоятельными в принятии решений, а лишь исполняют решения политической власти. В связи с этим любые неподготовленные, либо непродуманные решения в данной сфере являются объектом политических спекуляций силами, оппозиционными действующей власти.

Для выявления роли «политического» в формировании и реализации «энергетической политики» необходимо определиться с самим понятием «политическая власть». В соответствии с Указом Президента КР О политической государственной службе в Кыргызской Республике «должности Президент, депутата Жогорку Кенеша, члена Правительства и другие должности, предусмотренные специальными разделами соответствующего Реестра, относятся к политическим государственным должностям». Указом установлено, что: «политический государственный служащий это гражданин, занимающий политическую государственную должность, деятельность которого носит политико-определяющий характер, а политическая государственная служба - это деятельность политических государственных служащих по определению и обеспечению реализации внутренней и внешней политики государства» [8].

Приведем конкретные примеры. В течение длительного времени Жогорку Кунеш обсуждал возможность продажи ОАО «Кыргызгаз», являющегося монополистом в своей отрасли. И лишь когда долги ОАО достигли 40 млн долл., что в условиях бюджетного дефицита означало его полное банкротство, было принято положительное решение.

При отсутствии иных претендентов на предприятие, в 2014 году ОАО «Газпром» приобрел 100% акций ОАО «Кыргызгаз» за 1 долл. Новое предприятие получило название «Газпром Кыргызстан». Кыргызско-российское соглашение о передаче функций «Кыргызгаза» Газпрому вступило в силу 15 февраля 2014 года. На основании межправительственного соглашения о передаче Газпрому газотранспортной системы (ГТС) КР и создании совместного предприятия (СП) по ее управлению. В декабре 2013 года парламент и президент Кыргызстана, а в январе 2014 года - парламент и президент России ратифицировали данное соглашение.

При этом российская сторона взяла на себя обязательства по развитию и модернизации оборудования и магистральных газопроводов, соблюдению тарифной политики, утверждаемой правительством КР в соответствии с законодательством, а также бесперебойной и гарантированной поставке природного газа для потребителей республики. Новая компания и ее правопреемники осуществляют поставку газа на территорию Кыргызстана, подземное хранение газа, а также строительство, реконструкцию и эксплуатацию газотранспортной и газораспределительной систем, объектов подземного хранения газа и других объектов инфраструктуры газового комплекса страны.

Первоначально «Газпром» гарантировал вложение инвестиций в модернизацию и реконструкцию газовой инфраструктуры в размере не менее 20 млрд руб. в течение пяти лет. В дальнейшем эта сумма возросла сначала до 40 млрд, а впоследствии до 100 млрд. Опубликованная Инвестиционная программа ОсОО «Газпром Кыргызстан» на 2015-2017 годы предполагает инвестиции в сумме 1 227,30 млн сом с НДС 12% и НСП 2%. Российская сторона при этом выплачивает все долги «Кыргызгаза». По данным «Газпром Кыргызстан», до 2019 года в Бишкеке будет построено 33 километра газопровода, более 40 тысяч домов будут обеспечены газом. В течение трех лет компания планирует полностью газифицировать город Бишкек и 70% территории Чуйской области. К 2030 году «Газпром Кыргызстан» планирует по всей республике

протянуть 2750 километров газопровода, увеличив годовой объем потребления газа до одного миллиарда кубометров.

Устанавливает тарифы на транспортировку газа по территории КР в третьи страны и на его хранение в подземных хранилищах сам «Газпром». Кыргызская сторона гарантирует исключительное право компании на импорт природного газа в КР, защиту инвестиций российской монополии и ее дочерних обществ от экспроприации и национализации. Компания также должна обеспечить беспрепятственный перевод за границу платежей, связанных с инвестициями» [9].

При этом отсутствуют какие-либо экономические расчеты, как по перспективам возврата инвестиций, так и возможности получения прибыли, что свидетельствует о политическом характере сделки.

Аналогичный (политический) характер имеет кыргызско-российское торгово-экономическое взаимодействие при поставках минерального топлива, смазочных масел и аналогичных материалов.

Соглашения о беспошлинных поставках светлых нефтепродуктов из России в Кыргызстан было достигнуто на переговорах, неоднократно проходивших в формате тет-а-тет между Алмазбеком Атамбаевым и Владимиром Путиным. При этом оба политика последовательно занимали должности как Премьер-министров, так и Президентов своих стран. В результате таких соглашений розничная цена на светлые нефтепродукты в Кыргызстане ниже, чем в стране-производителе - России.

В настоящее время из России ввозится 97% общего импорта нефтепродуктов в КР. В 2013 году в республику ввезено минерального топлива, смазочных масел и аналогичных материалов на сумму 1 миллиард, 326 млн долларов США. Это 21,8% от общего импорта, который в три раза превосходит экспорт из Кыргызстана [10]. В случае введения Россией в отношении Кыргызстана пошлин (в 2015 году ставка вывозной пошлины составила 57 долларов США за тонну) цена нефтепродуктов увеличится как минимум на 2,8 сома за один литр.

Сейчас в активах компании ОсОО «Газпром нефть Азия» насчитываются 113 действующих автозаправочных комплексов. АЗС находятся во всех 7 областях КР: Бишкек и Чуйская область - 57 АЗС, Иссык-Кульская область - 11 АЗС, Нарынская - 4 АЗС, Таласская - 8 АЗС, Жалалабатская - 13 АЗС, Ошская - 13 АЗС, Баткенская - 7 АЗС. «Газпром нефть Азия» реконструирует имеющиеся, а также строит и приобретает новые автозаправочные станции, обеспечивая население республики нефтепродуктами, поставляемыми с Омского нефтеперерабатывающего завода. «Газпром нефть Азия» на рынке нефтепродуктов КР занимает сегмент примерно от 60% до 70%, в розничной торговле - свыше 45%, что означает монопольное положение на рынке. В компании работает более 2,0 тыс. чел. Она официально признана одной из самых крупных налогоплательщиков, доля налоговых и таможенных поступлений в бюджет страны составляет свыше 12% в год. За 4 года в бюджет КР поступило свыше 10 млрд сом [11].

Являясь самым крупным монополистом, «Газпром нефть Азия» может влиять на ценообразование, что означает практически неограниченное его повышение. Тем не менее, фактические цены на нефтепродукты находятся на уровне, а зачастую и ниже, чем в российском регионе, где эти нефтепродукты производятся. И это при том, что транспортные расходы составляют значительную долю в цене.

Основная цель деятельности коммерческих структур - получение максимальной прибыли. В данном случае, очевидно, что и «Газпром» и «Газпром нефть Азия» находятся под политическим контролем и выполняют установки политической власти своих стран.

Аналогичное (политическое) основание имеет строительство Верхне-Нарынского каскада ГЭС, которое ведётся в соответствии с межгосударственным соглашением, подписанным между правительствами Кыргызской Республики и Российской Федерации 20 сентября 2012 года. В это же время было подписано соглашение о строительстве Камбаратинской ГЭС-1. Соглашения подписаны в рамках официального визита президента России Владимира Путина. Парламенты двух стран ратифицировали соглашение в начале 2013 года.

Неэкономические факторы лежат в основе взаимодействия в энергетической сфере Кыргызстана с рядом других государств и международных организаций.

К примеру, соглашение по проекту финансирования строительства линии электропередачи 500 кВ «Датка-Кемин» и подстанции 500 кВ «Кемин» было подписано 05.06.12 в Доме собраний народных представителей Китая, в рамках официального визит в КНР Президента Кыргызстана и его встречи с и председателем КНР Ху Цзиньтао [12]. 28 августа 2015 года президент Кыргызстана Алмазбек Атамбаев присутствовал на официальном запуске ЛЭП 500 кВ Датка-Кемин. В общественном сознании это достижение (вполне заслуженно) отнесено на счет политического лидера государства, а не на счет «уполномоченных государственных органов».

Кроме названных, в настоящее время в КР реализуется ряд крупных энергетических проектов. Это Проекты Оздоровления локальной сети города Бишкек, Повышения эффективности электроснабжения сетей, Улучшения электроснабжения г. Бишкек и г. Ош, Развития сектора энергетики, Реабилитации сектора энергетики, Реконструкции Ат-Башинской ГЭС, Модернизации ТЭЦ г. Бишкек, CASA-1000, Стратегического планирования развития малой гидроэнергетики в КР, Строительства газопровода «Кыргызстан - Китай», Ввода в эксплуатацию второго гидроагрегата Камбаратинской ГЭС-2, Реабилитации сектора энергетики - Модернизация Токтогульской ГЭС Фаза 2», Улучшения электроснабжения Аркинского массива Баткенской области, Повышения подотчетности и надежности системы электроснабжения.

Общая стоимость реализуемых проектов составляет 33 миллиона 640 тысяч евро, 19 миллионов 700 тысяч шв. фр. и 3 миллиарда 261 миллион 875 тысяч долл. США. Их финансирование осуществляется Российской Федерацией, Антикризисным фондом ЕврАзЭС, Китайской Народной Республикой, Правительством Швейцарской Конфедерации, Всемирным банком, Германским банком развития KfW, Экспортно-импортным банком КНР, Исламским и Азиатским банком развития [13]. В соответствии с Конституцией республики все соглашения по данным Проектам ратифицируются Жогорку Кенешем и утверждаются Президентом КР.

Таким образом, формирование и контроль над ходом реализации «энергетической политики» относится к сфере компетенции высшей политической власти Кыргызской Республики. При этом «государственное управление» топливно-энергетическим комплексом является зоной ответственности исполнительной власти, возглавляемой одним из высших «политических государственных должностных» лиц 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.

Литература

1. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2007. 495 с.
2. Государство и экономическая политика // Экономическая теория: Учебник для студентов высших учебных заведений / Под ред. В. Д. Камаева. 8-е изд., перераб. и доп.. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2002. 640 с.
3. Энциклопедия электронного государства. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения 28.08.2015).
4. П. 1 Положения о министерстве энергетики и промышленности Кыргызской Республики. Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года № 116. В редакции постановлений Правительства КР от 30 апреля 2013 года № 219, 17 марта 2014 года. № 133.
5. Положение о Государственном агентстве по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве Кыргызской Республики. Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 ноября 2014 года № 650.
6. Временная инструкция по применению тарифов на электрическую и тепловую энергию. Утверждена Приказом Государственного департамента по регулированию ТЭК при Министерстве энергетики и промышленности Кыргызской Республики от 28 ноября 2014 года № 39.
7. Указ Президента КР О политической государственной службе в Кыргызской Республике. г. Бишкек, Дом Правительства, от 25 мая 2005 года УП № 200. В редакции Указа Президента КР от 18 ноября 2013 года УП № 217.
8. «Газпром» покупает активы «Кыргызгаза» за 1 доллар. 10.04.2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: daily.kg/ (дата обращения: 25.08.2015).
9. Данные Кыргызстана (декабрь 2013 г.). [Электронный ресурс] // Национальный Статистический Комитет Кыргызской Республики. [Официальный сайт]. Режим доступа: <http://kitiad.org/index.php/ru/2014-12-01-06-18-22/dannye-kyrgyzstana/> (дата обращения: 25.08.2015).
10. ОсОО «Газпром нефть Азия». [Электронный ресурс]. [Официальный сайт]. Режим доступа: <http://www.gazprom-neft.kg/network/> (дата обращения: 27.08. 2015).
11. Кыргызстан и Китай подписали ряд двусторонних соглашений, в том числе по проекту «Датка-Кемин» [Электронный ресурс]. 05.06.12. Режим доступа: <http://kabar.kg/politics/full/34549/> (дата обращения: 18.08.2015).
12. Реализуемые проекты. [Электронный ресурс] // Министерство энергетики и промышленности Кыргызской Республики [Официальный сайт]. 8 апреля 2015. Режим доступа: <http://www.energo.gov.kg/ru/dejatelnost/proekty75/> (дата обращения: 21.08.2015).