

УДК 347.44

Компромисс в энергетическом праве как средство обеспечения баланса публичных и частных интересов

О.А. Пугина,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры трудового и предпринимательского права

Юридического института Тамбовского государственного технического университета

Россия, Тамбов

pugina.olga@mail.ru

В наиболее общем виде компромисс в праве, или юридический компромисс, — это разновидность социального компромисса, основным отличительным признаком которого является наличие юридической составляющей. При создании энергетического права юристы и физики пришли к компромиссу и подвели физические свойства энергии под юридический понятийный фундамент. Для баланса частных и публичных интересов в энергетическом праве необходимы исторические предпосылки, создание конкурентных условий для субъектов электроэнергетики, систематизация договорного правового регулирования и реализация формы государственного частного и муниципального частного партнерства. Государственно-частное партнерство — одна из приоритетных форм достижения баланса публичных и частных интересов, где риски поделены между участниками правоотношений. Основная его цель — активное вовлечение частного бизнеса в решение государственных задач.

Ключевые слова: компромисс в праве, публичные и частные интересы, различие и баланс публичных и частных интересов, субъекты электроэнергетики, оптовый и розничный рынки электроэнергии, субъекты рынков электроэнергии, естественная монополия, оперативно-диспетчерское управление, конкуренция, система договоров в электроэнергетике, государственно-частное партнерство, публичный партнер, частный партнер.

Процесс производства, передачи и потребления энергии, прежде всего электрической и тепловой, идет двумя путями — физическим и экономическим. И юристы, естественно, не могут остаться в стороне от регулирования этого процесса правовыми средствами. Электрическая энергия уже получила статус «товара особого рода» [29]. Так разрешился давний спор сторонников различных точек зрения о месте энергии как объекта гражданских прав. При создании энергетического права юристы и физики пришли к компромиссу и подвели физические свойства энергии под юридический понятийный фундамент.

В наиболее общем виде компромисс в праве, или юридический компромисс, — это разновидность социального компромисса, основным отличительным признаком которого является наличие юридической составляющей. Компромисс возникает в сфере правового регулирования отношений между субъектами права и достигается при помощи юридических средств и технологий. Он рождается на базе конфликта как социальный, но становится юридическим, если приобретает форму нормативного правового акта. Например, на основе конфликта интересов личности появляется компромисс между частными и публичными интересами государственных служащих [2]. Если компромисс принимает форму судебного решения, то он вызывает юридически значимые последствия.

Рассмотрим действие юридического компромисса как способа разграничения и балан-

сирования публичных и частных интересов субъектов права. При этом необходимо иметь в виду, что частный интерес служит цели удовлетворения потребностей личности, тогда как публичный — цели обеспечения существования общества как единого целого. Иными словами, частный интерес — это охраняемый правом интерес, присущий гражданам и юридическим лицам [17, с. 46], а публичный интерес — это признанный государством и обеспеченный правом общественный интерес [36, с. 6].

Актуальность юридического компромисса за последнее время заметно повысилась [12, с. 8; 31, с. 24]. Прежде всего это вызвано кризисным состоянием экономики России. Государство в тяжелой экономической ситуации обращается за помощью к частным структурам, поскольку публичные и частные интересы в этом случае совпадают. Государство не может выжить без частного бизнеса, а частному бизнесу негде будет выживать. Российская история уже знает случаи поворота к приоритету частного капитала, например, во времена НЭПа, в 90-е годы прошлого века.

С закреплением в Конституции РФ частной и иных форм собственности расширились права и свободы граждан, например свобода экономической деятельности. Но в то же время не ушли в прошлое и необоснованное вмешательство государства в хозяйственную деятельность, усиление налогового бремени, снижение уровня благосостояния граждан. Повышенное внимание к публичным интересам, безусловно, ущемляет частные и не позволяет им динамич-

но развиваться. Недовольство государственной политикой усиливает противостояние власти и населения, при котором справедливый баланс частных и публичных интересов просто невозможен.

Интерес является достоверной и значительной причиной действия индивидов, аргументом, определяющим статус человека в правовом пространстве. Другими словами, управлять — это значит управлять интересами.

Важную роль в изучении интересов сыграл немецкий философ Г.В.Ф. Гегель, который писал: «Ближайшее рассмотрение истории убеждает нас в том, что действия людей вытекают из их потребностей, их интересов... и лишь они играют главную роль» [8, с. 20].

В этой связи необходимо различать понятия «интерес» и «потребность». Суть различий между этими понятиями сводится к тому, что потребность отражает нужды субъекта, а интерес — способы их удовлетворения, например путем приобретения или сохранения за собой определенного блага. Потребности и интересы можно разделить на индивидуальные и групповые, выражающие общие потребности лиц, их составляющих. Общественные же потребности представляют собой некую усредненность индивидуальных и групповых интересов, присущих данному обществу, которая приобретает качественно новое состояние и не сводится к простой совокупности интересов. Например качественное снабжение энергией является потребностью, без которого немислимо существование современного общества. Кроме того, существуют индивидуальные потребности и интересы конкретных лиц. Реализация групповых и индивидуальных потребностей и интересов в этом случае зависит как от результатов деятельности энергоснабжающих организаций, так и от результатов экономической и иной деятельности государства в целом. При этом то, что энергоснабжающая организация является юридическим лицом, т. е. самостоятельным субъектом, означает, что у данного формирования возникают свои индивидуальные потребности и интересы, относительно обособленные как от общественных, так и от групповых, а также индивидуальных потребностей и интересов отдельных граждан.

Правильное понимание соотношения интересов и потребностей имеет значение при выяснении роли права как инструмента правового воздействия на формирование интересов. Интересы общества в целом формируются исключительно общественно-экономическими условиями и соответствующими им потребностями. Для формирования объективных и субъективных интересов организаций существенное значение имеют те материальные условия, в которые их ставит государство в целях реализации общественных интересов.

Разумеется, при этом следует учитывать, что в любом государстве действуют объективные экономические законы, однако государство своей деятельностью может способствовать или препятствовать их проявлению. Таким образом, различие в потребностях субъектов общественных отношений предопределяет и различие их интересов. Интересы каждого из субъектов занимают свое определенное место в общей системе интересов.

В российской юридической науке укоренилось понимание того, что невозможно отграничить частное право от публичного по материальным критериям [4, с. 23]. Поскольку границы частного и публичного права подвижны, в разных социально-экономических и политических ситуациях объекты регулирования перемещаются из сферы публичного права в сферу частного права, и наоборот [5, с. 34]. Все это приводит к развитию комплексных образований в праве, например к образованию таких отраслей, как энергетическое право. Одним из первых, кто указал на формирование данных процессов, был С.С. Алексеев [2, с. 156—160, 184—196]. Он обосновал существование комплексных отраслей права, но не включил их в первичную систему права, а определил им место вторичных, производных.

Общепризнано, что система законодательства является внешним выражением системы права, но эти категории полностью не совпадают. В связи с этим одна группа ученых признает существование комплексных отраслей права, другая — лишь комплексных отраслей законодательства [30, с. 7]. Согласно общей рекомендации теоретиков права нормы комплексных институтов и отраслей законодательства не должны противоречить нормам отраслевого законодательства, но одновременно должны иметь специальный характер [35, с. 343]. Проблема комплексных образований в праве показывает особую роль метода правового регулирования. На законодательном уровне мы все чаще сталкиваемся со смешанными актами, когда на один и тот же объект распространяются различные методы правового регулирования. Поэтому отрасли права по-прежнему следует различать по предмету и методу, но в современных условиях налицо их взаимозависимость и взаимодействие.

Разделение права на публичное и частное не является обязательным признаком современных правовых систем, это — отличительный признак романо-германской системы права. В России в советский период отошли от континентального права и создали систему социалистического права, которая не признавала данного деления: оно было отвергнуто как свойственное буржуазной общественной формации. Однако в советском праве понятия и категории публичного права сохранились в администра-

тивном праве; использовались и публично-правовой и частноправовой методы регулирования, называемые административным и гражданскими методами. Более того, сохранилось и основное их отличие, связанное с подчинением власти, строгой вертикалью правовых отношений одного и равноправными договорными отношениями другого.

С возвращением в континентальную систему права вернулось и его разделение на публичное и частное. Ю.А. Тихомиров отмечает: «Многовековое сосуществование публичного и частного права часто отражало подвижный баланс интересов политических сил, устройство государства и механизм управления, меру свободы и самостоятельности граждан, собственников и участников любой деятельности» [37, с. 3].

Средством обеспечения баланса публичных и частных интересов является компромисс. Достижение баланса публичных и частных интересов в правовом регулировании энергетической отрасли является и целью, и необходимым условием ее эффективного функционирования. В настоящее время концепция взаимодействия публичных и частных интересов в энергетике не нашла должного отражения в юридической литературе, хотя практика показывает, что она, несомненно, выдвигается на первый план.

На разных этапах эта сфера претерпевала существенные изменения, что влекло за собой изменения в правовом регулировании. В советский период электроэнергетика представляла собой единый монопольный комплекс, который регулировался ведомственными нормативными актами. Активно использовался административный подход. Отношения между энергоснабжающими организациями и потребителями оформлялись договором на энергоснабжение через присоединенную сеть, который был запланирован и заключался по заявкам потребителей. В процессе создания единой энергетической системы страны отдельные ее элементы вступали в правовые отношения, которые были оформлены договорами о взаимном резервировании электроэнергии, договорами на снабжение энергосистем от блок-станций и др. [14, с. 12]. Это и послужило началом компромисса между публичными интересами энергоснабжающих организаций и частными интересами потребителей.

Современный период развития электроэнергетики связан с переходом России в начале 90-х годов к рыночной экономике. В результате приватизации государственных предприятий в электроэнергетике были созданы открытые акционерные общества, а затем учреждено государственное российское акционерное общество энергетики и электрификации — РАО «ЕЭС России» [27]. Современное состояние топливно-энергетического комплекса страны

характеризуется наличием крупных национальных систем энергообеспечения. Но из-за вторжения в эту сферу частного бизнеса и, соответственно, частноправового регулирования в топливно-энергетическом комплексе произошли серьезные перемены. Последствия были и негативными, и позитивными. Была создана база для реализации принципов и основ рыночной экономики, однако этот процесс часто носил спонтанный характер, без определенной концепции воздействия. Поэтому достижение баланса публичных и частных методов правового регулирования в этой сфере очень важно.

В середине 90-х годов был создан федеральный (общероссийский) оптовый рынок электрической энергии (мощности) — ФОРЭМ [26]. Однако конкуренция на рынке отсутствовала, поскольку цены устанавливались государством: РАО «ЕЭС России» занималось административным перераспределением электроэнергии от избыточных региональных энергосистем к дефицитным. Для развития рынка электроэнергетики необходимо было демонополизировать и либерализовать отношения в этой отрасли. Постепенно эти механизмы начали действовать. Появились договоры по правилам техники безопасности, условиям передачи и потребления электроэнергии, но законодательного регулирования этих процессов еще не существовало.

В настоящее время в систему энергетического комплекса страны входит еще и нетопливная, возобновляемая энергетика, отношения в сфере которой также требуют надлежащего правового регулирования. Речь идет о солнечной энергии, ветряной энергии, геотермальной электрической и тепловой энергии, энергии биомассы, океанской термальной энергии и энергии приливов и отливов, синтетическом топливе как источнике энергии, водородной, а также малой энергетике. Структурно единая система правового обеспечения в названной сфере обусловлена предметом регулирования — отношениями, связанными с организацией и функционированием топливно-энергетического комплекса России и нетопливной энергетики. Поэтому энергетическое право следует рассматривать в качестве интегрированной комплексной отрасли права, где предмет регулирования включает в себя элементы других первичных фундаментальных отраслей, не говоря уже о юридических режимах, методах и механизмах правового регулирования. Это дает возможность использования межотраслевого взаимодействия правовых норм.

В энергетическом праве в значительной степени представлено частное право — гражданское право (корпоративное право, право собственности, договорно-обязательственное право, право интеллектуальной собственности), тру-

довое право и т. д. С другой стороны, представлено и публичное право. Органичное переплетение частного и публичного права, пожалуй, одна из главных особенностей этого правового комплекса (статьи 9, 36 Конституции РФ). Недра — публичная собственность, поэтому на стадии представления недр в пользование применяются элементы административно-правового регулирования в виде лицензий, установления обязательных правил; принимают в этом участие и налоговое, финансовое, уголовное право.

Предмет правового регулирования энергетического права — энергетические отношения — служит причиной своеобразия норм, составляющих эту отрасль. Для надлежащего и эффективного правового регулирования отношений в области энергетики большое значение имеют технические и технологические условия, базирующиеся на выводах естественных наук. Без знания и учета этих качеств энергетических отношений разработка и применение правовых норм будут неполными, а во многих случаях — ошибочными. В энергетическом праве мы должны исходить из совершенно очевидного факта признания приоритета естественных законов перед социальными. С принятием Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» была начата большая работа по установлению обязательных требований (технических регламентов) к продукции и видам деятельности, в том числе и в энергетической сфере.

Особенностью современной электроэнергетической отрасли России является то, что наряду с естественно-монопольными видами деятельности (передача электроэнергии, оперативно-диспетчерское управление) в ней присутствуют потенциально конкурентные сферы (производство и сбыт электроэнергии, ремонт и сервис электрических сетей). Между ними также необходим правовой компромисс.

Законодательно установлено, что субъекты естественной монополии заведомо доминируют на соответствующем товарном рынке, но они не должны нарушать запреты антимонопольного законодательства. Таким субъектам не требуется проведение анализа рынка, достаточно доказать, что они осуществляют естественно-монопольный вид деятельности. Для установления доминирующего положения остальных субъектов (энергосбытовых организаций, гарантирующих поставщиков, производителей электроэнергии) антимонопольный орган проводит анализ соответствующего товарного рынка. В первую очередь на них распространяются положения ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [24] — запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением.

Позже были приняты меры по разделению объектов государственного регулирования и конкурентных сфер деятельности. Энергия стала рассматриваться как особый товар, продукт труда, а мощность — скорость передачи энергии. Субъектам оптового рынка предоставлялись равные права доступа на него, хотя электроэнергия по-прежнему поставлялась в условиях сложившейся естественной монополии, заключающейся в услугах по передаче электроэнергии [23]. Антимонопольное законодательство призвано помочь внедрению конкурентных отношений в электроэнергетику в целях недискриминационного доступа к естественно-монопольным видам бизнеса и применения мер ответственности к нарушителям. Генерирующие компании вырабатывают и реализуют электроэнергию на оптовом или розничном рынке сбытовым организациям либо крупным конечным потребителям — участникам оптового рынка. Купля-продажа происходит в соответствии с установленными Правительством РФ Правилами работы оптового рынка электрической энергии и мощности и Договором о присоединении к торговой системе оптового рынка электроэнергии и мощности [33]. Запрещается совмещать деятельность по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и купле-продаже электрической энергии группам лиц и аффилированным лицам в границах одной ценовой зоны оптового рынка [29].

Для создания конкурентной среды на рынке принимаются меры ограничения возможности вертикальной интеграции по топливу в виде образования топливно-генерирующих компаний. Но они стремятся использовать свое доминирующее положение на топливном рынке для оказания давления на своих конкурентов. Поэтому необходимо юридически отделить оперативно-диспетчерское управление от производителей и покупателей. Законодательством предусмотрено увеличение доли государства в системе оперативно-диспетчерского управления. Прямой контроль со стороны государства обеспечит реальную независимость оперативно-диспетчерского управления, что позволит избежать конфликта интересов. Основы взаимодействия государства и субъектов электроэнергетики заложены в Правилах осуществления антимонопольного регулирования и контроля в электроэнергетике [28] и соглашениях между Федеральной антимонопольной службой (далее — ФАС России) и Некоммерческим партнерством Администратора торговой системы (НП АТС). Прежде всего обращается внимание на недопустимость «перехвата» рынка сбыта крупными гарантирующими поставщиками, чтобы обеспечить конкуренцию с другими участниками рынка. В этом

случае потребители получают возможность сравнивать эффективность работы своего гарантирующего поставщика и других с соседних территорий, а значит, опосредованно влиять на выбор гарантирующего поставщика по конкурсу.

Целевая модель розничного рынка должна быть построена на конкуренции энергоснабжающих организаций не только за рынки сбыта, но и за потребителя. Потребитель должен иметь возможность выбирать энергоснабжающую организацию. ФАС России необходимо создать условия и преодолеть технологические барьеры для такой конкуренции.

Существующая практика хозяйствования в топливно-энергетическом комплексе свидетельствует о нерациональном использовании природных ресурсов, нарушении экологических процессов, о крайне неравномерном распределении доходов, получаемых от этой деятельности. Предпринимательская свобода должна сочетаться с государственными (общественными) интересами. Государство обязано на законодательном уровне достичь стабильности, безопасности и доступности источников энергии, экономичности и эффективности их использования с учетом национальных интересов [38, с. 11].

В реальной жизни очень трудно найти публичные или частные правоотношения в чистом виде. Тем не менее именно в энергетическом праве нужно четко разграничивать два типа общественных отношений, поскольку оно состоит из так называемой чересполосицы публичного и частного права. Весь вопрос, очевидно, в доле того и другого.

Государственная регламентация отношений в сфере энергетики не должна исключать и договорное регулирование, которое особенно важно в условиях рыночной экономики. Договорное регулирование представляет собой самостоятельный правовой способ организации конкретных индивидуальных связей хозяйствующих субъектов в энергетике, существующий наряду с нормативно-правовой регламентацией. Возможности использования договорного регулирования товарооборота энергоресурсов изучены в недостаточной степени, а в практической деятельности такое регулирование применяется в ограниченных пределах.

В российской электроэнергетике еще не сложилась устоявшаяся система договоров. По мнению О.А. Городова, совокупность договоров, установленных законодательством об электроэнергетике, не вписывается в классификацию, установленную Гражданским кодексом РФ (раздел IV «Отдельные виды обязательств») [9, с. 7]. А между тем виды договоров, предусмотренных в сфере электроэнергетики, те же, но с учетом особенностей энергетического законодательства. При подготовке

проекта части второй ГК РФ шли дискуссии, в какую главу включить публичный договор энергоснабжения. Включение его в главу о договоре купли-продажи сочли компромиссом. Кроме споров о наличии вещных признаков энергии и определении места энергии в системе объектов гражданского права были и другие: некоторые ученые сомневались в том, что к правоотношениям по энергоснабжению вообще применим договор. Статья 539 ГК РФ не относит договор к числу публичных, тем самым прямо не подчиняет его правилам ст. 426 ГК РФ. Вместе с тем, как отмечают М.И. Брагинский и В.В. Витрянский, «публичным является любой договор, который удовлетворяет признакам, указанным в ст. 426 ГК РФ» [6, с. 203].

Судебная практика признает договор энергоснабжения публичным: «Законом об электроэнергетике установлено, что любые договоры между гарантирующим поставщиком и потребителем, касающиеся обеспечения потребителя электрической энергией, в том числе включающие условие об оказании ему услуги по передаче электрической энергии самостоятельно или через привлеченных третьих лиц, являются публичными» [3]. Кроме того, в ст. 3 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» указано на обязанность гарантирующего поставщика заключить договор купли-продажи электрической энергии с любым обратившимся к нему потребителем, желающим приобрести электрическую энергию [29].

Особенность правового регулирования публичного договора энергоснабжения — требования, изложенные в п. 2 ст. 539 ГК РФ, которым должен соответствовать абонент. Он должен быть присоединен к сетям энергопринимающим устройством и обеспечить учет потребления энергии. Таким образом, закон запрещает устанавливать в договорах энергоснабжения дискриминационные условия в отношении отдельных потребителей. Вместе с тем условия публичного договора энергоснабжения не должны быть одинаковыми для всех. Согласно п. 1 ст. 539 ГК РФ энергоснабжающая организация обязуется подавать потребителю через присоединенную сеть энергию, а также соблюдать предусмотренный договором режим потребления, обеспечивать безопасность эксплуатации находящихся в его ведении энергетических сетей и исправность используемых им приборов и оборудования, связанных с потреблением энергии.

В юридической литературе пока нет единого мнения по поводу правовой природы договора энергоснабжения: одни считают его самостоятельным договором [15, с. 14], другие — договором купли-продажи [7, с. 3], поставки [10, с. 77—80], третьи причисляют его к договорам подряда [1, с. 13] или к договорам возмездного

оказания услуг [32]. Договор энергоснабжения по своим свойствам ближе всего к договору купли-продажи (глава 30 ГК РФ, ст. 539 ГК РФ). Однако его субъектный состав (энергоснабжающая организация и потребитель) и физические свойства товара (энергии) отличают его от договоров купли-продажи и договора возмездного оказания услуг по передаче электроэнергии. Если внимательно прочитать формулировку ст. 539 ГК РФ, то становится очевидным, что договор энергоснабжения регулирует не только сбыт, но и подачу электроэнергии через присоединенную сеть. В 2003 году в ст. 539 ГК РФ был внесен пункт 4, согласно которому правила договора энергоснабжения применяются, если законом или другими правовыми актами не установлено иное [20]. Это положение не учитывает основные тенденции реформирования электроэнергетики, преследующие цель ограничения деятельности по производству и продаже электроэнергии от деятельности по ее передаче. По мнению Д.Н. Михалева, к отношениям по электроснабжению неприменима ст. 543 ГК РФ, предусматривающая обязанности потребителей по содержанию и эксплуатации электросетей, приборов и оборудования. В обязанности потребителя по договору энергоснабжения входит только оплата электроэнергии [19, с. 242]. Эти меры связаны с антимонопольным регулированием электроэнергетики.

Таким образом, сфера применения договора энергоснабжения в новых условиях довольно ограничена. Обязанность непосредственной передачи энергии через присоединенную сеть не возлагается на энергоснабжающую организацию. Это является обязанностью электросетевой организации и реализуется в рамках договора возмездного оказания услуг по передаче электроэнергии. Договор энергоснабжения действует с момента первого фактического подключения абонента в установленном порядке к присоединенной сети, даже если абонентом является гражданин, использующий энергию для бытового потребления (п. 1 ст. 540 ГК РФ). Договор энергоснабжения, заключаемый гражданами-абонентами в упрощенном порядке, является договором присоединения. В силу п. 2 ст. 428 ГК РФ в данном случае гражданин не принимает участие в определении условий такого договора и может быть лишен прав, обычно предоставляемых по таким договорам. По мнению А.Л. Маковского, стандартизация договоров необходима в целях предупреждения навязывания монополистами обременительных условий [18, с. 424].

Для существования и развития рыночной экономики в нашей стране необходимы благоприятные конкурентные условия. Энергетике присущ монополистический вид конкуренции, при котором силы многочисленных конкурен-

тов уравновешены. По мнению Н.И. Клейна, не следует заключать договор присоединения в тех отраслях, где конкуренция отсутствует. В противном случае договаривающаяся сторона лишена возможности выбрать контрагента, а это означает навязывание ей условий договора [11, с. 148—156].

Однако при заключении договоров присоединения не нарушается принцип свободы договора, так как присоединяющаяся сторона на свое усмотрение принимает решение, присоединяться к договору или нет, и получает возможность выбора контрагента из числа тех, кто предлагает договор присоединения. Договор присоединения шире публичного договора по субъектному составу и предмету обязательств. Он необходим в ситуациях, когда слабая сторона дискриминирована навязанными ей условиями, тогда как публичный договор запрещает дискриминацию сторон. Положения слабой и сильной сторон договора присоединения могут быть уравновешены, когда слабая сторона потребует расторгнуть или изменить договор. В публичном договоре слабая сторона может понуждать заключить договор и требовать возмещения убытков.

Проблемы, изложенные выше, сохраняют свою актуальность в условиях энергетической реформы и роста рыночной конкуренции в России. В публичном договоре энергоснабжающая организация является монополистом с доминированием капитала в обороте и с попытками понудить заключить договор энергоснабжения на невыгодных для слабой стороны условиях. В связи с этим перед государством стоит проблема защиты интересов более слабой стороны публичного договора.

Современное государство помимо обеспечения публичных интересов выполняет и социальные функции, которые касаются конкретного гражданина. Классические властеотношения сохраняются, но обретают новые черты: заявительный порядок предоставления публичных услуг (по инициативе гражданина); повышение прозрачности государственного управления под влиянием защиты более слабого субъекта. Таким образом, публичное право осуществляет новую функцию защиты прав гражданина — обеспечение его частных интересов.

Публичным и частным интересам свойственно взаимное проникновение; это делает их взаимообусловленными. Ведь в конечном счете интерес государства именно в том и заключается, чтобы на основе разумных начал гармонизировать интересы личности и общества, а это соотношение отнюдь не всегда может быть вполне определенным. И именно право в данном случае выступает в качестве наиболее целесообразного инструмента государства в его современном нормативном понимании, в са-

мом себе предполагает единство интересов личности, общества и государства. Право представляет собой систему формально-определенных норм, в которых отражена социальная сущность государства, а интерес как философская и социальная категория всецело зависит от конкретных исторических, политических, экономических и социальных условий существования общества в конкретный период. В свою очередь властно-регулятивная природа государства помогает создавать механизмы для реализации оптимального баланса всех существующих интересов в обществе. Постоянно меняющаяся окружающая среда требует соответствующего изменения правового поля, которое отражает эту среду и призвано урегулировать возникающие в ней отношения таким образом, чтобы в справедливой степени защитить интересы всех представленных в ней субъектов.

Проекты в энергетике выгодны как для частных инвесторов, так и для государства. Однако они требуют больших капиталовложений и долгосрочны для возврата инвестиций. С 1 января 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о государственно-частном партнерстве) [22], которым дополнены положения Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Государственно-частное партнерство сейчас рассматривается как одна из приоритетных форм создания баланса публичных и частных интересов, где риски поделены между участниками. Основная цель государственно-частного партнерства — активное вовлечение частного бизнеса в решение государственных задач. Эта форма очень выгодна для развития энергетической отрасли с ее высокой степенью износа основных фондов. Государственно-частное партнерство — один из способов развития общественной инфраструктуры, основанный на долгосрочном взаимодействии государства и бизнеса, при котором частная сторона (бизнес) участвует не только в создании (проектировании, финансировании, строительстве (реконструкции)) объекта инфраструктуры, но и в его последующей эксплуатации и (или) техническом обслуживании в интересах публичной стороны.

Основным критериям государственно-частного партнерства соответствует также и концессионная форма реализации инфраструктурных проектов. Однако заключение и реализация концессий регулируются отдельными законами. Сторонами соглашения о государственно-частном партнерстве, муниципально-

частном партнерстве являются публичный партнер и частный партнер. Частный партнер — это российское юридическое лицо, публичный — Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование. Публичный партнер может передать отдельные права и обязанности органам власти и юридическим лицам, а также третьим лицам по согласованию с частным партнером на этапе заключения соглашения.

Государственно-частное партнерство считается одним из главных инструментов инвестиционной политики современных развитых стран. Но у России, как известно, свой путь. При государственно-частном партнерстве происходит вмешательство государства в дела бизнеса. В обмен на предоставленные материальные и административные ресурсы государство может оставить себе единоличные полномочия тарифного и ценового регулирования или ценового ограничения. Например, в энергетике государство может регулировать стоимость передачи электроэнергии.

В большинстве случаев государственно-частное партнерство организуется как концессия, когда государство передает бизнесу право пользования объектами инфраструктуры взамен на вознаграждение в виде платежей. Концессионные соглашения реализуются на основе публичного имущества, а также с использованием бюджетных средств. Таким образом, государственные задачи решаются силами бизнеса, и решаются эффективно, так как при государственно-частном партнерстве государство платит деньги за результат. Плюсы кажутся очевидными для обеих сторон. Однако, по мнению предпринимателей, в организации государственно-частного партнерства много подводных камней. Например, риски создания и эксплуатации объекта несет частный инвестор. Несмотря на все это в России много отраслей, бизнес в которых кажется неподъемным без господдержки, и главные из них — электро- и теплоэнергетика.

Законом о государственно-частном партнерстве предусмотрена возможность возникновения частной собственности на публичную инфраструктуру и определен ее перечень. Он охватывает почти все отрасли, в том числе и энергетiku. При этом частный партнер сможет подать заявку на создание объекта по собственной инициативе, не дожидаясь предложения от публичного партнера. Кроме того, предусматривается возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии его обременения. Но несмотря на прилагаемые усилия основная проблема так и осталась нерешенной: при существующем избыточном правовом регулировании совершенно нет правовых инструментов, гарантирующих долгосрочный возврат инвестиций: та-

рифные и бюджетные решения установлены на довольно короткий срок и могут быть изменены в одностороннем порядке.

Целесообразно прописать в законодательстве новый вид соглашений об условиях осуществления предпринимательской деятельности, где орган публичной власти обязуется выполнять свои административные функции, а предприниматель — направлять свою деятельность на удовлетворение интересов публичного образования. При этом соглашение должно иметь форму и санкции гражданско-правового договора, что поможет сделать отношения стабильными и устойчивыми.

В процессе разработки энергетического законодательства необходимо учитывать, что правовая регламентация отношений в этой сфере основана на компромиссе публично-правовых и частноправовых способов регулирования, что в целом отражает и ныне действующее законодательство.

В энергетическом праве необходимо обеспечить компромисс, органичное сочетание частного и публичного, более того, усиление публично-правовых начал при обновлении правовой основы таких отношений, что является объективной реальностью. Применительно к юридическому компромиссу в электроэнергетике в качестве участвующих субъектов выступают субъекты права, реализующие в рамках правовых отношений свои непосредственные и опосредованные интересы. Мера сочетания норм различных отраслей права (степень их функционального взаимодействия), равно как и степень сочетания публично-правовых и частноправовых начал правового регулирования будут служить залогом эффективности функционирования в системе законодательства того или иного комплексного образования [13, с. 57].

Правовое регулирование энергетики в современных условиях требует компромисса публичных и частных интересов в следующих сферах:

— организация отношений собственности и особенностей владения землей и природными энергетическими ресурсами (ст. 9 Конституции РФ накладывает на собственников определенные публично-правовые обязательства);

— обеспечение свободной конкуренции как основы рынка. Этот процесс ограничивает монополию государства и подчиняет деятельность его органов конкурентному праву;

— определение степени государственного вмешательства в договорные отношения (защита прав потребителей, государственное регулирование цен, государственное требование к качеству услуг). Полная свобода договора уничтожает саму свободу договора;

— регулирование внешнеторговой деятельности в энергетике таким образом, чтобы со-

хранить и обеспечить нормальное развитие национальной экономики;

— обеспечение гражданско-правовой ответственности государства по своим обязательствам, а также за издание незаконных актов, препятствующих предпринимательству.

Таким образом, компромисс публичных и частных интересов в энергетике может быть достигнут в одних случаях посредством отказа от публичных элементов регулирования, а в других — приданием этому компромиссу большей императивности. При этом энергетические правовые отношения в большинстве случаев регулируются гражданским правом и частноправовой метод регулирования должен в нем преобладать. Но это не исключает публично-правовых средств воздействия, предусмотренных соответствующим законодательством. Власть часто может нарушать права предпринимателей. Недостатки нормативных правовых актов (размытость формулировок, обилие запрашиваемых документов) делают предпринимателей заложниками системы, в которой принципы и мотивы решений органов власти им неизвестны [34, с. 15—16]. Отсутствие внутренних противоречий и компромисс частных и публичных интересов в энергетическом праве — необходимое условие их баланса в регулировании энергетической отрасли.

Список литературы

1. *Агарков М.М.* Подряд. Текст и комментарий к статьям 220—225 Гражданского кодекса // *Право и жизнь.* 1924. № 2. С. 13—18.
2. *Алексеев С.С.* Структура советского права. М., 1975. С. 156—160, 184—196.
3. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 30.07.2015 № АПП 15-282 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. *Баженова О.И.* К проблеме юридического лица публичного права права, или Соотношение частного и публичного в категории юридического лица // *Конституционное и муниципальное право.* 2012. № 6. С. 13—23.
5. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право. М., 2005. С. 34.
6. *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Кн. 1. Общие положения: М.: Статут, 2011. С. 203.
7. *Брагинский М.И.* Договорное право. Договоры о передаче имущества. М.: Юрист, 2002. С. 3, 143.
8. *Гегель.* Сочинения: в 14 т. Т. 8. М., 1936. С. 20.
9. *Городов О.А.* Договоры в сфере электроэнергетики. М.: Юрист, 2007. С. 7.
10. *Егизаров В.А., Игнатюк Н.А., Полунапов М.И.* Договор энергоснабжения // *Право и экономика.* 2001. № 7. С. 77—80.
11. *Клейн Н.И.* Применение арбитражными судами антимонопольного законодательства при рассмотрении споров, в процессе заключения и исполнения договоров энергоснабжения // *Комментарий судебно-арбитражной практики.* Вып. 11 //

под ред. В.Ф. Яковлева. М.: Юридическая литература, 2004. С. 148—156.

12. Концепция частного и публичного права России: моногр. / под ред. В.И. Иванова, Ю.С. Харитоновой. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2013. С. 8.

13. Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 57.

14. *Корнеев С.М.* Договор о снабжении электроэнергией между социалистическими организациями: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1956. С. 12.

15. *Корнеев С.М.* Договор о снабжении электроэнергией между социалистическими организациями. М., 1956. С. 14.

16. *Курбатов А.Я.* Теоретические основы сочетания частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности // Предпринимательство. 2001. № 1. С. 46.

17. *Курбатов А.Я.* Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001. С. 46.

18. *Маковский А.Л.* Новое договорное право России // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. М.: Международный центр частного права, 1998. С. 424.

19. *Михалев Д.Н.* Система договоров в сфере электроэнергетики // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Серия 5: «Юриспруденция». 2011. № 2 (15). С. 238—244.

20. О внесении изменений и дополнений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации: федер. закон от 26.03.2003 № 37-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 6. Ст. 1179.

21. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

22. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 13.06.2015 № 224-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4350.

23. О естественных монополиях: федер. закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3—4. Ст. 3426.

24. О защите конкуренции: федер. закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

25. О концессионных соглашениях: федер. закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

26. О федеральном (общероссийском) оптовом рынке электрической энергии (мощности): постановление Правительства РФ от 12.07.1996 № 193 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 30. Ст. 3654.

27. Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации: указ Президента РФ от 15.08.1992 № 923 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 9. Ст. 592.

28. Об утверждении Правил осуществления антимонопольного регулирования и контроля в электроэнергетике: постановление Правительства

РФ от 17.12.2013 № 1164 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 51. Ст. 6874.

29. Об электроэнергетике: федер. закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

30. *Павлов И.В.* О системе советского социалистического права (тезисы доклада). М., 1958. С. 7.

31. *Пескова А.А.* Баланс публичных и частных интересов при реализации права на судебную защиту муниципальной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 24—28.

32. Постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 861 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52. Ст. 5525.

33. Постановление Правительства РФ от 27.12.2010 № 1172 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 14. Ст. 1916.

34. Правовое обеспечение промышленности / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2009. С. 15—16.

35. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 1999. С. 343.

36. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. 1996. № 1. С. 3—11.

37. *Тихомиров Ю.А.* Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 3—12.

38. *Яковлев В.Ф.* Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса России // Энергетика и право. Вып. 2 / под ред. П.Г. Лахно. М., 2009. С. 11.

References

1. Agarkov M.M. Podriad. Tekst i komentarii k stat'iam 220—225 Grazhdanskogo kodeksa // Pravo i zhizn'. 1924. № 2. S. 13—18.

2. Alekseev S.S. Struktura sovetskogo prava. M., 1975. S. 156—160, 184—196.

3. Apelliatsionnoe opredelenie Verkhovnogo Suda RF ot 30.07.2015 № APP 15-282 // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlius».

4. Bazhenova O.I. K probleme iuridicheskogo litsa publichnogo prava prava, ili Sootnoshenie chastnogo i publichnogo v kategorii iuridicheskogo litsa // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. № 6. S. 13—23.

5. Bakhrakh D.N., Rossinskii B.V., Starilov Iu.N. Administrativnoe pravo. M., 2005. S. 34.

6. Braginskii M.I., Vitrianskii V.V. Dogovornoe pravo. Kn. 1. Obshchie polozheniia: M.: Statut, 2011. S. 203.

7. Braginskii M.I., Dogovornoe pravo. Dogovory o peredache imushchestva. M.: Iurist, 2002. S. 3, 143.

8. Gegel'. Sochineniia: v 14 t. T. 8. M., 1936. S. 20.

9. Gorodov O.A. Dogovory v sfere elektroenergetiki. M.: Iurist, 2007. S. 7.

10. Egiazarov V.A., Ignatiuk N.A., Polupanov M.I. Dogovor energosnabzheniia // Pravo i ekonomika. 2001. № 7. S. 77—80.

11. Klein N.I. Primenenie arbitrazhnymi sudami antimonopol'nogo zakonodatel'stva pri rassmotrenii sporov, v protsesse zakliuchenii i ispolnenii dogovorov energosnabzheniia // Kommentarii sudebno-arbitrazhnoi praktiki. Vyp. 11 // pod red. V.F. Iakovleva. M.: Iuridicheskaiia literatura, 2004. S. 148—156.

12. Kontseptsiiia chastnogo i publichnogo prava Rossii: monogr. / pod red. V.I. Ivanova, Iu.S. Kharitonovoi. M.: IuNITI-DANA; Zakon i pravo, 2013. S. 8.

13. Kontsepsiia razvitiia rossiiskogo zakonodatel'stva / pod red. T.Ia. Khabrievoi, Iu.A. Tikhomirova. M., 2010. S. 57.

14. Korneev S.M. Dogovor o snabzhenii elektroenergiei mezhdru sotsialisticheskimi organizatsiiami: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. M., 1956. S. 12.

15. Korneev S.M. Dogovor o snabzhenii elektroenergiei mezhdru sotsialisticheskimi organizatsiiami. M., 1956. S. 14.

16. Kurbatov A.Ia. Teoreticheskie osnovy sochetaniia chastnykh i publicnykh interesov pri pravovom regulirovanii predprinimatel'skoi deiatel'nosti // Predprinimatel'stvo. 2001. № 1. S. 46.

17. Kurbatov A.Ia. Sochetanie chastnykh i publicnykh interesov pri pravovom regulirovanii predprinimatel'skoi deiatel'nosti. M., 2001. S. 46.

18. Makovskii A.L. Novoe dogovornoe pravo Rossii // Grazhdanskii kodeks Rossii. Problemy. Teoriia. Praktika. M.: Mezhdunarodnyi tsentr chastnogo prava, 1998. S. 424.

19. Mikhalev D.N. Sistema dogovorov v sfere elektroenergetiki // Vestnik Volgogradskogo gos. un-ta. Seriia 5: «Iurisprudentsiia». 2011. № 2 (15). S. 238—244.

20. O vnesenii izmenenii i dopolnenii v chast' vtoruiu Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 26.03.2003 № 37-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 6. St. 1179.

21. O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 27.07.2004 № 79-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2004. № 31. St. 3215.

22. O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no-chastnom partnerstve v Rossiiskoi Federatsii i vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 13.06.2015 № 224-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2015. № 29 (ch. 1). St. 4350.

23. O estestvennykh monopoliiakh: feder. zakon ot 17.08.1995 № 147-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1995. № 3—4. St. 3426.

24. O zashchite konkurentsii: feder. zakon ot 26.07.2006 № 135-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2006. № 31 (ch. I). St. 3434.

25. O kontsessionnykh soglasheniakh: feder. zakon ot 21.07.2005 № 115-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2005. № 30 (ch. II). St. 3126.

26. O federal'nom (obshcherossiiskom) optovom rynke elektricheskoi energii (moshchnosti): postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12.07.1996 № 193 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 30. St. 3654.

27. Ob organizatsii upravleniia elektroenergeticheskim kompleksom Rossiiskoi Federatsii v usloviakh privatizatsii: ukaz Prezidenta RF ot 15.08.1992 № 923 // Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF. 1992. № 9. St. 592.

28. Ob utverzhdenii Pravil osushchestvleniia antimonopol'nogo regulirovaniia i kontroliia v elektroenergetike: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17.12.2013 № 1164 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2013. № 51. St. 6874.

29. Ob elektroenergetike: feder. zakon ot 26.03.2003 № 35-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2003. № 13. St. 1177.

30. Pavlov I.V. O sisteme sovetskogo sotsialisticheskogo prava (tezisy doklada). M., 1958. S. 7.

31. Peskova A.A. Balans publicnykh i chastnykh interesov pri realizatsii prava na sudebnuiu zashchitu munitsipal'noi sobstvennosti // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2010. № 10. S. 24—28.

32. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 27.12.2004 № 861 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2004. № 52. St. 5525.

33. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 27.12.2010 № 1172 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2011. № 14. St. 1916.

34. Pravovoe obespechenie promyshlennosti / otv. red. Iu.A. Tikhomirov. M., 2009. S. 15—16.

35. Problemy obshchei teorii prava i gosudarstva / pod obshch. red. V.S. Nersesiansa. M., 1999. S. 343.

36. Tikhomirov Iu.A. Publichnoe pravo: padeniia i vzlety // Gosudarstvo i pravo. 1996. № 1. S. 3—11.

37. Tikhomirov Iu.A. Publichno-pravovoe regulirovanie: dinamika sfer i metodov // Zhurnal rossiiskogo prava. 2001. № 5. S. 3—12.

38. Iakovlev V.F. Pravovoe regulirovanie toplivno-energeticheskogo kompleksa Rossii // Energetika i pravo. Vyp. 2 / pod red. P.G. Lakhno. M., 2009. S. 11.

Compromise in the Energy Law as a Means of Achieving Balance of Public and Private Interests

Olga A. Pugina,

Cand in Law, Assoc. Prof. of Dept. of Labour and Business Law
at Law Institute of Tambov State Technical University

Russia, Tambov

pugina.olga@mail.ru

In the most general form, a compromise in law, or a legal compromise, is a kind of social compromise, the main distinguishing feature of which is the presence of a legal component. While creating the energy law, lawyers and physicists came to a compromise and brought the physical properties of energy to a legal conceptual foundation. For the balance of private and public interests, the energy law requires historical prerequisites, creation of competitive conditions for electric power industry subjects, systematization of contractual legal regulation and implementation of the form of public-private and municipal-private partnership. Public-private partnership is one of the priority forms of achieving a balance between public and private interests, in which risks are shared between participants in legal relations. Its main goal is active involvement of private businesses in solving public problems.

Keywords: compromise in law, public and private interests, difference and balance of public and private interests, electric power entities, wholesale and retail electricity markets, electricity market entities, natural monopoly, operational dispatch management, competition, system of contracts in the electric power industry, public-private partnership, public partner, private partner.