

Р.Л. Зак*

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

Ключевые слова: электроэнергетическая отрасль, государственно-частное партнерство, государственное регулирование, публичное право, инвестиции, сокращение расходов бюджета

R.L. Zak. Some Aspects of the Legal Regulation of Public-Private Partnership for Electric Power Industry

The article considers some aspects of the legal regulation of public-private partnership for electric power industry. The author of the article proves the importance and relevance of this partnership and provides some definitions of public-private partnership. The article defines the role of the state, which acts as a partner of these relationships, as well as a legal regulator, who under public law has an important social aim. The author analyzes the legal framework and examines the existing perspectives on the issue. Justifying the need of investment in this area he also underlines the necessity of the governmental supervision of these cash flows in order to make an efficient usage of finances. Attention is paid also to the complexity of the legal regulation of public-private partnership for electric power industry. The author offers several options for the use of public-private partnership in the energy sector, where the reduction of budget expenditures, improving service quality, as well as solving problems of energy conservation and energy efficiency plays a critical part.

Завершающееся реформирование российской энергетики, связанное с резким сокращением масштабов прямого государственного регулирования, формированием конкурентной среды и появлением новых собственников, возлагает в равной мере на государство и на бизнес ответственность за надежное и безопасное развитие данной отрасли.

Устойчивое и эффективное функционирование области энергетики является не только приоритетной, но и весьма ресурсоемкой и затратной задачей.

Обусловленная временем и недавними погодными явлениями потребность в создании новых, наращивании и модернизация уже существующих мощностей и распределительных сетей требует достаточно крупных капиталовложений.

* Аспирант Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина.
[romazak@romazak.ru]

Такая острая инвестиционная ситуация обусловливается следующим.

С одной стороны, у реальных собственников не хватает средств для покрытия потребностей отрасли. Амортизационных отчислений хватает на простое воспроизводство, а существующие уровни тарифов на электроэнергию не обеспечивают гарантии инвестиции.

С другой же, — объем привлеченных инвестиций пока незначителен вследствие многих факторов. Основными из них можно назвать высокие риски из-за длительности строительства и большого объема инвестируемых финансовых средств, не говоря уже о ничем не гарантируемой возвратности вложений. Все это является следствием незавершенного реформирования сферы электроэнергетики и соответствующей правовой базы, непрозрачностью финансовых потоков, невозможностью прогнозирования покупательной способности потребителей и неопределенностью ценового поведения поставщика топлива. Внешнему инвестору, привыкшему к достаточно унифицированным и шаблонным правилам инвестирования в электроэнергетику (так называемые IPP проекты), сложно разобраться в существующих российских реалиях. Не говоря уже о неподготовленной к таким проектам государственной системе: ряд документов, как, например, стандартный для такой практики долгосрочный контракт на покупку электроэнергии (мощности), почти нигде не предусмотрен, а в иных случаях ничем и никем не гарантируется.

Роль государства в данной связи многоаспектна. С одной стороны, оно является прямым участником правоотношений, с другой, — выступает в качестве финансово-правового регулятора и само устанавливает правила для участников этой сферы правоотношений. При этом особую роль, кроме образования и распределения денежных фондов и обеспечения бюджетной эффективности, играют публично-правовые интересы, направленные на достижение общесоциальных целей. Это объясняется тем, что электроэнергетика — ключевая отрасль российской промышленности, без которой невозможно нормальное функционирование современного государства.

В данной связи в последнее время тема государственно-частного партнерства (далее также — ГЧП) приобретает в России особую актуальность.

Так, Энергетическая стратегия России на период до 2030 г.¹ (далее — Энергетическая стратегия) предусматривает внедрение механизмов государственно-частного партнерства для развития энергетической инфраструктуры, геологоразведки, подготовки и освоения новых месторождений, поддержания энергетических инициатив при реализации энергетических проектов и обеспечения бюджетной эффективности энергетики.

¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г.

Реализация Энергетической стратегии осуществляется в 3 этапа:

- 1 этап — создание базы для устойчивого поступательного развития энергетического сектора;
- 2 этап — переход к инновационному развитию и формирование инфраструктуры новой экономики;
- 3 этап — развитие инновационной экономики.

По мнению разработчиков, использование механизмов ГЧП станет особенно актуальным на втором этапе, когда «прямое государственное участие в развитии энергетического сектора будет постепенно ослабевать и заменяться на различные формы государственно-частного партнерства, особенно в части строительства и модернизации энергетической инфраструктуры, развития инноваций».

В настоящее время единого подхода к определению понятия государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) не сложилось ни в законодательстве, ни в юридической литературе. Широкое распространение получила дефиниция, предложенная В.Т. Варнавским: государственно-частное партнерство — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ до обеспечения общественных услуг ¹.

Также государственно-частное партнерство понимается, как юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество органов и организаций публичной власти и субъектов частного предпринимательства в отношении объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля, предполагающее объединение ресурсов и распределение рисков между партнерами, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение ².

Государственно-частное партнерство — это рамочная конструкция, которая предполагает возможность комбинирования различных правовых средств, в том числе уже предусмотренных действующим законодательством.

В настоящее время в России отсутствует федеральный закон о ГЧП, однако проекты государственно-частного партнерства, в том числе в области

¹ См.: *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // *Отечественные записки.* 2004. № 6(20).

² См.: *Белицкая А.В.* Правовое определение государственно-частного партнерства // *Законодательство.* 2009. № 8.

энергетики, могут быть реализованы на основе норм Гражданского и Бюджетного кодексов РФ, Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»¹, Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»² и др.

По мнению многих политиков, в России уже создана законодательная база, которая позволяет эффективно реализовывать механизм государственно-частного партнерства, однако с этим утверждением согласиться сложно.

Формы таких отношений до сих пор не проработаны должным образом на законодательном уровне. В частности, в данный момент отсутствует четкая позиция законодателя относительно системы организации партнерских отношений, порядка регулирования государственных общественных институтов, рисков и гарантий, структуры налогообложения и регулирования споров, возникающих между участниками частно-государственного партнерства. О слабом развитии правовой базы говорит и отсутствие каких-либо льгот и преференций для потенциальных инвесторов, а существующие механизмы регулирования данных правоотношений носят ограничительный характер.

Так, аналитическая компания Standard and Poor's, входящая в тройку международных рейтинговых агентств, в своей статье «Роль частно-государственного партнерства в финансировании инвестиций в российскую инфраструктуру»³, указывает на существующие правовые ограничения в сфере операционной деятельности инвестора. Кроме того, упоминается о существующих рисках российской судебной системы, связанных с тем, что одной стороной данных отношений всегда будет выступать государство, что может говорить о неравноправном характере таких отношений.

Данные выводы содержатся и в исследовании «Барьеры развития механизма ГЧП в России»⁴, выполненном НПФ «Экспертный институт» совместно с НП «Центр развития государственно-частного партнерства» и Национальным агентством финансовых исследований при поддержке сотрудников ГУ-ВШЭ, Института экономики РАН и Финансового университета при Правительстве РФ. Авторы данного доклада вообще относят частно-государственные отношения к дискуссионному вопросу, так как никакой правовой базы, основных понятий и категорий, а также ключевых принципов, на их взгляд, в данный момент нет.

¹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (часть II). Ст. 3126.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

³ Роль частно-государственного партнерства в финансировании инвестиций в российскую инфраструктуру.

⁴ Барьеры развития механизма ГЧП в России. М., 2010.

Представляется, что принятие федерального закона о государственно-частном партнерстве, который четко закрепил бы принципы ГЧП, условия участия, права, обязанности и гарантии партнеров, предложил единый категориальный аппарат, регламентировал правовые формы применения ГЧП, существенно облегчило бы внедрение данного института на практике.

Основная идея государственно-частного партнерства состоит в объединении ресурсов и разделении рисков между партнерами таким образом, чтобы наиболее эффективно достигать общественно значимых результатов, предусмотренных проектом. Потребность в применении ГЧП возникает в стратегических и социально значимых отраслях, в которых государство традиционно выступает в качестве монополиста, так как соответствующие предприятия не всегда могут быть приватизированы из-за риска прекращения оказания услуг населению или по соображениям государственной безопасности. К таким отраслям, безусловно, относится и энергетика.

Существует несколько возможных вариантов использования механизмов государственно-частного партнерства в энергетике.

Во-первых, в рамках реализации проектов ГЧП может быть решена задача развития региональной и межрегиональной энергетической инфраструктуры. Устойчивое и качественное обеспечение энерго— и теплоснабжения страны с каждым годом становится делом все более сложным: степень износа генерирующих мощностей, передающих и распределительных сетей увеличивается.

Привлечение частных инвестиций для реконструкции объектов энергетики, находящихся как в государственной, так и муниципальной собственности (различные виды недвижимости, включая предприятия и другие имущественные комплексы, здания и сооружения производственного и непромышленного назначения, электростанции, электrorаспределительные сети, объекты энергосбережения и др.), может решить проблему замены устаревшего оборудования, не отвечающего современным технологическим и экологическим стандартам. С помощью средств частных инвесторов могут быть созданы также новые инфраструктурные объекты.

Во-вторых, использование механизмов государственно-частного партнерства позволяет более эффективно осуществлять управление инфраструктурными объектами. Под управлением подразумевается исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления и совокупность разнообразных функций, прав и обязанностей госпредприятия в отношении имущества, закрепленного за ним ¹.

¹ См.: Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948. С. 328.

Деятельность государства, направленная на управление публичной собственностью, рассматривается в основном с административно- и финансово-правовых позиций, однако в некоторых социально-экономических условиях управление сочетается с гражданско-правовыми отношениями¹ (механизмы государственно-частного партнерства сочетают в себе публичные и частные начала). Важно отметить, что использование предпринимательских навыков и умений частного партнера, который чаще более гибко применяет инновационные подходы, может быть целесообразно с позиций обеспечения бюджетной эффективности энергетики, которая в Энергетической стратегии названа одним из главных стратегических ориентиров долгосрочной государственной энергетической политики².

В-третьих, применение механизмов государственно-частного партнерства может быть эффективно при предоставлении публичных услуг. Под публичной услугой понимается деятельность государственных органов и служащих в отношении физических или юридических лиц, в процессе которой гражданин или юридическое лицо получает определенные блага³. Такие сегменты экономики, как энергетика и коммунальное хозяйство, в которых государство и муниципальные образования традиционно играли ключевую роль в предоставлении публичных услуг, долгое время считались зоной государственных, публичных интересов, не приемлющей частно-правовых элементов⁴. Однако в настоящее время возможность использования механизмов и принципов государственно-частного партнерства для предоставления публичных услуг активно рассматривается рядом российских исследователей⁵.

Такая возможность обсуждалась в рамках круглого стола на тему «Финансирование программ и проектов государственно-частного партнерства в сфере энергоэффективности», организованного Общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» совместно с Центром государственно-частного партнерства Госкорпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». Передача функций, связанных с предоставлением публичных услуг в рамках государственно-част-

¹ См.: *Голубцов В.Т.* Сочетание публичных и частных начал в регулировании вещных отношений с участием государства. СПб., 2005. С. 150; *Яковлев В.Ф.* Гражданский кодекс и государство // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1997. № 6. С. 134.

² Энергетическая стратегия России на период до 2030 г. С. 10.

³ См.: *Путило Н.В.* Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6.

⁴ См.: *Барков Л.В.* Договор в сфере социального обслуживания // Социальное и пенсионное право. 2006. № 3.

⁵ См.: *Рухтин С.А.* Принудительное изъятие земли и другой недвижимости в России, США и Великобритании. М., 2007; *Попондопуло В.Ф.* Концессионное соглашение - правовая форма государственно-частного партнерства // Правоведение. 2007. № 6.

ного партнерства, позволит сократить расходы бюджета, повысить эффективность и качество предоставления услуг, контролировать издержки, фокусировать внимание органов исполнительной власти на основной деятельности, обеспечить доступность новых технологий и новаторских методов управления.

В-четвертых, в Энергетической стратегии говорится о возможностях использования механизмов государственно-частного партнерства для создания устойчивой национальной инновационной системы в сфере энергетики, в частности, путем создания единой системы научных и опытно-конструкторских центров, функционирующих на принципах ГЧП и обеспечивающих весь процесс от начала разработки до коммерческой реализации инноваций в сфере топливно-энергетического комплекса, а также при подготовке кадров.

В-пятых, использование механизмов государственно-частного партнерства позволит решить проблему энергосбережения и энергоэффективности. В настоящее время энергосбережение является основным приоритетом государственной энергетической политики¹. Согласно Федеральному закону от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² под энергосбережением понимается реализация организационных, правовых, технических, технологических, экономических и иных мер, направленных на уменьшение объема используемых энергетических ресурсов при сохранении соответствующего полезного эффекта от их использования (в том числе объема произведенной продукции, выполненных работ, оказанных услуг). Под энергетической эффективностью в названном акте подразумеваются характеристики, отражающие отношение полезного эффекта от использования энергетических ресурсов к затратам энергетических ресурсов, произведенным в целях получения такого эффекта, применительно к продукции, технологическому процессу, юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю.

Привлечение частных инвестиций в энергетическую отрасль и использование механизмов государственно-частного партнерства позволит решить задачи государственной энергетической политики в области энергетической безопасности, энергетической эффективности экономики, бюджетной эффективности энергетики, энергосбережения.

¹ Вступительное слово Президента Российской Федерации Д.А. Медведева на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России.

² Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. Ст. 5711.

К ВОПРОСУ ОБ ОБЪЕКТАХ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

Ключевые слова: *объекты гражданских прав, система объектов гражданских прав, правоотношение, происхождение понятия объекта гражданских прав, понятие интереса в гражданском праве, объекты объективного и субъективного права.*

S.A. Svirkov. Studying the Problem of Objects of Civil Rights

The article concerns the basic approaches to the concept of objects of subjective civil rights. First of all, the main doctrinal problems related with this concept are shown. This concept refers to the concept of «object relations.» As a starting point of researches the author chooses approach, according to which the legal relation is recognized as an ideal model of behavior that finds the real in the actual behavior of the subjects of the law. The main approaches to the concept are explored since its introduction in the conceptual apparatus of the legal doctrine of C.F. Savigny. The main approaches to this concept in the Russian civil law science are shown, also attention is paid to the disclosure of the content of the concepts of object of civil rights through the category of «interest» proposed by the G.F. Shershenevich. The evolution of the concept in the soviet civil law science has been studied. The main trends in the interpretation of this concept are considered in detail. Based on this analysis, the conclusion is made about the main problems, which have not allowed to formulate a comprehensive concept of civil rights. The reasons of that are deductive approach to determine the objects of civil rights, as well as a mixture of concepts of the subjects of objective right and a subjective rights.

As a result of the research the conceptual methodological conclusion has been made, that concerns the necessity of a pluralist interpretation of this concept. The thesis is substantiated that the single object of subjective civil rights does not exist. Also the author represents the original definition of the objects of subjective civil rights.

Проблема объектов гражданских прав и гражданского правоотношения является своеобразным краеугольным камнем теории гражданского права и теории права в целом. Достижения в научном исследовании проблемы объекта правоотношения (в том числе обязательственного) на сегодня выгля-

* Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданского и семейного права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. [svirkov-sa@yandex.ru]