

СООТНОШЕНИЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО И ЧАСТНОПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ ТОВАРНОМ РЫНКЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

В статье рассматриваются вопросы соотношения публично-правового и частноправового регулирования при формировании энергетических товарных рынков на территории Самарской области в рамках реализации Энергетической стратегии России на период до 2030 г.

Ключевые слова: товарный рынок, государственное регулирование, модернизация экономики, энергетический рынок, энергоресурс, энергетический кластер, государственно-частное партнерство.

Основным направлением государственной экономической политики Президент Российской Федерации определил проведение всесторонней модернизации экономики с целью обеспечения долгосрочного устойчивого развития страны. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» [1] отмечено, что в ближайшие годы в России должна быть сформирована новая модель экономического роста, основанная в значительной степени на частной инициативе, постоянных инновациях, качественной финансовой и производственной инфраструктуре. Для реализации поставленных целей Правительство РФ, с учетом ориентиров, установленных Энергетической стратегией России на период до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р [2], проводит целенаправленную политику, которая предполагает создание инновационного и эффективного энергетического сектора страны, адекватного потребностям растущей экономики в энергоресурсах, внешнеэкономическим интересам России и обеспечивающего необходимый вклад в социально ориентированное инновационное развитие страны.

Стабильность функционирования энергетического рынка влияет на все наиболее важные сферы общественной жизни: экономическую, поскольку энергетика составляет основу экономики, политическую – определяет приоритеты в принятии политических решений, социальную – позволяет рационально распределять национальный продукт и доходы, не допуская расслоения и дифференциации общества. Развитая структура и инфраструктура энергетического рынка – залог макроэкономической стабильности, которая должна стать конкурентным преимуществом России. Правовое обеспечение поступательного развития энергетического

* © Зевайкина А.Н., 2012

Зевайкина Анна Николаевна (zevaikina@mail.ru), кафедра гражданского процессуального и предпринимательского права Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

** Исследование выполнено в рамках гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых ученых за счет средств федерального бюджета (МК-5828.2012.6).

рынка имеет также и геополитическое значение, поскольку позволяет обеспечить лидирующие позиции РФ в мировом энергетическом пространстве.

Деятельность огромного количества субъектов в области энергетики, осуществляющих производство, выработку, преобразование, передачу и использование различных видов энергии и энергоресурсов, упорядочивается и развивается под воздействием требований рынка, представляющего собой сложный социально-экономический механизм, который подчиняется требованиям правовой системы. Исходя из легального определения товарного рынка (ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 г. [3]), в рамках энергетического товарного рынка осуществляется обращение особого вида товара – энергоресурсов в границах единого экономического пространства на основании заключаемых договоров. Система правоотношений, возникающих между субъектами отношений на энергетическом рынке, носит сложный характер и обусловлена технологическими связями. Данные правоотношения составляют часть гражданского оборота.

Составными частями энергетического рынка являются следующие рынки отдельных видов энергетических ресурсов, выделяемые по способу генерации энергии [4, с. 9]:

1. Рынок в области электроэнергетики, который подразделяется в зависимости от способа генерации энергии:

- рынок тепловой электроэнергетики (преобразование тепловой энергии, выделяемой при сжигании топлива, в электрическую);
- рынок ядерной энергетики (преобразование энергии деления атомных ядер в реакторе в тепловую энергию, преобразуемую затем в электрическую энергию);
- рынок гидроэнергетики (преобразование кинетической энергии естественно-водного потока в электроэнергию);
- рынок возобновляемой (альтернативной) энергетики (преобразование солнечной, ветровой и геотермальной энергии в электрическую энергию);
- рынок малой энергетики (производство электроэнергии в малых масштабах: дизельные, бензиновые, газопоршневые, газотурбинные электростанции, котельные).

2. Рынок теплоснабжения (теплоэнергетики) (выработка и передача потребителям тепловой энергии).

3. Рынок топливно-энергетических ресурсов – минеральных ресурсов, используемых в качестве топлива, который включает:

- рынок нефти и нефтепродуктов;
- рынок природного газа и искусственного газа (вырабатываемого из угля и горючих сланцев);
- рынок бурого и каменного угля.

В Самарской области с учетом природно-ресурсного потенциала наиболее целесообразными являются развитие рынков отдельных видов энергетических товаров и продукции: тепловой электроэнергетики, гидроэнергетики, малой энергетики, нефти и нефтепродуктов; природного газа и искусственного газа (вырабатываемого из горючих сланцев).

Так, Самарская область занимает 7-е место в РФ и 3-е место в Приволжском федеральном округе по объему добычи нефти, включая газовый конденсат. Удельный вес Самарской области в общероссийском объеме нефтедобычи, включая газовый конденсат, составляет 2,9 %. На территории Самарской области открыто более 380 месторождений нефти. В недрах содержится около 300 млн тонн извлекаемых запасов нефти, 600 млн тонн ресурсов нефти. В настоящее время из 27 муниципальных районов, входящих в состав Самарской области, только в двух рай-

онах (Приволжском и Хворостянском) не открыты нефтяные месторождения. При этом вся территория Самарской области геологически перспективна с точки зрения поиска залежей нефти и газа, вероятность открытия новых месторождений по-прежнему высока. После значительного периода спада (минимум приходится на 1999 г. – 7,76 млн тонн) начиная с 2000 г. в области наблюдалась тенденция роста уровня добычи: за последние 5 лет среднегодовой объем добычи нефти составил более 11 млн тонн. В перспективе интерес представляет разработка месторождений природных битумов (прогнозная оценка их на глубинах до 500 м – 780 млн тонн), которые могут выступить в качестве перспективного источника энергоносителей, альтернативных мазуту и природному газу. На территории Самарской области также имеются Кашпирское и Дергуновское месторождения горючих сланцев, месторождения (перспективные участки) торфа [5].

Самарская область – первый российский регион, использовавший в социально-экономическом развитии кластерный подход (от англ. cluster – «сгусток»), на основе которого разработана и областная стратегия развития на ближайшие десять лет [6]. Основоположителем кластерной теории считается американский экономист Майкл Портер (Гарвардская школа бизнеса), который обратил внимание на то, что наиболее конкурентоспособные организации одной отрасли экономики обычно имеют свойство концентрироваться, «слипаться в сгустки» и базируются в одной и той же стране или регионе [7, с. 21].

В Самарской области на энергетическом товарном рынке формируется нефтехимический кластер, который состоит из нефтедобывающих, нефтеперерабатывающих, сбытовых организаций. С ним связано формирование быстрыми темпами организаций нефтехимической промышленности, где, согласно статистическим данным, наиболее высокие индексы объема производства [8]. В кластер включены также организации, которые составляют инфраструктуру нефтехимического товарного рынка: сервисные, научно-исследовательские, проектные и транспортные организации, а также организации, обеспечивающие экологическую, финансовую, инвестиционно-инновационную, образовательную, научно-техническую деятельность.

В соответствии с Основными направлениями государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2020 г. [9] целевым ориентиром на указанный период является увеличение относительного объема производства и потребления электрической энергии с использованием возобновляемых источников энергии (кроме гидроэлектростанций установленной мощностью более 25 МВт): к 2020 г. – 4,5 %.

В Самарской области в перспективе могут быть созданы организации, осуществляющие генерацию электроэнергии на основе использования возобновляемых источников энергии – солнечной и гидроэнергии. В последние годы наблюдается стабильное снижение себестоимости выработки электроэнергии ветряными электростанциями, что в ближайшем будущем может повысить их привлекательность [10]. Основным сдерживающим фактором развития применения источников возобновляемой энергии является высокая стоимость строительства энергетических объектов данного вида, необходимость использования больших площадей для их размещения, высокая стоимость получения энергоносителей, а также непроработанность правового регулирования строительства и эксплуатации объектов на основе применения источников возобновляемой энергии и оборота произведенных энергопродуктов и энергоносителей.

Субъекты правоотношений, возникающих на энергетическом рынке, осуществляют предпринимательскую деятельность в условиях несовершенной конкуренции и естественной монополии, что определяет особенности метода правового регулирования и ряд изъятий из общедозволительного правового режима осуществления предпринимательской деятельности.

Субъекты, действуя на энергетическом рынке, вступают в различные правоотношения, которые регулируются гражданским и административным правом, а также другими специальными отраслями права — земельным, экологическим и др. В зависимости от отраслевой принадлежности данных правоотношений применимы различные методы. Так, правоотношения по управлению и контролю в энергетическом секторе, отношения по государственному регулированию цен (тарифов) в энергетике, техническому регулированию и надзору в энергетике, в области энергетической безопасности складываются на основе императивного метода, т. е. на началах власти и подчинения. В юридическом инструментарии преобладают приказы и распоряжения, а основными способами воздействия (регулирования) являются запреты и обязывания. И наоборот, отношения, которые основаны на равенстве участников и автономии их воли, регулируются диспозитивным методом, а среди способов регулирования ведущую роль играют дозволения.

Сочетание частноправового и публично-правового начал возможно в той мере, в какой субъекты энергетических отношений в процессе своей деятельности вступают в различные по своей природе правовые отношения, которые, на наш взгляд, включают:

- 1) правовые отношения, возникающие между субъектами, составляющими структуру и инфраструктуру энергетического рынка, которые относятся к области частноправового регулирования;
- 2) правовые отношения по государственному управлению (государственному регулированию и контролю), составляющие область публично-правового регулирования;
- 3) правовые отношения по государственно-частному партнерству. На сегодняшний день не разработаны правовые формы объединения ресурсов для достижения конкретных результатов государственно-частного партнерства, распределение ответственности и рисков между государственными и частными партнерами. Развитие государственно-частного партнерства — один из путей повышения эффективности функционирования энергетических товарных рынков.

Таким образом, необходимо определять, в каких случаях правовые связи между субъектами правоотношения возникают в целях реализации публичных интересов (интересов всего общества и государства), в каких — в интересах частных лиц — хозяйствующих субъектов и граждан. В зависимости от этого формируется структура правоотношения, в том числе строение субъективного права и субъективной обязанности, которые и формируют юридическую связь между участниками энергетического правоотношения.

Энергетика, являясь основой функционирования экономики и жизнеобеспечения, представляет собой сложную область общественных отношений, которая не укладывается в предметные сферы сформировавшихся отраслей права, что предопределяет применение публично-правовых (в области государственного регулирования и контроля) и частноправовых (отношения из договоров, в области государственно-частного партнерства) способов регулирования энергетических отношений.

Наиболее важной задачей в Энергетической стратегии России установлено формирование целостной и апробированной нормативно-правовой базы для создания

энергетических рынков с высоким уровнем конкуренции и справедливыми принципами организации торговли.

Однако энергетическое законодательство, несмотря на многочисленность действующих нормативно-правовых актов, не представляет собой интегрированного комплекса, в котором все нормы взаимосогласованы и составляют целостную систему. При их практическом применении выявляются очевидные пробелы в правовом регулировании отношений на энергетических рынках, что приводит к нарушению права каждого члена общества на гарантированное и непрерывное энергообеспечение, правопорядка в энергетическом секторе, а в ряде случаев — к невозможности защиты нарушенных прав участников правоотношений, возникающих на энергетических товарных рынках.

До настоящего времени энергетический товарный рынок как целостная система, основанная на договорных отношениях, включающая рынки отдельных видов энергетических товаров, не был предметом глубокого исследования в юридической науке, вследствие чего не решены следующие задачи правового обеспечения энергетической реформы:

- не выстроена иерархия системы источников правового регулирования энергетических отношений, не определено в ней место стратегий, концепций и программ энергетического развития;
- не определено соотношение технических и правовых регуляторов отношений на энергетических рынках;
- не гармонизирована система российского энергетического законодательства и международного энергетического законодательства, в первую очередь законодательства Европейского союза;
- не создана система принципов правового регулирования отношений на энергетических рынках, которые должны являться фундаментом, основными началами энергетического права;
- не разработана четкая программа поэтапного совершенствования энергетического законодательства. В основных программных документах (энергетических стратегиях, программах) основное внимание уделяется необходимости реализации организационных и технических мероприятий, но их эффективное выполнение возможно только после создания необходимых правовых механизмов.

Для решения указанных задач правового регулирования энергетических товарных рынков необходимо, на наш взгляд, следующее.

Правовое регулирование отношений между субъектами на энергетическом рынке должны составлять нормативно-правовые акты на уровне закона, тем самым уменьшается количество подзаконных нормативных правовых актов. До настоящего времени не приняты базовые федеральные законы для регулирования отношений на рынке нефти и нефтепродуктов, смежном с ним рынке нефтехимии, рынке возобновляемых источников энергии. Федеральные законы, регулирующие отношения, складывающиеся на рынке газа [11], угля [12], не способствуют развитию конкуренции и инноваций на данных рынках, без внимания законодателя осталась здесь структура договорных связей между субъектами.

В специальной литературе выдвигается идея принятия энергетического кодекса, что без глубокой научной проработки представляется поспешным. Форсированное принятие такого кодифицированного акта на уровне федерального закона не приведет к стабильности и урегулированности энергетических отношений, которые являются необходимым условием правопорядка в данной отрасли экономики. По нашему мнению, более отвечает потребностям экономического оборота принятие федерального закона об основах энергетической политики, который дол-

жен составить основу правового обеспечения реализации Энергетической стратегии, установить единый понятийный аппарат, принципы правового регулирования энергетических отношений, права и обязанности участников энергетического рынка, соотношение компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в области регулирования энергетических рынков. Особенности правового регулирования отношений на рынках отдельных видов энергетических товаров и продукции должны быть прописаны в специальных законах, устанавливающих, по каким вопросам должны быть приняты подзаконные нормативные правовые акты.

На сегодняшний день не определено потребностями оборота и искусственное ускорение формирования отрасли энергетического права. Нормы энергетического права должны отражать государственную энергетическую политику и содержаться в следующих видах источников:

- международных актах (например, Европейской энергетической хартии);
- нормативно-правовых акты федерального уровня, включающих общие и специальные нормы;
- нормативно-правовых актах уровня субъекта Федерации, включающих специальные нормы;
- нормативных правовых актах уровня местного самоуправления, включающих специальные нормы;
- нормативных актах уровня саморегулирования;
- нормативных актах корпоративного уровня.

Для применения указанных видов источников необходимо установить соотношение: между общими и специальными нормами, регулирующими отношения между участниками рынков отдельных видов энергетических товаров и продукции, классифицируемых по отраслям промышленности, их производящим и продающим; между нормами национального и международного законодательства; между правовыми и техническими нормами.

Недостатки правового структурирования рынков отдельных видов энергетических товаров и продукции, порождаемые недостатками механизма правового регулирования отношений на энергетических рынках в целом, приводят к замедлению темпов развития российской экономики, являются основным препятствием создания базы для устойчивого развития энергетического сектора.

Библиографический список

1. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» // Парламентская газета. 2011. 1–7 июля. № 32.
2. Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711.
3. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. 28.07.2012) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.
4. Городов О.А. Введение в энергетическое право: учебное пособие. М.: Проспект, 2012. 224 с.
5. Постановление Правительства Самарской области от 09.10.2006 № 129 «О Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Кластерная политика Самарской области. URL: <http://spb-venchur.ru/regions/78/klastersam.htm> (дата обращения: 01.09.2012).

7. Опыт конкуренции в России: причины успехов и неудач / кол. авторов; автор проекта и координатор исследований А.Ю. Юданов. М.: КНОРУС, 2008. 464 с.

8. Постановление Правительства Самарской области от 21.01.2010 № 12 «О Стратегии развития нефтехимического комплекса Самарской области на период до 2015 года» // Волжская коммуна. 2010. 26 января. № 22(26969).

9. Распоряжение Правительства РФ от 08.01.2009 № 1-р «Об основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 515.

10. Постановление Правительства Самарской области от 30.07.2010 № 355 (ред. от 24.05.2012) «Об утверждении областной целевой программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Самарской области на 2010–2013 годы и на период до 2020 года»» // Волжская коммуна. № 286(27233). 2010. 10 августа.

11. Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ (ред. 07.11.2011) «О газоснабжении в РФ» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

12. Федеральный закон от 20.06.1996 № 81-ФЗ (ред. 19.07.2011) «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3033.

*A.N. Zevajkina**

**RATIO OF PUBLIC AND LEGAL AND PRIVATE AND LEGAL REGULATION
IN THE ENERGY COMMODITY MARKET OF THE SAMARA REGION
IN THE CONDITIONS OF ECONOMY MODERNIZATION**

In the article the questions of ratio of public and legal and private and legal regulation at formation of energy commodity markets on the territory of the Samara region within realization of Power strategy of Russia for the period till 2030 are considered.

Key words: commodity market, state regulation, economy modernization, energy market, power resource, power cluster, state-private partnership.

* *Zevaikina Anna Nikolaevna* (zevaikina@mail.ru), the Dept. of Civil Procedural and Entrepreneurial Law, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.