

Зевайкина Анна Николаевна
доцент кафедры гражданского процессуального
и предпринимательского права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
кандидат юридических наук (г. Самара)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ ТОВАРНОМ РЫНКЕ

В соответствии с Конституцией РФ Российская Федерация – правовое государство (ст. 1), в котором гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст.8). Названные гарантии направлены на формирование в России рыночной экономики, основанной на соблюдении закона, взаимных прав участников предпринимательской деятельности и надлежащего исполнения обязательств участниками товарного рынка, необходимым условием реализации которых является надлежащим образом организованная контрольно-надзорная деятельность на товарном рынке.

С этимологических позиций слово «контроль» английского происхождения, но в русский язык оно пришло из немецкого «kontrolle» (XVIII в.) или непосредственно из французского «controle», что в переводе означает «список». В русском языке слово «контроль» имеет два значения: 1) проверка, а также наблюдение с целью проверки; 2) учреждение, ведающее такой проверкой¹.

В науке и в практической деятельности термин «контроль» употребляется достаточно часто, однако единого понятия контроля не выработано. Существующие подходы не столько отражают стремление

¹ Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. Т. III. М.: Прогресс. 1964. – С. 314.

дать универсальное понятие контроля, сколько являются следствием рассмотрения данного феномена через призму интересов представителей различных научных направлений – философских, управленческих, политических, правовых и др. Понятие «контроль» связано со всеми сферами человеческой деятельности и поэтому рассматривается в механизме управления как многозвенная и многоуровневая система.

По нашему мнению, в настоящее время необходимо разграничение контроля и надзора как самостоятельных видов юридической деятельности компетентных субъектов. Признаками контроля являются: 1) объектом контроля является не только законность, но и эффективность деятельности контролируемого; 2) контролирующий субъект вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную или иную деятельность контролируемого; 3) осуществляется не только государственными, но и уполномоченными негосударственными субъектами; 4) является персонифицированным; 5) по форме может быть предварительным, текущим и последующим; 6) применяется более широкий круг методов по сравнению с надзором; 7) субъекты контроля вправе давать обязательные предписания контролируемому об устранении допущенных нарушений, но они не являются органами административной юрисдикции.

Надзор характеризуется следующими признаками: 1) в процессе надзора деятельность соответствующего лица оценивается только по позиции законности, но не эффективности и целесообразности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов; 2) вмешательство в оперативно, хозяйственную или иную самостоятельно деятельность поднадзорного лица не допускается; 3) осуществляется уполномоченными государственными органами исполнительной власти; 4) может проводиться в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга лиц; 5) проводится преимущественно в форме текущего и последующего надзора; 6) основными методами являются наблюдение, проверка, ревизия, обследование, получение объяснений и др.; 7)

надзорные органы являются органами административной юрисдикции и вправе применять меры принуждения, в том числе меры административной ответственности.

Контроль и надзор осуществляется посредством деятельности уполномоченных субъектов, им присущи цикличность и процедурно-процессуальный характер, характеризующие форму и вид.

Под формой контроля (надзора) понимают способы конкретного выражения и организации контрольных действий. В зависимости от времени совершения контроля (надзора) выделяют три основные формы – предварительный, текущий, последующий. Возможны и иные модели классификации форм контроля (надзора). Можно, в частности, выделить постоянный, систематический (дискретный) и эпизодический контроль (надзор).

Не все авторы разграничивают «вид» и «форму» контроля (надзора). По нашему мнению, «вид» – категория, выражающая отношение между классами, особенное (специфическое) в пределах общего. Категория «форма» употребляется в значении внутренней организации содержания, структуры. На виды контроль (надзор) можно классифицировать, например, в зависимости от субъектов, его осуществляющих – государственный, муниципальный, негосударственный; в зависимости от видов органов, осуществляющих контроль – Президента РФ, представительных (законодательных) органов власти, исполнительных органов власти, органов судебной власти; в зависимости от сферы действия – внешний и внутренний; в зависимости от волеизъявления субъектов контрольных (надзорных) правоотношений – обязательный и инициативный.

Практическое осуществление видов контроля (надзора), исходя из особенностей их содержания, а также характера объекта и предмета контроля (надзора), производится с использованием нескольких основных методов, при этом под методами контроля (надзора) понимаются способы (приемы), применяемые при осуществлении контрольных (надзорных) функций.

Следует учитывать, что контроль и надзор – целостные правовые явления, имеющие не только процессуальный (процедурный) характер (внешнее выражение), но и содержательную (внутреннюю) сторону, включающую в себя цель, задачи, предмет, методы.

Субъекты, осуществляющие предпринимательскую деятельность на товарном рынке, являются объектами контрольно-надзорных отношений в различных аспектах:

1) как субъекты предпринимательской деятельности и участники товарного рынка;

2) как субъекты, имеющие специальный правовой статус, предусмотренный антимонопольным законодательством, – занимающие доминирующее положение, являющиеся субъектами естественной монополии и др.;

3) как субъекты отраслевого товарного рынка.

На примере энергетического товарного рынка можно выделить следующие виды контрольно-надзорных правоотношений в зависимости от классификации рынков по критерию получения (генерации, выработки) источников (носителей) энергии: 1) контроль и надзор на рынке нефти и продуктов ее переработки; 2) контроль и надзор на рынке газа и продуктов его переработки; 3) контроль и надзор на рынке угля, сланцев, торфа и продуктов его переработки; 4) контроль и надзор на рынке электроэнергии; 5) контроль и надзор на рынке тепловой энергии.

С учетом реализации положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012² о необходимости пересмотра принципов работы контрольных органов в зависимости от результата их деятельности, а не от числа проверок, необходим новый подход к соотношению государственного, муниципального (публичного) и негосударственного контроля.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. – 2012. – 13 декабря – № 287.

Систему негосударственного контроля составляют: 1) внешний негосударственный контроль, включающий аудит; 2) внутренний негосударственный контроль, включающий внутренний аудит, контроль органов контроля юридических лиц, контроль структурных подразделений юридического лица.

На примере негосударственного контроля на энергетическом товарном рынке РФ обоснована необходимость нормативного урегулирования отдельных видов негосударственного внешнего контроля – аудита недропользования, аудита тарифов, инвестиционного аудита и др.

Аудит недропользования является видом экологического контроля, аудит тарифов и инвестиционный аудит – видами экономического контроля, которые требуют, во-первых, теоретического обоснования, а во-вторых, нормативно-правового закрепления.

Аудит как негосударственный внешний контроль предполагает выявление нарушений соответствующих норм независимыми контролирующими субъектами и обеспечение их своевременного устранения и не предполагает применения санкций к проверяемым объектам. Его преимущества состоят в периодичности контроля, своевременности выявления нарушений и оперативности их устранения под контролем профессиональных субъектов. На наш взгляд, органы государственного контроля и надзора должны учитывать результаты негосударственного контроля (аудита) при проведении контрольных мероприятий.

Представляется необходимой унификация требований к проведению отдельных видов негосударственного внутреннего контроля структурными подразделениями и органами контроля юридических лиц (технического, технологического, экономического, финансового и др.) на рынках отдельных видов энергетической продукции и товаров на уровне корпоративных актов саморегулируемых организаций и локальных актов юридических лиц, включение отдельных статей в нормативно-правовые акты, регулирующие предпринимательскую деятельность субъектов на энергетическом рынке.

Немаловажный фактор, создающий препятствия для ускоренного развития товарного рынка, к сожалению, – коррупция. В числе нарушений называются сговор с заказчиком, коррумпированные практики на тендерах (усложненные технические задания при проведении конкурсов, ценовой сговор между ограниченным числом участников рынка и заказчиком, изменение объемов и стоимости работ в процессе их выполнения, скрытые работы)³. Проблема коррупции на товарном рынке характерна не только для России. В международных коммерческих операциях коррупцией именуется незаконные выплаты организаций должностным лицам в своей стране и за рубежом в целях их подкупа для получения льготных или более благоприятных условий для своей предпринимательской деятельности, заключение выгодных контрактов на товарном рынке. Фактами коррупции считаются подкуп должностных лиц путем взяток, сокрытие в отчетности выплат от взятки, легализация доходов от незаконной деятельности (отмывание денег), вымогательство⁴.

В связи с этим предложено внесение изменений в статью 417 Гражданского кодекса РФ указанием на прекращение обязательства, возникшего на основании сделки, совершенной с нарушением антикоррупционного законодательства (в результате дачи взятки, совершения коммерческого подкупа и т.д.), если это будет установлено вступившим в законную силу решением суда (арбитражного суда). В данном случае стороны лишаются права на возмещение убытков.

Предлагается дополнить статью 417 Гражданского кодекса РФ «Прекращение обязательства на основании акта государственного органа» пунктом 3 в следующей редакции: «3. В случае установления

³ Менеджеры российских энергокомпаний покидают свои должности после выступления Владимира Путина, посвященного коррупции в отрасли // Новости энергетики. 2011. 26 декабря. URL: <http://novostienergetiki.ru/tag/korruptsiya/>.

⁴ Штаб-квартиру итальянской ENI обыскали в рамках антикоррупционного дела // Новости энергетики. – 2013. – 8 февраля. URL: <http://novostienergetiki.ru/shtab-kvartiru-italyanskoj-eni-obyskali-v-ramkax-antikorrupcionnogo-dela/>.

совершения коррупционного правонарушения при возникновении или исполнении обязательства, обязательство подлежит прекращению на основании решения суда. Стороны, понесшие в результате этого убытки, не вправе требовать их возмещения».

Для устранения коррупционных нарушений необходимо также структурирование системы договорных связей в законах, регулирующих деятельность на отдельных видах товарных рынков; контроль за установлением тарифов субъектов естественных монополий, включая создание единой информационной системы, содержащей информацию об установлении тарифов отдельным субъектам товарного рынка, совершенствование системы закупок товаров (работ, услуг) в направлении большей информационной открытости об условиях участия в торгах.