

ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ ТОВАРНОМ РЫНКЕ**

В статье рассматриваются вопросы определения понятия и форм государственного регулирования на энергетическом товарном рынке, обоснована необходимость использования термина «публичное регулирование» и упорядочения соотношения публичного регулирования и саморегулирования субъектов предпринимательской деятельности на энергетическом товарном рынке.

Ключевые слова: товарный рынок, государственное регулирование, государственное управление, модернизация экономики, энергетический рынок.

Государственное регулирование и контроль на энергетическом товарном рынке определяют степень государственного вмешательства в предпринимательскую (хозяйственную и иную) деятельность субъектов, осуществляющих производство (добычу), преобразование (переработку), передачу, сбыт, хранение, утилизацию энергопродукции, предназначенной для дальнейшей переработки, и энерготоваров, предназначенных для конечного потребления.

В юридической литературе доктринально не разработаны вопросы соотношения понятий «государственное управление», «государственное регулирование», «государственное вмешательство в экономику», а также их отраслевая принадлежность. В самом широком понимании управление означает целенаправленное упорядочивающее воздействие на тот или иной объект или руководство действиями этого объекта, предполагающее наличие в той или иной системе двух обязательных элементов: субъекта (управляющий элемент) и объекта (управляемый элемент) [1]. Суть любой разновидности управления состоит в том, чтобы направить и согласовать действия участников процесса, подчинить их воле управляющего субъекта [2]. Конечной целью управленческой системы являются не ее собственная деятельность, а организация и обеспечение определенного состояния объекта управления [3], что и обеспечивается посредством осуществления контроля, который рассматривается как завершающая стадия процесса управления [4] либо как функция управления [5], либо как вид управленческой деятельности [6], либо один из компонентов в механизме управления [7]. Высказаны и иные позиции по данному вопросу.

Следовательно, «управление» – это общественное отношение, которое предполагает следующее: а) наличие у субъекта управления властных прав, позволяющих ему

* © Зевайкина А.Н., 2014

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).*

воздействовать на объект управления; б) наличие обязанности объекта управления исполнить волю субъекта управления и достигнуть необходимого ему результата способами, указанными субъектом управления, т. е. обязанность объекта управления корреспондирует властному праву субъекта управления, и ее исполнение реализует данное властное право; в) формирование воли субъекта управления и его волеизъявление должны соответствовать установленным правовыми нормами правилам.

С этимологических позиций в Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова термин «управление» означает «деятельность органов власти», а термин «регулировать» — «упорядочивать, налаживать, направлять развитие, движение чего-нибудь с целью привести в порядок, в систему» [8], т. е. правовое регулирование предполагает создание определенной правовой модели, которой должен следовать субъект общественных отношений (или объект управления). Создание правовой модели предполагает определение правового режима, т. е. порядка регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования [9], иначе говоря, как особого порядка правового регулирования, который выражается в определенном сочетании юридических средств и создает желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права [10]. Как известно, правовой режим может быть общеразрешительным и общезапретительным.

Таким образом, понятие «государственное управление» шире по своему содержанию и включает понятия «государственное регулирование» и «государственный контроль». Отношения, возникающие в области государственного регулирования и контроля на энергетических товарных рынках, представляют собой отдельную составляющую предмета энергетического права, понимаемого нами как комплексная отрасль законодательства и самостоятельная наука и учебная дисциплина.

Формами государственного регулирования на энергетическом товарном рынке выступают: прогнозирование; планирование; финансирование; использование государственного и муниципального имущества (приватизация, управление акциями, сдача имущества в аренду и др.); государственный контроль и надзор. В литературе выделяются и иные формы государственного регулирования. На наш взгляд, более верным представляется использование термина «публичное регулирование» вместо привычного «государственное регулирование», т. к. регулирование, в том числе и на энергетических рынках, осуществляют не только уполномоченные органы государственной власти, но и органы местного самоуправления.

С позиции разграничения оптовых и розничных рынков отдельных видов энергетических товаров в зависимости от цели реализации и приобретения товара (продукции) приобретателем (за исключением рынка теплоэнергетики и рынка атомной энергетики) государственное регулирование на оптовом рынке должно включать преимущественно экономические методы, предполагающие косвенное воздействие на субъектов предпринимательской деятельности, а на розничном рынке — сочетать административные методы, предполагающие прямое воздействие на субъектов предпринимательской деятельности, в том числе и тарифное регулирование, и экономические методы, предполагающие косвенное воздействие на субъектов предпринимательской деятельности.

Создание глобального конкурентного рынка в условиях вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО) предполагает создание четкой и отлаженной системы управления как на уровне публичных образований, так и на уровне отдельных организаций, а также высокую предпринимательскую активность участ-

ников рынка, действующих в условиях неопределенности экономической ситуации, необходимости соблюдения стандартов деятельности и требований по охране окружающей среды. Для этого необходимы глубокие и серьезные изменения и отчасти переосмысление цели и функций государства, компетенции его органов, а также взаимоотношений между органами государственной власти, местного самоуправления и участниками рынка.

Публичная власть устанавливает внешние условия функционирования товарного рынка, в том числе определение:

- порядка и форм пользования природными энергетическими ресурсами на основании разрешения (лицензии, например, на пользование недрами), договоров (например, соглашения о разделе продукции и др.);

- порядка и условий функционирования конкурентной среды в рамках единого экономического пространства РФ (товарный рынок) и отдельных его составляющих – рынков отдельных видов энергетических товаров и продукции, контроль за соблюдением установленных правил и границ дозволенного поведения на рынке;

- структуры товарного рынка, его разделение на отдельные составляющие с учетом особенностей, требующих отдельного правового регулирования в нормативно-правовых актах, а также определение форм и методов государственного регулирования (степени воздействия публичной власти на экономическую деятельность). Данные особенности необходимо отражать в актах государственной политики: программах, концепциях, стратегиях, которые, на наш взгляд, не являются источниками права в традиционном смысле, т. к. не содержат признака общеобязательности нормы и не предусматривают юридической ответственности за неисполнение.

Не менее важной стороной регулирования организации деятельности субъектов предпринимательской деятельности на рынках определенных видов товаров является уровень саморегулирования, предполагающий создание саморегулируемых организаций, членство в которых, на наш взгляд, должно являться необходимым условием осуществления предпринимательской деятельности – продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг приобретателям таковых. В связи с этим предложено внесение изменений в часть первую Гражданского кодекса РФ (ст. 50 ГК РФ), предусматривающих введение обязательного членства коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в саморегулируемых организациях, создаваемых при ведении предпринимательской деятельности на отдельных видах товарных рынков. Поэтому предлагается дополнить ст. 50 ГК РФ п. 5 следующего содержания: «Юридические лица являются членами саморегулируемых организаций в случаях, установленных федеральными законами».

Организованное саморегулирование может устанавливать профессиональные правила своей деятельности в корпоративных актах, которые принимаются путем коллективного обсуждения наиболее профессиональными участниками рынка. В соответствии с п. 1.2. Концепции развития гражданского законодательства [11] корпоративные отношения предлагается включить в предмет гражданского права (п. 1 ст. 2 ГК РФ). Предлагается урегулировать порядок принятия корпоративных актов – обязательное выставление на сайте в сети Интернет, сбор предложений и замечаний (процедура публичного обсуждения), правила нормотворческой техники, порядок опубликования и вступления в силу корпоративных актов, установленные иерархии таких актов, поскольку они являются обязательными для всех участников профессионального сообщества.

В Энергетической стратегии России (далее – Стратегия) на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р [12], предусмотрено обеспечение учета ее основных положений при разработке корпоратив-

ных и региональных стратегических документов и формировании инвестиционных планов и программ в сфере энергетики. Поэтому корпоративные акты профессиональных сообществ на энергетическом рынке – саморегулируемых организаций – также должны включать стратегии своего развития как программных (прогнозных) документов, которые согласуются с положениями Энергетической стратегии России.

На наш взгляд, регулирующие государственные органы со временем, по мере накопления опыта и авторитетности саморегулируемыми организациями, должны ограничиваться принятием только общеобязательных правил, обеспечивающих безопасность, в том числе и в области технического регулирования, которое именно для энергетического товарного рынка имеет наиболее важное значение по сравнению с другими рынками, поскольку объекты топливно-энергетического комплекса являются источниками повышенной опасности и требуют неукоснительного соблюдения правил и норм промышленной безопасности субъектами (законными владельцами) при их проектировании, строительстве, эксплуатации и прекращении деятельности. Поскольку в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ [13] техническое регулирование включает три области отношений, возникающих при: 1) разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции, или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; 2) разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг (см. текст предыдущей редакции); 3) оценке соответствия, уполномоченные государственные органы должны принимать технические регламенты как документы, устанавливающие обязательные нормы (см. текст предыдущей редакции). Документы в области стандартизации, устанавливающие правила, применяемые на добровольной основе в целях повышения конкурентоспособности товаров, могут включать несколько уровней – федеральные, саморегулируемых организаций, корпораций (принимаемые управляющей организацией, основным обществом группы лиц (холдинга, вертикально интегрированной компании), организаций. Обязательным условием их принятия должно стать четкое установление процедуры принятия таких актов.

Отношения в области государственно-частного партнерства, на наш взгляд, являются отдельной составляющей предмета энергетического права. В Энергетической стратегии России на период до 2030 года предусмотрены некоторые направления государственно-частного партнерства, в том числе: стимулирование привлечения частных инвестиций для осуществления геолого-разведочных работ и недропользования; государственная поддержка развития региональной и межрегиональной энергетической инфраструктуры; расширение реального взаимодействия энергетического бизнеса и общества при решении проблем развития энергетического сектора; укрепление позиций ведущих российских энергетических компаний за рубежом (раздел VIII Стратегии).

По нашему мнению, государственно-частное партнерство возможно не только в области инвестиционной деятельности на товарном рынке, но и в других формах, например, государственная поддержка субъектов малого предпринимательства в области развития инфраструктуры энергетических рынков может включать формирование на базе уполномоченного государственного органа центров управления интеллектуальными правами на основании договоров с правообладателями

и имеющих базу данных по патентам на изобретения, промышленные образцы, полезные модели и иные объекты интеллектуальной собственности с тем, чтобы оказывать содействие в выборе технологии использования интеллектуальных прав, оформления договорных отношений с правообладателями и др.

Отдельного рассмотрения заслуживает аспект государственного регулирования в области внешнеэкономической деятельности на энергетическом товарном рынке. Россия находится на пути включения национальных рынков отдельных видов энергетических товаров и продукции в глобальные мировые рынки. В будущем с развитием технологий преобразования энергии, интегрированного использования различных видов источников энергии (так называемых возобновляемых – энергии солнца, ветра, геотермальных и др., невозобновляемых – минеральных ресурсов) и их сочетания в целях экономии ресурсов (например, использование днем электрической энергии, генерируемой за счет энергии солнца, в темное время суток – электрической энергии, вырабатываемой за счет гидроэнергетики и т. д.) Россия неизбежно будет включена в мировой энергетический рынок, к чему наша страна должна быть должным образом готова и стать мировым лидером на рынке.

Условия Третьего энергопакета Евросоюза, включающие постановления «Об условиях доступа к сетям для трансграничной торговли электроэнергией», «О создании Агентства по сотрудничеству энергетических регулирующих органов», директиву «Об общих правилах внутреннего рынка с электроэнергией», предусматривают создание единого внутреннего электроэнергетического рынка, снижение цен на электроэнергию для потребителей вследствие увеличения предложения на рынке, проведение реформ субъектов естественных монополий, изменение системы управления сетевым комплексом, принятие сетевого кодекса, а также усиление прав потребителей электроэнергии, в том числе путем гарантированности права на выбор поставщика как из продавцов на внутригосударственном рынке, так и на зарубежных рынках электрической энергии.

Мировые тенденции влияют и на энергетический рынок РФ. Несмотря на отказ от подписания Договора к Энергетической Хартии [14], необходимо внесение изменений в российское энергетическое законодательство с учетом последствий вступления в ВТО. Для этого необходимо решить, в первую очередь, вопросы экономического характера, в том числе вопрос о порядке формирования и расчете стоимости энергетического товара, затрат на его производство и продажу. По исследованиям экономистов, методики определения затрат и себестоимости энергетических товаров и продукции, в том числе электрической энергии, продуктов переработки нефти, газа в России и в зарубежных странах существенно различаются, причем в России данные показали значительно выше, что уже само по себе делает российских участников рынка неконкурентоспособными на мировом рынке. Вступление в ВТО требует внесения некоторых изменений в тарифную политику, для чего должны быть созданы условия для иного способа определения затрат и расчета тарифов. Необходимо создание расчетной модели эффективного товарного рынка, для того чтобы реальные участники рынка сравнивали свои затраты с расчетной моделью, которая может служить основой для формирования инвестиционных и производственных программ субъектов энергетического рынка.

На сегодняшнем этапе у субъектов энергетического рынка мотивация к снижению своих экономических издержек невысока в силу серьезного влияния государства на ценообразование, монополистического и олигополистического характера рынков отдельных видов энергетических товаров, отсутствия системы должной правовой охраны прав потребителей, гарантированности снабжения их энергоуслугами и небольшого количественного выбора продавцов (поставщиков). Кроме

того, система управления субъектами энергетического рынка в целом уступает по качеству процесса управления зарубежным корпорациям, особенно в сегменте малого и среднего предпринимательства, что показывают, например, происходящие процессы реорганизации путем присоединения малого и среднего предпринимательства, обладающих лицензиями на разработку энергетических полезных ископаемых (ресурсов), к субъектам крупного предпринимательства, чаще вертикально интегрированным компаниям.

Таким образом, для совершенствования форм и методов государственного (публичного) регулирования на энергетическом товарном рынке необходимо:

1. Структурирование системы товарных рынков в РФ, составляющих единое экономическое пространство страны. Федеральный закон «О защите конкуренции» [15] устанавливает таким критерием «продуктовые границы», т. е. разграничение товарных рынков проводится в зависимости от потребительских характеристик товара (продукции), которые определяют потребительский спрос и вступление приобретателя товара (продукции) в правоотношение по его приобретению. Поэтому Федеральный закон «О защите конкуренции» должен содержать отсылку к классификатору товаров (продукции).

2. Изменение системы правового регулирования товарных рынков. В соответствии с классификацией товарных рынков необходимо создавать специальные нормы, регулирующие отношения между участниками рынков, с одной стороны, и отношения в области публичного регулирования данных рынков, с другой стороны. В соответствии с программными документами (стратегиями, концепциями, программами) первый уровень специального регулирования должны составлять, на наш взгляд, федеральные законы об основах государственной политики на отраслевом рынке, который может содержать и общие нормы (например, отраслевые понятия-дефиниции и проч.), и специальные нормы, в том числе бланкетного характера, позволяющие устранить коллизии при применении отраслевых актов. Самое важное, что данные законы должны содержать принципы правового регулирования отношений на товарном рынке, конкретизировать формы и методы государственного (публичного) регулирования на данном товарном рынке. Далее в структуру источников должны входить федеральные законы, регулирующие отношения на рынках отдельных видов товаров. Применительно к энергетическому рынку в их числе действующие ФЗ «О газоснабжении», «Об электроэнергетике», «О теплоснабжении», «Об использовании атомной энергии», «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности». Указанные федеральные законы, в отличие от закона об основах государственной политики на отраслевом рынке, должны содержать нормы, регулирующие отношения между участниками рынка, в том числе положения о регулировании конкуренции и систему договоров между участниками на данном рынке.

Библиографический список

1. Административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2001. С. 18.
2. Административное право РФ / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Юрист, 2004. С. 14.
3. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М.: Юрид. лит., 1976. С. 14.
4. Кочерин Е.А. Контроль в системе управления социалистическим производством. М.: Экономика, 1982. С. 12.

5. Шеметов В.Н. Развитие социалистического контроля. Свердловск: Изд-во Уральского университета, 1988. С. 6.
6. Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. М.: Финансы и статистика, 1989. С. 20.
7. Беляев В.П. Контроль как юридическое средство // Актуальные проблемы правоведения. 2003. № 1–2 (4–5). С. 34.
8. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия, 1964. С. 285.
9. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. С. 185.
10. Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 19.
11. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 11.
12. Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. Ст. 5711.
13. Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О техническом регулировании» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 52. Ч. 1. Ст. 5140.
14. Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2009 г. № 1055-р «О намерении Российской Федерации не становиться участником Договора к Энергетической Хартии, а также Протокола к Энергетической Хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 32. Ст. 4053.
15. Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3434.

References

1. Administrative law / ed. by Yu. M. Kozlov, L.L. Popov. M.: Yurist, 2001. P. 18.
2. Administrative law of the RF / executive editor N.Yu. Khamaneva. M.: Yurist, 2004. P. 14.
3. Bachilo I.L. Functions of organs of management (legal problems of execution and realization). M.: Yuridicheskaya literatura, 1976. P. 14.
4. Kocherin E.A. Control in the system of management by socialist production. M.: Ekonomika, 1982. P. 12.
5. Shemetov V.N. Development of socialist control. Sverdlovsk: Izd-vo Ural'skogo universiteta, 1988. P. 6.
6. Belobzhetsky I.A. Financial control and new economic mechanism. M.: Financy i statistika, 1989. P. 20.
7. Belyaev V.P. Control as a juridical means // Aktualnye problemy pravovedeniya. 2003. № 1–2 (4–5). P. 34.
8. Ozhegov S.I. Dictionary of Russian language. M.: Sovetskaya Encyclopedia, 1964. P. 285.
9. Alekseev S.S. Blanket authorizations and blanket prohibitions in Soviet law. M.: Yuridicheskaya literatura, 1989. P. 185.
10. Mal'ko A.V., Rodionov O.S. Legal structures in Russian legislation // Zhurnal rossiyskogo prava. 2001. № 11. P. 19
11. Concept of development of civil legislation of Russian Federation (proved by the decision of the Soviet under the President of the RF on codification and improvement of civil legislation from 07.10.2009) // Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF. 2009. № 11.
12. Order of the Government of the RF from 13.11.2009 № 1715-r «On energy strategy of Russia on the period up to 2030» // Sobranie zakonodatelstva RF. 2009. № 48. Section 5711.

13. Federal Law from 27.12.2002 № 184-FZ (edition from 23.07.2013) «On technical regulation» // Sobranie zakonodatelstva RF. 2002. № 52. Part 1. Section 5140.

14. Government Edict of the RF from 30.07.2009 № 1055-r «About the intention of the Russian Federation not to become the part of Energy Charter Treaty, and also the Energy Charter Protocol on the questions of energy efficiency and corresponding ecological aspects» // Sobranie zakonodatelstva RF. 2009. № 32. Section 4053.

15. Federal Law from 26.07.2006 № 135-FZ (edition from 02.11.2013) «On Protection of Competition» // Sobranie zakonodatelstva RF. 2006. № 31. Part 1. Section 3434.

*A.N. Zevaikina**

LEGAL CHARACTERISTICS OF SEPARATE FORMS OF STATE REGULATION ON THE ENERGY COMMODITY MARKET

In the article questions of definition of concept and forms of state regulation on the energy commodity market are considered, need of the use of the term «public regulation» and streamlining of a ratio of public regulation and self-regulation of subjects of business activity on the energy commodity market is proved.

Key words: commodity market, state regulation, public administration, modernization of economy, energy market.

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