

Теоретические аспекты ответственности за злоупотребление доминирующим положением на рынке энергоресурсов

Арбитражный суд Волго–Вятского округа постановлением от 13.03.2015 подтвердил законность привлечения в 2014 году комиссией УФАС России по Нижегородской области на основании постановления прокурора Перевозского района Нижегородской области ОАО «Нижегородская бытовая компания» (в настоящее время переименовано в ПАО «ТНС энерго НН», далее по тексту – ОАО «НСК», бытовая компания») к административной ответственности с наложением в качестве наказания административного штрафа в размере 737 тысяч 500 рублей за нарушение требований антимонопольного законодательства при отключении от электроснабжения в 2012 году котельных Перевозского МУП «Жилсервис» (далее по тексту – МУП «Жилсервис», предприятие ЖКХ) теплоснабжающих в период отопительного сезона население и социально значимые объекты пос. Центральный, с. Ичалки и с. Вельдеманово Перевозского района Нижегородской области.

Данные ограничительные меры, введенные бытовой компанией в отношении МУП «Жилсервис» в связи с образовавшимися у предприятия ЖКХ долгами за ранее потребленные энергоресурсы Перевозский районный суд Нижегородской области в 2012 году по иску прокурора признал незаконными, нарушающими права добросовестных потребителей коммунальной услуги по теплоснабжению и обязал в связи с этим ОАО «НСК» возобновить электроснабжение котельных. В дальнейшем законность данного судебного решения была проверена и подтверждена также и Нижегородским областным судом¹.

При этом прокуратурой района в ходе проведенных надзорных мероприятий было установлено, что бытовая компания нарушавшая требования закона и права граждан – добросовестных потребителей коммунальной услуги по теплоснабжению внесена в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке электроэнергетики Нижегородской области долю равную 50% (по состоянию на 2013 год), в связи с чем, на нее распространяются ограничения, установленные статьей 10 Федерального закона от



А.А. Учаев

*Заместитель прокурора Перевозского района
Нижегородской области,
юрист 1 класса*

26.07.2006 N 135 – ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту Закон о защите конкуренции).

Таким образом, рассматриваемые односторонние действия ОАО «НСК» по прекращению электроснабжения котельных МУП «Жилсервис» подлежат квалификации, в том числе и как нарушение антимонопольного законодательства, в частности предусмотренного статьей 10 Закона о защите конкуренции запрета на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке.

В связи с чем, материалы проведенной проверки прокуратурой района в 2013 году направлялись в Управление ФАС России по Нижегородской области, которым в дальнейшем наличие в действиях ОАО «НСК» нарушений антимонопольного законодательства было подтверждено.

Учитывая, что в соответствии с частью 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ решение комиссии антимонопольного органа является основанием для возбуждения дел об административных правонарушениях предусмотренных статьей 14.31 КоАП РФ прокуратурой района после получения соответствующего решения Управления ФАС России по Нижегородской области в отношении ОАО «НСК» возбуждалось дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 14.31 КоАП РФ – совершение занимающим доминирующее положение на товарном рынке хозяйствующим субъектом действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации.

По результатам рассмотрения которого ОАО «НСК» ввиду установленного в его действиях злоупотребления доминирующим положением на рынке энергоресурсов признано виновным в совершении указанного административного правонарушения и оштрафовано на 737 тысяч 500 рублей.

При этом, необходимо признать, что наличие ранее вступившего в 2012 году в законную силу решения суда общей юрисдикции о незаконности действий ОАО «НСК» по отключению котельных от электроснабжения в практическом плане значительно упростило процесс доказывания наличия в действиях сбытовой компании также и нарушений антимонопольного законодательства.

В последствии не согласившись с указанным решением антимонопольного органа ОАО «НСК» обжаловало его в период 2014 года в Арбитражный суд Нижегородской области и Первый Арбитражный Апелляционный суд, где решения антимонопольно-

го органа о привлечении сбытовой компании к административной ответственности по постановлению прокурора оставлены без изменений, а заявление и апелляционная жалоба ОАО «НСК» без удовлетворения. Не нашел оснований для отмены решения о привлечении ОАО «НСК» к административной ответственности в текущем периоде 2015 года также и Арбитражный суд Волго-Вятского округа, в который сбытовая компания обратилась с кассационной жалобой. Согласно позиции арбитражного суда кассационной инстанции выраженной в соответствующем решении – суды в рассматриваемом случае сделали правильный вывод о наличии в действиях ОАО «НСК» состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.31 КоАП РФ. В настоящее время данное решение Арбитражного суда Волго-Вятского округа вступило в законную силу.

При этом, в целях более полного понимания особенностей наступления ответственности за злоупотребление доминирующим положением на рынке энергоресурсов поставляемых в сфере ЖКХ дальнейшее рассмотрение данной проблематики представляется необходимым осуществить исходя из следующих теоретических аспектов.

Так, анализ практики прокурорского надзора показывает, что немалую сложность в таких делах вызывает защита интересов граждан конечных потребителей, исправно оплачивающих предоставленные коммунальные услуги. Данное обстоятельство во многом является следствием того, что система, обеспечивающая доведение коммунальных ресурсов (в рассматриваемом случае тепловой энергии) до конечных потребителей, построена по схеме «сбытовая компания – предприятия ЖКХ – население»².

В связи с чем, позиции энергетиков и прокуратуры по рассматриваемому вопросу отключения от энергоснабжения объектов ЖКХ, с точки зрения законности таких действий, кардинально расходятся³. Первые считают что, поскольку договор энергоснабжения заключается между энергоснабжающей организацией и предприятием ЖКХ, в ведении которого находятся например котельные или водонасосные станции, они вправе согласно гражданского законодательства отказать в одностороннем порядке от исполнения договора в случае неоднократного нарушения сроков оплаты потребленной электроэнергии. Граждане, по мнению энергетиков, не являются стороной договора энергоснабжения, так как фактически такой договор между ними не заключается⁴. Аналогичные доводы о законности своих действий при рассмотрении выше-

указанного дела об административном правонарушении заявлялись также и ОАО «НСК».

В то же время, как справедливо отмечается в юридической литературе несмотря на отсутствие прямых (оформленных в установленном порядке) договоров на поставку энергоресурсов между энергоснабжающей организацией и гражданами, последние должны признаваться стороной договоров. Поскольку они приобретают услуги для личных бытовых нужд, получение которых неразрывно связано и полностью зависит от стабильной и бесперебойной поставки предприятиям ЖКХ (оказывающим соответствующие коммунальные услуги населению) энергоресурсов энергоснабжающими организациями, права граждан в таких случаях гарантированы действующим законодательством. С учетом этого энергоснабжающие организации, не обладают в отношении граждан правом отказа от исполнения договора в одностороннем порядке⁵.

При этом, следует отметить, что в основе возникающих в таких случаях в правоприменительной практике споров лежит, в том числе и различное понимание правоотношения, как одного из ключевых понятий юридической науки и практики.

Так, позиция при которой действия энергетиков по отключению от электроснабжения объектов ЖКХ снабжающих коммунальными ресурсами население являются законными основана на нормативном подходе к понятию правоотношения, при котором под правоотношением понимается *общественное отношение основанное и урегулированное нормами действующего законодательства, действие которых поддерживается принудительной силой государства*. При таком подходе к правоотношению во внимание берутся лишь внешние аспекты существующих отношений между субъектами права, которые формируются исключительно под воздействием норм законодательства. Специфика правоотношения при нормативном его понимании исчерпывается принудительными нормами законодательства на основе и во исполнение которых соответствующее правоотношение возникает и существует в реальной действительности. Действительно в таком случае в сложившихся отношениях энергетиков и предприятий ЖКХ трудно «увидеть» граждан конечных потребителей коммунальных услуг вырабатываемых предприятиями ЖКХ на основе получаемых от энергетиков энергоресурсов, ведь в качестве сторон договоров по поставке энергоресурсов заключаемых в установленном действующим законодательством порядке граждане формально не фигурируют.

Между тем, исходя из анализа существующих в настоящее время на рынке энергоресурсов правоотношений построенных по вышеуказанной схеме «сбытовая компания – предприятие ЖКХ – население» следует обоснованно признать наличие в таких правоотношениях не двух предусмотренных законодательством сторон (поставщик – сбытовая организация и покупатель (заказчик) – предприятие ЖКХ), а более сложного состава участников, при котором на одной из сторон таких правоотношений может присутствовать не один, а множество его участников (предприятие ЖКХ и граждане конечные потребители коммунальных услуг), произвольное нарушение прав и интересов которых в рамках существующих правоотношений по поставке энергоресурсов предприятиям ЖКХ в связи с этим также недопустимо

В таком случае выработанный в науке нормативный подход к понятию правоотношения в рассматриваемом случае нуждается в существенном дополнении и уточнении, поскольку он не позволяет на практике в полной мере осуществить углубленное рассмотрение правоотношения, его отдельных элементов, субъектного состава и возникающих в его рамках системных связей между участниками, а также, что особенно важно обеспечивать надлежащую защиту и учет интересов граждан потребителей коммунальных услуг оказавшихся объективно вовлеченными в рассматриваемые правоотношения. В этой связи, по обоснованному мнению Н.В. Варламовой когда, оставаясь в целом на позициях позитивизма, юридическая наука пыталась принять в расчет реальную действительность, она либо упиралась в неразрешимые противоречия, либо приходила к отрицанию правоотношения как особого вида общественных отношений⁶.

При этом, рассмотренный выше нормативный подход к понятию правоотношения не является единственным, поскольку в российской юридической науке присутствуют и другие подходы к его понятию, основанные на иных исходных теоретико методологических установках, отличных от юридического позитивизма.

В связи с чем Р.З. Лившиц справедливо отмечал, что конечно субъективные права и эффективность права (и соответственно правоотношений) можно изучать и с позиций «узконормативного» определения, но не столь глубоко, как требуется, ибо вопросы претворения норм в жизнь выводятся за пределы права как такового⁷.

Учитывая изложенное, в данном случае представляется необходимым привлечь для изучения рассма-

триваемой проблематики научно познавательный потенциал иных теоретических подходов к понятию правоотношения существующих в отечественной юридической науке.

Так, 70–80–е годы XX века в юридической науке отмечены распространением социологического подхода к правоотношениям, когда наряду с углубленным исследованием отдельных их элементов больше внимания стало уделяться изучению системных связей правоотношений с другими правовыми и не правовыми явлениями⁸.

Как отмечается в юридической литературе особо эти положения в указанный период времени были развиты в работах ученых–юристов Л.С. Мамута и В.С. Нерсесянца⁹. По мнению отечественного исследователя Н.В. Варламовой в науке в тот период времени стало вырабатываться историко материалистическое понимание правоотношения *как типа социальной связи, образующейся на базе взаимного признания субъектами свободы и формального равенства всех участников правового общения*¹⁰.

Следует признать, что при подобном подходе к правоотношению ключевым элементом его понятия становятся не нормы законодательства на основе и во исполнение которых в обществе возникают и существуют правоотношения (как при нормативном подходе), а специфический характер взаимоотношений самих участников правоотношения, построенный по принципу их свободы и формального равенства

(соблюдения «баланса интересов» друг друга). Такой подход к правоотношению на практике позволяет надлежащим образом установить полный субъектный состав участников правоотношения, вне зависимости от включения их в конкретные договорные отношения, выявить истинное соотношение их прав и обязанностей.

Так, если рассматривать существующую систему отношений на рынке энергоресурсов сферы ЖКХ «сбытовая компания – предприятие ЖКХ и население» с позиций данного теоретического подхода к правоотношению становятся очевидными его преимущества в сравнении с нормативным подходом, в деле защиты и признания прав и законных интересов граждан – конечных потребителей коммунальных услуг, поскольку при таком подходе граждане потребители коммунальных услуг становятся «полноправными» участниками существующих на рынке энергоресурсов правоотношений, поскольку их права и обязанности в таких случаях находятся в неразрывной связи и взаимодействии с правами и обязанностями не только предприятий ЖКХ оказывающим им за плату соответствующие коммунальные услуги, но также и с правами и обязанностями гарантирующих поставщиков на основании поставляемых энергоресурсов которых предприятия ЖКХ вырабатывают и предоставляют конечным потребителям коммунальные услуги. В связи с чем, единственным критерием правомерности действий участников в таких сложных правоотношениях (на одной из сторон которых находится не один, а множество участников)

¹ См. подробнее.: Учаев А.А. «Вынужденная мера» признана незаконной. Из практики прокурорского надзора в сфере защиты конституционных прав граждан при незаконном прекращении энергоснабжения населения // Законность и правопорядок: Сборник научно–практических статей. Вып. 4 (7). Н. Новгород: Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского, 2013. С. 8–11.

² Сивков В.В. Организация надзора за исполнением законодательства об энергоснабжении: Из опыта работы городских и районных прокуроров в современных условиях. / Под ред. заместителя Генерального прокурора РФ, государственного советника юстиции 1 класса С.И. Герасимова. ФГУП ИПК «Ульяновский Дом печати», 2003. С. 198.

³ Сивков В.В. Организация надзора за исполнением законодательства об энергоснабжении: Из опыта работы городских и районных прокуроров в современных условиях / Под ред. заместителя Генерального прокурора РФ, государственного советника юстиции 1 класса С.И. Герасимова. ФГУП ИПК «Ульяновский Дом печати», 2003. С. 198–199.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Варламова Н.В. Правоотношения: философский и юридический подходы // Правоведение. 1991. N 4.

⁷ Лившиц Р.З. О понимании советского права // Советское государство и право. 1979. N 8. С. 59.

⁸ Варламова Н.В. Правоотношения: философский и юридический подходы // Правоведение. 1991. N 4.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Варламова Н.В. Правоотношения: философский и юридический подходы // Правоведение. 1991. N 4.

выступает соблюдение ими установленных пределов свободы усмотрения всех участников правоотношений при осуществлении ими своих прав и обязанностей, в связи с чем, любое превышение указанных пределов (нарушение формального равенства участников) в рамках указанных правоотношений является недопустимым, ввиду изначальной противоправности таких действий. Изложенное является следствием того, что сущность правоотношения заключается в свободном, взаимном и соизмеримом обмене между формально равными субъектами¹¹, в связи с чем, нарушение порядка, объемов и установленных пределов такого обмена и есть правонарушение влекущее наступление ответственности.

Таким образом, исходя из указанной теоретической позиции нарушение предприятиями ЖКХ прав бытовых компаний (например, фактом неоплаты ра-

нее поставленных энергоресурсов) не должно влечь за собой принятие бытовыми компаниями (из числа гарантирующих поставщиков) таких ответных мер по отношению к предприятиям ЖКХ которые бы приводили к ограничению прав не только самих предприятий ЖКХ, но и нарушали бы права граждан – добросовестных потребителей коммунальных услуг, например фактом приостановления бесперебойного предоставления им теплоснабжения вследствие прекращения работы котельных отключенных за долги от необходимых для их работы энергоресурсов (газоснабжения, электроснабжения). В противном же случае подобные действия следует рассматривать (квалифицировать) как злоупотребление и недобросовестное поведение на рынке энергоресурсов, влекущее наступление соответствующей ответственности, в том числе и административной. ■