В. М. Юхней

Реестр субъектов естественных монополий: понятие, правовая природа

Юхней Виктор Михайлович — аспирант Российской академии правосудия (e-mail: rumata_estorsky@pochta.ru).

Аннотация: В статье рассматривается системы регистрации в сфере правового регулирования естественных монополий. Дан анализ понятия Реестра субъектов естественных монополий и раскрыто его содержание.

Ключевые слова: естественные монополии, реестр субъектов естественных монополий.

Отсутствие в сфере естественных монополий действенных конкурентных механизмов ставит перед государством задачу по созданию особой системы регулирования их деятельности, в рамках которой происходит значительное ограничение свободы предпринимательской деятельности естественных монополистов через установление определенных требований к их поведению. Одним из таких требований является регистрация участников естественно-монопольных рынков в специальном реестре.

Законодательной основой создания данной регистрационной системы выступает статья 10 Федерального закона «О естественных монополиях» от 17.08.1995 № 147–ФЗ, где говорится о функциональном назначении органов управления естественных монополий[1]. В качестве одной из основных их функций указывается формирование и ведение реестра субъектов естественных монополий. В данной норме законодатель сформулировал роль

[1] Собрание законодательства РФ. — 21.08.1995. — № 34. — Ст. 3426.

и место регистрации предприятий-монополистов в системе государственного регулирования и контроля за их деятельностью. Создание указанного реестра представляет собой первый и главный шаг в реализации такого регулирования, поскольку с его помощью формируется круг предприятий, в отношении которых в будущем будут применяться специальные методы правового регулирования, предусмотренных статьями 8 и 9 того же Закона.

Следующим уровнем нормативно-правового регулирования регистрации предприятий-монополистов служат подзаконные акты. К ним относится Постановление Правительства РФ от 10.12.2008 N 950 «Об участии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов в осуществлении государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий»[1]. В данном нормативном акте сформулировано основное направление государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий — установление цен (тарифов) и (или) их предельных уровней на услуги субъектов естественных монополий и контроля за применением указанных цен (тарифов). Тарифное регулирование относится к компетенции Федеральной службы по тарифам (ФСТ России), в ведении которой и находится осуществление функции по формированию и ведению Реестра субъектов естественных монополий (далее — Реестр).

Собственно процедура регистрации предприятий-монополистов регламентируется Административным регламентом исполнения ФСТ России государственной функции по формированию и ведению Реестра субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляют государственное регулирование и контроль, утвержденным приказом Федеральной службы по тарифам от 30.08.2010 № 417–э[2].

В соответствии с п. 39 Регламента Реестр представляет собой единую информационную базу данных, содержащую в бумажной и электронной формах информацию о хозяйствующих субъектах, занятых производством (реализацией) товаров (услуг) в условиях естественной монополии в топливно-энергетическом комплексе, на транспорте, связи.

Согласно п. 1 Регламента деятельность по формированию и ведению Реестра определяется как государственная функция (чего не было раньше), что дает основание квалифицировать его как государственный официальный реестр. Будучи одной из форм государственной регистрации, он относятся к институту публичной власти и служат интересам обеспечения публичных интересов и охраны законности на экономическом поле, регулируемый нормами административного и гражданского права. А поэтому ему присуще такие общие признаки института государственной регистрации как обяза-

[1] Собрание законодательства РФ. — 15.12.2008. — № 50. Ст. 5971.

[2] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 51, 20.12.2010.

тельность осуществления регистрации и обладание юридико — информационной ценностью[1].

Любая государственная регистрация носит конститутивный характер, поскольку факт внесения в реестр имеет правоустанавливающее значение[2]. Соответственно правоустанавливающее значение рассматриваемого вида регистрации заключается в придании хозяйствующему субъекту статуса естественного монополиста. Представленная оценка данного вида регистрации находит свое подтверждение в судебно-арбитражной практике[3].

Отличительной особенностью гражданско-правового статуса естественного монополиста является его двойная государственная регистрация. В качестве первой, базовой выступает регистрация хозяйствующего субъекта в Едином государственном реестре юридических лиц. Определение данного вида регистрации в качестве базовой объясняется тем, что она в равной степени присуща всему классу юридических лиц. Регистрация предприятия в Реестре субъектов естественных монополистов представляет собой следующую, завершающую стадию оформления его в качестве монополиста. Эта регистрация относится к числу специализированных видов регистрации, поскольку предусмотрена естественно-монопольным законодательством и (в отличие от реестра юридических лиц) предназначена для учета особой категории участников хозяйственного оборота. Отметим, что такой порядок регистрации достаточно распространен в российском правопорядке. В частности, он распространяется на кредитные организации, торгово-промышленные палаты, саморегулируемые организации и полные товарищества.

Целевое назначение Реестра естественных монополистов состоит в регистрации хозяйствующих субъектов, которые по виду своей деятельности и удельному весу на товарном рынке, подпадают под определение естественный монополист. Это определение нуждается в уточнении, касающиеся понимания особенности функционального назначения Реестра. Дело в том, что в результате включения в него не происходит изменения экономического статуса хозяйствующего субъекта. Как было предприятие монополистом до момента его включения в Реестр, таким оно и остается в течение все-

---

[1] *Тихомиров Ю. А.* Государственная регистрация статусов юридических и физических лиц, их юридических действий и актов // Право и экономика. — 2000. — № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

[2] *Бахрах Д. Н.* Административное право России. — М. , 2000. — С. 338; *Женетль С. З.* Некоторые теоретические вопросы административной процедуры регистрации юридических лиц // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2008. — № 12; *Тихомиров Ю. А.* Указ. соч.

[3] Так, напр., в Постановлении от 13 июня 2002 г. N КА-А40/3439–02 Федеральным арбитражным судом Московского округа сделан вывод о том, что в каждом конкретном случае обязательным условием включения организации в Реестр субъектов естественных монополий является установление статуса субъекта естественной монополии, а именно квалификация рынка, на котором действует организация, как находящегося в состоянии естественной монополии, что возможно только на основании анализа конкретных экономических и технических показателей // СПС «КонсультантПлюс».

го срока нахождения в нем, а равно и после исключения из него. Поэтому предприятия, которые хотя и подпадают под легальные критерии субъекта естественной монополии, тем не менее юридически таковыми не являются. Монополистами они признаются только после их регистрации в таком качестве[1]. Таким образом, если хозяйствующий субъект не пройдет вторую регистрацию, то соответственно он не может рассматриваться в качестве естественного монополиста.

В результате регистрации хозяйствующего субъекта в качестве монополиста происходит сокращение его правомочий как участника предпринимательского оборота. Так, например, согласно норме статьи 8 Закона о естественных монополиях лица, включенные в Реестр, не вправе отказываться от заключения договора с отдельными потребителями, должны предоставлять доступ на товарные рынки и (или) производить (реализовывать) товары и услуги согласно требованиям антимонопольного законодательства. Как справедливо отмечает В. К. Андреев, после того, как предприятие будет включено в Реестр, оно приобретает статус естественного монополиста, что влечет за собой существенное ограничение его правоспособности (оно лишается права свободно устанавливать цены на свои товары, работы, услуги, а также права отказывать кому-либо в их приобретении).

Таким образом, нахождение хозяйствующего субъекта в Реестре естественных монополистов сопряжено с ограничением его правоспособности, а поэтому он может совершать гражданско-правовые сделки и иные юридически значимые действия только в рамках этой правоспособности. Правда, хозяйствующий субъект будет признаваться монополистом только в отношении тех видов деятельности, которые названы в Реестре (п. 39 Регламента). Следовательно, он вправе будет осуществлять иные виды естественно-монопольной деятельности, где на него не будут распространяться ограничения, связанные с его монопольным статусом.

Отмеченная взаимосвязь между фактом регистрации хозяйствующего субъекта в качестве монополиста и изменением его гражданско-правового статуса наглядно раскрывает главную особенность системы правового регулирования деятельности естественных монополистов — это тесное взаимодействие публично- и частно-правовых норм.

Регистрационная система в области правового регулирования монополистической деятельности характеризуется сложной структурой. Помимо Реестра субъектов естественных монополий, в нее входят Перечень субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах и аэропортах[2],

---

[1] *Даурова Т. Г.* Правовое регулирование деятельности субъектов естественных монополий // Законодательство и экономика. — 2006. — № 12 // СПС «КонсультантПлюс».

[2] Перечни субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах и аэропортах утверждены Приказом ФСТ РФ от 07.08.2009 N 182-т/3 // Российская газ. — 2009, 4 сент.

реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35 процентов[1] и реестр операторов связи, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования. Если формирование Реестра субъектов естественных монополий (включая и Перечень субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах и аэропортах) возложено на Федеральную службу по тарифам, то регистрация хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35 процентов, находится в компетенции Федеральной антимонопольной службы (ФАС России). Тогда как ведение Реестр операторов связи, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования, находится в компетенции Федеральной службы по надзору в сфере связи[2]. Все вышеперечисленные регистрационные системы содержательно решают одну задачу — это учет предприятий-монополистов в различных отраслях экономики с целью осуществления в дальнейшем в отношении их государственного регулирования и контроля в рамках естественно-монопольного или конкурентного законодательств.

Наличие нескольких реестров обусловлено присутствием в сфере правового регулирования деятельности естественных монополий двух федеральных органов — это Федеральная антимонопольная служба и Федеральная служба по тарифам. В рамках исполнения возложенных на них задач, они формируют и ведут свои реестры естественных монополистов.

Отличие между Реестром субъектов естественных монополий и реестром хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35 процентов, состоит в разнице их функционального назначения (целей создания) и в различных правовых последствиях, которые возникают в результате включения в них предприятий-монополистов.

В литературе справедливо отмечалось, что множественность регистрационных систем неизбежно порождает противоречия между ними в практике применения естественно-монопольного и конкурентного законодательств. В такой ситуации трудно ожидать единого подхода правоприменителей при определении порядка ведения сравниваемых реестров и оснований для включения в них соответствующих хозяйствующих субъектов[3]. Так, операто-

---

[1] Собрание законодательства РФ. — 24.12.2007. — № 52. — Ст.6480.

[2] Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по ведению Реестра операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования. Утв. Приказом Мининформсвязи РФ от 15.12.2006 № 167 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — № 7 — 12.02.2007.

[3] *Мозолев В.* Сомнительная эффективность правового института естественных монополий в сфере электросвязи. — Связьинвест. 2006. № 2 // СПС «Консультант»; *Боченков Ю. М.* Понятие «доминирующее положение» и его соотношение с другими категориями российского законодательства. Законы России: опыт, анализ, практика. — 2007. — № 6 // СПС «Консультант».

ры связи, занимающие существенное положение в сети связи общего пользования включены и в реестр субъектов естественной монополии в области связи. Это означает, что субъекты, попавшие в эти реестры, подлежат регулированию со стороны различных ведомств (ФСТ России и Роскомнадзор). Вряд ли такое положение можно признать удовлетворительным с точки зрения эффективности действующего законодательства и практики его применения.

Представляется, что одним из главных способов преодоления недостатков существующей множественности регистрационных систем может стать сосредоточение функции по формированию и ведению перечней (реестров) естественных монополистов в «одних руках», в рамках одного ведомства. По нашему мнению, таким органом может стать ФСТ России, поскольку реестр, находящийся в его ведении, является специализированным на регистрации естественных монополистов и служит решению исключительно задач естественно-монопольного законодательства.

В литературе была высказана иная точка зрения о путях реформирования данных регистрационных систем. Т. Г. Даурова предлагала передать полномочия по формированию Реестра федеральному антимонопольному органу, поскольку на субъекты естественных монополий распространяются запреты, установленные антимонопольным законодательством[1]. По нашему мнению, слабость предложенного варианта реформирования регистрационных систем заключается в игнорировании различий целевого назначения конкурентного и естественно-монопольного законодательств и, как следствие этого, наличия разных задач у сопоставляемых реестров. В отличие от конкурентного законодательства, устанавливающего принципы свободы предпринимательства и защиты конкуренции, естественно-монопольное законодательство применяется в сферах экономики, где не работает механизм рыночной конъюнктуры. Поэтому Закон о естественных монополиях занимает центральное место в системе законодательства о естественных монополиях. Это дает основание утверждать о приоритетном характере Реестра субъектов естественных монополий перед иными другими перечнями монополистов в рамках применения специального (по отношению к антимонопольному) естественно-монопольного законодательства.

Дальнейшее исследование процедуры регистрации естественных монополистов ставит задачу изучения правовой природы самого Реестра и характера его взаимодействия с приказом о включении в него.

Согласно п. 5 Регламента регистрация юридического лица в качестве монополиста осуществляется на основании приказа ФСТ России о включении хозяйствующего субъекта в Реестр. Квалификация правовой природы приказа и оценка последствий его принятия не вызывает особых вопросов (теоретического или практического плана). По своей природе он представляет собой

[1] *Даурова Т. Г.* Указ. соч.

акт применения права, официальное решение компетентного органа по конкретному юридическому делу, выраженное в определенной форме и направленное на индивидуальное регулирование естественно-монопольных правоотношений. Этот административный акт является юридическим фактом, с которым связано изменение гражданских прав и обязанностей участников в данной области правоотношений. После включения предприятия в Реестр на него распространяется правовой режим регулирования субъектов естественных монополий.

Гораздо больший познавательный и практический интерес вызывает изучение вопроса о природе и порядке применения самого Реестра, а именно: имеет ли он самостоятельное регулятивное значение или представляет собой исключительно информационную ценность как база данных, выступая как способ оформления вышеуказанного административного акта. Другой вопрос связан с правильным определением круга органов уполномоченных устанавливать факт принадлежности того или иного предприятия к классу монополистов: является ли это правомочие исключительной прерогативой ФСТ России или нет, а потому другие административные и/или судебные органы вправе осуществлять такую квалификацию.

По нашему мнению, правовой результат принятого решения о включении в Реестр не ограничивается фактом занесения (учета) предприятия — монополиста. Данное положение является ключевым, ибо оно в значительной мере предопределяет содержание ответов на поставленные вопросы. Ведь из него следует, что одного решения уполномоченного органа недостаточно для применения мер государственного регулирования в отношении конкретного предприятия-монополиста. Необходимо еще само нахождение хозяйствующего субъекта в Реестре. Только после того, как будет сделана запись о нем, субъект подпадает под действие норм Закона о естественных монополях. Административный акт о включении в Реестр и нахождение в нем, несмотря на наличие между ними тесной причинно-следственной взаимосвязи, это разные правовые явления. Дело в том, что именно с фактом нахождения хозяйствующего субъекта в Реестре (а не с решением) законодатель связывает применение к нему особого порядка регулирования его хозяйственной деятельности[1]. Сказанное о правовых последствиях нахождения предприятия в Реестре дает основание утверждать о его вполне самостоятельном правовом значении в рамках процедуры введения специальных мер нормативной регламентации. В конечном счете, если бы Реестр имел сугубо информационное, юридически необязывающее значение, то не воз-

[1] Напр., постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 16.11.2009 № 09АП–20189/2009–АК по делу № А40–32725/0994–133. При рассмотрении жалобы ОАО «Владивостокский морской торговый порт» апелляция пришла к выводу о том, что нахождение в Реестре влечет существенное ограничение его деятельности по сравнению с конкурентами, не включенными в Реестр // СПС «КонсультантПлюс».

никало бы споров по поводу того, является или нет нахождение в нем квалифицирующим признаком естественного монополизма. А сами предприятия не настаивали бы в судебном порядке о своем исключении из Реестра. Для данной категории дел предметом обжалования выступает не сам приказ, но отказ (действие) ФСТ России в удовлетворении заявления предприятия об исключении из Реестра. А это действие уполномоченного органа юридически связано именно с нахождением заявителя в таком документе как Реестре, где по поводу него учинена запись и присвоен регистрационный номер.

Представленная нами оценка юридического значения Реестра и его роли в правовом регулировании естественно-монопольных отношений относится к числу дискуссионных. Некоторые исследователи отказываются рассматривать его в качестве квалифицирующего признака для отнесения предприятия к числу субъектов естественной монополии, поскольку, как считают они, данные Реестра лишены обязательности[1]. Поэтому вопрос о статусе субъекта естественной монополии должен рассматриваться судами независимо от того, внесен он или не внесен в реестр монополистов[2].

Думается, что существуют, по крайней мере, два довода, свидетельствующие о слабости представленной оценки природы Реестра. Во-первых, допущение иных, помимо ФСТ России, органов (и, прежде всего, судебных) к процедуре установления предприятия в качестве монополиста напрямую противоречит законодательству о естественных монополиях. Как отмечалось выше, ведение Реестра и правомочие по применению к его участникам правил о тарифном регулировании отнесено законодателем к исключительной компетенции ФСТ России. Кроме того, сосредоточение процедуры установления принадлежности того или иного предприятия к классу монополистов и формирование перечня такого рода участников предпринимательского оборота в одном органе призвано снять с судебных и административных органов бремя решения этой задачи. Если следовать логике утверждения о необязательности Реестра, то решение этого вопроса будет распылено между разными органами, а это неизбежно будет порождать противоречия между ними в оценке характера хозяйственной деятельности того или иного предприятия.

Приходится признать справедливость слов Т. Г. Дауровой о недооцененности значения Реестра субъектов естественных монополий не только теори-

---

[1] *Ткачев В. Н.* Несостоятельность (банкротство) особых категорий субъектов конкурсного права: теоретические и практические проблемы правового регулирования // Волтерс Клувер, 2007 // СПС КонсультантПлюс. — 2007; *Кодолова А. В.* Особенности гражданско-правового статуса юридических лиц, эксплуатирующих экологически особо опасные объекты // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. — 2009.

[2] *Ткачев В. Н.* Указ. соч.

ей и практикой, но и законодателем[1]. Средством преодоления такой оценки Реестра могло бы стать законодательное решение о придании ему юридически обязательного значения. Признание Реестра в качестве важного инструмента (средства) правового воздействия на участников естественно-монопольных отношений требует сосредоточения процедуры его формирования и ведения «в руках» одного органа — ФСТ России.

© Юхней В. М., 2011

[1] *Даурова Т. Г.* Указ. соч.