Особенности возбуждения дел об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики

Е. В. Ваймер

*Алтайский государственный технический университет имени И. И. Ползунова
Барнаул, Россия*

Аннотация

Исследуются особенности стадии возбуждения дела об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики, такие как: типичные поводы для возбуждения дела, различные органы административной юрисдикции, принимающие решение о возбуждении дела об административных правонарушениях.

В работе анализируются предварительные полномочия государственных и муниципальных органов по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий в сфере электроэнергетики, энергетической безопасности и энергоэффективности.

Автор статьи указывает на то, что особенности возбуждения дел об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики обусловлены сложной системой взаимоотношений субъектов электроэнергетики, возникающих в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления, сбыта и потребления электрической энергии, а также значимостью данной отрасли экономики в общественной и государственной жизни.

Специфические особенности возбуждения дел об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики анализируются на основании материалов административной практики.

Ключевые слова

электроэнергетика, административные правонарушения, возбуждение административного производства

Для цитирования

Ваймер Е. В. Особенности возбуждения дел об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 48–53. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-48-53

Features of the Initiation of Cases of Administrative Offenses in the Field of Electricity

E. V. Vaimer

*Altai State Technical University named after I. I. Polzunov
Barnaul, Russian Federation*

Abstract

The article examines the features of the stage of initiating a case of administrative offenses in the electric power industry, such as: typical reasons for initiating a case, various administrative jurisdictions that decide to initiate a case of administrative offenses.

The paper analyzes the preliminary powers of state and municipal bodies to carry out control and supervision measures in the field of electric power, energy security and energy efficiency.

The author of the article points out that the peculiarities of initiating cases of administrative offenses in the electric power industry are caused by a complex system of relations between electric power entities arising in the process of production, transmission of electric energy, operational dispatch control, sales and consumption of electric energy, as well as the importance of this sector of the economy in public and state life.

The specific features of initiating cases of administrative offenses in the electric power industry are analyzed on the basis of administrative practice materials.

Keywords

electricity, administrative offenses, the initiation of administrative proceedings

For citation

Vaimer E. V. Features of the Initiation of Cases of Administrative Offenses In the Field of Electricity. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 48–xx. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-48-

Значение электроэнергетики в обществе и государстве трудно переоценить – это основа всей современной жизни. Безопасное и бесперебойное обеспечение электроэнергией напрямую влияет на экономические показатели, уровень национальной безопасности и отражает качество жизни населения.

С правовой точки зрения электроэнергетика представляет собой комплекс отношений, возникающих между субъектами в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления, сбыта и потребления электрической энергии. В этой связи и правовая охрана в сфере электроэнергетики должна являться институциональной основой организации и функционирования всей системы взаимоотношений между производителями, поставщиками и потребителями электрической энергии.

За нарушение правовых норм в сфере электроэнергетики, виновные лица привлекаются к уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности. Наиболее масштабно совершаются административные правонарушения, как менее общественно опасные, но имеющие административно-правовые последствия.

Значительная часть административно наказуемых деяний в сфере электроэнергетики объединена в главу 9 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹ (ст. 9.7 «Повреждение электрических сетей», ст. 9.8 «Нарушение правил охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт», ст. 9.16 «Нарушение законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности», ст. 9.17 «Нарушение нормативов запасов топлива, порядка создания и использования тепловыми электростанциями и котельными запасов топлива», ст. 9.18 «Нарушение порядка вывода объектов электроэнергетики в ремонт», ст. 9.21 «Нарушение правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа, порядка подключения (технологического присоединения), ст. 9.22 «Нарушение порядка полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии»).

Наряду с указанными статьями в КоАП РФ предусмотрена возможность привлечения правонарушителей к административной ответственности за совершение противоправных деяний в сфере электроэнергетики, составы которых содержатся в других главах, например статья 7.19 (Самовольное подключение к электрическим сетям).

Следует сказать, что административные правонарушения в сфере электроэнергетики отличаются по субъектам, их совершающим, по специфическим мерам, применяемым к виновным лицам, а также по порядку привлечения к ответственности. К примеру, правонарушения в сфере электроэнергетики возбуждаются множественностью субъектов административной юрисдикции, во многих случаях ими же и рассматриваются. Вместе с тем в некоторых случаях рассмотрение и пересмотр осуществляется по правилам Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

В данной статье мы исследуем стадию возбуждения производства по делу об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики.

Как известно, возбуждение дела является первой стадией производства по делу об административном правонарушении. Она начинается с получения (обнаружения) сведений о событии правонарушения. Финалом же стадии является принятие решения о возбуждении дела

¹ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2019. № 6. Ст. 465.

и его дальнейшем движении либо об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении или о прекращении производства по делу.

Совершенно верно указывает О. Н. Щербаков, что данная стадия – это некий правовой фильтр, определяющий наличие либо отсутствие в том или ином действии (бездействии) состава административного правонарушения [1. С. 338].

Возбуждение дела как стадия производства юридически оформляется протоколом об административных правонарушениях. С момента составления протокола по делу об административном правонарушении или вынесения постановления прокурором о возбуждении дела об административном правонарушении, или вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования дело считается возбужденным. Также дело считается возбужденным с момента составления протокола о применении мер обеспечения производства, установленных главой 27 КоАП РФ.

Анализ административной практики привлечения к ответственности за совершение административных правонарушений в сфере электроэнергетики показал, что, как правило, не применяются меры обеспечения производства и не проводится административное расследование, хотя законодательно такая возможность предоставлена.

Согласно Приказу Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзора) от 12 декабря 2011 г. № 697 (ред. от 09.10.2017) должностные лица органов Ростехнадзора уполномочены проводить проверки, привлекать к административной ответственности виновных лиц, а также принимать меры по контролю за устранением выявленных нарушений и их предупреждению².

Дела об административных правонарушениях возбуждаются при наличии поводов, установленных статьей 28.1 КоАП РФ. Данная статья содержит закрытый перечень поводов для возбуждения дела об административных правонарушениях. При этом возбуждение дел об административных правонарушениях в области электроэнергетики имеет специфические поводы.

Как правило, поводами для возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.19, 9.7, 9.8 КоАП РФ являются сообщения и заявления юридических лиц, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. Такими юридическими лицами достаточно часто являются энергосбытовые организации, осуществляющие контроль на порученной территории.

Так, в Приволжское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору поступило обращение филиала ПАО «МРСК Волги» – «Чувашэнерго», в котором указывалось, что в рамках проведения осмотра трасс воздушной линии представителями филиала был выявлен факт начала строительства жилого дома и хозяйственных построек в охранной зоне и под проводами ВЛ-10 кВ 3105 «Янашкасы» от РП-10 кВ «Ильбеши» в пролете опор № 324–326. По данному факту административным органом была проведена проверка и возбуждено производство по статье 9.8 КоАП РФ.

Или, Приволжским управлением Ростехнадзора возбуждено административное производство по части 2 статьи 9.7 на основании материалов, полученных от ОАО «Сетевая компания» в лице филиала Казанские электрические сети. Как следует из материалов, во время проведения земляных работ (24.09.2015) при установке телефонного колодца на тротуаре по адресу: г. Казань, ул. Б. Красная, 48, проводимые ПАО «Ростелеком» была повреждена кабельная линия электропередач КЛ-6 кВ ТП.182-ТП.269. Должностными лицами Казаньэлектросеть был составлен акт о механическом повреждении кабельной линии и направлен в территориальный орган Ростехнадзора.

Следует отметить, что имеются случаи, когда физические лица направляют в адрес территориального органа Ростехнадзора информацию о совершаемом правонарушении. Примером может служить дело, возбужденное по результатам внеплановой проверки, которая проводи-

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 22.

лась на основании обращения гражданина Мамедова А. Т., направленное с применением электронной почты (т. 1 л. д. 45) специалистами административного органа в период с 11.01.2018 по 19.01.2018 в форме осмотра ЛЭП-110кВ в городе Братске по улице Курчатова от улицы Комсомольская до улицы Рябикова со ссылкой на Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³.

Кроме того, в целях выявления административных правонарушений, специалистами Ростехнадзора осуществляется мониторинг средств массовой информации. Сведения в СМИ, содержащие данные, указывающие на наличие события правонарушения, также являются поводом для возбуждения административного дела. Так, должностным лицом Волжско-Окского управления Ростехнадзора при просмотре новостного сайта «Выкса.рф» была обнаружена информация о повреждении обществом с ограниченной ответственностью «Авто-ДорСервис» силовой кабельной линии муниципального унитарного предприятия «Выкса-энерго» в районе перекрестка улиц Красные Зори и Ульянова г. Выкса Нижегородской области, в связи с чем возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 9.8 КоАП РФ.

Достаточно часто поводом для возбуждения административных дел в сфере электроэнергетики является непосредственное обнаружение должностным лицом, уполномоченным составлять протокол по делу об административном правонарушении факта совершения противоправного деяния. Обнаруживается факт совершения правонарушения в ходе проведения плановых и внеплановых проверок соблюдения законодательства органами Ростехнадзора.

Следует указать, что плановые проверки проводятся органами Ростехнадзора по согласованию с органами прокуратуры. Вместе с тем, и органы прокуратуры Российской Федерации самостоятельно проводят проверки соблюдения законодательства в области энергетики, энергетической безопасности и энергоэффективности.

В соответствии со статьей 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении. Так, при проведении проверки прокурором установлено, что в действиях директора ООО «Глобалжилсервис» Ш. содержатся признаки правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 9.16 КоАП РФ, которое совершено путем бездействия, выразившегося в несоблюдении требований о разработке и доведении до сведения собственников помещений в многоквартирных домах предложений о мероприятиях по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в многоквартирных домах. По данному факту заместителем прокурора г. Салехарда в отношении генерального директора ООО «Глобалжилсервис» Ш. 23 марта 2016 года вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении.

Это согласуется с положением пункта 2 статьи 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁴, где указано, что прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц к ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.19 и 9.7, могут быть возбуждены также и органами внутренних дел. К примеру, по информации, полученной ОП «Энергосбыт», ПАО «Сахалинэнерго» 02 февраля 2017 года в 14 часов 00 минут контролерами выявлен факт самовольного (безучетного) использования Н. электрической энергии минуя прибор учета. По факту выявленного безучетного и бездоговорного потребления электрической энергии представителем ОП «Энергосбыт» ПАО «Сахалинэнерго» К. Е. А. и Ф. Н. А. составлен акт о неучтенном потреблении электрической энергии. В связи с выявленными нарушениями потребления электроэнергии в отношении Н. 28 февраля 2017 года

³ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2017. № 49. Ст. 7327.

⁴ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2018. № 32 (часть I). Ст. 5100.

участковым уполномоченным полиции ОУУП ОМВД России по Корсаковскому городскому округу составлен протокол об административном правонарушении 65 АП 18527, предусмотренном статьей 7.19 КоАП РФ.

С учетом того, что поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях, как правило, выступают соответствующие материалы, сообщения и заявления, первый этап первой стадии производства по делу представляет собой рассмотрение указанных материалов. На следующем этапе принимаются решения либо возбуждать производство по делу об административном правонарушении, либо выносить определение об отказе в возбуждении дела (ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ).

Удивительно то, что Кодекс РФ об административных правонарушениях в статье 28.3 не учитывает действующую структуру федеральных органов исполнительной власти. Согласно пункту 38 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ должностными лицами органов уполномоченных составлять протокол об административных правонарушениях по статье 7.19 являются органы, осуществляющие федеральный государственный энергетический надзор, коими являются органы Ростехнадзора. В свою очередь, пункт 39 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ называет органы Ростехнадзора никак иначе как органами, осуществляющими федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, именно они уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9.7, 9.8 КоАП РФ.

Вместе с тем, согласно Приказу Ростехнадзора от 27 октября 2017 г. № 454 «Об утверждении перечня должностных лиц Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»⁵, указанные должностные лица полномочны составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9.7, 9.8, частями 7, 8 статьи 9.16, частью 10 статьи 9.16 (в части административных правонарушений, совершаемых организациями с участием государства или муниципальных образований), а также статьями 9.17, 9.18, частями 1–6 статьи 9.22 КоАП РФ.

Федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы уполномочены как возбуждать, так и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 6, 12 статьи 9.16, и статьей 9.21 КоАП РФ.

Как следует из судебных актов, 14.09.2015 Управлением Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области в отношении ООО «Энергопромсбыт» возбуждено дело № 06-05/41 об административном правонарушении по части 2 статьи 9.21 КоАП РФ по факту несоблюдения срока направления Горбуновой О.В. проекта договора на технологическое присоединение энергопотребляющих устройств потребителя к электрическим сетям сетевой организации и приложения к нему (технических условий), установленного пунктом 15 Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям⁶.

Федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы, осуществляющие федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор), возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 9.16 КоАП РФ.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный жилищный надзор, возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 4, 5, 12 статьи 9.16 КоАП РФ. Такие надзорные органы вправе проводить плановые и внеплановые проверки соблюдения законодательства в сфере энергоэффективности.

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 06.03.2019).

⁶ URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/ipQPhZF776на0xK/lkjhdjfsdt/> (дата обращения 06.03.2019).

В соответствии с частью 3 статьи 1.3.1 КоАП РФ в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами РФ, а также при осуществлении муниципального контроля.

Так, в соответствии с Законом Брянской области 1 августа 2014 г. № 53-З «Об административных правонарушениях на территории Брянской области», при осуществлении муниципального жилищного контроля протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частями 4, 5 статьи 9.16 КоАП РФ, вправе составлять должностные лица органов местного самоуправления, перечень которых определяется муниципальным правовым актом⁷.

Как указывалось ранее, стадия возбуждения дела об административном правонарушении оформляется протоколом по делу об административном правонарушении. На содержание протокола указывает часть 2 статьи 28.2 КоАП РФ. В дополнение следует использовать Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁸. Затем в течение трех суток с момента составления протокола (постановление прокурора) все материалы направляются судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении. Однако это уже следующая стадия административного производства.

Следует резюмировать, что возбуждение дела по делам об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики как стадия производства отличается множественностью поводов для возбуждения дела, множественностью субъектов уполномоченных принимать решение о возбуждении административного производства, а также разнообразием контрольно-надзорных мероприятий в сфере электроэнергетики, энергетической безопасности и энергоэффективности, что обусловлено значимостью отрасли в системе жизнеобеспечения государства и особенностью взаимоотношений субъектов.

Список литературы

1. **Щербakov О. Н.** Отдельные вопросы стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 338–342.

References

1. **Shcherbakov O. N.** Some issues of the stage of initiating proceedings on an administrative offense. *Administrative and Municipal Law*, 2016, no. 4, p. 338–342. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
24.05.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Ваймер Евгения Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, Алтайский государственный технический университет им. И. И. Ползунова (пр. Ленина, 46, Барнаул, 656038, Россия)

Evgenia V. Vaimer, PhD in Law, Associate Professor, Altai State Technical University named after I. I. Polzunov (46 Lenin Ave., Barnaul, 656038, Russian Federation)
vaimer-evgeniya79@yandex.ru
ORCID 0000-0002-9109-6567

⁷ Официальная Брянщина. 2014. № 22.

⁸ РГ. 2005. 19 апр.