

шей среды и имущества добывающих компаний. Учитывая вышеизложенное, представляется возможным предложить внести изменения в нормативную базу либо принять

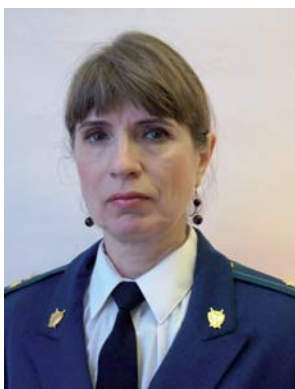
соответствующий акт подзаконного уровня, устанавливающий повышенные требования, а главное, учитывающий специфику добычи энергетических ресурсов в Арктике. ■

Библиография

1. Актуальные проблемы энергетического права : учебник / под ред. доктора юридических наук В.В. Романовой. М. : Юрист, 2015. С. 187 ; Устинов А.А. Реализация новой концепции государственного регулирования вопросов промышленной безопасности в нефтяной отрасли / А.А. Устинов // Правовой энергетический форум. 2014. № 3. С. 8–15 ; Устинов А.А. Классификация опасных производственных объектов и требования промышленной безопасности / А.А. Устинов // Правовой энергетический форум. 2015. № 4. С. 4–11 ; Аверин М.С. Понятие промышленной безопасности опасных производственных объектов в Российской Федерации / М.С. Аверин // Законы России: опыт, анализ практика. 2013. № 5. С. 101–105 ; Селиванов Д.В. Обеспечение промышленной безопасности нефтяных холдингов / Д.В. Селиванов // Вестник Академии экономической безопасности : сборник научных трудов. М. : Издательство Академии экономической безопасности МВД России, 2005. Вып. 1 (4) С. 83–86.
2. Устинов А.А. Реализация новой концепции государственного регулирования вопросов промышленной безопасности в нефтяной отрасли / А.А. Устинов // Правовой энергетический форум. 2014. № 3. С. 14.
3. URL: <http://www.gosnadzor.ru/industrial/oil/tasks/>
4. Политика ОАО «Газпром» в области охраны труда и промышленной безопасности : утв. приказом ОАО «Газпром» от 29 июля 2009 года № 235. URL: <http://urengoy-podzemremont.gazprom.ru/d/textpage/57/87/politika-oao-gazprom-v-oblasti-okhrany-truda-i-promyshlennoj-bez.pdf>
5. Утвержден приказом ОАО «Газпром» от 28 июля 2014 года № 358. URL: <http://urengoy-podzemremont.gazprom.ru/d/textpage/57/87/sto-gazprom-18000.1-001-2014.pdf>
6. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 6 августа 2014 года по делу № А12-10661/2014 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/5cd4ae11-07eb-4d7e-9b96-bf1c5778fc75/A12-10661-2014_20140806_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf ; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО ПРАВОПОРЯДКА НА ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ РЫНКЕ

DOI 10.18572/2312-4350-2018-1-37-43



Ашиткова Татьяна Васильевна,
ведущий научный сотрудник
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
старший советник юстиции,
кандидат юридических наук
■ twinn86@mail.ru

Аннотация: Полномочиями по осуществлению контроля (надзора) в сфере электроэнергетики наделены различные государственные органы. Определенные полномочия по осуществлению надзора за соблюдением законодательства на электроэнергетическом рынке выполняют органы прокуратуры. Необходимость неукоснительного исполнения норм, регулирующих отношения на электроэнергетическом рынке ставит определенные задачи перед органами прокуратуры. Органы прокуратуры на системной основе осуществляют надзор за соблюдением законодательства на электроэнергетическом рынке. Прокурорами ведется мониторинг сообщений об ограничениях и отключениях энергоснабжения населения и социальных объектов, внештатных ситуациях на объектах жизнеобеспечения, в ходе проверок прокурорами оценивается **обеспечение антитеррористической безопасности и защищенности энергетических объектов**. Прокуроры обеспечивают безопасность объектов электроэнергетики посредством осуществления надзора за точным и неуклонным исполнением законодательства о надлежащей эксплуатации энергоустановок, энергосбережении, тарифном регулировании, защите прав потребителей электроэнергии. Целенаправленный анализ информации о нарушениях позволяет прокурору своевременно выявлять и намечать для проверки состояния законности конкретные органы власти и управления, органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, формулировать круг вопросов, подлежащих выяснению. Указанная деятельность направлена на обеспечение энергетического правопорядка в сфере электроэнергетики.

Ключевые слова: энергетический правопорядок, прокурорский надзор, эксплуатация энергоустановок, безопасность объектов электроэнергетики, тарифное регулирование, защита прав потребителей электрической энергии.

PROBLEMATIC ASPECTS OF LEGAL GROUNDWORK FOR ENERGY LAW ORDER IN THE ELECTRIC POWER MARKET

Ashitkova Tatyana V.
Leading Research Scientist of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation
Senior Counsellor of Justice
Candidate of Legal Sciences

Abstract: Various public bodies are authorized to exert control (supervision) in the electric power industry. Certain powers to supervise compliance with the laws in the electric power market are exercised by the bodies of the prosecutor's

office. The need for meticulous implementation of the rules governing relations in the electric power market offers certain challenges for the bodies of the prosecutor's office. The bodies of the prosecutor's office systematically exercise supervision over compliance with the laws in the electric power market. The prosecutors monitor reports on restrictions and cut-offs of energy supply to the public and social facilities, emergencies at vital facilities; during inspections, the prosecutors assess ensuring of antiterrorist security and safety of energy facilities. Prosecutors ensure safety of electric power facilities by exercising supervision over precise and steady compliance with the laws on proper operation of electric power facilities, energy saving, tariff regulation, and protection of the rights of electrical consumers. A goal-oriented analysis of information on violations allows a prosecutor to timely identify and schedule for verification of legality specific authorities and bodies, municipal authorities, and business entities, and specify a range of issues to be clarified. The specified activity is aimed at ensuring the energy law order in the electric power industry.

Keywords: energy law order, prosecutor's supervision, operation of electric power facilities, safety of electric power facilities, tariff regulation, protection of the rights of electrical consumers.

Одним из основных элементов системы правового регулирования в сфере энергетики, обеспечивающих энергетический правопорядок, является государственный контроль (надзор) [1]. Полномочиями по осуществлению контроля (надзора) в сфере электроэнергетики наделены различные государственные органы. Определенные полномочия по осуществлению надзора за соблюдением законодательства на электроэнергетическом рынке выполняют органы прокуратуры. Необходимость неукоснительного исполнения норм, регулирующих отношения на электроэнергетическом рынке, ставит определенные задачи перед органами прокуратуры, «поскольку организация бесперебойной подачи электроэнергии обеспечивает стабильную жизнедеятельность государственных органов, органов местного самоуправления, важных объектов социальной инфраструктуры, создает нормальные условия для жизнедеятельности человека» [2].

Важное значение для совершенствования правового обеспечения безопасности объектов электроэнергетики имело принятие Федерального закона от 23 июня 2016 года № 196-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» в части совершенствования требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики» (далее — Федеральный закон № 196-ФЗ).

Отсутствие до недавних пор в электроэнергетике единых общеобязательных тех-

нологических правил нередко приводило к несогласованным, разрозненным действиям собственников объектов электроэнергетики, в том числе смежных, входящих в единую энергосистему, что значительно снижало надежность электроэнергетического режима.

Во исполнение положений Федерального закона № 196-ФЗ Правительство Российской Федерации в постановлении от 2 марта 2017 года № 244 уполномочило Минэнерго России устанавливать требования к обеспечению надежности электроэнергетических систем, надежности и безопасности объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок. Такие требования были закреплены приказом Минэнерго России от 16 октября 2017 года № 968.

Таким образом, Федеральным законом № 196-ФЗ созданы правовые механизмы обеспечения безопасности эксплуатации объектов электроэнергетики и надежности электроснабжения потребителей.

Законом уточнен предмет федерального государственного энергетического надзора, который теперь ограничен только вопросами безопасности объектов электроэнергетики.

Органы прокуратуры на системном основе осуществляют надзор за соблюдением законодательства на электроэнергетическом рынке. Прокурорами ведется мониторинг сообщений об ограничениях и отключениях энергоснабжения населения и социальных объектов, внештатных ситуациях на объектах жизнеобеспечения, в ходе проверок прокурорами оценивается обеспечение антитерро-

ристической безопасности и защищенности энергетических объектов.

Постоянно происходит обмен информацией с региональными контролирующими и надзирающими ведомствами, органами исполнительной власти о выявлении и пресечении нарушений, координируется работа правоохранительных органов по выявлению злоупотреблений в деятельности исполнительных органов государственной власти и энергоснабжающих предприятий. Организуются комплексные проверки целевого и эффективного использования бюджетных финансовых средств, выделяемых на модернизацию и развитие этой сферы.

Необходимость обеспечения безопасности деятельности промышленных объектов, в том числе и объектов электроэнергетики, потребовала усиления внимания органов прокуратуры к этим вопросам, в связи с чем в составе Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации образован отдел, одной из основных целей деятельности которого является надзор за исполнением законов в сфере промышленной безопасности.

Основными задачами прокурорского надзора в рассматриваемой сфере являются обеспечение законности при реализации контрольно-надзорными органами предоставленных им полномочий в сфере безопасности на объектах электроэнергетики, законности правовых актов, издаваемых уполномоченными органами и должностными лицами исполнительной власти и энергоснабжающих организаций и предприятий. При этом прокуроры уполномочены не только проверять соответствие законам изданных правовых актов указанными лицами, но и устанавливать сам факт их принятия, если это предусмотрено законодательством, поскольку органы государственной власти и органы местного самоуправления нередко ненадлежащим образом реализуют возложенные на них задачи по правовому регулированию сферы энергообеспечения подведомственных территорий. Так, например, отсутствие в Карачаево-Черкесской Рес-

публике нормативного перечня объектов, не подлежащих отключению от электрической энергии, явилось основанием для внесения прокуратурой представления в адрес главы республики [3].

Прокуроры обеспечивают безопасность объектов электроэнергетики посредством осуществления надзора за точным и неуклонным исполнением законодательства о надлежащей эксплуатации энергоустановок, энергосбережении, тарифном регулировании, защите прав потребителей электроэнергии.

Объектами надзора в рассматриваемой сфере отношений для прокуроров являются:

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления общей компетенции и их должностные лица, которые в соответствии с федеральным и региональным законодательством наделены полномочиями в сфере электроснабжения, регулирования тарифов на электроэнергию, обеспечения безопасности электроснабжения;

- органы государственного регулирования, контроля и надзора, оказания государственных услуг в сфере электроснабжения — Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Федеральная служба по тарифам, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по защите прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии и их территориальные органы;

- органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций в сфере электроснабжения. К числу последних относятся поставщики электрической энергии, энергоснабжающие организации, сетевые организации.

Целенаправленный анализ информации о нарушениях позволяет прокурору свое-

временно выявлять и намечать для проверки состояния законности конкретные органы власти и управления, органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, формулировать круг вопросов, подлежащих выяснению.

Прокурорские проверки вскрыли многочисленные нарушения законодательства в сфере обеспечения безопасности электроэнергетики, которые выражаются в несоблюдении правил и норм устройства и эксплуатации объектов электроэнергетики, в том числе несвоевременное проведение ремонтных работ.

Органы местного самоуправления порой не соблюдают порядок разработки, реализации инвестиционных и производственных программ коммунального комплекса, целевых программ энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Субъектами электроэнергетики не в полном объеме осуществляются сохранность, модернизация и ремонт объектов электросетевого хозяйства, нарушаются сроки реализации мероприятий по строительству и реконструкции электросетей и электроподстанций, включенных в инвестиционные программы. Предприятия электроэнергетики не обеспечивают сохранность, модернизацию и ремонт объектов электросетевого хозяйства, а также иного имущества, необходимого для производства и передачи электроэнергии.

Электросетевые объекты нередко эксплуатируются с недопустимым уровнем износа. Причиной проблемы является желание собственников предприятий получить максимальную прибыль от оборудования, технических сооружений без вложения дополнительных средств на их модернизацию. Нередко аварии происходят по причинам некачественного или несвоевременного выполнения работ по обслуживанию и ремонту объектов, принятия непродуманных проектных и технических решений, пренебрежения требованиями правил промышленной безопасности, низкой технологической и трудовой дисциплины [4]. Выявление фактов такого рода требует от прокуроров принятия адекватных мер реагирования.

В Чойском районе Республики Алтай отдельные участки электрической сети Турочакских РЭС Горно-Алтайских электрических сетей, через которые обслуживаются более 10 населенных пунктов, находятся в ветхом состоянии, физический износ составляет 100%. В результате постоянно происходят замыкания и прекращение электроснабжения граждан. После внесенного директору ОАО «МРСК Сибири» Горно-Алтайские электрические сети представления компания приступила к ремонту энергооборудования [5].

В Мамско-Чунском районе Алтайского края проверкой прокуратуры было установлено, что на пришедших в негодность опорах ЛЭП провода провисали и при порывах ветра соприкасались с лесной растительностью, что провоцировало возникновение пожара. Кроме того, не производилась очистка просек вдоль и по периметру линейных объектов от поросли древесно-кустарниковой растительности. Районный суд удовлетворил иск прокуратуры к предприятию «Облкоммунэнерго» об обязанности произвести расчистку просек линий электропередачи от древесно-кустарниковой растительности, а также произвести замену на постоянные временных сооружений, заменяющих опоры линий электропередачи [6].

Прокурорами систематически выявляются и принимаются меры к устранению нарушений и злоупотреблений в деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, которые не соблюдают законодательство при выявлении, постановке на учет и принятии в муниципальную собственность бесхозяйных объектов ЖКХ, в том числе объектов электросетевого хозяйства, используют бесхозяйные объекты электросетевого хозяйства.

Органами местного самоуправления в нарушение требований федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» право собственности на полученные объекты энергетики муниципалитетами в установленном

порядке длительное время не регистрируется, имущество по назначению не используется, решение о его списании и демонтаже не принимается.

Так, прокуратурой города Магадана в ходе проверок выявлено 46 участков бесхозных электрических сетей, в связи с чем в Магаданский городской суд направлено 3 заявления к мэрии города Магадана с требованием о постановке этих сетей на учет, которые судом были удовлетворены.

Прокуроры потребовали устранить нарушения в Косихинском районе Алтайского края, где через бесхозные электрические сети протяженностью 1,3 км осуществлялось электроснабжение с. Налобиха, и в Кемеровской области, где происходит подача энергии через бесхозную ЛЭП протяженностью более 8 км из д. Макариха в с. Загадное.

Администрация Родинского района Алтайского края, передав поселениям полномочия по организации тепло-, электро-, водоснабжения и водоотведения населения, не выделила на эти цели межбюджетные трансферты, в связи с чем прокурор внес представление в администрацию района, потребовав устранить нарушение.

В ходе проверок прокуроры уделяют первостепенное значение вопросам соблюдения платежной дисциплины, поскольку формирование задолженности в энергетическом секторе влечет за собой угрозу невозможности бесперебойного и качественного предоставления услуг населению.

Прокуроры противодействовали выводу из энергетики денежных средств, предназначенных для расчетов за электрическую энергию, использованию хозяйствующими субъектами имущественных активов в ущерб реализации мероприятий по обновлению основных фондов и поддержанию их в надлежащем техническом состоянии, пресекали случаи противоправных посягательств субъектов энергетики на бюджетные средства.

В целях противоправного изъятия финансовых ресурсов используются как их прямое хищение, так и технические возможности фирм-посредников. К примеру, в Республике Дагестан директор хозяйствующего субъекта

полученные от потребителей денежные средства за тепловую и электрическую энергию в сумме более 300 млн руб. использовала не на погашение долгов перед газоснабжающим предприятием, а на выплату премий, услуги охраны, связи и т.д. Правоохранительные органы республики начали уголовное преследование в отношении руководителя данного хозяйствующего субъекта по ст. 201 УК РФ (злоупотребление полномочиями).

Проверка прокуратуры Красноярского края показала, что за счет средств инвестиционной программы электроснабжающей организации в размере 76 млн руб. вместо учебно-тренировочного полигона для повышения квалификации работников фактически построена база отдыха для топ-менеджмента предприятия. По итогам проверки возбуждено уголовное дело по ст. 160 УК РФ (растрата).

По инициативе прокуратуры Иркутской области к уголовной ответственности по ст. 159.2 УК РФ (мошенничество при получении выплат) привлечен директор хозяйствующего субъекта, незаконно получивший компенсацию недополученных доходов в сумме более 15 млн руб. путем предоставления в органы власти подложных сведений о завышенных объемах электроэнергии, предоставленной жителям пос. Арашан.

Прокуратурой Тенькинского района Магаданской области установлено, что в рамках реализации муниципальной программы «Комплексное развитие коммунальной инфраструктуры Тенькинского района» на 2015–2016 годы» предусмотрено приобретение и поставка спецлеса для строительства опор ЛЭП п. Усть-Омчуг. Однако указанное мероприятие не было исполнено, бюджетные средства неправомерно перечислены администрацией Тенькинского городского округа в виде субсидии ОАО «ОлаИнтерКом» в целях возмещения расходов на иное мероприятие, не включенное в муниципальную программу.

Выявленные нарушения послужили основанием для возбуждения прокуратурой района дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 15.15.5 КоАП РФ в от-

ношении главы Тенькинского городского округа. По результатам рассмотрения административного материала должностное лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа.

Выявлены нарушения порядка установления тарифов на электрическую энергию, завышения стоимости. При представлении в органы тарифного регулирования заявок на установление тарифов организации и предприятия не представляют полный пакет документов, подтверждающих планируемые затраты, в связи с чем в тарифы закладываются необоснованные расходы. По результатам проведенных проверок в адрес руководителей исполнительной власти вносились представления, во исполнение которых необоснованные затраты исключались при установлении тарифов на последующие периоды регулирования.

В Томской области электроснабжающие организации включили в тариф для потребителей расходы на содержание подразделений, выполняющих дублирующие функции, а также траты на проведение культурных и спортивных мероприятий и профсоюзные взносы. В общей сложности сумма сборов выросла на 340 млн руб. После вмешательства областной прокуратуры эти нарушения были устранены.

Аналогичные факты установлены в Красноярском крае, где прокуроры в принудительном порядке добились снижения стоимости 1 кВт энергии на 11% (с 40,78 до 36,45 руб.).

Прокуроры принимают меры по пресечению злоупотреблений со стороны хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на электроэнергетическом рынке. В ходе проверок в указанной сфере систематически выявляются нарушения законодательства при заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов. Значительное количество нарушений допускается при проведении закупочных процедур по выбору подрядных организаций, привлекаемых к строительству и реконструкции инженерных сетей, реализации адресных программ ремонта электросетевого оборудования.

Результаты проверок сетевых организаций свидетельствуют об ограничении доступа на рынок услуг по производству работ в сфере строительства и реконструкции инженерных сетей. Электроснабжающие организации не всегда соглашаются сотрудничать с иногородними подрядчиками, игнорируя их длительный положительный опыт работы, наличие необходимых материально-технических, кадровых, трудовых и финансовых ресурсов. Заявки таких подрядных организаций зачастую отклоняются закупочными комиссиями по формальным основаниям. Впоследствии оказывалось, что организации, допущенные к подрядным работам, не выполняют предусмотренные техническими заданиями объемы работ, нарушают сроки строительства и реконструкции электросетей, не имеют допусков на проведение строительно-монтажных работ на электросетях, в связи с чем их деятельность приостанавливалась органами Ростехнадзора.

Таким образом, отсутствие четких законодательных требований к проведению закупок иными (помимо конкурса или аукциона) способами создает условия для манипулирования электросетевыми организациями рынком этого вида услуг [7].

Не всегда соблюдаются законы и службой судебных приставов при исполнении исполнительных документов о взыскании задолженности в жилищно-коммунальной сфере.

По сведениям Минстроя России, общий объем задолженности в сфере ЖКХ в ноябре 2017 года составлял более 1,2 трлн руб. [8]

Согласно сведениям ФССП, общая сумма задолженности неплательщиков по ЖКХ за год выросла на 10%. Так, в ФССП в 2015 году было открыто 3,9 млн исполнительных производств на сумму 82,6 млрд руб., тогда как по итогам 2016 года долги по ЖКХ достигли 91,1 млрд руб. При этом в обороте приставов находилось 4 млн дел по таким задолженностям.

Прокурорскими проверками систематически устанавливается, что исполнительные действия совершаются несвоевременно, предусмотренный комплекс исполнительных действий не выполняется, исполнитель-