
БЕЗОПАСНОСТЬ КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫХ И ПОТЕНЦИАЛЬНО ОПАСНЫХ ОБЪЕКТОВ

К ВОПРОСУ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

**М.Ю. Пакляченко, кандидат технических наук.
Воронежский институт МВД России**

Рассматривается законодательное регулирование обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса и регламент контроля за выполнением субъектами топливно-энергетического комплекса требований по обеспечению безопасности. Отмечаются актуальные вопросы, проблематика которых кроется в неоднозначности толкования правовых норм, а также рассогласованности действий субъектов правоотношений в сфере топливно-энергетического комплекса.

Ключевые слова: топливно-энергетический комплекс, безопасность, преступность, полиция, контроль

THE QUESTION OF STATUTORY REGULATION THE FUEL-POWER COMPLEX OBJECTS

M.Yu. Paklyachenko. Voronezh institute of Ministry of the Russian Interior

The legislative regulation of the fuel-power complex objects security is considered. The control regulations over safety requirements by the subjects of fuel-power complex are presented. The topical issues of ambiguity problem in interpretation of law and matching fault of conducts by the side of subjects legal arrangement in the fuel-power complex are noted.

Keywords: fuel-power complex, security, criminality, police, control

Для успешного развития и функционирования государства одно из первостепенных значений имеет топливно-энергетический комплекс (ТЭК), который представляет собой систему нескольких взаимодействующих отраслей электроэнергетики и топливной промышленности, специализированных видов транспорта и объектов теплоснабжения, газоснабжения и нефтепродуктообеспечения. Значение ТЭК в хозяйстве России исключительно велико, потому как именно он снабжает энергией и другими важными ресурсами все отрасли хозяйства, является главным поставщиком валюты в Россию.

При анализе и прогнозе развития потенциала ТЭК учитывается широкий спектр факторов [1]; отдельного внимания заслуживают вопросы обеспечения безопасности объектов ТЭК, включенные в ранг приоритетных.

В июле 2011 г. после вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» (ФЗ № 256-ФЗ) были определены организационно-правовые начала и принципы по направлению обеспечения безопасности указанных объектов в целях предотвращения осуществления

актов незаконного вмешательства, а также обозначены полномочия государственных органов в указанной сфере.

Основной целью указанного закона явилось определение организационных основ и рамок для стабильной и безопасной деятельности субъектов ТЭК, обеспечения защиты интересов граждан и государства от актов незаконного вмешательства в сфере топливной энергетики.

Содержание и структура закона в идеологическом направлении ориентированы на предотвращение терактов и иных внешних воздействий на объекты ТЭК, а также аварий и преступных посягательств, в том числе в сфере информационных и телекоммуникационных технологий.

Стоит отметить, что в современных условиях энергетическая безопасность для России является одной из принципиально значимых составляющих национальной безопасности, а за ее нарушение предусмотрены уголовная и административная ответственность.

Так, Закон от 21 июля 2011 г. № 257-ФЗ Уголовного кодекса Российской Федерации дополнен нормой 217.1 «Нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов ТЭК».

В диспозиции предусмотрен ряд составов преступлений [2]:

1) нарушение требований, в результате которых по неосторожности было осуществлено причинение тяжкого вреда здоровью человека или причинение ущерба в крупном размере;

2) указанное деяние, в результате которого наступила смерть одного человека;

3) деяние, в результате которого наступила смерть двух или более человек.

Спектр наказаний варьируется от штрафа, ограничения свободы с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью до лишения свободы сроком не более семи лет.

При отсутствии предусмотренных последствий подобное нарушение требований антитеррористической защищенности объектов ТЭК, а также правил обеспечения их безопасности образует состав административного правонарушения по ст. 20.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [3].

Законодательно сформулированы приоритетные задачи обеспечения безопасности объектов ТЭК, среди которых указано «осуществление федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов ТЭК», который, согласно ст. 2 Закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» и иным нормативно-правовым актам, осуществляется сотрудниками Росгвардии, имеющими специальные звания полиции.

Согласно нормативному акту, изданному Правительством Российской Федерации, «Об утверждении Правил осуществления Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» мероприятия по контролю включают следующие действия (административные процедуры) уполномоченного сотрудника:

– рассмотрение документов субъекта ТЭК;

– проверка объектов на предмет удовлетворения их технического и организационного состояния требованиям по антитеррористической защищенности и обеспечению безопасности в соответствии с ФЗ № 256-ФЗ.

Среди проверяемых документов прерогатива отдается паспорту безопасности объектов ТЭК, который составляют субъекты по результатам выполненного категорирования своего объекта ТЭК и на основании оценки реализованных в достаточной степени инженерных и технических работ, а также мероприятий по организации защиты физическими методами и охраны объекта ТЭК от угроз террористического характера согласно требованиям, которые определены Правительством Российской Федерации.

В указанном информационно-справочном документе, отображающем реальное состояние безопасности объекта ТЭК, содержится его характеристика и категория, перечислены возможные последствия в случае реализации акта незаконного вмешательства в процессы функционирования и эксплуатации объекта, дано подробное описание технических систем его защиты, содержатся выводы и рекомендации по вопросам обеспечения безопасности.

Важно отметить, что сведения, содержащиеся в паспортах безопасности объектов ТЭК, являются информацией, доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством.

Несмотря на то, что концепция, идеология, построение многих нормативно-правовых актов в области обеспечения объектов ТЭК ориентированы на недопущение аварий и различных внешних деструктивных воздействий на объекты ТЭК, к данному моменту нельзя резюмировать о полной нормативной определенности в вопросах правовой регламентации всех процедур и действий в указанной сфере.

Так, в частности, многими субъектами правоотношений в сфере ТЭК отмечается, что перечень задач, упомянутый в законе «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», выглядит несколько бессистемно. Однако большинством субъектов ТЭК сформированы планы и программы по приведению объектов в соответствие его требованиям, принимаются меры по их оснащению инженерно-техническими средствами охраны и физической защиты, предусматриваются необходимые ресурсы.

Продолжением первичных норм права, установленных ФЗ № 256-ФЗ, явился ряд подзаконных правовых актов, таких как: постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса» 2012 г. и «Об утверждении Правил осуществления Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» 2016 г., Приказ Росгвардии «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» 2017 г. (Административный регламент) и др.

За время, прошедшее с момента принятия указанных актов, правоприменителями был отмечен ряд вопросов и сложностей, возникающих в процессе контрольной деятельности.

Согласно положениям Административного регламента результатом исполнения государственной функции и деятельности уполномоченных сотрудников Росгвардии является:

1) установление соответствия или несоответствия состояния объектов ТЭК требованиям безопасности вместе с составлением акта проверки;

2) в случае выявления нарушений:

– составление и выдача субъекту ТЭК предписания об устранении выявленных нарушений (предписания);

– составление и выдача субъекту ТЭК протокола об административном правонарушении;

– превентивная и контролирующая деятельность за устранением выявленных нарушений.

На текущий момент отмечается низкий уровень исполнения субъектами ТЭК предписаний, а причинами их несвоевременного выполнения, как правило, являются нехватка у субъектов бюджета на устранение нарушений, требующих значительных денежных вложений; реализация рутинных и длительных мероприятий по разработке и утверждению организационной, распорядительной и технической документации.

Следует отметить, что если регламент обеспечения физической защищенности объектов ТЭК не провоцирует различного понимания со стороны субъектов ТЭК и, соответственно, контролирующих органов в своей реализации, то вопросы обеспечения информационной безопасности, некорректное восприятие которых, очевидно, будет являться причиной возникновения преступности в сфере информационных и телекоммуникационных технологий, являются крайне актуальными.

Так, например, если речь идет об объекте, информация о котором относится к информации ограниченного доступа, то необходимо реализовать нормы и положения законодательства о защите информации. Однако в современных реалиях далеко не все субъекты ТЭК адекватно воспринимают требования по предупреждению информационной преступности, в том числе в сфере информационных и телекоммуникационных технологий.

Здесь стоит также отметить, что аспекты контроля за реализацией защищенности информации на объектах ТЭК не включены в регламент действий уполномоченных сотрудников. На данный момент контроль соблюдения требований нормативно-правовых актов, таких, например, как Приказ Федеральной службы по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) № 31 «Об утверждении Требований к обеспечению защиты информации в автоматизированных системах управления производственными и технологическими процессами на критически важных объектах, потенциально опасных объектах, а также объектах, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды», осуществляется ФСТЭК России.

Таким образом, предприятия ТЭК совершают значительное число действий по оформлению однотипных документов и исполнению схожих требований (дополнительный пример: субъекты составляют паспорт безопасности объекта ТЭК по положениям закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» и паспорт антитеррористической защищенности по положениям Федерального закона «О противодействии терроризму»).

Выходом из сложившейся ситуации видится проведение систематической балансировки и гармонизации требований нормативно-правовых актов и унификации порядка осуществления процедур составления документов с последующей их интеграцией.

В заключении необходимо отметить, что практический опыт органов, осуществляющих государственный контроль за обеспечением безопасности, а также многочисленные научные исследования в области защиты критически важных и стратегически значимых объектов государства показывают, что наиболее эффективным методом защиты является совокупность использования инженерных средств и технических средств охраны и безопасности, куда также целесообразно включить средства защиты информации. В таком интегрированном формате работы систем обеспечения безопасности достигается своевременное обнаружение нештатной ситуации, угрозы или атаки; быстрое принятие решения о реагировании сил охраны и, соответственно, максимальная степень защиты объекта, качественное проведение контроля за соблюдением ответственными лицами или субъектами требований законодательства о безопасности.

Литература

1. Прогноз научно-технологического развития отраслей топливно-энергетического комплекса России на период до 2035 года (утв. Минэнерго России 14 окт. 2016 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/456026524> (дата обращения: 11.09.2018).

2. Уголовный кодекс Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 19 февр. 2018 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (дата обращения: 10.09.2018).

3. Кодекс Рос. Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 7 марта 2018 г.). URL: <http://base.garant.ru/12125267/> (дата обращения: 10.09.2018).

References

1. Prognoz nauchno-tekhnologicheskogo razvitiya otraslej toplivno-ehnergeticheskogo kompleksa Rossii na period do 2035 goda (utv. Minehnergo Rossii 14 okt. 2016 g.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/456026524> (data obrashcheniya: 11.09.2018).

2. Ugolovnyj kodeks Ros. Federacii ot 13 iyunya 1996 g. № 63-FZ (v red. ot 19 fevr. 2018 g.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (data obrashcheniya: 10.09.2018).

3. Kodeks Ros. Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30 dek. 2001 g. № 195-FZ (v red. ot 7 marta 2018 g.). URL: <http://base.garant.ru/12125267/> (data obrashcheniya: 10.09.2018).