

Анастасия Бондаренко:

«Закон о безопасности объектов ТЭК нужно модернизировать»

Минэнерго России ведет масштабную работу по комплексному пересмотру законодательства в части обеспечения безопасности объектов ТЭК. Кардинальные изменения произойдут практически во всех действующих нормативных актах этой сферы. О том, какую позицию занимает государство в вопросе охраны отраслевых объектов, рассказала журналу РУБЕЖ статс-секретарь — заместитель министра энергетики РФ **Анастасия Бондаренко**. Она — герой номера.

Про рабочую группу в Минэнерго по совершенствованию законодательства

При Минэнерго России сформирована рабочая группа по совершенствованию мер в области обеспечения безопасности объектов ТЭК. В ее работе участвует широкий круг компаний ТЭК с максимальной репрезентативностью видов объектов. Она разработала, во-первых, законопроект, который направлен на совершенствование регулирования в сфере обеспечения безопасности объектов ТЭК, а во-вторых, ряд проектов подзаконных актов, модернизирующих действующие — по вопросам оснащения объектов ТЭК инженерно-техническими средствами охраны (ИТСО), порядка составления перечней объектов, подлежащих категорированию, проведения их обследования и категорирования, а также составления и актуализации паспортов безопасности.

Рабочая группа представляет собой живой экспертный организм, необходимый для совместной работы. Суть разработки этих нормативных актов — в отсутствии малейшей кулуарности. Безусловно, специфика этой сферы накладывает отпечаток, многие вопросы идут по линии информации ограниченного распространения, то есть



МИНИСТЕРСТВО ЭНЕРГЕТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Anastasiya Bondarenko: "The law on the safety of fuel and energy facilities needs to be upgraded"

The Ministry of Energy of Russia is conducting extensive work on a comprehensive revision of legislation in terms of ensuring the safety of fuel and energy facilities. Fundamental changes will occur in almost all existing regulations in the field. Anastasiya Bondarenko, State Secretary, Deputy Minister of Energy of the Russian Federation, told the RUBEZH magazine about the state's position on the issue of safe-keeping industrial facilities. She is the hero of the issue.



режима ДСП, или даже сведений, составляющих государственную тайну. Всем привлеченным экспертам это понятно, хотя бы потому, что они эксперты по вопросам безопасности в принципе. Но речь идет лишь об информации, необходимой для выработки решения, обоснования, конструирования нормы. Сами проекты актов будут открытыми.

Главное, что в непростых 2020 и 2021 годах эта работа была построена исключительно на тесной кооперации с компаниями, с целью выявить «боль» и найти решение, как ее снять. Например, поступило предложение со стороны одной из крупнейших компаний убрать устаревшие требования об оснащении боносетевым заграждением гидроэлектростанций. Мы сошлись во мнении о неэффективности этой меры, проанализировали современные успешные технологии, выработали предложение о замене этого требования. Вот так и была построена работа.



Сфера ТЭК характеризуется очень крупными, самостоятельными и крайне профессиональными игроками. Наша задача как регулятора — не навредить.

Про нынешнюю работу компаний ТЭК

Сфера ТЭК характеризуется очень крупными, самостоятельными и крайне профессиональными игроками. Компании, в отношении которых мы осуществляем регулирование, давным-давно уже нащупали самые эффективные решения и технологии, преимущественно отечественные, и благополучно внедряют их в повседневную деятельность. Наша задача как регулятора — не навредить.

Все компании ТЭК разные, и их объекты, которые подлежат охране, различаются по своим характеристикам. Есть площадные объекты, например нефтеперерабатывающие заводы, есть линейные объекты, которые характеризуются протяженностью: нефтепроводы, газопроводы, линии электропередачи. Так, линейные объекты могут пролегать через незаселенные территории по поверхности, а могут проходить под землей в местах массового нахождения людей, например в городах. Последствия причинения вреда объекту ТЭК в центре населенного пункта несоизмеримо страшнее, чем если такой объект расположен, к примеру, в тайге. Поэтому конкретные меры по обеспечению защиты различных объектов, естественно, различны. Это также объясняет отличия уровня затрат компаний на эти цели.

Фото: minenergo.gov.ru

Анастасия Борисовна Бондаренко

Биографическая справка

Родилась 9 апреля 1978 года в Волгограде.

В **2000 году** окончила Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова

по специальности «юриспруденция».

2000-2001 годы — работала ведущим специалистом в Министерстве природных ресурсов и экологии РФ.

2001-2003 годы — старший юрисконсульт, ФГУ геологическое предприятие «Геосинтез».

2003-2004 годы — начальник отдела, Министерство энергетики РФ.

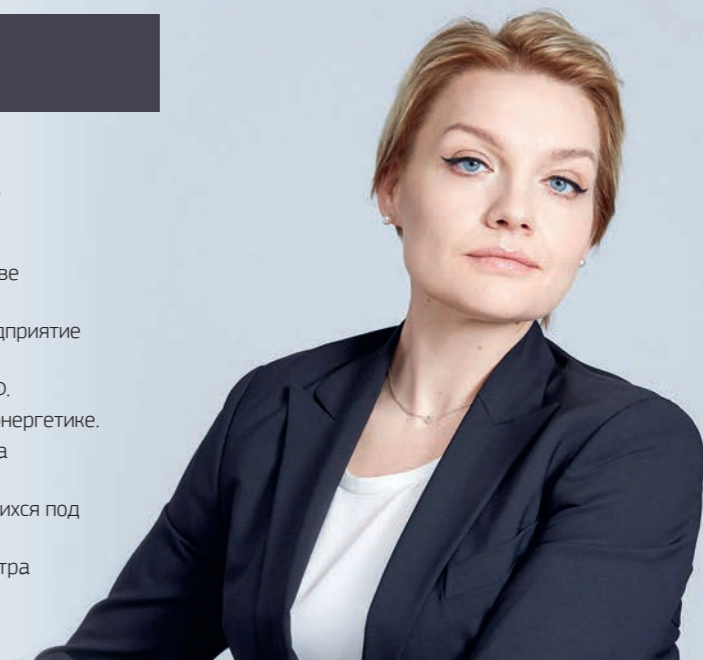
2004-2008 годы — начальник отдела, Федеральное агентство по энергетике.

С **2008 года** — директор Юридического департамента Министерства энергетики РФ.

В **2014 году** — включена в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента России

В **2018 году** — назначена статс-секретарем — заместителем министра энергетики РФ.

Действительный государственный советник РФ 1-го класса.



У нас полная информация по категорируемым объектам. Напомню, в каждом субъекте РФ составляется перечень объектов, расположенных на его территории и подлежащих категорированию. Руководство субъекта РФ владеет полной информацией по их функционированию. Из этого перечня комиссия определяет объекты, которым присваивается одна из трех категорий опасности — высокая, средняя или низкая. Остаются объекты ТЭК, которым категорию опасности не присваивают, например простые котельные и т.д. Объектов ТЭК с присвоенной категорией опасности меньше, чем всего функционирующих в стране. Информация о них отражается в реестре, который ведет Минэнерго России: в нем несколько тысяч объектов.

Все объекты в реестре имеют конкретную категорию, но их жизненный цикл имеет разные этапы. Объекты могут выводиться из эксплуатации, реконструироваться, модернизироваться, демонтироваться, при этом постоянно строятся и вводятся в эксплуатацию новые объекты. Соответственно, информация по конкретному объекту также меняется. Поэтому процесс категорирования — это живая материя, в некотором смысле длящийся процесс.

Новации в госрегулировании

Закон 256-ФЗ о безопасности объектов ТЭК в свое время опередил многие другие. Однако практика его применения за 10 лет показала и пробелы в регулировании, и коллизии, и устаревшие или избыточные нормы. Объективно назрела необходимость его модернизации. Однако проводимая работа определяется двумя разнонаправленными векторами — с одной стороны, в обоснованных случаях облегчить жизнь, снять «боль» компаниям ТЭК, с другой — ни в коем случае не снизить уровень обеспечения безопасности объектов ТЭК. Кстати, в результате деятельности рабочей группы совместные консенсусные решения во многом определялись высоким правосознанием наших экспертов, к счастью, цель — не ослабить защиту — разделяет все отраслевое сообщество.

Компании смогут самостоятельно проводить обследование своих объектов.

В настоящее время оно проводится комиссией, аналогичной по своему составу комиссии по категорированию, и дублирует часть этапов проведения категорирования.

Поправки к закону 256-ФЗ устанавливают порядок и конкретные сроки составления перечней объектов, подлежащих категорированию, а также работу комиссии по категорированию, включая процедуру снятия разногласий между ее членами. Эти новеллы важны и являются результатом проработки инициативы со стороны компаний, поскольку необходимое регулирование на сегодня отсутствует.

Сейчас действуют два акта правительства РФ, устанавливающие требования к защищенности объектов: отдельно для площадных и отдельно для линейных. Для удобства пользования они объединены в один акт с общей частью (единые требования для всех видов объектов), исключены старые и неработающие нормы, скорректированы требования к самим ИТСО, которыми оснащаются объекты, чтобы сделать их более гибкими в применении. Отдельно в проекте установлены особенности защиты линейных объектов и гидроэлектростанций.



В части промышленной безопасности регулятором является Ростехнадзор, и по линии законодательства об опасных производственных объектах у министерства также идет с ним плотное взаимодействие. Но это сфера больше технического характера, нацеленная на обеспечение безопасности нормальной эксплуатации объектов. В моей компетенции вопросы обеспечения безопасности объектов в случаях актов незаконного вмешательства в их нормальную эксплуатацию.

Мы предусмотрели разграничение сферы действия закона о транспортной безопасности и закона о безопасности объектов ТЭК. Сейчас на практике существует проблема дублирования требований и неясности, как обеспечивать безопасность ряда объектов в сложных случаях. Например, по требованиям какого закона охранять автомобильную дорогу (транспортный объект), расположенную на плотине гидроэлектростанции (объект ТЭК)? Или, например, железнодорожный тупик (транспортный объект), который заходит в погрузочные доки, расположенные на территории объекта ТЭК?

Сейчас на практике существует проблема дублирования требований и неясности, как обеспечивать безопасность ряда объектов в сложных случаях. Например, по требованиям какого закона охранять автомобильную дорогу (транспортный объект), расположенную на плотине гидроэлектростанции (объект ТЭК)?

Фото: minenergo.gov.ru

Поправки к закону 256-ФЗ и другие федеральные законы заполняют этот правовой пробел и устраняют коллизии. Предусмотрено, что если транспортные объекты расположены в границах объекта ТЭК и обеспечивают его функционирование, то они будут охраняться по правилам закона 256-ФЗ о безопасности объектов ТЭК, если нет — то по правилам закона о транспортной безопасности.

Например, если транспортный объект предназначен для того, чтобы ж/д состав мог заехать на территорию объекта ТЭК, разгрузить вагоны, сделать перевалку, скажем нефтепродуктов, и выехать, то он обеспечивает работу объекта ТЭК, его защита должна соответствовать требованиям закона 256-ФЗ о безопасности объектов ТЭК, дополнительных затрат транспортная компания по закону о транспортной безопасности нести не должна. В другом примере — если это сквозная дорога, которая используется не для обслуживания плотины, а для перемещения пассажиров или грузов из точки А в точку Б, просто пролегает она исторически по плотине, то тогда для защиты такого транспортного объекта будет действовать закон о транспортной безопасности. Таким образом, в качестве подхода регулирования заложен приоритет целевого назначения объекта.

Законопроект направлен на решение важного вопроса — четкое разграничение на правовом уровне, какие органы вправе охранять объекты ТЭК в зависимости от их категории опасности. Напомню, что законодательно установлено три таких категории опасности — высокая, средняя и низкая. Законопроект предусматривает, что для охраны объекта ТЭК высокой категории можно привлекать:

- подразделения и организации Росгвардии — для охраны всех объектов независимо от их собственника;
- ведомственную охрану трех стратегических обществ, которым разрешено ее иметь («Газпрома», «Транснефти» и «Роснефти») — для охраны объектов, принадлежащих им непосредственно или их дочерним структурам;
- «корпоративную» частную охранную организацию (КЧОО) — также для охраны объектов, принадлежащих непосредственно учредившей ее компании ТЭК или ее дочерним структурам.

Субъект ТЭК, чтобы иметь право на создание частной охранной организации, должен будет соответствовать требованиям, установленным законом. Правительство РФ должно его этим правом наделить. Сейчас мы говорим, например, о компаниях «НОВАТЭК», «СИБУР», «Газпром нефть», «Татнефть», «ЛУКОЙЛ» и других, кто уже прорабатывает согласно законопроекту вопрос создания КЧОО.

Корпоративная или частная охранная организация должна соответствовать требованиям, которые определены законом. Например, в законопроекте заложены повышенные требования к размеру ее уставного капитала — 1,5 млн рублей, тогда как для обычной ЧОО он составляет не менее 100 или 250 тыс. рублей. Доля учредителя в КЧОО должна быть не менее 50%, а также учредителю или его дочерним компаниям должны принадлежать категорированные объекты ТЭК (высокой, средней или низкой категорий). КЧОО сможет охранять только объекты ТЭК, которые принадлежат создавшей ее компании или ее дочерним обществам.

Еще одна специфическая особенность правосубъектности КЧОО — право создавать филиалы в любом субъекте РФ, где есть объекты, которые она вправе охранять. Напомню, по общему правилу ЧОО может создавать филиалы только в том субъекте РФ, где она зарегистрирована. Во всем остальном КЧОО должна соответствовать требованиям закона о частной детективной и охранной деятельности.

Объекты ТЭК средней категории опасности вправе будут охранять все три вышеперечисленные категории охранных структур плюс ЧОО с предъявляемыми к ней повышенными требованиями, установленными правительством. Объекты низкой — все четыре вышеперечисленные категории и к ним добавляется пятая — простая ЧОО.

То есть к охране объектов низкой категории допускаются все виды охранных организаций, чем категория выше — тем круг допускаемых сужается, соответственно объекты высокой категории опасности вправе будут охранять самые профессиональные структуры.

Базовый принцип заключается в том, что субъект ТЭК сам выбирает, кто будет охранять его объекты по установленным процедурам (либо конкурентные закупки, либо прямые договоры, либо внутренние корпоративные положения). Каждая компания, руководствуясь экономическим интересом защиты своей собственности, выбирает лучший вариант.

Про роль Росгвардии в охране объектов ТЭК

Росгвардия — контролирующий орган в сфере охранных предприятий. Кроме того, он регулятор, который формирует нормативно-правовые требования в сфере частной охранной деятельности и деятельности ведомственной охраны. Мы тесно взаимодействуем с ними в совместной работе. При этом в части закона 256-ФЗ о безопасности объектов ТЭК регулятором является Минэнерго в силу специфики самих объектов и деятельности тех компаний, которым они принадлежат. При этом работу по его изменению или принятию подзаконных актов мы ведем не только совместно с Росгвардией, но и другими силовыми ведомствами.



В настоящий момент установлен перечень конкретных объектов, которые подлежат охране исключительно силами Росгвардии. Это наиболее важные для государства объекты, независимо от категории опасности и их собственника (например, энергомот и газопровод в Крым, которые пролегают по дну Керченского пролива, или объекты, расположенные на территории Северного Кавказа и так далее). И в этом подразделении Росгвардии наиболее эффективны как охранные структуры.

Обеспечение кибербезопасности

Мы обсуждаем с ФСБ и ФСТЭК тематику в сфере информационной безопасности, обеспечения кибербезопасности. Минэнерго в начале 2021 года запустило работу ведомственного центра информационной безопасности ГосСОПКА. Зона ответственности — само министерство и его подведомственные организации. Сейчас мы находимся в стадии анализа собираемой информации. Результаты интересные, наш опыт как методологический, так и практический может быть полезен и регуляторам, и коллегам из смежных ведомств. Нужно наладить взаимодействие.

Работу по линии кибербезопасности мы делаем сквозной, пронизывающей все отрасли. При этом сфера ТЭК — взаимосвязанный механизм, и мы отработаем схемы взаимодействия в случае кибератак не только на конкретные компании, но и на компании, которые их чем-то обеспечивают (поставками сырья, энергоснабжением). Следующий шаг — выйти на другие отрасли, транспортную например.

Минэнерго прорабатывает вопрос установления особенностей по обеспечению кибербезопасности объектов ТЭК. Согласно действующей с 2011 года редакции закона 256-ФЗ о безопасности объектов ТЭК паспорт безопасности объекта ТЭК должен содержать раздел по информационной безопасности. Однако в настоящий момент эти вопросы отнесены к сфере регулирования закона 187-ФЗ о



критической информационной инфраструктуре, и нам предстоит работа по синхронизации положений двух законов. Здесь мы также плотно работаем с отраслевым сообществом и Ростелекомом, реализуем пилотный проект на ограниченном круге компаний электроэнергетики, чтобы собрать, проанализировать и сгруппировать информацию об уязвимостях КИИ в отраслевом разрезе. Тем более что, согласно Доктрине энергетической безопасности, утвержденной президентом РФ в 2019 году, это наша прямая задача.

Про риски и импортонезависимость

Надзор по риск-ориентированной модели — это генеральная линия реформы контрольно-надзорной деятельности в России. Это современно и своевременно. Однако в этой сфере надзор осуществляет Росгвардия и отдельные функции есть у ФСБ. Готовы подумать, пообсуждать с отраслевым сообществом, возможно, предложить коллегам из ведомств наше видение.

Отечественные системы безопасности безусловно соответствуют современным требованиям и задачам по охране объектов ТЭК. Не в каждой позиции, конечно, но если брать более простые устройства, то процент достаточно высок. Самое критичное — это радиоэлектронная продукция. Правительство РФ по линии Минпромторга России выработало и реализует системные меры по поддержке и производителей, и самой продукции.

Помимо нормативных мер, мероприятия кросс-отраслевого характера не мало способствуют процессу импортозамещения. Например, форум-выставка «Госзаказ», на котором традиционно встречаются производители и покупатели. Компании ТЭК готовятся к этому форуму, определяют номенклатуру необходимой продукции, возможные механизмы участия в ее создании: инвестирование в R&D, приобретение долей производителя продукции и т.п. — форматы могут быть разными. Идет диалог.

СПРАВКА

Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, возобновляемых источников энергии, освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции и в сфере нефтехимической промышленности, а также функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов.

