

**П О С Т А Н О В Л Е Н И Е**

**Парламентской Ассамблеи**

**Организации Договора о коллективной безопасности**

|  |
| --- |
| **О проекте Рекомендаций по гармонизации законодательства**  **государств – членов ОДКБ в сфере укрепления**  **энергетической безопасности** |

|  |
| --- |
| Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности п о с т а н о в л я е т:  1. Принять Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере укрепления энергетической безопасности (прилагаются).  2. Направить Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере укрепления энергетической безопасности (далее – Рекомендации) в парламенты государств – членов ОДКБ для использования в работе по совершенствованию законодательства государств – членов Организации в соответствующей сфере.  3. Разместить Рекомендации на сайте и опубликовать в печатных материалах Парламентской Ассамблеи ОДКБ. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Председатель**  **Парламентской Ассамблеи ОДКБ**  **Санкт-Петербург**  **26 ноября 2015 года**  **№ 8-15** | Описание: Описание: Описание: Описание: Описание: Описание: Описание: Описание: C:\Users\2\AppData\Local\Temp\FineReader11\media\image1.jpeg | **С. Е. Нарышкин** |

П р и л о ж е н и е

**Рекомендации**

**по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере укрепления энергетической безопасности**

**I. Общие положения**

В связи с увеличением масштабов мирового глобального энергетического кризиса и его значительными негативными последствиями для большинства стран мира проблема обеспечения энергетической безопасности актуальна для любого государства, не являются исключением и государства – члены ОДКБ. Более того, политическое и экономическое давление на Россию, которое в последнее время осуществляется США, странами Евросоюза и рядом других государств, ставит перед Россией и ее партнерами по ОДКБ новые задачи в сфере обеспечения энергетической безопасности.

Энергетическая безопасность является важнейшей составляющей национальной безопасности государств – членов ОДКБ. Обеспечение их национальной безопасности − одна из основных задач энергетической политики.

Энергетическая безопасность трактуется как состояние защищенности страны, ее граждан, общества, государства, экономики от угроз надежному топливо-энергообеспечению. Эти угрозы определяются как внешними (геополитическими, макроэкономическими, конъюнктурными) факторами, так и собственно состоянием и функционированием энергетического сектора государств – членов ОДКБ. Указанные факторы, сдерживающие развитие ТЭК, являются одновременно источником угроз энергетической безопасности государств – членов ОДКБ.

Существует множество трактовок понятия энергетической безопасности, однако единого устоявшегося во всем мире определения энергобезопасности на сегодняшний день нет. При этом в последнее время разногласия разных стран в сфере энергетики усиливаются, так как страны – потребители и страны – производители энергии демонстрируют разные подходы к понятию и аспектам энергетической безопасности. До настоящего время многими странами энергетическая безопасность понималась преимущественно как энергетическая независимость отдельной страны. Такой подход привел к тому, что конкурентная борьба за энергетические ресурсы в мире постоянно усиливается и вызывает множество конфликтов, эскалацию которых мы наблюдаем последние десятилетия. При этом многие угрозы в области энергетической безопасности, например истощение запасов природных ресурсов, экология и другое, уже давно стали общемировыми, что теоретически должно было бы заставить мировое сообщество перейти к выработке единой концепции глобальной энергобезопасности.

Однако складывающаяся в настоящее время в мире напряженная обстановка, вызванная прежде всего «навязыванием» демократии в странах Ближнего Востока и переделом мировых энергетических рынков, введением санкций в отношении России, создающими ей дискриминационные условия для ведения внешней торговли энергетическими ресурсами, кризисные явления в мировой экономике свидетельствуют о том, что вопросы собственной энергетической безопасности и энергетической независимости для любой страны являются все же приоритетными. Анализ сложившейся ситуации в топливно-энергетическом комплексе свидетельствует, что эти угрозы носят уже вполне реальный характер.

Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере укрепления энергетической безопасности (далее – Рекомендации) предназначены для согласования усилий органов государственной власти государств – членов ОДКБ в их законотворческой деятельности по предотвращению угроз безопасности в энергетической сфере посредством разработки концептуальных основ обеспечения энергетической безопасности государств – членов ОДКБ, выработки общих подходов к правовому регулированию порядка обеспечения энергетической безопасности, а также общих положений административно-правового режима энергетической безопасности.

В условиях конкурентного высокотехнологичного перспективного развития, внешнего давления, когда энергетические сектора отдельных государств – членов ОДКБ не только самостоятельно обеспечивают внутренние потребности, но и дают до 60% бюджета страны, а другие только на 16% обеспечивают внутренние потребности, задача по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере укрепления энергетической безопасности является первым этапом на пути разработки модельного закона единой Концепции системы энергетической безопасности ОДКБ. Активное участие в этом процессе станет конкурентным преимуществом государств – членов ОДКБ по отношению к государствам – не членам ОДКБ.

Под законодательством государств – членов ОДКБ в сфере энергетической безопасности в Рекомендациях понимаются прежде всего законы в сфере энергетической безопасности соответствующих государств. При этом сюда также относятся нормы конституций (основных законов), международных актов, кодифицированных нормативных правовых актов, законов о борьбе с терроризмом и других законов государств – членов ОДКБ и подзаконные акты, принимаемые в развитие этих законов.

Существенным вкладом в формирование законодательства государств – членов ОДКБ в сфере энергетической безопасности стали международные акты, заключенные в рамках Содружества Независимых Государств, а также Евразийского экономического союза.

В настоящих Рекомендациях сформулированы и используются следующие основные термины:

***энергетическая безопасность*** – состояние защищенности экономики государств и их граждан от актов незаконного вмешательства на объект энергетики и от угроз дефицита в обеспечении их потребностей в надежном топливо- и энергообеспечении;

***акт незаконного вмешательства –*** противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт или покушение на его совершение, угрожающее безопасному функционированию объекта энергетики, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, повреждение или уничтожение имущества либо создавшее угрозу наступления таких последствий;

***угроза энергетической безопасности*** – прямая или косвенная возможность нанесения ущерба функционированию субъектов и объектов энергетического сектора, стабильному обеспечению и развитию хозяйственно-экономического потенциала государств – членов ОДКБ;

***антитеррористическая защищенность*** объекта энергетического комплекса – состояние защищенности здания, строения, сооружения или иного объекта энергетического комплекса, препятствующее совершению на нем террористического акта;

***обеспечение антитеррористической защищенности объекта энергетического комплекса*** – реализация определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на обеспечение безопасности объектов энергетического комплекса;

***обеспечение энергетической безопасности*** – деятельность государственных органов и их должностных лиц по реализации определяемой государством – членом ОДКБ системы политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие и ликвидацию угроз энергетической безопасности;

***правовой режим энергетической безопасности*** – совокупность правовых мер и организационных мероприятий, направленных на поддержание и обеспечение энергетической безопасности государств – членов ОДКБ;

***система обеспечения энергетической безопасности*** − совокупность принятых и законодательно закрепленных мер, обеспечивающих надлежащее функционирование субъектов и объектов энергетического сектора и гарантирующих стабильное обеспечение и развитие хозяйственно-экономического потенциала государств – членов ОДКБ;

***топливно-энергетический комплекс*** – совокупность отраслей экономики государств – членов ОДКБ, обеспечивающих добычу, производство, транспортировку, хранение, переработку и использование всех видов энергоносителей, за исключением ядерных материалов;

***критически важные объекты топливно-энергетического комплекса* –** объекты топливно-энергетического комплекса, нарушение или прекращение функционирования которых приведет к потере управления экономикой государств – членов ОДКБ, ее необратимому негативному изменению (разрушению) либо существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения;

***общий энергетический рынок*** – совокупность экономических отношений государств – членов ОДКБ в сфере энергетики, определяемых общими правовыми условиями, инфраструктурой и ресурсной базой и действующих на основе рыночных принципов, общих интересов государств – членов ОДКБ, добросовестной конкуренции и взаимной выгоды;

***энергетический потенциал государств*** – возможности развития топливно-энергетического комплекса государств – членов ОДКБ.

**II. Цели создания и задачи системы обеспечения энергетической безопасности государств – членов ОДКБ**

Организация Договора о коллективной безопасности (далее – ОДКБ) как многопрофильная международная структура призвана обеспечивать систему энергетической безопасности государств – членов ОДКБ. Особенно важным, актуальным и социально востребованным направлением совместной деятельности государств – членов ОДКБ является взаимодействие по проблемам, связанным с выявлением, устранением причин и условий, способствующих появлению угроз энергетической безопасности, ликвидацией последствий их возникновения, требующих комплексного подхода и объединения усилий по всем направлениям.

Целями обеспечения энергетической безопасности объектов энергетического комплекса являются:

– устойчивое и безопасное функционирование, защита интересов личности, общества и государства в сфере топливно-энергетического комплекса от актов незаконного вмешательства на объект энергетики и от угроз надежному топливо- и энергообеспечению;

– минимизация рисков чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера и террористических актов в системе энергетической безопасности ОДКБ;

– обеспечение гарантированного уровня безопасности как для энергосистемы ОДКБ, так и для населения;

– создание условий для безопасной жизнедеятельности государств – членов ОДКБ, устойчивого функционирования субъектов и объектов энергетического сектора, гарантирующего стабильное обеспечение и развитие хозяйственно-экономического потенциала государств – членов ОДКБ.

Основными задачами системы обеспечения энергетической безопасности являются:

– нормативное правовое регулирование в области обеспечения антитеррористической защищенности объектов энергетики;

– унификация норм, правил и технических регламентов в сфере обеспечения энергетической безопасности;

– определение угроз совершения актов незаконного вмешательства и предупреждение таких угроз;

– разработка и реализация требований обеспечения энергетической безопасности;

– разработка и реализация мер по созданию системы физической защиты объектов энергетического комплекса;

– подготовка специалистов в сфере обеспечения энергетической безопасности;

– осуществление государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов энергетического комплекса;

– информационное, материально-техническое и научно-техническое обеспечение энергетической безопасности;

– выявление критически важных и потенциально опасных объектов ТЭК в системе энергетической безопасности ОДКБ, защита системы от угроз различного характера, повышение уровня защищенности;

– разработка модельного закона — единой Концепции системы энергетической безопасности ОДКБ, то есть обеспечение законодательного закрепления мер по обеспечению надлежащего функционирования субъектов и объектов энергетического сектора, гарантирующих стабильное обеспечение и развитие хозяйственно-экономического потенциала государств – членов ОДКБ;

– выработка общих норм, правил и технических регламентов по вопросам обеспечения безопасности населения, безопасности функционирования и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов ТЭК от угроз различного характера;

– категорирование объектов ТЭКа в системе ОДКБ с целью выявления критически важных и потенциально опасных объектов ТЭК для общей системы безопасности государств – членов ОДКБ;

– анализ и выработка предложений по повышению энергоэффективности для системы ОДКБ в целом;

–- модернизация и инновационное развитие ТЭК (через техническое перевооружение отраслей ТЭК и подготовку кадров);

– своевременное проведение геологоразведки и работ по подготовке и освоению месторождений, обеспечивающих воспроизводство и рациональное использование минерально-сырьевой базы государств – членов ОДКБ;

– диверсификация источников и транспортной инфраструктуры энергоснабжения;

– повышение степени самообеспечения государств – членов ОДКБ посредством освоения местных топливных ресурсов и развития малой энергетики, в том числе на базе возобновляемых источников энергии;

– обеспечение надежной работы и опережающего развития энергетической инфраструктуры государств – членов ОДКБ.

Необходимо отметить разнородный с точки зрения развития энергетического комплекса состав государств – членов ОДКБ.

Например, Россия и Казахстан в связи с наличием на собственной территории энергетических природных ресурсов являются одними из крупнейших в мире экспортеров топливно-энергетических ресурсов, в связи с чем аспекты энергетической безопасности данных государств включают в себя также проблемы не дикриминационного доступа на зарубежные энергетические рынки, обеспечения безопасности транспортировки энергоресурсов, в том числе транзита, на территории стран-контрагентов.

Для других государств – членов ОДКБ, таких как Кыргызстан, Беларусь, Армения, Таджикистан, актуальна и приоритетна проблема собственного обеспечения энергетическими ресурсами. Например, по оценкам экспертов Таджикистан за счет собственной энергетической базы удовлетворяет лишь 50 % потребностей страны, а Беларусь обеспечена собственными топливно-энергетическими ресурсами лишь на 16-17%, недостающая часть приобретается за пределами страны. В связи с этим для вышеуказанных стран крайне актуальны вопросы осуществления политики энергосбережения и повышения энергетической эффективности, модернизации и инновационного развития энергетической отрасли, наличие надежных стран-партнеров, поставляющих ресурсы или инвестирующих в них.

Целью политики энергетической безопасности является последовательное улучшение ее следующих главных характеристик:

– способности энергетического комплекса надежно обеспечивать экономически обоснованный внутренний и внешний спрос энергоносителями соответствующего качества и приемлемой стоимости;

– способности потребительского сектора экономики эффективно использовать энергоресурсы, предотвращая тем самым нерациональные затраты общества на свое энергообеспечение и дефицитность топливно-энергетического баланса;

– устойчивости энергетического сектора к внешним и внутренним экономическим, техногенным и природным угрозам, а также его способность минимизировать ущерб, вызванный проявлением различных дестабилизирующих факторов.

**III. Принципы обеспечения энергетической безопасности**

В целях обеспечения единства правоприменения требуется определение в законодательстве критериев оценки защищенности объектов энергетики, базирующихся на совокупности организационных принципов обеспечения энергетической безопасности. Важнейшими принципами обеспечения энергетической безопасности являются:

– взаимная ответственность личности, общества и государства в сфере обеспечения безопасности объектов энергетического комплекса;

– гарантированность и надежность энергообеспечения экономики и населения страны в полном объеме в обычных условиях и в минимально необходимом объеме при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций различного характера;

– контроль со стороны государства, государственных (федеральных) органов исполнительной власти и местных органов управления за надежным энергоснабжением объектов, обеспечивающих безопасность государства;

– обеспечение антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса;

– интеграция в международные системы безопасности;

– диверсификация используемых видов топлива и энергии (экономика не должна чрезмерно зависеть от какого-либо одного энергоносителя);

– учет требований экологической безопасности (развитие энергетики должно соответствовать возрастающим требованиям охраны окружающей среды);

– предотвращение нерационального использования энергоресурсов (взаимосвязь с политикой энергетической эффективности);

– создание экономических условий (прежде всего за счет налоговых и таможенных мер), обеспечивающих равную выгоду поставок энергоресурсов на внутренний и внешний рынки и рационализацию структуры экспорта;

– устойчивость энергетического сектора экономики к угрозам различного характера, его способность минимизировать ущерб, вызванный проявлениями различных дестабилизирующих факторов, неукоснительное обеспечение надлежащего уровня технологической безопасности объектов энергетического комплекса.

**IV. Угрозы энергетической безопасности, основные направления обеспечения безопасности объектов энергетического комплекса**

Важнейшим условием обеспечения энергетической безопасности и сбалансированного развития энергетического комплекса является единство целей и методов государственной энергетической политики государств – членов ОДКБ.

К основным угрозам энергетической безопасности в государствах –членах ОДКБ относятся:

– высокий износ основных производственных фондов энергетики, массово заканчивающийся технический ресурс значительной части оборудования;

– недостаточная диверсификация структуры топливно-энергетического баланса и дисбаланс обеспеченности собственными первичными энергоресурсами не только отдельных государств – членов ОДКБ, но и государств Организации в общем;

– отсутствие выгодных условий для инвестирования отечественного капитала в ТЭК государств – членов ОДКБ при массовом оттоке капиталов за рубеж на фоне санкций;

– ухудшение состояния сырьевой базы;

– неустойчивость по результатам энергоэффективных мероприятий среди государств – членов ОДКБ.

Угрозы безопасности объектов энергетического комплекса по характеру возникновения и действия подразделяются на внутренние экономические, социально-политические, техногенные, природные, внешнеэкономические и внешнеполитические угрозы.

*К внутренним экономическим угрозам энергетической безопасности*следует отнести:

а) недостаточное инвестирование собственниками организаций топливно-энергетического комплекса в обновление производственных мощностей, что в условиях высокой изношенности оборудования и его низкого технического уровня способно привести к некомпенсируемому выбытию производственных мощностей объектов энергетического производства;

б) финансовая нестабильность, стагнация организаций энергетического комплекса и смежных отраслей промышленности;

в) высокая политизированность отношений в энергетической сфере и обусловленные этим фактором дискриминационные действия между государствами – членами ОДКБ;

г) необоснованно высокие тарифы на транзит энергетических ресурсов через территории государств – членов ОДКБ, а также запрет на транзит;

д) ухудшение состояния сырьевой базы топливно-энергетического комплекса и атомной энергетики;

е) низкая инновационная активность в энергетике и в смежных отраслях промышленности (особенно в энергетическом машиностроении), ведущая к отставанию в освоении критически важных технологий;

ж) недостаточная конкурентоспособность отдельных видов топливных ресурсов и, как следствие, отсутствие необходимой диверсификации структуры топливно-энергетического баланса регионов и страны в целом;

з) недостаточное использование локальных источников энергии;

и) неоправданно высокая зависимость организаций топливно- энергетического комплекса и смежных отраслей промышленности от импорта оборудования, сервисных и инжиниринговых услуг;

к) высокая энергоемкость производимой продукции, отсутствие либо незавершенность отраслевых и межгосударственных программ по энергосбережению и повышению энергетической эффективности;

л) высокая стоимость и сложность присоединения к энергетической инфраструктуре;

м) ограничения ресурсного характера, в том числе проблемы снижения качества сырьевой базы энергетических ресурсов и формирования резервов сырья.

*К социально-политическим угрозам энергетической безопасности* относятся:

а) национально-этнические конфликты, проявления сепаратизма в отдельных государствах – членах ОДКБ;

б) забастовки и трудовые конфликты в организациях энергетического комплекса;

в) незаконное вмешательство в деятельность организаций энергетического комплекса, совершение диверсий и террористических актов на объектах энергетики;

г) социально-политические конфликты в добывающих регионах, а также в регионах, через территории которых транспортируются энергоносители.

*К техногенным угрозам энергетической безопасности*относятся:

а) увеличение из-за недостаточного объема инвестиций удельного веса морально устаревшего и физически изношенного оборудования в отраслях топливно-энергетического комплекса и смежных отраслях промышленности в сочетании с некачественным и (или) несвоевременным выполнением работ по обслуживанию и ремонту;

б) неудовлетворительное отношение собственников ряда организаций энергетического комплекса и смежных отраслей промышленности к соблюдению требований промышленной безопасности, ставящее под угрозу жизнь и здоровье людей и влекущее за собой некомпенсируемое выбытие основных средств;

в) недостаточный уровень автоматизации технологических процессов в отраслях энергетического комплекса и смежных отраслях промышленности;

г) отсутствие действенной системы контроля и надзора за безопасными условиями труда в организациях энергетического комплекса и смежных отраслей промышленности;

д) нарушение технологии добычи и производства энергетических ресурсов;

е) недостаточно высокий уровень природоохранной деятельности в отраслях энергетического комплекса;

ж) нерешенность проблемы переработки отработавшего ядерного топлива, утилизации высокоактивных отходов его переработки и высокоактивных эксплуатационных отходов;

з) снижение технического уровня объектов энергетики из-за недостаточного финансирования научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ и слабой реализации их результатов;

и) нехватка высококвалифицированных кадров, в том числе в связи с сокращением подготовки специалистов для энергетического комплекса, при одновременном увеличении потребности в них;

к) повышение уязвимости объектов энергетического комплекса, связанное с усложнением систем и алгоритмов управления этими объектами.

*К* *природным угрозам энергетической безопасности* относятся:

а) стихийные бедствия (землетрясения, наводнения, ураганы, гололед, сели, оползни и др.);

б) аномальные проявления природных процессов (критически низкие или критически высокие температуры, длительная маловодность речного стока, внешние электромагнитные аномалии и др.);

в) изменение климата.

*К* *внешнеэкономическим и внешнеполитическим угрозам энергетической безопасности* относятся:

а) недостаточная географическая диверсификация экспортных поставок топливно-энергетических ресурсов и ограниченность товарной номенклатуры;

б) высокая политизированность отношений в энергетической сфере и обусловленные этим фактором дискриминационные действия со стороны других государств, их объединений и компаний в отношении государств – членов ОДКБ – импортеров и экспортеров энергетических ресурсов, оборудования, услуг и интеллектуальной собственности;

в) неустойчивая конъюнктура (волатильность) мировых финансовых и энергетических рынков в сочетании с нестабильностью (нередко управляемой) военно-политической обстановки в основных регионах добычи энергетических ресурсов;

г) ограничение транспортировки экспортируемых из государств – членов ОДКБ энергетических ресурсов в связи с блокированием нефте- и газопроводов на территориях транзитных государств, несанкционированным отбором энергетических ресурсов, невыполнением Конвенции ООН по морскому праву 1982 года;

д) необоснованно высокие тарифы на транзит энергетических ресурсов государств – членов ОДКБ через территории других государств;

е) противодействие участию энергокомпаний государств – членов ОДКБ в освоении месторождений углеводородного сырья, приобретении либо строительстве энергетических объектов за рубежом;

ж) сохраняющаяся возможность военных конфликтов в регионах добычи, транспортировки и переработки энергоносителей.

Полная или частичная реализация угроз энергетической безопасности неизбежно приведет к нарушению стабильности функционирования систем топливо- и энергоснабжения, что может вызвать замедление развития экономики, а также обострение проблем социальной и экологической защиты государств – членов ОДКБ.

*Направление обеспечения безопасности в части предотвращения внутренних экономических угроз*:

– инициирование и поддержка реализации пилотных проектов и стратегических инициатив хозяйствующих субъектов в инвестиционной, инновационной, энергосберегающей и других приоритетных сферах;

– повышение эффективности управления государственной собственностью в ТЭК при соблюдении условий гарантированной надежности энергоснабжения потребителей;

– совершенствование корпоративного управления в энергетическом секторе на основе внедрения передовых принципов и стандартов управления в сочетании с обеспечением действенного контроля за деятельностью энергетических компаний;

– создание организационных и финансово-экономических условий для формирования механизма возврата частных инвестиций в энергосбережение;

– изменение налогового законодательства с целью рационализации налоговой нагрузки на энергетику и внедрения дифференцированного подхода к налогообложению с учетом объективных геологических и технико-экономических условий, определяющих качество и себестоимость добываемого сырья (производимой продукции и услуг);

– продолжение управляемой либерализации внутренних цен на энергоресурсы, отвечающих интересам производителей, поставщиков и потребителей, на условиях недопущения необоснованного роста цен на продукцию ТЭК;

– стимулирование проведения геолого-разведочных работ с целью доведения их объемов до уровня соответствия между объемами ежегодных приростов балансовых запасов энергоресурсов и объемами их извлечения;

– финансовая поддержка проведения фундаментальных и прикладных научно-исследовательских работ по основным направлениям развития перспективных энергетических технологий, в том числе в сфере атомной и возобновляемой энергетики;

– законодательное стимулирование развития производства оборудования в государствах – членах ОДКБ и поставщиков услуг посредством предоставления разумных преференций компаниям, использующим оборудование, произведенное в государствах – членах ОДКБ;

– формирование механизмов реализации долгосрочной политики, обеспечивающей рационализацию топливно-энергетического баланса во всей системе ОДКБ и в отдельных государствах – членах ОДКБ на основе нормализации условий межтопливной конкуренции и комплексное развитие региональной энергетики, включая освоение возобновляемых источников энергии и местных видов топлива;

– совершенствование системы программных документов в сфере энергетики и повышение их обоснованности (от модельного закона – единой Концепции системы энергетической безопасности ОДКБ до инвестиционных программ компаний ТЭК и региональных энергетических программ государств – членов ОДКБ) с обязательным учетом требований энергетической безопасности;

– создание всех условий для использования и наполнения емкости внутреннего рынка государств – членов ОДКБ.

*Направление обеспечения безопасности в части предотвращения социально-политических угроз*:

– законодательное и организационное обеспечение контроля государств – членов ОДКБ за деятельностью компаний в стратегически важных сферах энергетики;

– разработка и проведение мероприятий по профилактике и предотвращению преступлений, в том числе диверсионно-террористического характера, в отношении наиболее важных и характеризующихся повышенной опасностью объектов энергетики (АЭС и предприятия ядерного топливного цикла, газо-, нефте- и нефтепродуктопроводы, емкости по хранению топлива, нефтеперегонные заводы, плотины ГЭС и др.);

– совершенствование методов сбора и анализа упреждающей информации о готовящихся преступлениях в отношении объектов энергетики;

– контроль за финансово-экономическим состоянием предприятий ТЭК;

– совершенствование системы контроля и надзора за промышленной безопасностью на предприятиях ТЭК, обеспечивающее снижение аварийности.

*Направление обеспечения безопасности в части предотвращения техногенных и природных угроз:*

– разработка и внедрение новых технических регламентов и стандартов, стимулирующих развитие и переход предприятий ТЭК и экономики государств – членов ОДКБ в целом на современные энергетические технологии;

– совершенствование процедур декларирования, лицензирования, сертификации и паспортизации в технологической сфере;

– создание и совершенствование структуры управления энергетическими системами межгосударственного значения для государств – членов ОДКБ в целях обеспечения требуемой надежности и безопасности их функционирования;

– усиление межгосударственного, ведомственного, производственного и общественного контроля и надзора за соблюдением установленных требований в сфере безопасности и энергоэффективности;

– разработка и установление обязательных требований к безопасности и энергоэффективности объектов энергетики на всех этапах их жизненного цикла;

– создание комплексной системы прогнозирования, выявления, анализа и оценки рисков аварий и опасных природных явлений на объектах ТЭК;

– разработка общего классификатора опасности объектов ТЭК, основанного на расчетах риска их эксплуатации и учитывающего масштабы последствий аварий;

– совершенствование методики расчета и практики компенсации ущерба в результате аварий на объектах ТЭК;

– ужесточение ответственности субъектов ТЭК за техническую модернизацию и оснащенность объектов, за своевременное и полное техническое обслуживание, ремонт и реконструкцию основных фондов;

– актуализация, разработка и утверждение нормативов экономически обоснованных резервных запасов топлив, производственных мощностей, ремонтно-восстановительных запасов, а также нормативов по уровню диверсификации топливо- и энергообеспечения важнейших объектов;

– поддержка технического перевооружения и модернизации АЭС, повышения безопасности существующих и строящихся объектов атомной энергетики;

– совершенствование системы функционирования топливо- и энергоснабжения государств – членов ОДКБ в целом, отдельных государств – членов ОДКБ и их регионов в период чрезвычайных ситуаций для гарантированного обеспечения жизненно важных потребностей, в том числе обеспечение реализации маневренных и мобилизационных возможностей отраслей ТЭК в чрезвычайных ситуациях (включая создание механизма компенсации за выполнение обязательств по созданию и поддержанию мобилизационных резервов).

При этом следует принимать во внимание, что техногенные угрозы по большей части связаны с состоянием основных производственных фондов энергетики, физическим и моральным старением, а природные угрозы – с устойчивостью критически важных объектов к существующим природным угрозам.

*Направление обеспечения безопасности в части предотвращения внешнеэкономических и внешнеполитических угроз*:

– поддержка сохранения и расширения надежных рынков сбыта энергоресурсов государств – членов ОДКБ, энергетического оборудования, услуг и оптимизации условий их реализации;

– оказание дипломатической и законодательной поддержки, создание экономических механизмов, стимулирующих диверсификацию и качественную реструктуризацию экспорта энергоносителей, направленную на увеличение доли конечных энергоносителей в общем объеме экспорта;

– ужесточение наказания за нападение и за попытку нападения на шельфовые объекты, усиление средств защиты, правил применения оружия для охраны таких объектов, увеличение зоны безопасности, в связи с тем, что информационные последствия таких атак чрезвычайно негативно влияют на экономику государства и политический имидж;

– обсуждение возможности создания и участия частных военных корпораций государств – членов ОДКБ в охране нефтепродуктов и сжиженного газа при их транспортировке танкерным флотом государств – членов ОДКБ;

– дипломатическая поддержка и стимулирование участия капитала государств – членов ОДКБ в зарубежном энергетическом секторе, а также в обеспечении транзитных потоков энергоресурсов через территорию государств – членов ОДКБ;

– совершенствование системы контроля и обеспечения бесперебойной работы транспортных коридоров, соединяющих государства – члены ОДКБ с внешними энергетическими рынками, с учетом интересов дальнейшего развития инфраструктуры экспорта;

– создание благоприятных условий для научно-технологической кооперации, содействие привлечению в государства – члены ОДКБ передовых энергетических технологий.

**V. Обзор законодательства в сфере обеспечения безопасности объектов энергетического комплекса**

При разработке настоящих Рекомендаций были учтены не только положения национального законодательства государств – членов ОДКБ, но и положения международных договоров между государствами – членами ОДКБ, в том числе нормативные правовые документы государств – участников СНГ, а также ЕАЭС в сфере энергетики в связи с тем, что государства – члены ОДКБ являются, за исключением Таджикистана, участниками этих международных организаций.

Среди них:

− Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года (утверждена Решением Совета глав правительств СНГ от 14 ноября 2008 года);

− Концепция сотрудничества государств – участников СНГ в сфере энергетики (далее – Концепция) (разработана в соответствии с Планом мероприятий по реализации Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года и утверждена Решением Совета глав правительств СНГ от 20 ноября 2009 года. Концепция представляет собой совокупность согласованных взглядов и подходов государств – участников СНГ к сотрудничеству в энергетической сфере и определяет цели, основные задачи, принципы, механизмы и основные направления сотрудничества государств – участников СНГ в этой области (за исключением атомной энергетики, принципы сотрудничества в которой определены в рамках специальной программы). Положения Концепции являются основой для разработки международных договоров и других международных и внутренних правовых актов государств – участников СНГ, а также межгосударственных целевых программ в энергетической сфере. Концепция основывается на приоритете экономических интересов государств – участников СНГ и направлена на создание условий, обеспечивающих их энергетическую безопасность;

− План первоочередных мероприятий по реализации Концепции сотрудничества государств – участников СНГ в сфере энергетики. Утвержден Решением Совета глав правительств СНГ от 21 мая 2010 года;

− Прогноз производства и потребления энергоресурсов государств-участников СНГ на период до 2020 года (утвержден Решением Совета глав правительств СНГ 19 ноября 2010 года);

− Концепция формирования общего электроэнергетического рынка Евразийского экономического союза (разработана в рамках реализации Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года).

Развитие отдельных отраслей энергетики и топливно-энергетического комплекса невозможно без совершенствования правового регулирования данной сферы отношений. В каждом государстве – члене ОДКБ законодательство об энергетике имеет свою специфику. Как отмечалось выше, основу законодательного регулирования топливно-энергетического комплекса Республики Армения, Кыргызской Республики и Республики Таджикистан составляют специальные законы об энергетике.

Законодательство об энергетике Российской Федерации и Республики Казахстан базируется на законодательных актах, регулирующих отраслевую энергетику, включая специальный закон об электроэнергетике. Анализ системы законодательства об энергетике в Республике Беларусь свидетельствует о том, что в данной сфере принят лишь один закон об энергосбережении. Основной массив нормативных правовых актов в данной сфере законодательства относится к подзаконному уровню.

Анализ специальных законов в области энергетики во всех государствах – членах ОДКБ показал, что они имеют скорее рамочный характер и направлены на закрепление наиболее общих норм в данной сфере. Что же касается дальнейшего совершенствования развития законодательства об энергетике в целом и отдельных его отраслей, то в каждом из государств – членов ОДКБ приняты национальные программы эффективного развития топливно-энергетического комплекса либо отдельных отраслей на перспективу.

В Российской Федерации принцип обеспечения энергетической безопасности основан на положениях статьи 71 Конституции, в соответствии с которой обеспечение безопасности отнесено к предметам исключительного ведения Российской Федерации, и общих положениях Федерального закона «О безопасности».

В настоящее время термин «энергетическая безопасность» содержится во множестве российских нормативных правовых актов, при этом дефиниция энергетической безопасности определена в распоряжении Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года». Энергетическая безопасность в соответствии с указанным актом рассматривается в качестве структурного элемента более широкого понятия где «национальная безопасность страны» и определяется как состояние защищенности граждан, общества, государства и экономики от наступления неблагоприятных последствий в виде перебоев в топливо- и энергообеспечении. Энергетическая стратегия дифференцирует энергетическую безопасность по территориальному критерию на международную, национальную и региональную.

Как показывает анализ российского законодательства в сфере энергетики, обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации является важнейшим принципом энергетического права, который получил закрепление в ряде законодательных актов, в том числе в Федеральных законах «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», Федеральном законе «Об электроэнергетике», Федеральном законе «О газоснабжении в Российской Федерации», Федеральном законе «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральном законе «О теплоснабжении», Федеральном законе «Об использовании атомной энергии», Федеральном законе «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса», Федеральном законе «О безопасности гидротехнических сооружений», Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и др.

Наиболее широкое закрепление принцип обеспечения энергетической безопасности получил в Федеральном законе «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса». В статье 4 указанного закона закреплены принципы обеспечения безопасности объектов энергетического комплекса, такие как законность, соблюдение баланса интересов личности, общества и государства, взаимная ответственность личности, общества и государства в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, непрерывность, интеграция в международные системы безопасности, взаимодействие субъектов топливно-энергетического комплекса, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, обеспечение антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса.

Ярким примером унификации российского законодательства в сфере энергетической безопасности является Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», который устанавливает организационные и правовые основы в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации в целях предотвращения актов незаконного вмешательства, определяет полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в данной сфере, права, обязанности и ответственность лиц, владеющих на праве собственности или ином законном праве объектами топливно-энергетического комплекса.

Указом Президента Российской Федерации «Об осуществлении контроля за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» на Министерство внутренних дел Российской Федерации возложены полномочия по осуществлению контроля за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса.

В развитие указанного закона были приняты постановления Правительства Российской Федерации «О порядке формирования и ведения реестра объектов топливно-энергетического комплекса», «Об утверждении Правил актуализации паспорта безопасности объекта топливно-энергетического комплекса», «Об утверждении Положения об исходных данных для проведения категорирования объекта топливно-энергетического комплекса, порядке его проведения и критериях категорирования» и др.

При этом необходимо отметить, что в сферу правового регулирования указанного закона не включены вопросы обеспечения безопасности на объектах атомной энергетики. В настоящее время в России правовое регулирование обеспечения энергетической безопасности в сфере использования атомной энергии осуществляется Федеральными законами «Об использовании атомной энергии», «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», «Об особенностях управления и распоряжения, имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О радиационной безопасности населения», иными законодательными и подзаконными актами.

Кроме того, правовые нормы, прямо или косвенно направленные на обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации, содержатся во множестве отраслевых и межотраслевых законодательных и подзаконных нормативных правовых актов.

Однако все же необходимо отметить, что правовая дефиниция понятия «энергетическая безопасность» на уровне федерального закона в Российской Федерации до настоящего времени не закреплена, а правовые нормы регулирующие сферу энергетической безопасности Российской Федерации, не систематизированы в единый специальный нормативный правовой акт, они содержатся в нормативных правовых актах различного уровня, относящихся к разным отраслям права и межтотраслевым институтам.

Анализ законодательства государств – членов ОДКБ показал, что в правовых системах данных государств также отсутствует единый специальный комплексный нормативный правовой акт, регулирующий вопросы обеспечения энергетической безопасности государства.

Вместе с тем в ряде стран утверждены и реализуются в качестве программных документов концепции энергетической безопасности.

Например, в Республике Беларусь Концепция энергетической безопасности и повышения энергетической независимости Республики Беларусь была утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 25 августа 2005 года № 399, однако она утратила силу в связи с принятием Указа Президента Республики Беларусь от 15 ноября 2007 года № 575 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007, № 276, 1/9095).

Вместе с тем в указанный период тенденции развития мирового ТЭК существенно изменились. Расширяется мировой рынок сжиженного природного газа, началось крупномасштабное использование технологий добычи сланцевого газа, происходит либерализация электроэнергетического и газового рынков Европейского союза, формируются новые мировые центры спроса на топливно-энергетические ресурсы. Особую значимость приобрел вопрос экономической эффективности функционирования ТЭК Республики Беларусь и повышения его конкурентоспособности.

В настоящее время в Республике Беларусь приняты законы «Об использовании атомной энергии» (№ 426-3 от 30 июля 2008 года) и «О возобновляемых источниках энергии» (№ 204-3от 27 декабря 2010 года).

Новая редакция Концепции энергетической безопасности Республики Беларусь учитывает создание Единого экономического пространства и ввод в структуру топливно-энергетического баланса нового вида топлива – атомной энергии и предусматривает:

– повышение энергетической самостоятельности;

– повышение уровня диверсификации поставщиков и видов энергоресурсов;

– поддержание надежности поставок топливно-энергетических ресурсов конечным потребителям;

– снижение зависимости энергетики от природного газа;

– снижение энергоемкости ВВП страны;

– повышение устойчивости экономики страны к резкому повышению цен на импортируемые энергоресурсы.

Достижение поставленных целей предполагается за счет реализации следующих основных мероприятий:

– расширение использования местных, в том числе возобновляемых источников энергии, разработки и внедрения комплекса мер по стимулированию их использования;

– компенсация добычи нефти в Республике Беларусь наращиванием объемов производства биодобавок в топливо и перевода транспорта на альтернативные виды энергии (газ, электроэнергия);

– расширение добычи топливно-энергетических ресурсов за пределами Республики Беларусь, в том числе в России и Казахстане, в рамках Единого экономического пространства;

– создание условий для расширения объемов транзита природного газа;

– создание благоприятной экономической среды, в том числе формирования рациональной системы внутренних цен на энергоносители за счет их постепенной управляемой либерализации для стимулирования эффективного использования энергоносителей в экономике и населением;

– завершение строительства АЭС;

– развитие электроэнергетических мощностей исходя из принципа самобаланса;

– снижение удельных топливных затрат на производство электрической и тепловой энергии за счет модернизации неэкономичных морально и физически устаревших основных производственных фондов ТЭК;

– вывод из эксплуатации устаревших и неэффективных генерирующих мощностей;

– расширение пропускных способностей линий электропередачи в сторону перспективных рынков для экспорта электроэнергии;

– увеличение объемов подземных хранилищ газа на территории республики;

– совершенствование системы управления ТЭК и его организационной структуры путем создания оптового рынка электроэнергии Беларуси и его интеграции в оптовый рынок электроэнергии государств – членов ЕЭП;

– разработка и реализация совместных со странами-партнерами программ по повышению энергетической безопасности, в первую очередь в рамках Союзного государства, Таможенного союза, Единого экономического пространства, а в дальнейшем – Евразийского экономического союза;

– создание системы мониторинга энергетической безопасности Республики Беларусь.

23 октября 2013 года Президентом Республики Армения была утверждена Концепция энергетической безопасности Республики Армения на 2014-2020 годы. Необходимость данной концепции была вызвана быстрыми социально-экономическими и политическими процессами в регионе и в мире в условиях глобального экономического кризиса, а также чрезвычайных ситуаций и военных конфликтов, необходимостью обеспечения энергетической независимости Армении и ее безопасности, обеспечением надлежащего участия Армении в международных организациях, сотрудничество с Европейским Союзом, Россией, США и другими странами, важность создания долгосрочных стратегических резервов энергетических ресурсов. В данной концепции сформулированы внешние и внутренние угрозы энергетической безопасности Армении. В качестве основных путей обеспечения энергетической безопасности государства концепцией определены развитие системы энергетической безопасности, развитие и использование возобновляемых источников энергии, развитие атомной энергетики, обеспечение финансовой устойчивости и экономической эффективности предприятий ТЭК, обеспечение бесперебойной работы энергетической системы страны, региональная интеграция (строительство электрических сетей, трубопроводов, обеспечивающих транспортировку энергетических ресурсов между Арменией и другими государствами (Грузией, Россией, Ираном и др.).

Для реализации основных концептуальных положений данных Рекомендаций с целью унификации и гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ, по мнению авторов, требуется разработка модельного закона «Об энергетической безопасности».