

ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЦИФРОВИЗАЦИИ НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ

DOI 10.18572/2312-4350-2021-3-13-21



Гусяков Вячеслав Юрьевич,

кандидат юридических наук,
заместитель председателя Международного Союза юристов
■ apkrf1@bk.ru

На основе анализа содержания программных документов, нормативных правовых актов, специальной литературы выявлены основные направления цифровизации нефтяной отрасли, а также обозначены отдельные проблемы законодательного обеспечения. В частности, к общим теоретическим проблемам относятся проблемы формирования единообразных ключевых терминов и понятий в области правового регулирования: «цифровая экономика», «цифровизация», «цифровые технологии», «объекты критической информационной инфраструктуры», «цифровые права», а также научное обоснование создания непротиворечивой системы нормативного правового регулирования цифровизации как в целом экономики, так и отдельных отраслей. На основе проведенного анализа предлагается раскрыть содержание термина «цифровая экономика». Предложено в числе полномочий Минэкономразвития России предусмотреть функции координации деятельности органов государственного управления в сфере цифровизации в разных отраслях экономики и органов управления организаций в отраслях экономики, реализующих внутриведомственные программы цифровизации, в частности, в отраслях топливно-энергетического комплекса в отношении объектов критической информационной инфраструктуры. Целесообразно также создание специальной структуры по вопросам совершенствования федерального законодательства в части создания единой взаимосвязанной системы правового обеспечения цифровой экономической политики.

Ключевые слова: энергетическое право, энергетическое законодательство, правовое обеспечение цифровизации нефтяной отрасли.

PROBLEMS AND TASKS OF THE LEGAL SUPPORT OF DIGITALIZATION OF THE OIL INDUSTRY

Vyacheslav Yu. Gusyakov
PhD (Law)
Deputy Chairman of the International Union of Lawyers

The author singles out the main areas of digitalization of the oil industry and identifies certain problems of the legislative support based on an analysis of the content of program documents, regulatory acts, special literature. In particular, general theoretical problems include the establishment of the uniform key terms and concepts in the legal regulation field: “digital economy”, “digitalization”, “digital technologies”, “objects of the critical information infrastructure”, “digital rights”, as well as the scientific justification of the creation of a consistent system of the legal regulation of digitalization of the economy in general, as well as of individual

branches. It is proposed to reveal the content of the “digital economy” term based on the performed analysis. It is proposed to supplement the powers of the Ministry of Economic Development of Russia with the functions of coordination of the activities of government authorities in the sphere of digitalization in various branches of the economy and coordination of corporate governing bodies in branches of the economy that implement intra-departmental digitalization programs, in particular, in the branches of the fuel and energy complex in relation to objects of the critical information infrastructure. It is also expedient to create a special structure for improving the federal laws in terms of the creation of the single interconnected system for the legal support of the digital economy policy.

Keywords: *energy law, energy legislation, legal support of digitalization of the oil industry.*

Информационные технологии активно внедряются при построении систем управления производственными и технологическими процессами, используемыми в топливно-энергетическом комплексе. В условиях цифровизации экономики в целом становятся актуальными вопросы цифровизации в нефтяной отрасли, в том числе вопросы внедрения и совершенствования систем принятия решений и бизнес-процессов с использованием информационных технологий, и, соответственно, вопросы правового регулирования отношений, возникающих в связи с цифровизацией. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 года [1] отмечена необходимость ускорения цифровой трансформации реального сектора экономики.

В целом направления цифровизации всей экономики и отдельных отраслей определены в программных документах, в том числе в Указах Президента Российской Федерации, в правительственных распоряжениях. Очевидно, что они распространяются на нефтяную отрасль. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 642 (далее — Указ Президента № 642) было отмечено, что в ближайший временной период приоритетными сфера-

ми научно-технического развития страны станут такие направления, которые позволят повысить результативность и создадут инновационные технологии, как способствующие развитию внутреннего рынка, так и создающие устойчивый статус страны на внешнем рынке.

Данные векторы научно-технического прогресса, как сказано во властных директивах, призваны обеспечить переход общества и всех его элементов к цифризации, то есть к передовым цифровым, интеллектуальным и производственным технологиям, к роботизации различных систем, а также к новым материалам, способам конструирования, к созданию систем обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта, а также «переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике» [2] и т.д.

Глобальная внешнеполитическая и внутривнутриполитическая стратегия в отношении цифризации сформулирована в Стратегиях развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, которые имеют четкую направленность на создание в стране информационного общества, национальной цифровой экономики, а также на обеспечение государственных интересов России и реализацию ее стратегических приоритетов в стремительно

меняющемся окружающем геополитическом пространстве [3]. В данном документе отмечено, что «цифровая экономика — хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг». В последнее время в системе знания сформулировано обобщающее эти процессы определение — «экосистема цифровой экономики». Под этим понимается партнерство различных организаций с их технологическими платформами, интернет-сервисами, аналитическими системами и информационными системами органов государственной власти Российской Федерации, а также организаций и граждан.

В числе стратегических документов, обеспечивающих цифровизацию экономики, следует отметить также Решение Совета глав правительств СНГ «О Стратегии обеспечения информационной безопасности государств — участников Содружества Независимых Государств» [4], которая, как указано в общих положениях, представляет собой государственную позицию в отношении сущности и содержания сотрудничества участников СНГ по обеспечению информационной безопасности.

В целях повышения эффективности правового регулирования в сфере цифровизации и использования информационных технологий в Российской Федерации был разработан и принят Закон «О безопасности критической информационной инфраструктуры Россий-

ской Федерации». В соответствии с данным законодательным документом, к сфере критической информационной инфраструктуры относятся следующие объекты: информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, автоматизированные системы управления субъектов критической информационной инфраструктуры. К этим же объектам, помимо государственных органов и государственных учреждений, должны быть отнесены российские юридические лица и (или) индивидуальные предприниматели, которым на праве собственности, аренды или на ином законном основании принадлежат информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, автоматизированные системы управления, функционирующие в разных сферах, в том числе в топливно-энергетическом комплексе, в горнодобывающей промышленности. К субъектам отнесены и российские юридические лица и (или) индивидуальные предприниматели, которые обеспечивают взаимодействие указанных систем или сетей. Очевидно, что положения данного закона применяются в отношении юридических лиц в нефтяной отрасли, которые при осуществлении хозяйственной деятельности используют информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, автоматизированные системы управления.

Общие положения о создании и функционировании информационных систем содержатся в Федеральном законе от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В данном документе содержится определение информационной системы, как

совокупности информации, содержащейся в базах данных, а также обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. В соответствии со статьей 13 вышеуказанного закона можно выделить следующие компоненты, относящиеся к общей информационной системе:

1) федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, на основании правовых актов государственных органов;

2) муниципальные информационные системы, созданные на основании решения органа местного самоуправления;

3) иные информационные системы.

Важное законодательное положение в защиту от ведомственной гегемонии: сообразуясь со статьями 10 и 14 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», случаи и условия обязательного предоставления информации, а также перечни видов информации, предоставляемой в обязательном порядке, либо порядок определения таких перечней могут быть установлены только федеральными законами.

Для создания государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса (ГИС ТЭК) и нормативно-правовой базы, определяющей ее правовой режим, был принят Федеральный закон «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса», направленный на повышение эффективности реализации государственных функций в сфере ТЭК и смежных отраслях экономики на основе использования ГИС ТЭК.

Предметом правового регулирования закона являются общественные отношения, складывающиеся в связи с созданием, эксплуатацией и совершенствованием ГИС ТЭК.

В статье 5 данного Закона определены участники государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса, которые обязаны предоставлять информацию, которая будет включена в указанную государственную информационную систему. К участникам отнесены:

1. Оператор ГИС ТЭК — Минэнерго России. В соответствии с Положением о Министерстве энергетики Российской Федерации Минэнерго Российской Федерации выступает как федеральный орган исполнительной власти, чья задача сводится к осуществлению функций по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию всех процессов, протекающих в сфере топливно-энергетического комплекса.

Как указано в законе, оператором может быть также организация, привлеченная министерством в соответствии с законодательством Российской Федерации. Министерство энергетики обеспечивает создание, организацию эксплуатации и совершенствование информационной системы топливно-энергетического комплекса.

В литературе отмечается некоторое несоответствие между нормами закона «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» и закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [5]. Так, в соответствии с законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» оператором информаци-

онной системы является гражданин или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по эксплуатации информационной системы, а в соответствии с законом «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» оператором ГИС ТЭК является орган исполнительной власти — Минэнерго России. Действительно, следует согласиться с указанным замечанием. В связи с выявленным расхождением норм, видимо, целесообразно было бы в общем законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусмотреть более полное определение понятия «оператор информационной системы». В частности, в общем законе в содержание данного определения также целесообразно было бы включить положение о том, что операторами могут выступать и иные лица, которые могут быть определены в специальных законах.

2. Участниками являются также организации, предоставляющие в обязательном порядке информацию для включения в государственную информационную систему топливно-энергетического комплекса (юридические лица и индивидуальные предприниматели, являющиеся инвесторами (концессионерами, частными партнерами), заказчиками (застройщиками) строительства (реконструкции) объектов по добыче, производству, переработке, сжижению, обогащению, преобразованию, хранению, передаче, распределению, транспортировке, поставкам, перевалке, перегрузке, отгрузке, реализации энергетических ресурсов, продуктов их переработки, снабжению ими, при условии, что такие объекты соответствуют характеристикам, определенным Правительством Российской Федерации.

3. Следующая группа участников ГИС ТЭК — юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по геологическому изучению, разведке месторождений полезных ископаемых, являющихся энергетическими ресурсами.

4. Также к участникам ГИС ТЭК относятся юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по добыче, производству, переработке, сжижению, обогащению, преобразованию, хранению, передаче, распределению, транспортировке, поставкам, перевалке, перегрузке, отгрузке, реализации энергетических ресурсов, продуктов их переработки, снабжению ими, при условии, что объем добычи, производства, переработки, сжижения, обогащения, преобразования, хранения, передачи, распределения, транспортировки, поставок, перевалки, перегрузки, отгрузки, реализации энергетических ресурсов, продуктов их переработки, снабжения ими, осуществляемых указанными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, равен определенным Правительством Российской Федерации значениям или превышает их.

5. К числу участников ГИС ТЭК также относятся организаторы торговли нефтью, нефтепродуктами.

6. Еще одна группа участников — юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие потребление энергетических ресурсов, продуктов их переработки и соответствующие критериям, определенным в соответствии с действующим законодательством.

Во исполнение положений данного закона в подзаконных нормативных

правовых актах установлены необходимые требования к техническим, программным и лингвистическим средствам обеспечения эксплуатации государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса и, кроме того, правила предоставления в обязательном порядке субъектами государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса информации для включения в эту систему. Кроме того, определен порядок доступа к информации, содержащейся в государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса. В контексте решения вышеобозначенных задач были также разработаны правила, касающиеся взаимодействия государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса с иными информационными системами. В соответствии с 4 пунктом второй части пятой статьи Федерального закона «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» минимальные объемы добычи, производства, переработки, сжижения, обогащения, преобразования, хранения, передачи, распределения, транспортировки, поставок, перевалки, перегрузки, отгрузки, реализации энергетических ресурсов, продуктов их переработки, снабжения ими, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями для их отнесения к субъектам государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса были утверждены постановлением Правительства РФ от 2 февраля 2019 года № 76. В соответствии со вторым пунктом второй части пятой статьи Федерального закона «О государственной информационной системе топливно-энергетиче-

ского комплекса» Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2019 года № 154 утверждены характеристики объектов по добыче, производству, переработке, сжижению, обогащению, преобразованию, хранению, передаче, распределению, транспортировке, поставкам, перевалке, перегрузке, отгрузке, реализации энергетических ресурсов, продуктов их переработки, снабжению ими для того, чтобы можно было отнести юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся инвесторами (концессионерами, частными партнерами), заказчиками (застройщиками) строительства (реконструкции), к субъектам государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса.

Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 2018 года № 127 были утверждены правила отнесения объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации к определенной категории и перечень критериев выделения значимости объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, а также их значений.

В рамках программных и стратегических документов в Минэнерго РФ проведены соответствующие мероприятия по созданию и функционированию информационной системы ТЭК.

По данным Минэнерго России, сводная информация по ТЭК формируется в Минэнерго России из отраслевых информационных систем, однако при этом непротиворечивость данных не обеспечивается. Единая база данных по ТЭК отсутствует [6]. ГИС ТЭК охватывает различные отраслевые сегменты (нефть, газ, уголь, электроэнергетика, ВИЭ, энергоэффективность) и интегра-

ционный (ТЭК в целом) сегмент, в рамках которых собираются и анализируются данные по различным тематикам (производство, инвестиции, экономика и тарифы, экология, труд, чрезвычайные ситуации и др.).

Минэнерго России издало приказ от 22 августа 2019 года № 884, в котором были утверждены параметры, связанные с формами предоставления в обязательном порядке юридическими лицами необходимой информации для включения в сектор, связанный с нефтедобывающей, нефтехимической промышленностью, транспортировкой по магистральным трубопроводам нефти и нефтепродуктов, государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса, а также изложены требования, предъявляемые к заполнению этих форм.

С 2021 года предполагается дальнейшее развитие ГИС ТЭК, поскольку это уникальная по масштабам разработки и внедрения государственная информационная система, объединяющая в себе информацию по всем отраслям ТЭК Российской Федерации, не имеющая аналогов среди других государственных информационных систем. Этим в значительной мере объясняется наличие многочисленных вопросов при внедрении этой системы в эксплуатацию. Например, в Правилах предоставления информации в государственную информационную систему топливно-энергетического комплекса (ГИС ТЭК) установлены сроки исправления не достоверной информации, обнаруженной в системе, но сроки предоставления информации не указаны [7].

Следует отметить, что параллельно с увеличением различных сфер применения информационных технологий, воз-

никают новые информационные угрозы, связанные с террористическими, экстремистскими, криминальными и иными противоправными целями [8].

Учитывая изложенное, целесообразно было бы в числе полномочий Минэкономразвития России предусмотреть функции координации деятельности органов государственного управления в сфере цифровизации в разных отраслях экономики и органов управления организаций в отраслях экономики, реализующих внутриведомственные программы цифровизации, в частности, в отраслях топливно-энергетического комплекса в отношении объектов критической информационной инфраструктуры.

К общим теоретическим проблемам следует отнести проблемы формирования единообразных ключевых терминов и понятий в области правового регулирования: «цифровая экономика», «цифровизация», «цифровые технологии», «объекты критической информационной инфраструктуры», «цифровые права», а также научное обоснование создания непротиворечивой системы нормативного правового регулирования цифровизации как в целом экономики, так и отдельных отраслей.

В юридической литературе формулируется определение цифровой экономики, как сложной системы экономических отношений, содержащей цифровые данные, являющиеся ключевым фактором производства [9].

Общей теоретической проблемой является проблема создания системы правового обеспечения цифровизации экономики на основе формирования единообразных ключевых терминов и понятий в области правового регулирования. На основе анализа теорети-

ческих и законодательных положений предлагается раскрыть содержание термина «цифровая экономика» следующим образом: «цифровая экономика» — это совокупность цифровых способов представления, хранения, передачи, применения информации с помощью цифровых устройств, которые используются в повседневной жизни и цифровых технологий.

Представляется, что целесообразно в целях формирования единой системы правового регулирования учитывать интеграционные процессы формирования, в частности, общих рынков нефти и нефтепродуктов и в связи с этим сформировать разделы данных в ГИС ТЭК, которые совпадали бы с разделами интегрированной информационной системы ЕАЭС и были сформулированы в соответствии с общими параметрами интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли, определенными в Договоре о создании ЕАЭС.

Одним из серьезных вопросов является вопрос о несовпадении данных по экспорту нефти и газа в европейские страны с данными этих стран по импорту нефти и газа из РФ. Общая информационная система ТЭК должна хотя бы отчасти решить этот вопрос. Ссылки на разные методы ведения статистики в России, а также партнеров страны по внешней торговле, отсутствие единообразия к классификации товаров, перемещаемых через таможенную границу, а также включение данных, относящихся к одной и той же сделке, в различные периоды, не разрешают проблемные аспекты.

С учетом особенностей экономической деятельности в отраслях топливно-энергетического комплекса, основанной на использовании специфических

объектов, представляется необходимой разработка соответствующей правовой основы о порядке создания объектов критической информационной структуры субъектами в каждой отрасли топливно-энергетического комплекса, а также о порядке их использования, идентификации.

Понятно, что информационная система ТЭК — не только одна из самых больших, но и одна из самых «закрытых» информационных систем в России в силу ее стратегического значения. И поэтому необходимо, чтобы законом «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» были бы определены не столько полномочия отдельно взятого государственного органа по ограничению распространения этой информации, сколько принципы, на которых эти ограничения должны строиться. Причем это может касаться не только Федеральной службы безопасности, но и Правительства Российской Федерации, а также его отдельных министерств, губернаторов и госкорпораций.

Необходимо совершенствование федерального законодательства в целях правового обеспечения цифровой экономики Российской Федерации, в том числе в отдельных экономических сферах.

Возможно, следует рассмотреть вопрос:

- об образовании специального центра компетенций по «цифровизации» экономики, в том числе в сфере переподготовки кадров, связанных как с управленческим, так и с инженерным звеньями;
- обеспечении необходимых условий для создания совместных предприятий по предоставлению услуг

в сфере информатизации бизнес-процессов, по аналогии с теми, которые уже функционируют в сфере энергосервисных контрактов;

- введении принципа обязательности использования автоматизированного дистанционного сбора сведений об объеме потребленных коммунальных ресурсов, к которым относятся электроснабжение, теплоснабжение, водоснабжение.

Представляется, что на такой основе целесообразна организация цифровизации и в нефтяной отрасли. Очевидно, что сложности в организации цифро-

визации нефтяной отрасли по единым правилам на единообразной основе обусловлены разнородным составом хозяйствующих субъектов в отрасли (хозяйствующие субъекты с государственным участием, хозяйствующие субъекты с участием зарубежных компаний, хозяйствующие субъекты, основанные на частной собственности).

В таких условиях целесообразна также постановка вопроса о разработке и принятию отраслевого соглашения, направленного на создание цифровой экосистемы, основанной на единых принципах организации. ■

Литература

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020. 16 января.
2. Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 года № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2016. № 49. Ст. 6887.
3. Указ Президента РФ от 9 мая 2017 года № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2017. № 20. Ст. 2901.
4. Решение Совета глав правительств СНГ «О Стратегии обеспечения информационной безопасности государств — участников Содружества Независимых Государств» (принято в г. Москве 25.10.2019) // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/>.
5. Федоров А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 3 декабря 2011 г. № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» (постатейный) / А.Н. Федоров. Москва : Деловой двор, 2012 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
6. О ходе разработки и внедрения ГИС ТЭК. Материалы к расширенному заседанию Комитета по энергетике Государственной думы Российской Федерации. 6 марта 2019 г. // Министерство энергетики Российской Федерации. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/14189>.
7. Амелин Р.В. Обязанность по представлению информации в федеральные информационные системы / Р.В. Амелин // Административное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 1081–1089.
8. Уголовно-юрисдикционная деятельность в условиях цифровизации : монография / Н.А. Голованова, А.А. Гравина, О.А. Зайцев [и др.]. Москва : ИЗИСП, Контракт, 2019. 212 с.
9. Вайпан В.А. Правовое регулирование цифровой экономики / В.А. Вайпан // Приложение к журналу Предпринимательское право. 2018. № 1. С. 12–17.