

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ КРИТИЧНИХ ОБ'ЄКТІВ ІНФРАСТРУКТУРИ СТРАТЕГІЧНОГО ЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНИ

Н. О. КІДАЛОВА, асистент

кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства,
Національний університету біоресурсів і природокористування України
E-mail: yurdinasty@gmail.com

Анотація. Стаття присвячена дослідженню проблематики нормативної неврегульованості критичних об'єктів стратегічного значення для країни. Особлива увага приділена спорідненості змістовного характеру різних за назвою категоріальності об'єктів.

У статейному дослідженні встановлено, що в країні створено потужний «кількісно-паперовий» потенціал нормативної бази без якісного регулювання і за відсутності систематизованої однакової термінологічної прив'язки понятійного фактору.

Також визначено, що уразливість об'єктів відіграє головну роль у процесі аналізу загроз і доречним є обмін інформацією про можливі загрози й наслідки їх реалізації. І тому усвідомлюється необхідність створення системи інформаційної мережі попередження за аналогом створення Європейською Комісією – CIWIN. Основним завданням мережі повинно бути створення способів для координації дій та інформаційного обміну щодо критичної інфраструктури та/або об'єктів стратегічного значення (відсутність понятійного характеру категоріальності об'єктів).

За загальним висновком в результаті дослідження вочевидь, стикаємось з безліччю непотрібних «паперів» без фактичної їх реалізації, з додатковими фінансовими витратами, завантаженням зайвою роботою виконавців, замість належного удосконалення вже створеного законодавства для реалістичного виконання законів.

Ключові слова: критичні об'єкти інфраструктури, об'єкти що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури

Актуальність.

Останнім часом все частіше спостерігаються збройні конфлікти, катастрофи техногенного та природного характеру, тяжкі злочини та інші надзвичайні події. І це все нас не

торкається коли це не стосується нас особисто або близьких нам людей. Вплив цих негативних наслідків які можуть настати в разі не якісного регулювання і за відсутності систематизованої однакової термінологічної прив'язки понятійного фактору.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Дослідженням правових проблем захисту критичної інфраструктури в Україні займається Д.С. Бірюков.

Мета статті полягає у дослідженні проблематики нормативної неврегульованості критичних об'єктів стратегічного значення для країни, особлива увага приділена спорідненості змістовного характеру різних за назвою категоріальності об'єктів.

Результати.

В Україні на сьогодні існує нормативна база, в якій міститься інформація щодо дії об'єктів що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, зокрема: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 999 «Про визначення критеріїв віднесення об'єктів державної власності до таких, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави»; наказ Мінекономрозвитку від 3 грудня 2010 р. № 1546 «Про затвердження Порядку подання та розгляду пропозицій щодо формування переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави»; Перелік об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 83, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; Закон України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»; Закон України «Про управління об'єктами державної власності», тощо.

У той же час Уряд схвалив Концепцію створення державної системи захисту критичної інфраструктури, що затверджена розпорядженням Кабміну від 6 грудня 2017 р. № 1009-р. Метою Концепції є визначення основних напрямів, механізмів і строків комплексного правового врегулювання питання захисту критичної інфраструктури та створення системи державного управління в цій сфері («Концепція створення державної системи захисту...», 2017). Реалізація Концепції розрахована на десятирічний строк (з 2017 р. до 2027 р.) та передбачає короткострокові, середньострокові, довгострокові завдання. Так, передбачено категоризацію об'єктів інфраструктури, що відносяться до державної системи захисту критичної інфраструктури.

Крім того, Мінекономрозвитку на виконання зазначеної вище Концепції спільно із зацікавленими центральними органами виконавчої влади, іншими держорганами і установами, розроблено проект Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист». Законопроект повинен визначити держоргани, відповідальні за забезпечення здійснення заходів відносно пріоритетних секторів критичної інфраструктури, у тому числі паливно-енергетичного комплексу, транспорту, мережі життєзабезпечення, телекомунікації і зв'язку, хімічної промисловості, харчової промисловості та агропромислового комплексу, фінансово-банківського сектору (Проект Закону України «Про критичну інфраструктуру...»).

Понятійний зміст стратегічних об'єктів на законодавчому рівні не розкрито, однак створюється новий термін критична інфраструктура, який фактично розкриває понятійний зміст

стратегічних об'єктів. Так, критична інфраструктура це сукупність об'єктів, які є стратегічно важливими для економіки і безпеки держави, суспільства, населення та порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам України. Підприємства та установи (незалежно від форми власності) таких промислових галузей, як енергетика, хімічна промисловість, транспорт, банки та фінанси, інформаційні технології та телекомунікації (електронні комунікації), продовольство, охорона здоров'я, комунальне господарство є стратегічно важливими для функціонування економіки і безпеки держави, суспільства та населення, виведення з ладу або руйнування яких може мати вплив на національну безпеку і оборону, природне середовище, призвести до значних матеріальних та фінансових збитків, людських жертв («Порядок формування переліку...», 2016).

Із середини 90-х рр. ХХ ст. поняття «критична інфраструктура» було введено в нормативно-правові документи і практику міжнародного спілкування на дипломатичному рівні, в науковому й діловому колах. Його значення у кожній із країн дещо відрізняється, проте ці відмінності не є суттєвими. Зокрема, згідно з чинним законодавчим актом Сполучених Штатів під критичною інфраструктурою розуміються «системи та об'єкти, фізичні чи віртуальні, настільки життєво важливі для держави, що недієздатність або знищення таких систем або об'єктів підриває національну безпеку, економіку, здоров'я або безпеку населення, або має своїм результатом будь-яку комбінацію з перерахованого вище» («Uniting and strengthening America...», 2001).

Європейський Союз визначає критичну інфраструктуру як системи, які мають важливе значення для підтримки життєво важливих соціальних функцій. Пошкодження критичної інфраструктури, її руйнування або порушення в результаті стихійних лих, тероризму, злочинної діяльності або зловмисного поведінки, може істотно негативно вплинути на безпеку ЄС і добробут громадян («European Programme...»; «European Council Directive...»).

Д.С. Бірюков зазначає, що було б неправильно стверджувати, що в Україні не приділяється увага захисту важливих об'єктів, систем і ресурсів, які зазвичай належать до критичної інфраструктури. Навпаки, в Україні діє низка законодавчих актів, що визначають особливості забезпечення захисту вказаної інфраструктури. Проте в державі досі відсутній загальний механізм управління захистом і безпекою названих об'єктів, спостерігаються непоодинокі випадки дублювання функцій і ресурсів, відсутність спільних підходів та узгодженості дій стосовно проблем національного масштабу. До того ж загрози таким об'єктам розглядаються в суто відомчому розрізі. Усе це підтверджує необхідність упровадження низки суттєвих заходів на державному, регіональному й галузевому рівнях із правового й організаційно-методичного забезпечення, координації та консолідованого забезпечення ресурсами систем безпеки, спільного використання засобів безпеки, що знаходяться в підпорядкуванні окремих відомств (Бірюков & Кондратов, 2012).

За умов наявності різнотермінових розумінь однієї сфери регулювання, неможливо злагоджено побудувати публічний контроль за об'єктами від роботи яких залежить безпека, економіка держави і соціальний розвиток суспільства.

За цих умов неможливо уникнути, з одного боку, дублювання функцій і розпорошення ресурсів, а з іншого – прогалин у розподілі відповідальності за захист об'єктів і систем, критично важливих для існування держави, захисту національних інтересів, забезпечення безпеки населення й довкілля. Це також спричиняє слабкість і недостатність існуючих механізмів координації зусиль міністерств і відомств щодо забезпечення захисту об'єктів, які у світі зазвичай відносять до критичної інфраструктури. У законодавстві України є низка окремих термінів, переліків об'єктів, що визначають особливо важливий статус об'єктів і систем з погляду захисту національних інтересів, стабільного функціонування держави в цілому. Усі вони за характеристиками категорії об'єктів «критичної інфраструктури» тією чи іншою мірою відповідають світовому досвіду. До цієї категорії, очевидно, варто віднести:

- підприємства, що мають стратегічне значення для економіки й безпеки держави («Про затвердження переліку підприємств...», 2004);
- об'єкти, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами Державної служби охорони за договорами («Про заходи щодо вдосконалення...», 1993);
- об'єкти, включені до державних реєстрів потенційно небезпечних об'єктів («Про затвердження Положення...», 2002) та об'єктів підвищеної небезпеки («Про об'єкти підвищеної небезпеки», 2001) (у т.ч. внесені до Переліку особливо небезпечних підприємств, припинення діяльності яких потребує проведення спеціальних заходів щодо запобігання заподіяння шкоди життю та здоров'ю громадян, майну, спорудам, навколишньому

середовищу («Перелік особливо небезпечних підприємств...»);

- важливі державні об'єкти («Про затвердження єдиної державної системи...», 2007);
- об'єкти, що підлягають охороні та обороні в умовах надзвичайних ситуацій і в особливий період («Щодо затвердження переліку об'єктів...», 1999);
- нерухомі об'єкти культурної спадщини;
- особливо важливі об'єкти електроенергетики («Про електроенергетику», 1997);
- особливо важливі об'єкти нафтогазової галузі («Про затвердження переліку особливо...», 2009).

Постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 р. № 1734 було затверджено перелік підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави. До нього увійшли великі промислові об'єкти, комбінати, заводи, науково-дослідні установи, науково-виробничі об'єднання, конструкторські бюро тощо. Цей перелік систематично оновлюється міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади та подається щороку до Мінекономрозвитку України для зведення пропозицій з обґрунтуваннями за кожним об'єктом задля прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про внесення змін до зазначеного переліку. Основною метою вказаної Постанови є, напевно, обмеження щодо приватизації таких підприємств і установ. У ній, зокрема, зазначається, що Фонду державного майна у планах розміщення акцій підприємств, які не увійшли до даного переліку підприємств, не передбачати залишення акцій у державній власності, крім випадків, визначених законодавством (Бірюков & Кондратов, 2012).

Таким чином, важливість об'єкта визначається органом управління якому певне підприємство (об'єкт) підпорядковується.

Висновки і перспективи.

Для здобуття країною розвинутої фінансової, промислової, просвітницької та інших сфер, необхідно мати потужний потенціал енергетичних і транспортно-магістральних мереж, нафто- й газопроводів, морських портів, водо- й теплопостачання, утилізації відходів, високотехнологічні підприємства і підприємства військової інфраструктури.

Рекомендованим є необхідність запровадження державою якісного механізму управління будь-то критичними об'єктами інфраструктури чи об'єктами стратегічного значення і не за рахунок безлічі новостворених безсистемних нормативних документів які одні між одним хоч опосередковано і несуть смислове навантаження, однак не розкривають сутність вирішення нагальних проблем і тому не забезпечують захист об'єктів від загроз техногенного, природного, політичного і соціального характеру.

intercept and obstruct terrorism: USA PATRIOT ACT. 2001. URL: <http://frwebgate.access.gpo.gov>.

4. Бірюков Д.С., Кондратов С.І. Захист критичної інфраструктури: проблеми та перспективи впровадження в Україні. Київ: НІСД, 2012. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Sots_zahust-86178.pdf
5. Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури: розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80>
6. Перелік особливо небезпечних підприємств, припинення діяльності яких потребує проведення спеціальних заходів щодо запобігання заподіянням шкоди життю та здоров'ю громадян, майну, спорудам, навколишньому природному середовищу. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=765-2000-%EF>
7. Порядок формування переліку інформаційно-телекомунікаційних систем об'єктів критичної інфраструктури держави: постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 563. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2016-%D0%BF>
8. Про електроенергетику: Закон України від 16 жовтня 1997 р. № 575/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80>; Про затвердження переліку особливо важливих об'єктів електроенергетики, які підлягають охороні відомчою воєнізованою охороною у взаємодії зі спеціалізованими підрозділами інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 р. № 1170. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1170-2003-%D0%BF>
9. Про затвердження єдиної державної системи запобігання, реагування та припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків: постанова Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 1051 (для службового ко-

Список використаних джерел

1. European Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:EN:PDF>
2. European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33260>.
3. Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to

- ритування). URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1136.1049.0>
10. Про затвердження переліку особливо важливих об'єктів нафтогазової галузі: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. № 578-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/578-2009-%D1%80>
 11. Про затвердження переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави: постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 р. № 1734. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1734-2004-%D0%BF>
 12. Про затвердження Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів: постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1288. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1288-2002-%D0%BF>
 13. Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності (зі змінами): постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
 14. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2245-III. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2245-14>.
 15. Проект Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист». URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&isSpecial>.
 16. Щодо затвердження переліку об'єктів, які підлягають охороні і обороні в умовах надзвичайних ситуацій і в особливий період: постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1999 р. № 675-019.
1. European Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:EN:PD>
 2. European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT>
 3. Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism: USA PATRIOT ACT. 2001. Available at: <http://frwebgate.access.gpo.gov>
 4. Biriukov, D.S. & Kondratov, S.I. (2012). Zakhyst krytychnoi infrastruktury: problemy ta perspektyvy vprovadzhennia v Ukraini [Critical Infrastructure Protection: Problems and Prospects for Implementation in Ukraine]. Available at: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Sots_zahust-86178.pdf
 5. Kontsepsiia stvorennia derzhavnoi systemy zakhystu krytychnoi infrastruktury [Concept of creation of the state system of protection of critical infrastructure] (2017): rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy 06.12.2017 № 1009-r. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80>
 6. Perelik osoblyvo nebezpechnykh pidpriemstv, prypynennia diialnosti yakykh potrebuie provedennia spetsialnykh zakhodiv shchodo zapobihannia zapodianniu shkody zhyttiu ta zdoroviu hromadian, mainu, sporudam, navkolyshnomu pryrodnomu seredovysshchu [The list of particularly dangerous enterprises, whose termination of activities requires special measures to prevent the damage to life and health of citizens, property, buildings, the environment]. Available at: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=765-2000-%EF>.
 7. Poriadok formuvannia pereliku informatsiino-telekomunikatsiinykh system obiektiv krytychnoi infrastruktury derzhavy [The

References

1. European Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical
1. European Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical

- order of formation of the list of information and telecommunication systems of critical infrastructure objects of the state]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 23.08.2016 № 563. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2016-%D0%BF>
8. Pro elektroenerhetyku [About electric power] (1997): zakon Ukrainy 16.10.1997 № 575/97-VR. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80>; Pro zatverdzhennia pereliku osoblyvo vazhlyvykh ob'ektiv elektroenerhetyky, yaki pidliahaiut okhoroni vidomchoiu voienizovanoi okhoronoiu u vzaiemodii zi spetsializovanyimi pidrozdilamy inshykh tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady [On approving the list of especially important objects of the electric power industry, which are subject to protection by departmental paramilitary protection in cooperation with specialized units of other central executive authorities] (2003): postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 28.07.2003 № 1170. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1170-2003-%D0%BF>.
 9. Pro zatverdzhennia yedynoi derzhavnoi systemy zapobihannia, reahuvannia ta pry-pynnennia terorystychnykh aktiv ta minimizatsii yikh naslidkiv [On Approval of the Unified State System for Prevention, Response and Termination of Terrorist Acts and Minimizing their Consequences] (2007): postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 15.08.2007 № 1051 (dlia sluzhbovoho korystuvannia). Available at: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1136.1049.0>.
 10. Pro zatverdzhennia pereliku osoblyvo vazhlyvykh ob'ektiv naftohazovoi haluzi [On approving the list of especially important objects of the oil and gas industry] (2009): rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy 27.05.2009 № 578-r. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/578-2009-%D1%80>.
 11. Pro zatverdzhennia pereliku pidprijemstv, yaki maiut stratehichne znachennia dlia ekonomiky ta bezpeky derzhavy [On approving the list of enterprises that are of strategic importance to the economy and security of the state] (2004): postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 23.12.2004 № 1734. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1734-2004-%D0%BF>
 12. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnyi reiestr potentsiino nebezpechnykh ob'ektiv [On Approval of the Regulation on the State Register of Potentially Hazardous Objects] (2002): postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 29.08.2002 № 1288. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1288-2002-%D0%BF>.
 13. Pro zakhody shchodo vdoskonalennia okhorony ob'ektiv derzhavnoi ta inshykh form vlasnosti (zi zminyamy) [On measures to improve the protection of objects of state and other forms of ownership (as amended)] (1993): postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 10.08.1993 № 615. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
 14. Pro ob'ekty pidvyshchenoi nebezpeky [About high-risk objects] (2001): zakon Ukrainy 18.01.2001 № 2245-III. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2245-14>.
 15. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro krytychnu infrastrukturu ta yii zakhyst» [Draft Law of Ukraine «On Critical Infrastructure and its Protection»]. Available at: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&isSpecial>.
 16. Shchodo zatverdzhennia pereliku ob'ektiv, yaki pidliahaiut okhoroni i oboroni v umovakh nadzvychainykh sytuatsii i v osoblyvyi period [Concerning the approval of the list of objects that are subject to protection and defense in the event of emergencies and in a special period] (1999): postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 24.04.1999 № 675-019.

N.O. Kidalova (2019). Legal problems of protection of critical objects of infrastructure of strategic value in Ukraine. *Law. Human. Environment*, 10(3): 105-112.

<https://doi.org/10.31548/law2019.03.016>

Summary. *The article is devoted to the study of problems of normative irregularity of critical objects of strategic importance for the country. Particular attention is paid to the affinity of the content of the various by the category of categorical objects.*

In the article, it was established that the country has created a powerful «quantitative and paper» potential of the normative base without qualitative regulation and in the absence of a systematic uniform terminological binding of the conceptual factor.

It is also determined that the vulnerability of objects plays a major role in the process of threat analysis and it is appropriate to exchange information about possible threats and the consequences of their implementation. That is why it is realized the need to create an information network warning network by analogy with the creation of the European Commission – CIWIN. The main task of the network should be to create ways to coordinate actions and information exchange on critical infrastructure and/or objects of strategic importance (lack of conceptual nature of categorical objects).

As a general conclusion, as a result of the study, it is obvious that we face a multitude of useless «papers» without their actual implementation, with additional financial costs, the loading of superfluous work by the executors, instead of proper improvement of the already established legislation for the realistic implementation of the laws.

Keywords: *critical infrastructure objects, objects of strategic importance to the economy and state security, the concept of the creation of a state system for the protection of critical infrastructure*
