

УДК 351.81

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.21.09>

## **ЗАХИСТ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

**Кузьменко Юлія Василівна,**  
доктор педагогічних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного  
права та адміністративного процесу  
(Херсонський факультет  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ,  
м. Херсон, Україна)

**Бондар Валерія Валеріївна,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри адміністративного  
права та адміністративного процесу  
(Херсонський факультет  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ,  
м. Херсон, Україна)

Актуальність статті полягає в тому, що підвищені ризики для вітчизняної критичної інфраструктури вимагають створення правового поля з метою забезпечення їхнього юридичного визнання, охорони і протидії злочинним проявам знищення, пошкодження чи збою сталого функціонування цих об'єктів, а також окреслення юридичної відповідальності за такі правопорушення. Проведено аналіз законопроектів «Про критичну інфраструктуру та її захист» (2019 р.), «Про критичну інфраструктуру» (2021 р.) із погляду на регламентацію важливих засад зі створення системи безпеки об'єктів критичної інфраструктури та забезпечення її ефективного функціонування, зокрема критеріїв віднесення певного об'єкту до об'єктів критичної інфраструктури, суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури, секторів та категоризації, реєстру, паспортизації об'єктів критичної інфраструктури; визначено їхній статус і права, роль державних і місцевих органів виконавчої влади та військово-цивільних адміністрацій, на яких покладено формування або реалізацію державної політики у сфері захисту системи критичної інфраструктури; засади державно-приватної взаємодії у цій сфері, що є гранично необхідним в умовах гібридної війни. Зроблено важливий акцент на тому, що органи державної влади, секторальні органи та органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, оператори об'єктів критичної інфраструктури, причетні до порушень законодавства у сфері захисту критичної інфраструктури, несуть відповідальність відповідно до законодавства. Автором подано такі рекомендації щодо покращення ситуації в аспекті створення ефективної системи захисту критичної інфраструктури: формалізувати у національному законодавстві поняття про об'єкти критичної інфраструктури і низку фундаментальних засад із забезпечення їхньої безпеки; реалізувати положення щодо наділення всіх суб'єктів забезпечення безпеки, об'єктів критичної інфраструктури контрольними повноваженнями згідно із їхньою компетенцією і профілем діяльності; передбачити

можливість застосування заходів державного примусу стосовно відповідальних посадовців як фізичних осіб за порушення вимог безпеки щодо об'єктів критичної інфраструктури, а також за нехтування законними вимогами суб'єктів-контролерів.

**Ключові слова:** критична інфраструктура, об'єкти критичної інфраструктури, національна безпека, нормативно-правове поле, законопроект, правова регламентація.

## PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE OBJECTS: ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT

**Kuzmenko Iuliia Vasilivna,**  
PhD, Assistant Professor,  
Professor at the Department  
of Administrative Law and  
Administrative Procedure  
(Kherson Faculty of Odessa State  
University of Internal Affairs,  
Kherson, Ukraine)

**Bondar Valeriia Valeriivna,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Associate Professor,  
Head of the Department of Administrative  
Law and Administrative Procedure  
(Kherson Faculty of Odessa State  
University of Internal Affairs,  
Kherson, Ukraine)

The relevance of the article is that the increased risks to the domestic critical infrastructure require the creation of a legal framework to ensure their legal recognition, protection and counteraction to criminal manifestations of destruction, damage or failure of these facilities, delineation of legal liability for such offenses. The analysis of the draft laws "On critical infrastructure and its protection" (2019th), "On critical infrastructure" (2021st) from the point of view of regulating the important foundations of creating a security system for critical infrastructure facilities and ensuring its effective functioning, namely: criteria for classifying a certain object as the objects critical infrastructures; subjects of the state system for the protection of critical infrastructure, sectors and categorization, register, certification of critical infrastructure facilities; their status and rights have been determined; the role of state and local executive authorities and civil-military administrations, which are entrusted with the formation or implementation of state policy in the field of protecting the critical infrastructure system; the foundations of public-private interaction in this area, which is really extremely necessary in a hybrid war. There is also an important emphasis on the fact that public authorities, sectoral and local governments, their officials and officials, operators of critical infrastructure, involved in violations of legislation in the field of critical infrastructure protection, are liable under the law. The author provides recommendations for improving the situation in terms of creating an effective system of critical infrastructure protection: to formalize in national legislation the concept of critical infrastructure and a number of fundamental principles of ensuring their safety; implement the provisions on giving all subjects of security of critical infrastructure facilities control powers in accordance with their competence and profile of activity; to provide for the possibility of applying for violation of safety requirements in respect of critical

infrastructure, as well as ignoring the legal requirements of the subjects of control of state coercive measures against responsible officials as individuals.

**Key words:** critical infrastructure, critical infrastructure facilities, national security, regulatory framework, draft law, legal regulations.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Нині на території нашої держави в умовах збройного конфлікту на сході України все більш актуальними стають питання про нарощування аспектів національної безпеки, зокрема і правового. «Сучасні реалії спонукають нас до активного обговорення і дій із протидії злочинам у різних сферах життя» [5, с. 12]. Правова норма має відповідати запитам суспільства в кожен конкретний момент свого існування і вирішувати задачі, які це суспільство перед нею ставить [4, с. 11]. Підвищені ризики для національної критичної інфраструктури вимагають правового поля з метою забезпечення їхнього юридичного визнання, охорони і протидії злочинним проявам знищення, пошкодження чи збою сталого функціонування цих об'єктів, окреслення юридичної відповідальності за такі правопорушення, оскільки знищення чи збій у роботі об'єктів критичної інфраструктури прямо впливає на рівень економічної безпеки кожної держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти правового забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури України у своїх дослідженнях висвітлювали такі вітчизняні науковці, як А. Благодарний, С. Гнатюк, В. Заплатинський, В. Євсєєв, В. Крикун, В. Лойко, М. Прогонюк, С. Теленик, А. Чорноус, В. Хрутьба, які окреслювали вдосконалення правової регламентації взаємодії суб'єктів забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури; Д. Бобро, О. Верголяс, І. Гора, О. Єрменчук, С. Іванюта, І. Крилова, С. Кондратов, В. Косинський, О. Мельничук, О. Суходоля окреслювали управління критичною інфраструктурою держави; Д. Діхтяр, Г. Швиданенко, Р. Прав, А. Рикуніч – моделі захисту критичної інфраструктури, ними зроблено висновки; Д. Бірюков, В. Петров – формування міжнародно-правового механізму протидії загрозам критичної інфраструктури; С. Гнатюк, Г. Дзяна, Н. Дзяний, Я. Дорогий, Е. Живило, Н. Ткачук – захист ресурсів критичної іт-інфраструктури; Г. Зубко, В. Цигічко, Г. Смолян, Д. Черешкін вивчали світовий досвід щодо забезпечення безпеки критичної інфраструктури.

**Мета** роботи полягає у дослідженні шляхів адміністративно-правового забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури України.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз національного законодавства свідчить про те, що донині відсутнє юридично закріплене визначення поняття «об'єкти критичної інфраструктури». Присвячений цьому питанню проєкт Закону «Про критичну інфраструктуру та її захист» 2019 року містив таке визначення: «об'єкт критичної інфраструктури – це визначений у встановленому законодавством порядку складовий елемент критичної інфраструктури, функціональність, безперервність, цілісність і стійкість якого забезпечують реалізацію життєво важливих національних інтересів» [7]. У проєкті Закону «Про критичну інфраструктуру» 2021 року подано таке визначення: «критична інфраструктура – це об'єкти інфраструктури, системи, їхні частини та їхня сукупність, які є важливими для економіки, національної безпеки та оборони, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам» [6].

Низкою статей вищезазначеного законопроєкту регламентовано важливі засади створення системи безпеки об'єктів критичної інфраструктури і забезпечення її ефективного функціонування, а саме: критерії віднесення певного об'єкту до об'єктів критичної інфраструктури; суб'єкти державної системи захисту критичної

інфраструктури, сектори і категоризація, реєстр, паспортизація об'єктів критичної інфраструктури; визначено їхній статус і права; роль державних і місцевих органів виконавчої влади та військово-цивільної адміністрації, на яких покладено формування або здійснення державної політики у сфері захисту системи критичної інфраструктури; засади державно-приватної взаємодії у цій сфері, що є гранично необхідним в умовах гібридної війни. Окрім того, зроблено важливий акцент на тому, що органи державної влади, секторальні органи та органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, оператори об'єктів критичної інфраструктури, причетні до порушень законодавства у сфері захисту критичної інфраструктури, несуть відповідальність відповідно до законодавства.

В аналітичній доповіді «Державна система захисту критичної інфраструктури у системі забезпечення національної безпеки», підготовленій у 2020 році Національним інститутом стратегічних досліджень, зазначено про необхідність прийняття цього Закону. Відмітимо, що проєкт Закону «Про критичну інфраструктуру та її захист», поданий на розгляд Верховної ради України у травні 2019 року, не був розглянутий [3]. У березні 2021 року було подано новий проєкт Закону «Про критичну інфраструктуру».

Прийняті нормативні акти спеціалізованого змісту дозволяють врегулювати ситуації лише відносно окремих категорій об'єктів критичної інфраструктури, зокрема постанову КМУ «Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури», «Про затвердження Порядку формування переліку інформаційно-телекомунікаційних систем об'єктів критичної інфраструктури держави», «Про затвердження Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури», розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури», указ президента України «Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 6 травня 2015 року, «Про Стратегію національної безпеки України», Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури України та інші. «Попри те, що діє низка нормативних актів, які стосуються захисту критично важливих систем, об'єктів і ресурсів, не розроблено єдиного механізму захисту, що на практиці призводить до неузгодженості дій різних суб'єктів, які здійснюють такий захист, до несвоєчасного реагування на загрози, для нейтралізації яких потрібна різногалузева консолідація ресурсів, а також до нераціонального, безсистемного використання сил і засобів тощо» [8, с. 180].

Відповідно до чинного законодавства відповідальними за функціонування і захист системи критичної інфраструктури є такі органи державної влади: Національна комісія з питань захисту критичної інфраструктури, Національна гвардія, Національна поліція, Служба безпеки України, Антитерористичний центр при Службі безпеки України, Генеральний штаб Збройних Сил України, Державна прикордонна служба, Державна служба із надзвичайних ситуацій, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації. Саме тому у сучасних умовах гібридної війни стратегічного значення набуває контррозвідувальний, контртерористичний і протидиверсійний захист об'єктів енергетики, транспортного комплексу, інших стратегічно важливих галузей [1] народного господарства.

У Зеленій книзі з питань захисту критичної інфраструктури в Україні зазначено, що «ціль захисту критичної інфраструктури полягає у недопущенні руйнування чи завдання не виправної шкоди, припинення функціонування або втрати контролю над об'єктами критичної інфраструктури внаслідок дії чинників техногенного, природного, соціально-політичного та воєнного характеру або їхніх комбінацій» [2, с. 6].

Негативний вплив відсутності узагальненого на державному рівні підходу до організації захисту об'єктів критичної інфраструктури носить латентний характер через об'єктивно незначну кількість диверсійних посягань на них і порівняно більший суспільний резонанс від проявів терористичного характеру. Серед таких резонансних злочинів є гучні вбивства політичних і громадських діячів останніх років (П. Шеремета, А. Окуєвої, О. Бузини та інших), а також правопорушення, спрямовані на залякування населення (наприклад, вибух автомобіля у квітні 2016 р. у м. Генічеськ Херсонської області). Водночас варто підкреслити, що не слід ігнорувати потенційну загрозу об'єктам критичної інфраструктури в умовах операції об'єднаних сил, яка проходить на сході України. Тому ця проблема залишається досить нагальною нині. Більшість недоліків і прорахунків в організації, зумовлених, зокрема, невідпрацьованістю принципів і порядку державно-приватного партнерства у цій сфері, стають помітними у критичні періоди і можуть супроводжуватися важкими соціальними, політичними, економічними наслідками. Це ми можемо побачити на прикладі подій на сході України, де відбулася руйнація важливих об'єктів критичної інфраструктури для життєдіяльності як регіону, так і країни загалом.

Негативним, проте характерним у зазначеному контексті є приклад ситуації кінця 2018 року, коли на території Херсонської області, як і низки інших регіонів України, діяв правовий режим воєнного стану. У цей час серед низки потрібних для проведення заходів постало питання про посилення режиму охорони місцевих об'єктів портового господарства. Проте керівництво усіх трьох портів області (серед них Херсонський і Скадовський мають статус морського і належали тоді державній формі власності, перебуваючи у безпосередньому підпорядкуванні Міністерству інфраструктури України) під приводом відсутності коштів фактично ухилилося від кількісного та якісного зміцнення охорони. Водночас через відсутність регламентованих правовими нормами вищої сили (законами) юридичних санкцій за такі діяння відповідальності не поніс жоден із посадовців.

Підкреслюючи важливість проблеми захисту об'єктів критичної інфраструктури для національної безпеки, ми наголосимо на необхідності якнайшвидшого впорядкування адміністративно-правового забезпечення на законодавчому рівні.

**Висновки.** Стан захищеності вітчизняних об'єктів критичної інфраструктури поки не відповідає сучасним вимогам національної безпеки, що, у свою чергу, може прямо віддзеркалитися на рівні економічної безпеки країни. Поряд із проблемними питаннями недостатнього фінансового і матеріально-технічного забезпечення помітний негативний вплив на ситуацію, що склалася, справляє недосконалість нормативно-правового поля. Це питання важливе для сприяння розвитку продуктивних механізмів забезпечення інтересів національної безпеки України.

Таким чином, ми вважаємо, що для покращення ситуації зі створення ефективної системи захисту критичної інфраструктури доцільними будуть такі кроки:

- формалізувати у національному законодавстві поняття про об'єкти критичної інфраструктури та низку фундаментальних засад забезпечення їхньої безпеки (передусім шляхом прийняття Закону «Про критичну інфраструктуру»);
- реалізувати (зокрема через зміни в інших законодавчих актах) положення щодо наділення всіх суб'єктів забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури контрольними повноваженнями згідно із їхньою компетенцією і профілем діяльності;
- передбачити можливість застосування за порушення (як умисне, так і неумисне) вимог безпеки відносно об'єктів критичної інфраструктури, а також за нехтування законними вимогами суб'єктів-контролерів заходів державного примусу дисциплінарного, адміністративного і кримінального характеру (залежно від обставин)

стосовно відповідальних посадовців як фізичних осіб. Відносно юридичних осіб слід розглянути можливість здійснення системи фінансових санкцій або певних обмежень у профільній господарській діяльності (оскільки її ведення в умовах недостатньої захищеності об'єкта критичної інфраструктури може призвести до тяжких наслідків і становити пряму загрозу національній безпеці).

Перспективними для подальших наукових досліджень є висвітлення державної системи захисту критичної інфраструктури у системі забезпечення національної безпеки.

### Список використаних джерел:

1. Захист об'єктів критичної інфраструктури. URL: <https://ssu.gov.ua/zakhyst-objektiv-krytychnoi-infrastruktury> (дата звернення: 26.03.2021).
2. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні (друга версія проєкту документа). Київ, 2014. 31 с. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2014-11/1125\\_zelknuga.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2014-11/1125_zelknuga.pdf) (дата звернення: 17.08.2021).
3. Карта проходження законопроєкту від 27.05.2019 р. № 10328 [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH7YW00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7YW00A.html) (дата звернення: 27.03.2021).
4. Корунчак Л.А. Нормативно-правовий договір: синергетическіе особенности. *Jurnalul Juridic National: teorie si practica*. Republika Moldova, 2018. №4(32). С. 11–14.
5. Кузьменко Ю.В. Правове поле у сфері протидії рейдерству. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2018. Вип. 4. Т. 2. С. 12–16.
6. Про критичну інфраструктуру: Законопроєкт від 09.03.2021 р. № 5219. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71355](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71355) (дата звернення: 03.08.2021).
7. Про критичну інфраструктуру та її захист: Законопроєкт від 27.05.2019 р. № 10328. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH7YW00I.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7YW00I.html) (дата звернення: 27.03.2021).
8. Теленик С. Критична інфраструктура як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*, 2018. № 1 (15). С. 179–189.