

## НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

### NEW LEGISLATION AND CURRENT TRENDS OF THE REGULATORY AND LEGAL PROVISION OF THE PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE OBJECTS BY UNITS OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE

Морквін Д.А., старший науковий співробітник (начальник сектору) науково-дослідного сектору правового забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України науково-дослідного центру службово-бойової діяльності НГУ  
Національна академія Національної гвардії України

Першина К.В., д.філос.з держ.безпеки, старша викладачка кафедри правового забезпечення  
Національна академія Національної гвардії України

Стаття присвячена одній з актуальних проблем в галузі національної безпеки і оборони України, а саме: охороні та обороні критичної інфраструктури України. Захист критичної інфраструктури, як безпековий напрям, було розпочато з моменту проголошення Україною своєї незалежності у 1991 році та цей процес триває до сьогоднішнього часу. Це ж стосується законотворчості і нормативно-правового забезпечення цього важливого для будь-якої держави напряму розвитку. Повномасштабна агресія російської федерації, безумовно, несе велику загрозу для подальшої життєдіяльності всіх сфер життя українського суспільства та державі взагалі. Нанесення ударів по об'єктам критичної інфраструктури, виведення їх з ладу та руйнування – це основні загрози направлені на ці об'єкти з боку ворога для досягнення своїх цілей. Тому в умовах такої небезпеки, для відвернення вказаних загроз першочергово необхідно забезпечити високий ступінь охорони та захищеності об'єктів критичної інфраструктури на території України. Це звичайно, не можливо зробити без нормативно-правового забезпечення основних напрямів захисту об'єктів критичної інфраструктури.

Але до теперішнього часу на законодавчому рівні не врегульовані питання визначеності, які саме об'єкти відносяться до «об'єктів критичної інфраструктури». З даною метою, у статті розглянуто законодавчі акти, які регулюють питання визначення об'єктів критичної інфраструктури України, систему заходів по охороні вказаних об'єктів. Зокрема, проаналізовано функції та завдання військового формування з правоохоронними функціями – Національної гвардії України, у сфері забезпечення охорони вказаних об'єктів критичної інфраструктури. У результаті правового аналізу нормативно-правових документів визначено необхідність внесення змін до правових актів, які регулюють безпековий напрям захисту об'єктів критичної інфраструктури. Розроблено ряд пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, а саме: визначення переліку вказаних об'єктів, що може бути використана в подальшому для визначення переліку заходів для охорони та оборони вказаних об'єктів.

**Ключові слова:** Національна гвардія України, критична інфраструктура, об'єкти критичної інфраструктури, охорона об'єктів критичної інфраструктури, категорії критичності.

The article is devoted to one of the relevant problems in the field of national security and defense of Ukraine, namely: protecting and defending the critical infrastructure of Ukraine. The protection of critical infrastructure, as a security direction, was started from the moment Ukraine declared its independence in 1991, and this process continues to this day. The same applies to law-making and legal support of this direction of development, which is important for any state. The full-scale aggression by the Russian Federation certainly poses a great threat to the further life of all spheres of Ukrainian society and the state in general. Attacking, disabling, and destroying critical infrastructure are the main threats directed at these facilities by the enemy to achieve its goals. Therefore, in the conditions of such a danger, to avert the specified threats, it is necessary to ensure a high degree of protection and security of critical infrastructure in the territory of Ukraine. This, of course, cannot be done without regulatory and legal support of the main areas of critical infrastructure protection.

But, until now, within the legislative framework, the issues of determining which facilities belong to "critical infrastructure" have not been settled. For this purpose, the article examines the legislative acts that regulate the issue of determining critical infrastructure facilities of Ukraine, as well as the system of measures for the protection of the specified objects. In particular, the functions and tasks of the military formation with law enforcement functions – the National Guard of Ukraine, in the field of ensuring the protection of the specified critical infrastructure facilities were analyzed. As a result of the analysis of the legal framework, the necessity of making changes to the legal acts regulating the protection of critical infrastructure objects was determined. Several proposals for improving the current legislation have been developed, namely: defining a list of the specified facilities, which can be used in the future to define a list of measures for the protection and defense of the specified objects.

**Key words:** The National Guard of Ukraine, critical infrastructure, critical infrastructure facilities, protection of critical infrastructure facilities, categories of criticality.

**Постановка проблеми.** Законодавство України останніми роками постійно вдосконалюється, для цього використовуються найкращі напрацювання країн Європейського Союзу у тому числі країн НАТО. Законодавче забезпечення Національної гвардії України також завжди знаходиться у фокусі уваги суб'єктів законодавчої ініціативи, науковців, військовослужбовців НГУ, особливо в умовах збройної агресії проти України.

Звичайно, великої уваги зміни у законодавство набувають і у рамках міжнародного співробітництва Національної гвардії України, адже, як зазначають вчені «певні форми співробітництва, його напрямки та засоби реалізації насамперед залежать від самих держав, зокрема потреб і матеріальних ресурсів, прийнятих міжнародних

зобов'язань та внутрішнього законодавства. Натомість варто зауважити, що міжнародне співробітництво має бути не лише корисним для двох, трьох тощо держав, між якими воно існує. Воно має нести благо всьому світовому співтовариству» [1].

У зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про критичну інфраструктуру» 16 листопада 2021 року на законодавчому рівні було визначено, що об'єкти критичної інфраструктури – це об'єкти інфраструктури, системи, їх частини та їх сукупність, які є важливими для економіки, національної безпеки та оборони, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам, а критична інфраструктура – сукупність об'єктів критичної інфра-

структури [2]. Зазначене визначення є новелою нашого законодавства, адже у інших законодавчих актах використовується терміни «особливо важливі об'єкти», «важливі об'єкти охорони» та інші, зокрема і у Законі України «Про Національну гвардію України» [3].

Відповідно виникає логічне питання приведення чинного законодавства до єдиної складової визначеної у спеціальному (рамковому) законі «Про критичну інфраструктуру».

**Метою статті** є аналіз чинного законодавства, що визначає діяльність Національної гвардії України щодо охорони критичної інфраструктури. Надання пропозицій щодо внесення відповідних змін до чинних нормативно-правових актів, що регулюють охорону і оборону критичної інфраструктури. Особливості це набуває у зв'язку з тривалим терміном правового режиму воєнного стану, який введений на території України у зв'язку з російською агресією та постійними ударами ворога по об'єктам критичної інфраструктури України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні проблемам визначення та захисту критичної інфраструктури присвятили свої наукові праці А.В. Абрамов, Д.С. Бірюков, Є.В. Брежнев, Д.Г. Бобро, О.Д. Величко, В. П. Дубов, В.П. Горбулін, С.П. Іванюта, О.В. Калиновський, В.І. Лядовська, В.В. Зубарев, П.П. Підюков, О.М. Юрченко та ін.

Усвідомлення важливості питання забезпечення національної безпеки об'єктів КІ з початку 2000-х років у країнах ЄС та НАТО були запущено в дію та оприлюднення Європейською комісією «Європейської програми захисту критичної інфраструктури». В Україні Національним інститутом стратегічних досліджень була підготовлено та випущено в 2014 році «Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні». Але поряд з цим, у вказаному виданні також не визначено конкретний перелік об'єктів критичної інфраструктури України [4].

Наступною спробою ідентифікувати об'єкти критичної інфраструктури стало ухвалення Кабінетом Міністрів України Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури (розпорядження КМУ від 6 грудня 2017 р. № 1009-р) [5]. Головною метою Концепції було визначено необхідність розроблення і подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист».

Протягом 2018 р. такий законопроект було розроблено, схвалено на засіданні Кабінету Міністрів України та внесено на розгляд Верховної Ради України. Однак, Верховна Рада України не приступивши до його розгляду, повернула законопроект Кабінету Міністрів України для доопрацювання із залученням до цього ширшого кола науковців і практиків.

У 2021 році Закон України «Про критичну інфраструктуру» був прийнятий Верховною радою України та підписаний Президентом [2].

**Вклад основного матеріалу.** Захист та підтримання критичної інфраструктури є пріоритетним напрямком для таких міжнародних структур як Європейський Союз та НАТО. Так, країни Європейського Союзу визначають критичну інфраструктуру як систему, що має суттєве значення для підтримання життєво важливих соціальних функцій. Країни – члени Євросоюзу констатували, що пошкодження критичної інфраструктури, її руйнування або порушення внаслідок надзвичайних ситуацій, тероризму, злочинної діяльності негативно впливають на безпеку ЄС і добробут громадян.

Одними з перших у ЄС розпочали визначати свою національну КІ Федеративна Республіка Німеччина й Велика Британія (з 1991 р. та 1999 р. відповідно), де було створено Федеральне відомство інформаційної безпеки ФРН і Координаційний центр з безпеки національної інфраструктури Великої Британії.

Федеральне відомство інформаційної безпеки ФРН з 1998 р. перейшло до структури МВС країни, й до теперішнього часу воно є провідним федеральним органом з питань інформаційної безпеки у сфері захисту КІ.

Федеральне відомство інформаційної безпеки ФРН визначило 9 секторів критичної інфраструктури за такими галузями: енергетика, харчування, інформаційні технології та комунікації, здоров'я, фінанси і страхування (банки, біржі, страхові компанії, провайдери фінансових послуг), транспорт (авіація, морське судноплавство, внутрішнє судноплавство, залізничний транспорт, автомобільний транспорт, логістика), держава й адміністрація, засоби масової інформації та культура.

У Великій Британії також визначено спершу 9, а згодом додано ще 4, це: хімічна галузь, промисловість, оборона, цивільні ядерні комунікації, надзвичайні служби, енергетика, фінанси, продовольство, уряд, охорона здоров'я, космос, вода і транспорт.

У межах інфраструктури Франції до КІ належать 12 секторів, а саме: громадське управління; збройні сили; судочинство; сільське господарство; електронні комунікаційні системи; аудіо– та відеоінформаційні технології; енергетика, космос і дослідницька діяльність; фінансовий сектор; вода; громадське здоров'я; транспорт і промисловість. [6].

В Україні захистом критичної інфраструктури історично займається Міністерство внутрішніх справ України, а конкретно Національна гвардія України, яка була переформатована і створена у новому вигляді, як військове формування з правоохоронними функціями у 2014 році.

Як зазначає Горбач Д.О., існують органи та підрозділи НГУ, повноваження яких є загальними для усієї системи, а є тільки притаманні їм права та обов'язки у певній сфері, наприклад охорона важливих об'єктів, Виділення органів територіальної компетенції зумовлено просторовими межами реалізації власних прав та виконання обов'язків окремими підрозділами Національної гвардії України. Так, є відповідні підрозділи, що безпосередньо підпорядковуються Головному органу управління Національної гвардії України і використовуються по всій території держави, а є такі, що перебувають у підпорядкуванні відповідного оперативно-територіального об'єднання і діють на суворо визначеній території [7, с. 120]. Підрозділи охорони важливих державних об'єктів НГУ підпорядковуються Головному управлінню Національної гвардії України.

Відповідно до Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України: «військові частини та підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України створюються в межах чисельності Національної гвардії України і призначені для виконання завдань з охорони та оборони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів» [8].

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про критичну інфраструктуру» 16.11.2021, який набрав чинності 15.12.2021 та був введений в дію 15.06.2022 були внесені відповідні зміни до Закону України «Про Національну гвардію України», а саме: частину першу статті 2 доповнено пунктом 5-1 такого змісту: охорона об'єктів критичної інфраструктури, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; участь у ліквідації наслідків кризових ситуацій на об'єктах критичної інфраструктури, що нею охороняються [2,3].

Таким чином, основні функції Національної гвардії України відповідно до пп. 5, 5-1, 18 виглядають наступним чином:

5) охорона ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого

випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

5-1) охорона об'єктів критичної інфраструктури, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; участь у ліквідації наслідків кризових ситуацій на об'єктах критичної інфраструктури, що нею охороняються.

18) оборона важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів, переліки яких визначаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України;

Слід зазначити, що зазначені у Законі терміни не відповідають сучасним тенденціям законодавчого закріплення критичної інфраструктури в Україні.

Слід зазначити, що в ч. 2 ст. 10 Закону України «Про критичну інфраструктуру» відсутнє таке поняття, як «важливі державні об'єкти», а використовується наступна класифікація:

«установлюються такі категорії критичності об'єктів критичної інфраструктури:

1) I категорія критичності – особливо важливі об'єкти, які мають загальнодержавне значення, значний вплив на інші об'єкти критичної інфраструктури та порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації державного значення;

2) II категорія критичності – життєво важливі об'єкти, порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації регіонального значення;

3) III категорія критичності – важливі об'єкти, порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації місцевого значення;

4) IV категорія критичності – необхідні об'єкти, порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації локального значення» [2].

Відповідно до цього можна зробити висновок, що «важливі державні об'єкти» відповідно до Закону України «Про критичну інфраструктуру» повинні мати назву «об'єкти критичної інфраструктури I категорії критичності».

Також зазначимо, що у п. 15 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про критичну інфраструктуру» визначено термін «охорона об'єктів критичної інфраструктури – комплекс режимних, інженерних, інженерно-технічних та інших заходів (крім заходів із захисту інформації та кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури), які організовуються і проводяться суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури з метою запобігання та/або недопущення чи припинення протиправних дій (актів несанкціонованого втручання) на об'єктах критичної інфраструктури». Тобто, можна констатувати, що формулювання «охорона важливих державних об'єктів», який використовується у Законі України «Про Національну гвардію України», з прийняттям спеціального закону не повинен використовуватися у законодавстві, а інші нормативно-правові акти потребують приведення їх до спеціального закону та внесення в інші акти відповідних змін.

Окремо зазначимо, що у статті 1 Закону України «Про Збройні Сили України» визначено зокрема таку функцію ЗСУ «виконання завдань з протиповітряного прикриття важливих об'єктів держави (критичної інфраструктури), перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України». Тож ці поняття за задумом законодавця є тотожними [9].

Отже поняття «критична інфраструктура» є новелою законодавства і у подальшому саме цей термін, що використовується у спеціальному (рамковому) Законі України «Про критичну інфраструктуру» повинен використовуватися

і в інших законах та підзаконних нормативно-правових актах, зокрема, що регулюють діяльність Національної гвардії України.

**Висновки.** Таким чином необхідно визначити термін, який буде використовуватися у нормативно-правових актах, що стосуються діяльності Національної гвардії України: «об'єкти критичної інфраструктури» або «важливі об'єкти держави (критична інфраструктура)». Вважаємо, що більш вдалим є використання терміну «об'єкти критичної інфраструктури», що передбачений Законом України «Про критичну інфраструктуру». Враховуючи викладене також пропонується.

1. У Законі України «Про Національну гвардію України» у частині першій статті 2 «Основні функції Національної гвардії України»:

1.1. п. 5 викласти у наступній редакції «Охорона об'єктів критичної інфраструктури, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, у тому числі ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності; участь у ліквідації наслідків кризових ситуацій на об'єктах критичної інфраструктури, що нею охороняються», а п. 5-1 зазначеної статті виключити.

1.2. п. 18 викласти у наступній редакції «оборона об'єктів критичної інфраструктури, спеціальних вантажів, переліки яких визначаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України».

2. У постанові Кабінету Міністрів України від 12 листопада 2014 року № 628 «Про затвердження переліку ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, що підлягають охороні Національною гвардією» назву та словосполучення по тексту постанови «Перелік ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, що підлягають охороні Національною гвардією» замінити на «Перелік об'єктів критичної інфраструктури, у тому числі ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, що підлягають охороні Національною гвардією».

3. З метою впорядкування об'єктів критичної інфраструктури розпочати процес з формування Реєстру об'єктів критичної інфраструктури згідно норм, передбачених проектом Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист». З цієї метою необхідно створити міжвідомчу комісію з представниками органів міністерств та відомств, зокрема військових, які колегіально будуть вносити у вказаний реєстр об'єкти які відносяться до об'єктів критичної інфраструктури України.

4. У наказі Міністерства внутрішніх справ України від 03 липня 2014 року № 625 «Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України» назву та словосполучення по тексту «військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України» замінити на «військові частини і підрозділи з охорони об'єктів критичної інфраструктури та спеціальних вантажів Національної гвардії України».

5. Також пропонується внести відповідні зміни у відомчі нормативні акти Національної гвардії України, що стосуються діяльності частин і підрозділів з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Д. А. Морквін, І. М. Гох, С. Д. Черкашин. Роль і значення міжнародного у розвитку Національної гвардії України. Честь і закон – № 1 (80)/2022. С. 45–50. DOI: <https://doi.org/10.33405/2078-7480/2022/1/80/262463>.
2. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16 лист. 2021 р. № 1882-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text> (дата звернення: 20.10.2022).
3. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 бер. 2014 р. № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> (дата звернення: 20.10.2022).
4. Бірюков Д.С., Кондратов С.І., Насвіт О.І., Суходоля О.М. «Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні». – 2015. 35с.
5. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури : розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 груд. 2017 р. № 1009-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.10.2022).
6. Підюков П.П., Калиновський О.В. Система державного захисту критичної інфраструктури України: генеза, сучасний стан і перспективи оптимізування в умовах подальшого забезпечення національної безпеки країни. *Часопис Київського університету права*, № 2020/4, С. 355-359. DOI: 10.36695/2219-5521.4.2020.63.
7. Горбач Д.О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України : монографія / за заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. О.І. Безпалової). – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 288 с.
8. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України : наказ МВС України від 3 липн. 2014 р. No 625. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0830-14> (дата звернення: 20.10.2022).
9. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text> (дата звернення: 20.10.2022).