

Єрменчук О. П.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри оперативного-розшукової діяльності
Дніпровського державного університету внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ВІД ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ ПРИРОДНОГО Й ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРУ

Анотація. У статті проаналізовано основні акти, що визначають стан нормативно-правового регулювання захисту об'єктів критичної інфраструктури від загроз національній безпеці природного й техногенного характеру. На основі цього робиться висновок, що загалом законодавство у сфері хоча й потребує вдосконалення, проте сприяє функціонуванню єдиної державної системи цивільного захисту та єдиної Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій. Водночас існує реальна потреба у створенні відповідної нормативно-правової бази із захисту об'єктів, які є критично важливими для економіки й безпеки держави та суспільства. Надано авторське бачення вирішення зазначеної наукової проблеми.

Ключові слова: критична інфраструктура, захист критичної інфраструктури, національна безпека, нормативно-правове регулювання, загрози національній безпеці природного й техногенного характеру.

Постановка проблеми. Сьогодні в нашій державі ведуться роботи зі створення нормативно-правової бази й організаційно-ї структури системи захисту критичної інфраструктури (далі – ЗКІ).

Хоча частина законодавства вже прийнята, водночас основоположні акти перебувають у процесі розроблення.

Аналіз основоположних норм засвідчує, що неповною мірою врегульованим залишається нормативно-правове забезпечення сфери захисту об'єктів критичної інфраструктури (далі – КІ) від загроз природного й техногенного характеру [1].

З метою надання раціональних пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та складників системи існує реальна потреба в дослідженні чинних норм, їх критичного аналізу, на цій базі розроблення шляхів підвищення ефективності нормативно-правової діяльності й подальшого практичного впровадження наукових напрацювань.

Окремі питання, пов'язані із захистом критичної інфраструктури, порушені в наукових працях українських учених: Д.С. Бірюкова, Є.В. Брежнєва, Д.Г. Бобро, О.Ф. Величка, Д.В. Дубова, В.П. Горбуліна, С.П. Іванюти, В.В. Зубарева, В.К. Колах, С.І. Кондратова, М.В. Мірошника, О.І. Насвіт, М.А. Ожєвана, В.М. Панченко, В.В. Петрова, І.М. Рижова, П.П. Скурського, О.М. Суходолі, В.М. Щербини, О.М. Юрченка. Однак сучасний стан нормативно-правової бази у сфері захисту об'єктів КІ від загроз природного й техногенного характеру потребує комплексного наукового дослідження.

Зазначені обставини зумовлюють актуальність дослідження і стали основою для наукових пошуків автора та підготовки цих матеріалів.

Мета статті. Виклики національній безпеці вимагають побудови в Україні системи захисту критичної інфраструктури, не-

від'ємним складником якої є розроблення якісної нормативно-правової бази. Належний стан захисту об'єктів КІ від загроз природного й техногенного характеру значно залежить від нормативно-правового регулювання діяльності сфери та потребує якісного й детального наукового дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Успішне запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідація їх наслідків неможливі без урахування екологічних, соціально-економічних та інших передумов, а також ужиття відповідними органами заходів із запобігання їм і припинення їх.

Аналіз стану захисту об'єктів КІ від загроз природного й техногенного характеру свідчить, що в Україні функціонує єдина державна система цивільного захисту. Вона здійснює реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту та забезпечує захист населення і територій від надзвичайних ситуацій і запобігання їх виникненню, ліквідацію на об'єктах КІ надзвичайних ситуацій, рятувальну справу, гасіння пожеж, пожежну та техногенну безпеку, діяльність аварійно-рятувальних служб, профілактику травматизму не виробничого характеру, а також гідрометеорологічну діяльність.

З метою забезпечення керівництва держави й органів влади на місцях достовірною інформацією, пов'язаною з екологічною безпекою, в тому числі ядерною, та надзвичайними ситуаціями, створено єдину Урядову інформаційно-аналітичну систему з питань надзвичайних ситуацій (далі – УІАС НС).

Правову основу діяльності з організації захисту об'єктів КІ у сфері становлять Конституція України, Кодекси й закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, а також ратифіковані Верховною Радою України міжнародні нормативно-правові акти.

Відповідно до положень Указу Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013, безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту здійснює Державна служба надзвичайних ситуацій України (далі – ДСНС).

У контексті захисту КІ цікавими для аналізу та подальшого впровадження в загальнодержавну систему захисту критичної інфраструктури є такі повноваження ДСНС, як здійснення заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних із технологічними терористичними проявами й іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, а також проведення просвітницьких і практично-навчальних заходів з метою підготовки населення до дій в умовах учинення терористичного акту; забезпечення охорони від пожеж підприємств, установ, організацій та інших об'єктів; ведення реєстру нормативно-правових актів з питань пожежної й техногенної безпеки; здійснення контролю за

наявністю на об'єктах підвищеної небезпеки декларацій безпеки та результатів ідентифікації таких об'єктів; здійснення контролю за наявністю на потенційно небезпечних об'єктах результатів їх ідентифікації й паспортів потенційно небезпечних об'єктів [2].

До суб'єктів захисту КІ від загроз природного й техногенного характеру необхідно зарахувати сили цивільного захисту. Одними з головних серед їх завдань є запобігання надзвичайним ситуаціям, захист населення й територій від них, життєзабезпечення постраждалих, аварійно-рятувальне обслуговування суб'єктів господарювання та окремих територій. Це стосується й безпосередньо об'єктів КІ держави.

У ході аналізу системи привертає увагу й сама структура організаційно-правової побудови органів для координації діяльності, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення й територій, запобіганням надзвичайним ситуаціям і реагуванням на них на всіх рівнях управління. Зокрема, Кабінетом Міністрів, районними, міськими державними адміністраціями, а також підприємствами створені та функціонують, відповідно, Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, регіональні й місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, комісії з питань надзвичайних ситуацій, а також у разі необхідності ліквідації конкретної надзвичайної ситуації та її наслідків на державному, регіональному, місцевому й об'єктовому рівнях утворюються спеціальні комісії з ліквідації надзвичайної ситуації. Захист об'єктів додатково забезпечується розробленим механізмом оцінювання стану захищеності (протипожежного стану) об'єкта, що також чимось схоже на оцінювання уразливості об'єкта КІ.

Також значний вклад у побудову елементів цілісного механізму захисту критичної інфраструктури вносять прийняті норми Кодексу цивільного захисту України, які, по суті, визначають джерела ризиків для виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру. Згідно із законодавчим актом, це джерела небезпеки виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру. Хоча, на нашу думку, зазначені джерела небезпеки більше характеризують різновиди об'єктів, що можуть підлягати захисту як об'єкти КІ. Серед них згадані:

- 1) потенційно небезпечні об'єкти й об'єкти підвищеної небезпеки;
- 2) будівлі та споруди з порушенням умов експлуатації;
- 3) суб'єкти господарювання з критичним станом виробничих фондів і порушенням умов експлуатації;
- 4) ядерні установки з порушенням умов експлуатації;
- 5) наслідки терористичної діяльності;
- 6) гідротехнічні споруди;
- 7) неконтрольоване ввезення, зберігання й використання на території України техногенно небезпечних технологій, речовин, матеріалів;
- 8) надмірне та нерегульоване накопичення побутових і промислових відходів, непридатних для використання засобів захисту рослин;
- 9) наслідки військової та іншої екологічно небезпечної діяльності;
- 10) суб'єкти господарювання, на об'єктах яких здійснюються виробництво, зберігання й утилізація вибухонебезпечних предметів;
- 11) об'єкти життєзабезпечення населення з порушенням умов експлуатації;

12) інші об'єкти, що можуть створити загрозу виникнення аварії.

Необхідними для врахування під час створення системи захисту критичної інфраструктури є такі категорії об'єктів, визначені законодавцем у сфері протидії загрозам техногенного чи природного характеру.

Так, у вищезазначеному Кодексі подається визначення «об'єкта підвищеної небезпеки». Він розглядається як об'єкт, на якому існує реальна загроза виникнення аварії та/або надзвичайної ситуації техногенного чи природного характеру.

У Наказі МНС України від 18.12.2000 № 338 у контексті дослідження привертає увагу таке поняття, як «потенційно небезпечний об'єкт» (далі – ПНО). Під цим поняттям законодавець розуміє об'єкт, на якому можуть використовуватися або виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються небезпечні речовини, біологічні препарати, а також інші об'єкти, що за певних обставин можуть створити реальну загрозу виникнення аварії.

Перелік суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику визначається центральним органом виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, у сфері дозвільної системи й ліцензування господарської діяльності. Критерій зарахування суб'єкта господарювання до високого, середнього та незначного ступенів ризику визначається Кабінетом Міністрів України [3].

Загальні засади моніторингу ПНО визначаються Положенням про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів від 06.11.2003 № 425. Мета моніторингу ПНО – отримання даних про поточний стан ПНО та актуалізація інформації, що міститься в базі даних Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів, для запобігання надзвичайним ситуаціям і мінімізації їх наслідків. Зазначений нормативно-правовий акт передбачає й паспортизацію ПНО для вжиття планових запобіжних заходів із їх захисту [4].

Створена Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.1999 № 2303 система УІАС НС являє собою сукупність комп'ютерних, телекомунікаційних, системних і прикладних програмних засобів і баз даних, які забезпечують ефективно впровадження інформаційних технологій і вирішення визначених завдань із забезпечення державних органів інформацією, пов'язаною з екологічною безпекою, в тому числі ядерною, та надзвичайними ситуаціями.

У 2002 р. в рамках функціонування цієї ж системи додатково було передбачено створення Кризового центру в складі Центру інформаційних ресурсів у Кабінеті Міністрів України та бази даних сил і засобів, які використовуються в разі виникнення надзвичайних ситуацій [5].

У ході аналізу законодавства важливо згадати й те, що важливим кроком у нормативно-правовому забезпеченні захисту критичної інфраструктури від загроз надзвичайних ситуацій (природного й техногенного характеру) стало прийняття положення про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (далі – Комісія) [6].

Комісія є постійно діючим органом, який забезпечує координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної із забезпеченням техногенно-екологічної безпеки, захисту населення й територій від наслідків надзвичайних

ситуацій, організаційних заходів щодо протидії терористичній діяльності й війсьній загрозі, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і реагування на них.

Хоча комісія мала б активно здійснювати координацію дій різних органів державної влади з питання захисту КІ та забезпечувати реагування на випадки її пошкодження, протидію терористичній діяльності й війсьній загрозі, однак вона все ж стала органом, який фактично продовжив діяти в рамках звичних процедур реагування на надзвичайні ситуації цивільного характеру, що спричинені природними й техногенними чинниками (аварії, катастрофи, стихійні лиха, пожежі, епідемії та пандемії, інші небезпечні події) [7]. Поза належною увагою з різних причин, у т. ч., ймовірно, і у зв'язку з непрофільністю для більшості членів Державної комісії та її керівництва, залишилась протидія на загальнодержавному рівні терористичній діяльності й відповідній загрозі ураження об'єктів КІ.

Водночас прецедент зі створення зазначеної Комісії є надзвичайно важливим для побудови системи ЗКІ. Позитивним аспектом також варто виокремити апробований механізм функціонування, участь у діяльності й підходи до управління комісією, механізм загальнодержавного залучення до виконання завдань через центральні органи виконавчої влади, територіальні профільні підрозділи та органи виконавчої влади й місцевого самоврядування. Важливим і цікавим для аналізу та можливості запозичення є наділення повноваженнями з організації розроблення плану комплексних заходів щодо захисту населення й територій у разі виникнення надзвичайної ситуації, забезпечення сталого функціонування господарських об'єктів, що може стати аналогом Плану захисту критичної інфраструктури та її об'єктів, однак від загроз державній безпеці.

Досить пізнавальним для створення сучасної понятійно-категорійної бази у сфері захисту критичної інфраструктури є аналіз понять, що вживаються в Положенні про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів. Зокрема, під «об'єктом господарської діяльності» розуміються виробництва, цехи, споруди й будови, які використовуються юридичною особою або фізичною особою-підприємцем для виробничої, науково-дослідницької, комерційної або іншої діяльності. Зазначене поняття є дещо схожим на поняття «об'єкт критичної інфраструктури».

Також змістовним є поняття «чинники безпеки» – це внутрішні (наявність небезпечних речовин, застосування небезпечних технологічних процесів, незадовільний стан будівель та обладнання, порушення умов безпечної експлуатації тощо) й зовнішні (особливості місцезнаходження небезпечних об'єктів, несприятливі природні умови тощо) фактори, які можуть безпосередньо спричинити виникнення надзвичайної ситуації на об'єкті або негативно вплинути на її розвиток. Зміст цього поняття досить схожий на зміст терміна «ризики», що використовується у сфері захисту об'єктів критичної інфраструктури.

Заслугує на окрему увагу зазначена в цьому ж нормативному акті «ідентифікація потенційно небезпечного об'єкта», а також «паспортизація».

Наказ «Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів» є надзвичайно важливим документом для розроблення норм у сфері захисту КІ, адже він регулює тотожні суспільні відносини у сфері функціонування ПНО й забезпечення техногенної безпеки та містить низку важливих організаційних аспектів, можливих для врахування нами

під час дослідження проблематики захисту критичної інфраструктури загалом [8].

Законом України «Про страховий фонд документації України» визначено уповноваженого суб'єкта, який відповідає за ведення Державного реєстру техногенно та екологічно небезпечних об'єктів, а також за видачу юридичним і фізичним особам – власникам цих об'єктів – свідоцтва про їх реєстрацію. Це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері страхового фонду документації. Він також погоджує номенклатуру виробів і продукції, переліки об'єктів і споруд систем життєзабезпечення тощо, документація на які підлягає закладанню до страхового фонду документації України [9].

Висновки. Отже, аналіз організації протидії загрозам національній безпеці природного й техногенного характеру засвідчує, що загалом законодавство у сфері хоча й потребує вдосконалення, проте сприяє функціонуванню єдиної державної системи цивільного захисту та єдиної Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій, які мали б забезпечити належний захист об'єктів критичної інфраструктури від цієї категорії загроз.

Перші елементи зазначених систем розпочали функціонувати ще в 1999 р., тобто одними з перших у державі серед таких, що хоч якимось чином стосувались захисту об'єктів КІ.

Чинні системи реагування та захисту в згаданій сфері, за задумом законодавця, мали б стати основою формування системи захисту КІ в Україні подібно до низки європейських держав. Так, серед повноважень суб'єктів визначено право здійснювати захист КІ від терористичних актів, підготовку населення до дій в умовах учинення теракту й недопущення надзвичайних ситуацій, пов'язаних із технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності, тощо. Створені органи мали б також здійснювати координацію різних суб'єктів діяльності стосовно випадків пошкодження об'єктів, війсьної чи ядерної загрози тощо.

Проте варто констатувати, що роль і місце сил цивільного захисту й, зокрема, Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій у державному механізмі захисту критичної інфраструктури в результаті в основному звелись лише до захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій і запобігання їх виникненню, а також до організаційно-контролюючих функцій із ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної й техногенної безпеки, життєзабезпечення постраждалих, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невикористаного характеру, а також гідрометеорологічної діяльності.

Вищезазначені обставини автором розцінюються як додатковий аргумент актуальності зазначеної наукової проблеми й необхідності побудови окремої організаційно-інституційної системи захисту КІ та створення відповідної нормативно-правової бази із захисту об'єктів, які є критично важливими для економіки й безпеки держави, суспільства, населення та порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам України. Цей приклад також засвідчує доцільність використання аналогічної європейської практики створення структури на базі правоохоронного органу чи у вертикалі президентської або виконавчої гілки влади. Як приклад пропонується розглянути досвід Великої Британії

з побудови централізованої системи ЗКІ й утворення Національного центру захисту критичної інфраструктури як органу, підпорядкованого Прем'єр-міністру чи РНБО, також й органу у складі СБ України. Подібною є практика створення на базі МІ-5 центру (СРПІ), який є основним державним органом, що надає консультації з питань безпеки національної інфраструктури підприємствам, установам та організаціям.

Поряд із цим за результатами аналізу законодавства у сфері автор звертає увагу на структуру організаційно-правової побудови органів для координації діяльності, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням надзвичайним ситуаціям і реагуванням на них на всіх рівнях управління. Вона є прикладом системи урядового регулювання. Зокрема, Кабінетом Міністрів, районними, міськими державними адміністраціями, а також підприємствами створені та функціонують, відповідно, Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, регіональні, місцеві комісії та спеціальні комісії. Позитивним аспектом для побудови системи ЗКІ також варто виокремити апробований механізм функціонування, участь у діяльності й підходи до управління комісією, механізми загальнодержавного залучення різних суб'єктів до виконання завдань через центральні органи виконавчої влади, територіальні профільні підрозділи й органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Заслужують на увагу процедури розроблення плану комплексних заходів щодо захисту населення і територій у разі виникнення надзвичайної ситуації, забезпечення сталого функціонування господарських об'єктів, що може стати аналогом Плану захисту критичної інфраструктури та її об'єктів. Важливим для вивчення й часткової імплементації є досвід паспортизації об'єктів.

Література:

1. Єрменчук О.П. Основні підходи до організації захисту критичної інфраструктури в країнах Європи: досвід для України: монографія. Дніпро: ДДУВС, 2018. 180 с.
2. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013 / Президент України. *Урядовий кур'єр*. 2013. № 13.
3. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI / Верховна Рада України. *Урядовий кур'єр*. 2012. № 220.
4. Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 06.11.2003 № 425 / МНС. *Офіційний вісник України*. 2004. № 52. Том 2. С. 610. Ст. 2857.
5. Про створення Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1999 р. № 2303 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2008. № 58. С. 132. Ст. 1972.
6. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 р. № 18 / Кабінет Міністрів України. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 15.
7. Суходоля О.М. Захист критичної інфраструктури в умовах гібридної війни: проблеми та пріоритети державної політики України. *Стратегічні пріоритети. Серія «Політика»*. 2016. № 3 (40). С 65–67.
8. Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 18.12.2000 № 338 / МНС. *Офіційний вісник України*. 2001. № 4. С. 345. Ст. 164.
9. Про страховий фонд документації України: Закон України від 22 березня 2001 р. № 2332-III. *Голос України*. 2001. № 76.

Єрменчук А. П. Правовое регулирование защиты объектов критической инфраструктуры от угроз национальной безопасности природного и техногенного характера

Анотация. В статье проанализированы основные акты, определяющие состояние нормативно-правового регулирования защиты объектов критической инфраструктуры от угроз национальной безопасности природного и техногенного характера. На основе этого делается вывод, что в целом законодательство в сфере хотя и нуждается в усовершенствовании, однако способствует функционированию единой государственной системы гражданской защиты и единой правительственной информационно-аналитической системы по вопросам чрезвычайных ситуаций. В то же время существует реальная потребность в создании соответствующей нормативно-правовой базы по защите объектов, которые являются критически важными для экономики и безопасности государства и общества. Предоставлено авторское видение решения указанной научной проблемы.

Ключевые слова: критическая инфраструктура, защита критической инфраструктуры, национальная безопасность, нормативно-правовое регулирование, угрозы национальной безопасности природного и техногенного характера.

Yermenchuk O. Legislative regulation of protection of objects critical infrastructure against threats to national security of natural and man-made nature

Summary. The basic acts that determine the state of regulatory and legal regulation of the protection of objects of critical infrastructure from threats to national security of natural and man-made nature are analyzed. On the basis of this, it is concluded that, in general, legislation in the field, although it needs to be improved, however, exists and contributes to the functioning of a single state civil protection system and a unified Government information and analysis system for emergencies. At the same time, there is a real need to create an appropriate legal and regulatory framework for the protection of objects that are critical for the economy and security of the state and society. The author's views on the solution of this scientific problem are given.

Key words: critical infrastructure, protection of critical infrastructure, national security, legislative regulation, threats to national security of natural and man-made nature.