



## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ**

О. Д. Маркеєва, заслуж. юрист України,  
 завідувач відділу державної та громадської безпеки

Б. Л. Розвадовський, к. ю. н., доцент,  
 головний консультант відділу державної та громадської безпеки  
 центру безпекових досліджень Національного інституту стратегічних  
 досліджень

*Забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури від різних видів загроз, зокрема терористичних загроз та диверсій, потребує впровадження передового досвіду захисту критичної інфраструктури держав-членів ЄС та НАТО, що є однією із важливих складових безпекової політики на національному та міжнародному рівнях. Світовий досвід свідчить, що одним із головних елементів забезпечення належного рівня безпеки та стійкості критичної інфраструктури є ефективне державно-приватне партнерство. Його налагодження у сфері захисту критичної інфраструктури в Україні має стати невід'ємним напрямом забезпечення національної безпеки.*

### **Висновки і пропозиції**

Стратегія національної безпеки України «Безпека людини - безпека країни» наголошує на необхідності забезпечення стійкості виконання життєво важливих функцій. Концепція *стійкості* передбачає зростання ролі не лише державних органів, але й приватного сектору. Державно-приватне партнерство (далі – ДПП) є одним із напрямків реалізації Стратегії й потребує відповідного закріплення у нормативно-правовому полі. Законодавство у цій сфері має бути узгоджене з нормативними актами ЄС.

Цей аспект має знайти своє відображення у документах планування у сферах національної безпеки і оборони, зокрема Стратегії громадської безпеки та

цивільного захисту України, Стратегії енергетичної безпеки, Стратегії економічної безпеки, Стратегії кібербезпеки України.

Важливим завданням залишається впровадження Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури, зокрема шляхом законодавчого врегулювання засад та принципів ДПП, розподілу відповідальності між державою та приватним сектором, координації дій відомчих систем захисту та скоординованої системи захисту і реагування на різні види загроз. У зв'язку з цим у Законі України «Про державно-приватне партнерство» необхідно врегулювати питання ДПП у сфері захисту критичної інфраструктури.

### Обґрунтування

У Стратегії національної безпеки України «**Безпека людини - безпека країни**», затвердженій Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392, розвиток ДПП визначений як напрям реалізації пріоритетів національних інтересів України та забезпечення національної безпеки. Зокрема, розвиток ДПП є одним із важливих чинників створення ефективної системи захисту критичної інфраструктури, що дозволить зміцнити систему забезпечення національної безпеки, посиливши її здатність до попередження кризових ситуацій, відвернення загроз терористичного та диверсійного характеру.

Уряди західних держав розглядають критичну інфраструктуру, що перебуває в приватній власності, як ключовий елемент національної безпеки. За таких умов ДПП виступає вкрай необхідним і важливим елементом забезпечення національної безпеки. Стівен Голдсміт (Stephen Goldsmith) та Вільям Еггерс (William D. Eggers) зауважують, що «важливо аналізувати не те, чи потрібне державно-приватне партнерство взагалі, а те, в яких формах воно має відбуватися»<sup>1</sup>.

У багатьох країнах світу значна частина об'єктів критичної інфраструктури перебуває в приватній власності, що потребує відповідного правового регулювання ДПП. У **Німеччині** положення щодо доцільності зміцнення державно-приватного партнерства закріплено у Стратегії кібербезпеки від 2011 року. У **Великій Британії** основи взаємодії державного та приватного секторів закладені Стратегією національної безпеки, **Антитерористичною стратегією**, Стратегією захисту кіберпростору та урядовому Плані розвитку національної інфраструктури.

У Національній стратегії (безпеки) критичної інфраструктури **Канади** підкреслюється, що «головна відповідальність за підвищення стійкості/здатності до швидкого відновлення (*resilience*) критичної інфраструктури залишається за власниками та операторами»<sup>2</sup>. У зв'язку з цим ефективне ДПП у сфері безпеки

<sup>1</sup> Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2009). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press URL: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/governing\\_bynetwork\\_chapter.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/governing_bynetwork_chapter.pdf) (дата звернення: 07.03.2019).

<sup>2</sup> National Strategy for Critical Infrastructure [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

загалом і захисту критичної інфраструктури зокрема є чи не найважливішою складовою державної політики в цьому напрямі.

У США та Німеччині необхідною умовою для розбудови ДПП визнають формування довіри<sup>3</sup> між партнерами та стимулів для співпраці. Політика країн має стимулювати і приватних власників, й органи державного управління до створення на всіх рівнях такої системи захисту інфраструктури життєзабезпечення суспільства, яка була б спроможною переборювати надзвичайні ситуації, знижувати ризики й наслідки виникнення таких ситуацій.

В офіційному повідомленні № 786 за 2006 р. Європейська Комісія<sup>4</sup> рекомендувала державам ЄС розробити національну програму (план) захисту критичної інфраструктури як документ, що має правову силу. При цьому рекомендується створити умови для ефективної взаємодії та обміну інформацією, даними і досвідом між урядовими структурами та приватним сектором, а також зробити внесок у створення гармонізованої методології на рівні ЄС та загальноєвропейської системи аналізу ризиків. Отже, при розробці системи захисту критичної інфраструктури в Україні, ураховуючи євроінтеграційний курс нашої держави, необхідно спрямувати зусилля на досягнення узгодженості національного законодавства з нормативними актами ЄС та впровадження діючих в ЄС стандартів захисту критичної інфраструктури, включаючи ДПП.

У Зеленій книзі з питань захисту критичної інфраструктури України<sup>5</sup> визначені стратегічні цілі державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури, завдання і принципи побудови системи її захисту та ролі ДПП. Окремі її положення враховані у Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни», де одним із завдань держави визначено створення ефективної системи безпеки та стійкості критичної інфраструктури, заснованої зокрема на розподілі відповідальності її суб'єктів та державно-приватному партнерстві.

Отже, формування й розвиток ДПП має здійснюватись на основі співробітництва між державним та приватним сектором і стати одним із ключових питань державної політики з питань захисту критичної інфраструктури, потребує законодавчого врегулювання, методологічного та організаційно-технічного забезпечення узгоджених дій. Це потребує внесення певних змін до національного законодавства, передусім розроблення та прийняття окремого закону, який визначатиме принципи державної політики, суб'єкти, завдання та структуру

<http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/srtg-crtcl-nfrstrctr/index-eng.aspx>

<sup>3</sup> *Partnering for Critical Infrastructure Security and Resilience* / U.S. Department of Homeland Security, National Infrastructure Protection Plan, NIPP 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.dhs.gov/national-infrastructure-protection-plan](http://www.dhs.gov/national-infrastructure-protection-plan)

<sup>4</sup> Communication from the Commission of 12 December 2006 on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0786en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0786en01.pdf)

<sup>5</sup> Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури України: Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_table/Green%20Paper%20on%20CIP\\_ua.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_table/Green%20Paper%20on%20CIP_ua.pdf)

системи захисту критичної інфраструктури в Україні, встановлюватиме відповідальність органів державної влади щодо визначення особливостей функціонування цієї системи, а також засади ДПП у цій сфері.

Нині у національному законодавстві діє низка законів та інших нормативних актів, що визначають повноваження та компетенцію державних органів у цій та суміжних сферах, встановлюють особливості забезпечення охорони та безпечного функціонування зазначених об'єктів і систем.

Проте в Україні на національному рівні досі відсутній системний підхід до управління захистом та безпекою усього комплексу таких систем, об'єктів, ресурсів та залучення до цього приватних партнерів.

Крім того, законодавством не врегульовано здійснення ДПП у сфері захисту критичної інфраструктури. Чинний **Закон України «Про державно-приватне партнерство»** регулює ДПП головним чином у сфері економіки.

На виконання рішення РНБО України від 29 грудня 2016 року «Про удосконалення заходів забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури», введеного в дію Указом Президента України від 16 січня 2017 р. № 8, Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 6 грудня 2017 № 1009-р схвалено **Концепцію створення державної системи захисту критичної інфраструктури** (далі – Концепція).

До основних проблем, які потребують розв'язання, Концепцією віднесено, серед іншого, нерозвиненість ДПП у сфері захисту критичної інфраструктури. Відповідно, шляхами розв'язання визначено розбудову ДПП у цій сфері з метою підвищення безпеки та забезпечення стійкості критичної інфраструктури з визначенням зобов'язань держави та власників (розпорядників) об'єктів критичної інфраструктури. На загальнодержавному рівні передбачається забезпечити передбачено формування засад такого партнерства на основі взаємної довіри, обміну інформацією, створення стимулів для інвестування у здійснення заходів, спрямованих на захист критичної інфраструктури, запровадження уніфікованих підходів до вимог щодо підвищення рівня захисту. Концепцією також передбачено врегулювати засади державно-приватного партнерства законом про критичну інфраструктуру та її захист.

Таким чином, необхідно законодавчо врегулювати засади державно-приватного партнерства у забезпеченні захисту критичної інфраструктури, а саме щодо взаємних зобов'язань держави та суб'єктів недержавної форми власності, запровадження практики аналізу ризиків та реагування на загрози, узгодження дій державних і недержавних суб'єктів господарювання та громадськості, а також механізму розподілу відповідальності та зобов'язань (у т.ч. фінансових).

Проект Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист», внесений Урядом на розгляд Верховної Ради України (реєстр. № 10328 від 27.05.2019 р.), був відкликаний 29.08.2019 р. Він не враховував вимоги Резолюції

Ради Безпеки ООН 2341 від 13.02.2017 «Захист критичної інфраструктури від терористичних атак», а також інтереси представників недержавної сфери безпеки<sup>6</sup>.

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України оприлюднило у 2020 році новий проект Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» який містить низку положень щодо *державно-приватної взаємодії*. Державно-приватну взаємодію у сфері захисту критичної інфраструктури віднесено до основних принципів функціонування державної системи захисту критичної інфраструктури (стаття 6). У статті 32 законопроекту визначено шляхи державно-приватної взаємодії у сфері захисту критичної інфраструктури, зокрема: обмін інформацією; визначення повноважень та відповідальності державних органів й операторів критичної інфраструктури у сфері забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури; визначення порядку взаємодії між ними; створення системи підготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури; залучення експертного потенціалу, наукових установ, професійних об'єднань та громадських організацій до підготовки галузевих проектів та нормативно-правових актів у сфері захисту критичної інфраструктури тощо.

У законопроекті визначено місце і роль правоохоронних і спеціальних органів – СБУ, МВС, Національної поліції, Національної гвардії. Зокрема на МВС покладається розвиток державно-приватної взаємодії стосовно загроз критичній інфраструктурі та створення ефективної системи управління її безпекою.

Проте проект Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» не враховує у повній мірі вимоги Концепції у частині ДПП, оскільки правові норми, встановлені Законом України «Про державно-приватне партнерство», взагалі не регулюють ДПП у сфері безпеки і тому вже не відповідають сучасним безпековим підходам. Очевидно, цей Закон вимагає суттєвого вдосконалення, оскільки саме ним визначаються організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.

Зазначене обумовлює необхідність врахування у проекті Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист», зокрема щодо внесення відповідних змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство», а також у документах планування у сферах національної безпеки і оборони, які будуть розроблені на виконання рішення РНБО України від 14 вересня 2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України».

<sup>6</sup> Обговорення Закону України (проект) «Про критичну інфраструктуру та її захист» 17 травня 2019 р.. Укрінформ / <https://www.ukrinform.ua/.../2692363-obgovorennia-proektu-zakonu-ukraini-pro-kriticnu-infrastrukturu-ta-ii-zahist.html>