

УДК 342.9

В. В. Крикун
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстижки
факультету №6,
що утримується за рахунок коштів спеціального фонду
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗАВДАННЯ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ І СПІВВІДНОШЕННЯ З МЕТОЮ

Постановка проблеми. Як вірно відзначає Л.А. Луць, обрана мета відповідної діяльності детермінує її завдання, а через них – і структуру системи, адже без структури сукупність необхідних елементів є тільки складом системи, а при наявності структури з'являються й зв'язки між елементами [1, с. 43–44]. Також слід підтримати й позицію С.С. Гнатюка, який наголошує на тому, що мета – це те, до чого треба прагнути, що треба здійснити, а завдання – це реалізація мети через певний проміжок часу. Дійсно мета становить не що інше, як ідеально бажаний результат, на досягнення якого спрямована діяльність суб'єкта. Тобто мета – це образ, інформаційна модель бажаного результату. У свою чергу завдання – це похідна із закону об'єктивно існуюча форма реалізації правової компетенції, яка реалізується суб'єктами, що наділені відповідними повноваженнями та здійснюють свою діяльність з метою досягнення окремого та загального правового результату [2, с. 75]. Тобто, як слідує з аналізу наведених позицій, категорії «мета» та «завдання» є взаємопов'язаними й у межах однорідних суспільних відносин, в тому числі з приводу захисту об'єктів критичної інфраструктури обумовлюють один одного. У зв'язку з чим убачається актуальним питання про поняття та зміст завдань захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні, а також їх співвідношення з метою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання про поняття, зміст, мету та значення адміністративно-правового регулювання будь-яких інституцій досліджували в своїх працях такі вчені, як О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, Г.В. Задорожня, І.О. Луговий, А.А. Манжула, О.Ф. Скакун, Д.В. Приймаченко, В.В. Пчелін, К.І. Федорова та інші. Незважаючи на велику кількість наукових напрацювань, вони стосуються або загальних положень адміністративно-правового регулювання або тих сфер суспільного життя, які не пов'язані з представленою тематикою. Проте на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження адміністративно-правового регулювання захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні взагалі та завдань такого захисту зокрема.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу наукових підходів до трактування

категорії «завдання» та її співвідношення з поняттям «мета», а також визначення завдань захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У науковій літературі, в працях окремих учених-правознавців, доволі часто сутність категорій «мета» та «завдання» визначається одна через одну або ж взагалі використовуються як синонімічні. Таке положення справ, вважаємо, в першу чергу, пов'язано із семантичним сенсом вищеведених категорій. Зокрема, категорією «завдання» прийнято позначати: наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа тощо; настанова, розпорядження виконати певне доручення; мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [3, с. 378]. Більш того, як цілком слушно зауважує В.В. Масюк, категорії ціль, задача, мета, завдання вживаються як синонімічні, що пов'язано з етимологічним значенням цих понять [4, с. 15].

Учені-правознавці в своїх наукових працях також доволі часто використовують поняття «мета» та «завдання» як рівнозначні. Наприклад, як зауважує авторський колектив підручника «Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс», завдання – це активізована, конкретизована та сформульована перед кимось або чимось мета [5, с. 57]. Також відмічається, що завдання є поставленою метою, яку намагаються досягнути [6, с. 124]. Г.М. Анісімов зазначає, що здійснювана дія відповідає завданню, яке й є метою, що дається у відповідних умовах [7, с. 24]. В.О. Климков вважає, що завдання – це мета, досягнення якої є бажаним до відповідного моменту в межах періоду, на який розраховано управлінське рішення [8, с. 99]. А.В. Захарко зауважує, що під завданням слід розуміти мету, досягнення якої бажано до визначеного моменту часу [9, с. 38]. І.В. Дробуш взагалі використовує єдину конструкцію «завдання та мета», позначаючи нею сутність єдиного явища [10, с. 34].

Вважаємо, що наведені вище підходи до розуміння сутності категорій «завдання» та «мета» не можуть бути прийнятні, оскільки в усіх з них визначається сутність останньої. При цьому, окрім семантичного й етимологічного розуміння

зазначених категорій, зокрема визначення їх сутності одна через одну, на те, що їх ототожнюють окремі з учених-правознавців впливає й практика їх вживання в повсякденній діяльності відповідних суб'єктів. Зокрема, як цілком слушно зауважує В.О. Середа, різкого розмежування поняття «мета» та «завдання» на практиці не існує. Нерідко вони вживаються як синоніми. Цілі можуть бути реальними (проміжними) й ідеальними (кінцевими), тобто досяжними та недосяжними в планований період. Щоб уникнути розбіжностей між ідеальними і реальними цілями, останні іноді називають завданнями. При визначенні завдань треба враховувати можливість їхньої реалізації [11, с. 40]. Така позиція також вважаємо є невірною, оскільки вона спирається на випадки (котрі хоч і є доволі поширені), коли сутність відповідного явища визначають через дуже схоже, але ж нетотожне йому. Якщо прийняти таку позицію, на практиці будемо мати поширення невірного використання понятійно-категоріального апарату, що призведе до негативного впливу як на теоретико-методологічні аспекти функціонування відповідної інституції, так і на правозастосовчу практику.

Говорячи про відмінності мети від завдання відповідної діяльності, слід підкреслити важливість їх правильного розуміння. У цьому контексті цілком слушно виглядає позиція О.М. Литвинова, який вказує на те, що мета – це бажаний і необхідний результат, якого треба досягти або який необхідно зберегти, а завдання – це засіб досягнення або те, що необхідно зробити для досягнення результату. У межах однієї мети може бути сформульовано декілька завдань [12, с. 172]. Схожою є й позиція І.І. Котюка, який стверджує, що поняття «мета» та «завдання» не слід ототожнювати, оскільки мета – це мислено передбачуваний і очікуваний результат певної діяльності, а завдання – це те, що потрібно виконати для досягнення певної мети [13, с. 220]. У наведених випадках доволі вдало підкреслено, що виконання відповідних завдань, спрямовано на досягнення кінцевої мети певної діяльності. Однак, слід відмітити й деякі неточності притаманні майже всім з наведених вище визначень поняття «завдання».

Так, по-перше, відсутні вказівки на те, що виконання відповідного завдання покладено на відповідного суб'єкта певних суспільних відносин, адже воно не може виконуватися само по собі. По-друге, необхідно позначити, що такі суб'єкти діють у правовому полі, тобто їх діяльність здійснюється у відповідності до чинного національного законодавства. З урахуванням аналізу наведених підходів до розуміння сутності категорії «завдання», зазначених уточнень, а також вказаного вище розуміння сутності мети захисту об'єктів критичної інфраструктури здається можливим

навести авторське визначення завдань даної діяльності. Так, під завданнями захисту об'єктів критичної інфраструктури слід розуміти визначену в законодавстві сукупність напрямків діяльності уповноважених суб'єктів, спрямованих на забезпечення стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури, що полягає в їх безперервному та стійкому функціонуванні.

З урахуванням наведеного визначення сутності завдань захисту об'єктів критичної інфраструктури спробуємо назвати окремі, найбільш головні з них. Так, аналіз положень ст. 5 «Мета та завдання державної політики в сфері захисту критичної інфраструктури» проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та їх захист» від 27 травня 2019 року № 10328 [14], дозволяє дійти висновку, що в окремих з них відбувається змішування мети та завдань такої діяльності. З урахуванням чого, а також того, що окремі з завдань державної політики в сфері захисту критичної інфраструктури будуть співпадати із завданнями захисту об'єктів критичної інфраструктури, серед них можна назвати:

1) запобігання проявам актів несанкціонованого втручання в діяльність об'єктів критичної інфраструктури;

2) прогнозування та запобігання кризовим ситуаціям з негативним впливом на об'єкти критичної інфраструктури;

3) підвищення рівня захисту, удосконалення заходів безпеки та стійкості об'єктів критичної інфраструктури від існуючих і можливих загроз.

Слід відмітити, що наведений вище перелік завдань захисту об'єктів критичної інфраструктури стосується превентивної діяльності, направленої на попередження, ненастання негативним наслідкам. І хоча така діяльність повинна переважати над іншими завданнями, не слід виключати й необхідність виконання завдань із ліквідації можливих негативних наслідків і відновленні нормального стану функціонування об'єктів критичної інфраструктури, що в повній мірі буде співпадати із змістом категорії «захист». Окрім цього, вважаємо, що перелік завдань визначених у наведеному законопроекті не повинен бути сформований як вичерпний, оскільки дана сфера суспільних відносин регламентується значною кількістю інших нормативно-правових актів.

Також, увагу слід звернути на те, що в ч. 2 ст. 5 законопроекту наводиться окремий вичерпний перелік завдань формування та реалізації державної політики захисту критичної інфраструктури України та створення державної системи захисту критичної інфраструктури: забезпечення безпеки, стійкості та цілісності критичної інфраструктури України; попередження кризових ситуацій, що порушують стале функціонування критичної інфраструктури; створення

та організація державної системи захисту критичної інфраструктури, у тому числі шляхом визначення Уповноваженого органу у справах захисту критичної інфраструктури України, а також компетенції і повноважень у сфері захисту критичної інфраструктури інших суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури; розроблення нормативно-правової бази з питань правового регулювання безпеки на об'єктах критичної інфраструктури; розроблення та реалізація державних цільових програм із захисту критичної інфраструктури; розроблення комплексу заходів з виявлення, запобігання та ліквідації наслідків інцидентів на об'єктах критичної інфраструктури України; встановлення обов'язкових вимог із забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури, їхньої захищеності на всіх етапах життєвого циклу, в тому числі під час створення, прийняття в експлуатацію, модернізації; аналіз викликів та загроз, що впливають на стійкість критичної інфраструктури, оцінка стану її захищеності; встановлення науково-обґрунтованих підходів до аналізу результативності державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури [14].

Наведені вище завдання, в своїй більшості, стосуються завдань щодо створення державної системи захисту критичної інфраструктури. На нашу думку, такі завдання не повинні бути визначені на рівні Закону України. По-перше, вказаним законом повинно бути регламентовано питання щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури, тобто діяльності, яка вже відбувається, а не буде побудовано в майбутньому. По-друге, з огляду на те, що державна система захисту критичної інфраструктури перебуває в процесі створення, необхідне оперативне реагування на можливі ситуації в цій сфері. Як цілком з цього приводу зауважує В.Б. Пчелін, більш оперативно визначати компетенцію різних органів управління, права й обов'язки їх посадових осіб в межах функціонування відповідних суспільних відносин дозволяє підзаконний рівень їх нормативно-правової регламентації [15, с. 18]. При цьому на сьогодні можна назвати підзаконний нормативно-правовий акт, який визначає правові засади створення державної системи захисту критичної інфраструктури. У даному випадку мова йде про Концепцію створення державної системи захисту критичної інфраструктури, яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 року № 1009-р. Як зазначено у вищенаведеному акті законодавства, його передбачається реалізувати протягом 2017–2027 років, внаслідок чого за строками досягнення цілей її завдання поділяються на:

1) короткострокові (першочергові) (до двох років), до яких належить розроблення та прийняття

законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань функціонування державної системи захисту критичної інфраструктури, визначення органу, відповідального за координацію діяльності із захисту критичної інфраструктури в мирний час та в умовах особливого періоду;

2) середньострокові (3–5 років), до яких належить створення організаційно-правової основи та організаційно-інституційної структури державної системи захисту критичної інфраструктури;

3) довгострокові (5–10 років), виконання яких передбачає завершення створення та забезпечення ефективного функціонування державної системи захисту критичної інфраструктури [16].

По-друге, слід відмітити, що зазначені в ч. 2 ст. 5 проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» завдання можуть частково дублювати одне одного, а також ті положення, які стосуються мети державної політики в сфері захисту критичної інфраструктури, що зазначені в ч. 1 ст. 5 даного законопроекту. Наприклад, завдання попередження кризових ситуацій, що порушує стале функціонування критичної інфраструктури (п. 2 ч. 2 ст. 5), співпадає із такою метою державної політики в сфері захисту критичної інфраструктури як прогнозування та запобігання кризовим ситуаціям з негативним впливом на об'єкти критичної інфраструктури [14]. При цьому останню може бути визначено як методи діяльності окремих з суб'єктів даних суспільних відносин. Окрім цього, як методи можуть бути визначені й такі завдання як аналіз викликів та загроз, що впливають на стійкість критичної інфраструктури, оцінка стану їх захищеності (п. 8 ч. 2 ст. 5) [14].

Висновки. З наведеного слідує, що ст. 5 «Мета та завдання державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури» проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» потребує деяких уточнень. По-перше, вважаємо, що її назва є дещо некоректною, оскільки державна політика в наведеному випадку повинна стосуватися не тільки аспектів захисту критичної інфраструктури (її об'єктів), а в цілому її функціонування. По-друге, з огляду на те, що її положення в деякій мірі дублюють одне одного, не точно використовують основні поняття в цій сфері суспільних відносин, потребує корегування і її зміст. А тому дана норма повинна в кінцевому результаті повинна бути викладена в такій редакції: «Стаття 5. Мета та завдання захисту об'єктів критичної інфраструктури.

1. Метою захисту об'єктів критичної інфраструктури є забезпечення стану їх захищеності, що полягає в їх безперервному та стійкому функціонуванні.

2. Завданнями захисту об'єктів критичної інфраструктури є:

1) запобігання проявам актів несанкціоновано-го втручання в діяльність об'єктів критичної інфраструктури;

2) прогнозування та запобігання кризовим ситуаціям з негативним впливом на об'єкти критичної інфраструктури;

3) підвищення рівня захисту, удосконалення заходів безпеки та стійкості об'єктів критичної інфраструктури від існуючих і можливих загроз;

4) ліквідація негативних наслідків загроз об'єктам критичної інфраструктури та відновлення їх функціонування;

5) виконання інших завдань захисту об'єктів критичної інфраструктури, передбачених законами України».

Література

1. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика: дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів, 2004. 448 с.

2. Гнатюк С.С. Стадії провадження в справах про адміністративні проступки: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2010. 223 с.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

4. Масюк В.В. Презумпції і преюдиції в цивільному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. Харків, 2010. 204 с.

5. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підруч.] / За заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.

6. Адміністративне право України: підручник / За ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2000. 520 с.

7. Анісімов Г.М. Зловживання довірою як спосіб вчинення злочину: поняття і кримінально-правове значення: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Харків, 2003. 233 с.

8. Климов В.О. Організаційно-правові засади діяльності спеціального органу з питань банкрутства: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2010. 205 с.

9. Захарко А.В. Неізоляційні запобіжні заходи в кримінальному процесі України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Дніпропетровськ, 2010. 229 с.

10. Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2002. 233 с.

11. Середа В.О. Проблеми підвищення ефективності діяльності прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Харків, 2005. 233 с.

12. Литвинов О.М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2002. 276 с.

13. Котюк І.І. Судова гносеологія: проблеми методології та практики: дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2008. 436 с.

14. Про критичну інфраструктуру та їх захист: проект закону України від 27.05.2019 № 10328. База даних «Законодавство України». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=65996&pf35401=485673> (дата звернення: 14.07.2020).

15. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.

16. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 1009-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 7. Ст. 271.

Анотація

Крикун В. В. Завдання захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні: поняття, зміст і співвідношення з метою. — Стаття.

У статті наголошено, що категорії «мета» та «завдання» є взаємопов'язаними й у межах однорідних суспільних відносин, в тому числі з приводу захисту об'єктів критичної інфраструктури обумовлюють один одного. Проаналізовано етимологічні та семантичні підходи до тлумачення категорії «завдання». Розглянуто позиції вчених-правознавців до трактування терміну «завдання». Запропоновано авторське визначення завдань захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні. Зокрема, під останніми слід розуміти визначену в законодавстві сукупність напрямків діяльності уповноважених суб'єктів, спрямованих на забезпечення стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури, що полягає в їх безперерйному та стійкому функціонуванні. Підкреслено, що відбувається змішування мети та завдань такої діяльності. Наведено перелік завдань захисту об'єктів критичної інфраструктури, який включає в себе: запобігання проявам актів несанкціонованого втручання в діяльність об'єктів критичної інфраструктури; прогнозування та запобігання кризовим ситуаціям з негативним впливом на об'єкти критичної інфраструктури; підвищення рівня захисту, удосконалення заходів безпеки та стійкості об'єктів критичної інфраструктури від існуючих і можливих загроз; ліквідація негативних наслідків загроз об'єктам критичної інфраструктури та відновлення їх функціонування; виконання інших завдань захисту об'єктів критичної інфраструктури, передбачених законами України.

Ключові слова: критична інфраструктура України, об'єкт адміністративно-правового регулювання, захист, мета, завдання, норми адміністративного права.

Аннотация

Крикун В. В. Задача защиты объектов критической инфраструктуры в Украине: понятие, содержание и соотношение с целью. — Статья.

В статье отмечается, что категории «цель» и «задача» взаимосвязаны и в пределах однородных общественных отношений, в том числе по поводу защиты объектов критической инфраструктуры обуславливают друг друга. Проанализированы этимологические и семантические подходы к толкованию категории «задачи». Рассмотрены позиции ученых-правоведов к трактовке термина «задача». Предложено авторское определение задач защиты объектов критической инфраструктуры в Украине. В частности, под последними следует понимать определенную в законодательстве совокупность направленных деятельности уполномоченных субъектов, направленных на обеспечение состояния защищенности объектов критической инфраструктуры, заключается в их бесперебойном и устойчивом функционировании. Подчеркнуто, что происходит смешивание целей и задач такой деятельности. Приведен перечень задач защиты объектов критической инфраструктуры, который включает в себя: проявлений

актов несанкционированного вмешательства в деятельность объектов критической инфраструктуры; прогнозирования и предотвращения кризисных ситуаций с негативным воздействием на объекты критической инфраструктуры; повышение уровня защиты, совершенствование мер безопасности и устойчивости объектов критической инфраструктуры от существующих и возможных угроз; ликвидация негативных последствий угроз объектам критической инфраструктуры и восстановление их функционирования; выполнения других задач защиты объектов критической инфраструктуры, предусмотренных законами Украины.

Ключевые слова: критическая инфраструктура Украины, объект административно-правового регулирования, защита, цель, задачи, нормы административного права.

Summary

Krykun V. V. Tasks of protection of critical infrastructure objects in Ukraine: concept, content and correlation with the purpose. – Article.

In the article, it has been emphasized that the categories “goal” and “task” are interrelated and within a homogeneous social relationship, including the protection of critical infrastructure are conditional on each other. Etymological and semantic approaches to the

interpretation of the category “task” have been analyzed. The positions of legal scholars on the interpretation of the term “task” have been considered. The author’s definition of tasks of protection of objects of critical infrastructure in Ukraine has been offered. In particular, the latter should be understood as a set of activities defined by law of authorized entities aimed at ensuring the state of protection of critical infrastructure, which consists in their uninterrupted and sustainable operation. It has been emphasized that there is a mixture of goals and objectives of such activities. It has been given the list of tasks for the protection of critical infrastructure, which includes: prevention of acts of unauthorized interference in the activities of critical infrastructure; forecasting and prevention of crisis situations with a negative impact on critical infrastructure; increasing the level of protection, improving security measures and resilience of critical infrastructure from existing and potential threats; elimination of negative consequences of threats to critical infrastructure objects and restoration of their functioning; performance of other tasks of protection of critical infrastructure objects provided by the laws of Ukraine.

Key words: critical infrastructure of Ukraine, object of administrative and legal regulation, protection, purpose, objective, task, norms of administrative law.