



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 5219
(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ до проекту Закону України про критичну інфраструктуру (реєстраційний № 5219)

У Головному юридичному управлінні проаналізовано текст проекту Закону України про критичну інфраструктуру, підготовлений Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки за процедурою, передбаченою частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України, до розгляду у другому читанні.

Зазначений законопроект переважно повторює зміст раніше поданого проекту, з приводу якого Головне юридичне управління висловлювало свої зауваження. Попри те, що частина висловлених Головним управлінням зауважень була врахована Комітетом у зазначеному проекті, більшість з них зберегли свою актуальність. Тому вважаємо за необхідне ще раз звернути увагу на таке.

Як вбачається з пояснювальної записки до цього законопроекту метою його прийняття є «створення умов для формування та ефективної реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури». Оскільки така концепція схвалена парламентом під час розгляду законопроекту у першому читанні, вважаємо за необхідне звернути увагу на ті його положення, що не враховують вимог Конституції України та не узгоджуються з законами України.

1. Законопроект визначає поняття "життєво важливі функції та/або послуги" крізь призму функцій та/або послуг, реалізація яких забезпечується органами державної влади, органами місцевого самоврядування, установами, суб'єктами господарювання та організаціями будь-якої форми власності, збої, переривання та порушення надання яких призводять до швидких негативних наслідків для національної безпеки (**пункт 2 частини першої статті 1 проекту**). При цьому у законопроекті не розкривається ні зміст таких функцій та/або послуг (**частиною четвертою статті 9 проекту** визначається виключно їх перелік), ні так званий «негативний результат» від збоїв (разовий чи системний збій?), переривань (знову ж таки кратно чи системно перервано

роботу?) та порушень надання таких функцій та/або послуг визначеними суб'єктами. Так, враховуючи, що законопроектом віднесено до таких послуг, зокрема дослідницьку діяльність, то із положень законопроекту не вбачається, чи вважатиметься збій, як це визначено законопроектом, у дослідницькій діяльності (і якій саме дослідницькій діяльності?) збоєм життєво важливої функції та/або послуги? Відтак, такий законодавчий підхід не узгоджується з вимогами статей 1 та 8 Конституції України, за якими Україна є правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права.

Крім того, оскільки визначений у **частині четвертій статті 9 проекту** перелік "життєво важливих функцій та/або послуг, порушення яких призводить до негативних наслідків для національної безпеки України", системно пов'язаний з іншими положеннями законопроекту, він потребує відповідного доопрацювання, зокрема щодо "виготовлення вакцин, сталого функціонування біолабораторій" (пункт 7), "правопорядку, здійснення правосуддя, тримання під вартою" (пункт 13).

2. Про недотримання обумовлених вище вимог Основного Закону Держави свідчать і інші положення законопроекту. Так само на особливу увагу, на нашу думку, заслуговує питання щодо "об'єктів критичної інфраструктури". Так, у законопроекті наразі взагалі відсутнє визначення терміна "**об'єкт/об'єкти критичної інфраструктури**". Проте і надалі передбачаються положення щодо реорганізації об'єкта критичної інфраструктури з метою захисту критичної інфраструктури (пункт 3 частини першої статті 1 законопроекту). Однак, за Цивільним кодексом України реорганізовується суб'єкт цивільних відносин – юридична особа, а за задумом законопроекту може реорганізовуватися саме об'єкт (за відсутності чіткої дефініції цього терміна та урахування його, як це впливає із законопроекту, роль у критичній інфраструктурі, і далі постає питання щодо ґрунтового та комплексного визначення цього поняття). Здійснення реорганізації невідомо чого, проте ніяк не суб'єкта правовідносин, не враховує концептуальних засад цивільного законодавства щодо реорганізації юридичної особи. Відтак, створюється інше регулювання цивільних відносин, що передбачені ЦК України, чим не враховується вимог абзацу третього частини другої статті 4 ЦК України, за якими якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проект закону, який регулює цивільні відносини інакше, ніж цей Кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до Цивільного кодексу України; поданий законопроект розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до Цивільного кодексу України.

Відтак, наведені положення в цій частині слід допрацювати комплексно.

3. Реалізація положень законопроекту потребуватиме додаткових видатків з державного бюджету, зокрема на забезпечення охорони об'єктів критичної інфраструктури, забезпечення діяльності уповноваженого органу у

сфері захисту критичної інфраструктури. При цьому, враховуючи відсутність прогнозованої кількості об'єктів критичної інфраструктури (частиною першою статті 8 проекту передбачається, що "віднесення об'єктів до критичної інфраструктури здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України"), а так само набрання законом (у разі його прийняття) чинності "з дня, наступного за днем його опублікування" та "введення в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності" (пункт 1 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" проекту), виділення таких видатків без належного фінансового компенсатора зумовить розбалансування бюджету України, що не узгоджується з частиною третьою статті 95 Конституції України.

Разом із цим, зважаючи на важливість питання функціонування та захисту критичної інфраструктури у сфері національної безпеки реалізацію відповідних положень законопроекту слід узгодити з вимогами частини третьої статті 27 Бюджетного кодексу України, зокрема у частині терміну набрання ним чинності як законом (не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим).

4. До абзацу другого частини першої статті 8, частини п'ятої статті 12, абзацу другого частини першої статті 22 проекту, запропонованого проектом пункту 33¹ Закону України «Про Національний банк України» слід зауважити, що Закон України «Про платіжні послуги», який вводиться в дію 01.08.2022 року, не оперує термінами «платіжна організація» та «оператор послуг платіжної інфраструктури».

Крім того, **абзац другий частини першої статті 8 проекту** після слова «Віднесення» слід доповнити словами «до об'єктів критичної інфраструктури», а **зміст абзацу першого частини третьої статті 8 проекту** слід доопрацювати, уточнивши до яких "таких критеріїв" належить перелічене в цій частині.

5. У частині третій статті 10 проекту йдеться про те, що категоризація об'єктів критичної інфраструктури здійснюється секторальними органами у сфері захисту критичної інфраструктури відповідно до секторальної специфіки та вимог секторального законодавства. Проте чинне законодавство України не містить такого поняття, як "секторальне законодавство". Тому зазначена норма в цій частині потребує відповідного доопрацювання.

6. Відповідно до частини четвертої статті 10 проекту «Секторальні органи разом з операторами критичної інфраструктури здійснюють категоризацію об'єктів критичної інфраструктури своїх секторів (підсекторів) критичної інфраструктури відповідно до Методики категоризації об'єктів критичної інфраструктури, що затверджується Кабінетом Міністрів України, а в банківській та фінансовій системах – Національним банком України, у сферах, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснюють державні органи, - такими державними органами».

Зазначене не відповідає розподілу повноважень в сфері регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг між НБУ та НКЦПФР. Так, відповідно до частини першої статті 21 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» державне регулювання щодо ринків капіталу та організованих товарних ринків здійснюється Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (наразі готується до розгляду у другому читанні законопроект реєстр.№5065, який у разі його прийняття замінить вищезазначений закон, але в ньому також зберігається розподіл повноважень в сфері надання фінансових послуг за цими двома регуляторами).

З урахуванням вищенаведеного, пропонуємо у **частині четвертій статті 10 проекту** слова «а в банківській та фінансовій системах – Національним банком України, у сферах, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснюють державні органи, - такими державними органами» замінити словами «на ринку банківських та інших фінансових послуг, державне регулювання та нагляд в сфері надання яких здійснює Національний банк України - Національним банком України».

7. Статтею 11 проекту передбачається, що для цілей узгодження дій суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури формуватиметься Реєстр об'єктів критичної інфраструктури - автоматизована система, що містить перелік найбільш важливої для життєдіяльності суспільства та держави критичної інфраструктури, щодо якої встановлюються особливі вимоги із забезпечення її безпеки та стійкості та здійснюється моніторинг їх дотримання.

Наслідком включення об'єкта до Реєстру секторальні органи у сфері захисту критичної інфраструктури визначають необхідність забезпечення оператором об'єкта критичної інфраструктури паспортизації та захисту об'єкта критичної інфраструктури відповідно до вимог цього Закону.

Також частиною шостою статті 11 проекту пропонується визначити, що інформація про об'єкти критичної інфраструктури (крім інформації з обмеженим доступом), що міститься в Реєстрі, є відкритою, загальнодоступною, безоплатною та розміщується на офіційному веб-сайті уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України.

Водночас, зважаючи на особливу вразливість об'єктів критичної інфраструктури та характер можливих негативних наслідків порушення їх функціонування, вважаємо, що будь-яка інформація про об'єкти критичної інфраструктури, сформована державними органами (навіть назва цих об'єктів і факт їх внесення до Реєстру), не може бути відкритою і загальнодоступною, оскільки, на нашу думку, подібні відомості самі по собі потенційно становлять небезпеку для захисту об'єктів критичної інфраструктури, тим більше, під час особливого періоду.

У зв'язку з цим частину шосту статті 11 проекту пропонуємо виключити.

8. Частиною другою статті 15 проекту передбачено, що суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури розробляється план взаємодії з іншими суб'єктами національної системи захисту, який погоджується з уповноваженим органом у сфері захисту критичної інфраструктури України та затверджується Кабінетом Міністрів України і переглядається раз на три роки.

Зважаючи на великий перелік суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури, наведений у статті 14 проекту, неможливо визначити конкретного розробника такого плану взаємодії, а відтак - і відповідальну особу.

Крім того, зазначений перелік включає операторів критичної інфраструктури, а також підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, які провадять діяльність, пов'язану із забезпеченням безпеки та стійкості критичної інфраструктури, що в свою чергу не мають відношення до формування державної політики та не є суб'єктами нормотворчої діяльності.

Також слід звернути увагу, що Конституцією України не передбачається прийняття нормативних актів "за погодженням", а відповідно до статті 19 Конституції органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

9. Частиною першою статті 16 проекту передбачено створення уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України, яким є *"Уповноважений орган у сфері захисту критичної інфраструктури України забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту критичної інфраструктури... Діяльність уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України спрямовує, координує та контролює Міністр Кабінету Міністрів України"*.

Відповідно до частини третьої цієї статті проекту передбачено прийняття уповноваженим органом у сфері захисту критичної інфраструктури наказів нормативно-правового характеру.

Крім того, пунктом 5 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Кабінету Міністрів України дається доручення «визначити уповноважений орган з питань захисту критичної інфраструктури України».

Враховуючи вищевикладене та зважаючи на те, що повноваження щодо формування державної політики, властиві для міністерств і реалізуються у відповідності до Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", можна зробити висновок, що мова йде про певне міністерство.

Однак, згідно з **частиною другою статті 16 проекту** уповноважений орган у сфері захисту критичної інфраструктури України координує діяльність міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади (військово-цивільних адміністрацій – у разі утворення) у сфері захисту критичної інфраструктури України, крім того, стаття 18 проекту передбачає, що діяльність уповноваженого органу у сфері захисту критичної

інфраструктури України здійснюється в рамках, визначених цим Законом, та у порядку, встановленому законами України, що регламентують правові засади організації та діяльності цього органу.

Зазначені положення проекту не відповідають вимогам пункту 9 статті 116 Конституції України щодо повноважень Кабінету Міністрів України зі спрямування і координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади.

10. Пунктом 16 частини другої статті 16 проекту уповноваженому органу у сфері захисту критичної інфраструктури України надається право, зокрема налагоджувати і підтримувати зв'язки з міжнародними організаціями, іноземними державами, їх правоохоронними органами і спеціальними службами. Відтак, незрозуміло, у який спосіб та з яких питань уповноважений орган у сфері захисту критичної інфраструктури України, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту критичної інфраструктури, і який здійснює функціональне управління національною системою захисту критичної інфраструктури та забезпечує координацію діяльності міністерств та операторів критичної інфраструктури з питань забезпечення стійкості та захисту об'єктів критичної інфраструктури» (частина перша статті 16 проекту), буде налагоджувати і підтримувати зв'язки з іноземними державами, їх правоохоронними органами і спеціальними службами з огляду на положення Закону України "Про міжнародні договори України".

11. Згідно з абзацом другим частини першої статті 22 проекту «Кабінет Міністрів України встановлює вимоги щодо управління ризиками безпеки на об'єктах критичної інфраструктури I категорії критичності, крім банків, інших осіб, які здійснюють діяльність на ринках фінансових послуг, платіжних організацій, учасників платіжних систем, операторів послуг платіжної інфраструктури, державне регулювання, нагляд за діяльністю яких здійснює Національний банк України, та встановлює вимоги щодо управління ризиками безпеки».

Крім недоліків стосовно термінології законодавства в сфері надання платіжних послуг, зазначених вище, зауважуємо також, що положення даного абзацу не враховують, що нагляд за наданням частини фінансових послуг здійснює НКЦПФР, яка непідконтрольна Кабінету міністрів України та є «державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України» (стаття 6 Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків»).

Аналогічні зауваження стосуються **частини другої статті 32 проекту** щодо погодження виключно з НБУ Переліку об'єктів критичної інфраструктури, включених до Реєстру, страхових ризиків настання кризової ситуації на таких об'єктах та мінімального ліміту відповідальності щодо об'єктів критичної інфраструктури у сфері фінансових послуг.

12. **Статтею 26 проекту** передбачено, що зовнішній аудит діяльності уповноваженого органу проводиться Рахунковою палатою. Незалежна зовнішня оцінка діяльності системи захисту критичної інфраструктури здійснюється один раз на три роки Рахунковою палатою у визначеному нею порядку на підставі міжнародних стандартів оцінки.

При цьому відповідно до статті 7 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата здійснює *фінансовий аудит та аудит ефективності* щодо:

надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів, включаючи адміністрування контролюючими органами таких надходжень;

проведення витрат державного бюджету, включаючи використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Вищої ради правосуддя, Офісу Генерального прокурора та інших органів, безпосередньо визначених Конституцією України; використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; здійснення таємних видатків державного бюджету;

управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, включаючи забезпечення відрахування (сплати) до державного бюджету коштів, отриманих державою як власником таких об'єктів, та використання коштів державного бюджету, спрямованих на відповідні об'єкти;

надання кредитів з державного бюджету та повернення таких коштів до державного бюджету;

операцій щодо державних внутрішніх та зовнішніх запозичень, державних гарантій, обслуговування і погашення державного та гарантованого державою боргу;

використання кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, виконання міжнародних договорів України, що призводить до фінансових наслідків для державного бюджету, у межах, які стосуються таких наслідків;

здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету;

виконання державних цільових програм, інвестиційних проектів, державного замовлення, надання державної допомоги суб'єктам господарювання за рахунок коштів державного бюджету;

управління коштами державного бюджету центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів;

стану внутрішнього контролю розпорядників коштів державного бюджету;

інших операцій, пов'язаних із надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням.

Тому у статті 26 проекту слід уточнити, про який саме зовнішній аудит і оцінку йдеться.

При цьому положення щодо здійснення відповідних заходів у визначеному Рахунковою палатою порядку слід виключити, оскільки відповідно до статті 31 Закону України «Про Рахункову палату» порядок, правила та процедура здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) визначаються цим Законом та відповідно до цього Закону Регламентом Рахункової палати.

13. Положеннями **частини другої статті 28** проекту пропонується встановити, що доступ до інформації у сфері захисту критичної інфраструктури для реалізації громадського нагляду здійснюється у порядку, передбаченому Законом України "Про доступ до публічної інформації", та може бути обмежений виключно Законом України "Про державну таємницю".

Натомість відповідно до норм самого Закону України "Про доступ до публічної інформації" (статті 6-10) доступ до інформації може обмежуватися не тільки Законом України "Про державну таємницю", але й Конституцією України та іншими законами, що регулюють відносини, пов'язані з правовим режимом конфіденційної, службової та таємної інформації (різновидом якої є державна таємниця).

У зв'язку з цим **частину другу статті 28** проекту пропонуємо викласти у такій редакції:

"2. Доступ до інформації у сфері захисту критичної інфраструктури для реалізації громадського нагляду здійснюється у порядку, передбаченому законом".

14. **Пункт 1 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" проекту щодо набрання чинності цим Законом з дня, наступного за днем його опублікування, та введення його в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності**, не узгоджується з статтею 27 Бюджетного кодексу України, згідно з якою закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються:

не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду;

після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Також **положення цього пункту проекту про набрання чинності частиною другою статті 32 цього Закону (щодо страхування об'єктів критичної інфраструктури) через три роки з дня набрання чинності цим Законом** не відповідає принципу правової визначеності, який вимагає, щоб правові норми були сформульовані чітко, зрозуміло та однозначно, оскільки

інше не може забезпечити їх однакове застосування та не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.5 пункту 5 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005), що є порушенням принципу верховенства права, закріпленого частиною першою статті 8 Конституції України.

Це зумовлено тим, що в частині другій статті 32 проекту йдеться про надання повноважень Кабінету Міністрів України затверджувати "Перелік об'єктів критичної інфраструктури, включених до Реєстру, страхових ризиків настання кризової ситуації на таких об'єктах, які підлягають страхуванню, а також мінімальний ліміт відповідальності (у випадку страхування відповідальності перед третіми особами)". Натомість частиною першою цієї статті, яка набуває чинності з дня, наступного за днем опублікування Закону, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності, передбачається, що «Оператор критичної інфраструктури зобов'язаний забезпечити страхування ризику настання кризової ситуації».

За таких обставин незрозуміло, які «ризики настання кризової ситуації» зобов'язаний страхувати оператор критичної інфраструктури впродовж трьох років з дня набрання чинності цим Законом.

15. Пунктом 3 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" проекту передбачено, що *"законодавчі та інші нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону"*. Зазначене суперечить статті 8 Конституції України, за якою Основний Закон має найвищу юридичну силу, та не узгоджується з вимогами статті 19 Конституції України щодо визначення способу здійснення повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами виключно Конституцією та законами України, а також не враховує правової позиції Конституційного Суду України, оскільки не містить достатніх і завершених правових механізмів реалізації положень, як того вимагає принцип правової держави (Рішення від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001).

Крім цього, зазначений підхід не узгоджується з вимогами частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України, за якою "якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі "Перехідні положення" цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття".

Відтак, наведене положення законопроекту слід виключити.

16. У розділі VI "Прикінцеві та перехідні положення" проекту надаються відповідні доручення Кабінету Міністрів України (пункти 5-7), а також Уповноваженому органу у сфері захисту критичної інфраструктури

України (пункти 10, 11), Центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки (пункт 9) та рекомендації Центральній виборчій комісії, Антимонопольному комітету України, Національному банку України, Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку, Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (пункт 8).

Такі положення законопроекту не враховують вимог Конституції України, згідно з якими:

державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6);

прийняття законів віднесено до повноважень Верховної Ради України (пункт 3 частини першої статті 85);

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113) і у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (частина третя статті 113).

Відтак, пункти, в яких надаються доручення центральним органам виконавчої влади, слід виключити із законопроекту.

Крім того **пунктом 4 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" проекту** передбачаються положення щодо проведення першої щорічної незалежної зовнішньої оцінки діяльності уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України (після першого повного календарного року його діяльності, у якому такий орган приступив до здійснення своїх повноважень) та першої незалежної зовнішньої оцінки діяльності національної системи захисту критичної інфраструктури (після впливу перших трьох календарних років діяльності уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України). Разом із цим, статтями 6 та 7 законопроекту визначено проведення незалежної зовнішньої оцінки діяльності **системи захисту критичної інфраструктури**. Тобто, за законопроектом незалежна зовнішня оцінка буде здійснюватися як щодо національної системи захисту критичної інфраструктури, так і щодо системи захисту критичної інфраструктури. Отже, у законопроекті йдеться про "різні" системи захисту критичної інфраструктури, саме щодо яких за законопроектом і планується здійснення незалежної зовнішньої оцінки. Це не узгоджується з нормами і принципами, визначеними Конституцією України, за якими Україна є правовою державою (стаття 1), в якій визнається і діє принцип верховенства права (стаття 8). Відтак, відповідні визначення потребують уjednomanitнення.

17. Відповідно до **пункту 11 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проекту** уповноваженому органу у сфері захисту критичної інфраструктури України доручено протягом року з дня початку ним діяльності підготувати зміни до Закону України «Про критичну інфраструктуру» в

частині визначення форм та розмірів штрафних санкцій до операторів об'єктів критичної інфраструктури, до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України в частині визначення видів правопорушень та відповідальності за них.

У зв'язку з наведеним слід зазначити, що відповідно до вітчизняної правової доктрини встановлення відповідальності (незалежно від її виду) – це правовий засіб, що забезпечує реалізацію, в тому числі і виконання, відповідними суб'єктами передбачених законами механізмів регулювання суспільних відносин.

Хоча загалом статтею 29 законопроекту передбачається відповідальність за порушення законодавства у сфері захисту критичної інфраструктури згідно з законом, проте положеннями пункту 11 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проекту належне створення таких механізмів відтерміновується на невизначений строк, який неможливо спрогнозувати.

Отже, якщо відповідно до преамбули законопроекту цей «Закон визначає правові та організаційні засади створення та функціонування національної системи захисту критичної інфраструктури і є складовою законодавства України у сфері національної безпеки», то відсутність належного врегулювання питання відповідальності не сприятиме ні ефективному функціонуванню, ні захисту критичної інфраструктури.

18. Щодо змін до Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність"

Положеннями законопроекту пропонується **абзац четвертий частини першої статті 5** Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" викласти в новій редакції, відповідно до змісту якої оперативно-розшукова діяльність здійснюється, зокрема, оперативними підрозділами Центрального управління, регіональних органів та органів військової контррозвідки Служби безпеки України.

У зв'язку з наведеним слід зазначити, що Законом України "Про Бюро економічної безпеки України" № 1150-ІХ уже передбачено внесення змін до зазначеного положення. Крім того, слід звернути увагу, що наразі у Верховній Раді України готується до другого читання проект Закону України про внесення змін до Закону України "Про Службу безпеки України" щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України (реєстр. № 3196-д від 26.10.2020), яким також передбачено викладення у новій редакції абзацу четвертого частини першої статті 5 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність".

При цьому текст абзацу четвертого частини першої статті 5 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" у редакції кожного з зазначених проектів містить певні відмінності і у зв'язку з невизначеністю алгоритму послідовності набрання ними чинності як законами наразі не можливо спрогнозувати зміст остаточної редакції зазначеного положення.

19. Щодо змін до Закону України "Про інформацію"

Змінами до Закону України "Про інформацію" пропонується виокремити новий вид інформації за змістом – "критичну технологічну інформацію". Частиною третьою нової статті 19¹ Закону України "Про інформацію" передбачається, що критична технологічна інформація за режимом доступу належить до інформації з обмеженим доступом та підлягає захисту згідно із законом.

Проте у проекті чітко не вказано, до якого з різновиду інформації з обмеженим доступом вона відноситиметься (конфіденційної, таємної чи службової), а у випадку необхідності запровадження нового виду інформації з обмеженим доступом не вносяться відповідні уточнення до частини першої статті 21 Закону України "Про інформацію".

20. Щодо змін до Закону України "Про Збройні Сили України"

Змінами до Закону України "Про Збройні Сили України" пропонується **статтю 1 доповнити після частини четвертої новою частиною**, за якою Збройні Сили України у сфері захисту критичної інфраструктури мають забезпечувати, зокрема "організацію захисту військових об'єктів критичної інфраструктури Збройних сил України від терористичних загроз, підготовку до застосування військ (сил) Збройних сил України у разі вчинення терористичного акту в повітряному просторі або територіальному морі України ... виконання завдань з протиповітряного прикриття важливих об'єктів держави (критичної інфраструктури), перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України".

Зміст зазначеного доповнення, на нашу думку, охоплюється частиною другою цієї статті Закону, згідно з якою Збройні Сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.

Що ж стосується визначення Кабінетом Міністрів України переліку "важливих об'єктів держави (критичної інфраструктури)", щодо яких Збройні Сили України мають виконувати завдання з протиповітряного прикриття тощо, то у такий спосіб на підзаконному рівні Кабінетом Міністрів України будуть опосередковано визначатися завдання для Збройних Сил України, що суперечить положенням статті 17 Конституції України.

У зв'язку з цим, запропоноване доповнення до статті 1 Закону слід виключити із цього проекту.

21. Щодо змін до Закону України «Про Національний банк України»

Відповідно до **пункту 33¹ статті 7** Закону України «Про Національний банк України» в редакції проекту, Національний банк України «забезпечує

формування та реалізацію державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури щодо банків, інших осіб...».

Проте, відповідно частини другої статті 13 проекту «Формування та реалізацію державної політики в окремих секторах критичної інфраструктури здійснюють секторальні та функціональні органи у сфері захисту критичної інфраструктури відповідно до визначених законом повноважень». Проект не відносить НБУ до названих органів. Згідно з статтею 14 проекту НБУ (пункт 14) поряд з НКЦПФР (пункт 5) та «секторальними та функціональними органами, іншими міністерствами та центральними органами виконавчої влади» (пункт 10) та іншими державними органами є суб'єктом національної системи захисту критичної інфраструктури.

Крім того, запропоновані зміни до статті 7 Закону України «Про Національний банк України» потребують узгодження з проектом реєстр.№ 5065, яким також передбачено викладення пункту 33 в новій редакції.

Звертає на себе також увагу відсутність змін до Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків», що визначає, зокрема, повноваження НКЦПФР, незважаючи на те, що відповідно до проекту НКЦПФР визначено суб'єктом національної системи захисту критичної інфраструктури.

На нашу думку, зазначене свідчить про недотримання у проекті принципу правової визначеності та незавершеність запропонованих ним правових механізмів.

22. Щодо змін до Закону України "Про основні засади забезпечення кібербезпеки України"

Змінами до Закону України "Про основні засади забезпечення кібербезпеки України" **частини першу і другу статті 6** пропонується викласти у новій редакції.

Відповідні положення згідно з пунктом 1 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" проекту вводитимуться в дію через шість місяців з дня набрання цим Законом чинності.

Водночас нагадуємо, що відповідно до положень підпункту 17 пункту 3 розділу VIII "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про платіжні послуги" з 1 серпня 2022 року будуть введені в дію зміни до частин першої та другої статті 6 "Про основні засади забезпечення кібербезпеки України", що не є сумісними зі змінами, пропонованими цим проектом.

У зв'язку з цим відповідні ініціативи потребують додаткового вивчення, зокрема щодо необхідності внесення змін до Закону України "Про платіжні послуги".

23. Щодо змін до Закону України "Про національну поліцію"

Змінами до Закону України "Про національну поліцію" пропонується **пункт 20 частини першої статті 23** доповнити словами "об'єктів критичної

інфраструктури, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України". А відтак, поліція відповідно до покладених на неї завдань буде здійснювати на договірних засадах охорону не лише фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, а й об'єктів критичної інфраструктури.

Однак у цьому контексті слід враховувати, що об'єктами критичної інфраструктури можуть бути об'єкти державної власності, охорона яких не може здійснюватися на договірних засадах, а передбачена спеціальними законами (закони України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб", "Про судоустрій і статус суддів"). Водночас наведене положення з огляду на його неоднозначність може призвести до відсутності розмежування компетенції органів державної влади, що не відповідатиме вимогам частини першої статті 6 Конституції України, згідно з якими державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

При цьому наведене положення законопроекту не враховує правової позиції Конституційного Суду України, за змістом якої конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному (пункт 3 мотивувальної частини Рішення від 03.10.1997 № 4-зп).

24. Щодо змін до Закону України "Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України"

Оскільки в абзаці третьому частини першої статті 3, до якого пропонується внести зміни, словосполучення "довірчих послуг" зустрічається тричі, а пропоновані зміни щодо доповнення цього словосполучення словами "захисту критичної інформаційної інфраструктури" за логікою може стосуватися лише однієї позиції, такі зміни пропонуємо викласти у спосіб, що забезпечить його однозначне та чітке розуміння, а саме - шляхом викладення абзацу третього частини першої статті 3 цього Закону в новій редакції. Це також відповідатиме пункту 3 розпорядження Голови Верховної Ради України від 8 лютого 2021 року № 19 "Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах".

Узагальнюючий висновок: законопроект може бути прийнятий у другому читанні з урахуванням зауважень Головного юридичного управління.

Перший заступник керівника
Головного юридичного управління

А. НИЖНИК



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Нижник Аркадій Іванович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000088C228001B669900
Дійсний до: 16.09.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2021/336179 від 01.11.2021



693161