



# 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 до розгляду у другому читанні.

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, це не узгоджується з вимогами статей 1 та 8 Конституції України, за якими Україна є правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права.

2. Про недотримання обумовлених вище вимог Основного Закону Держави свідчать й інші положення законопроекту. Особливої уваги, на нашу думку, заслуговує питання щодо "об'єктів критичної інфраструктури". Так, законопроект термін **"об'єкти критичної інфраструктури"** визначає як "об'єкти інфраструктури, системи, їх частини та їх сукупність, які є важливими для економіки, національної безпеки та оборони, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам" (пункт 11 частини першої статті 1 проекту). Таке визначення поняття об'єкта через сам об'єкт, на нашу думку, є логічною помилкою (коло у визначенні, рекурсія), яка пов'язана в тому числі з вадами у самому визначенні цього терміна. До того ж законопроект у частині визначення терміна "об'єкт критичної інфраструктури" містить посилання на термін "система, їх частина, їх сукупність", не визначаючи таку систему, а відтак, нелогічними є положення законопроекту щодо реорганізації об'єкта критичної інфраструктури у пропонованій редакції. Так, пункт 3 частини першої статті 1 проекту визначає можливість реорганізації об'єкта критичної інфраструктури, у тому числі і його системи, а також її частини, її сукупності, з метою захисту критичної інфраструктури. Однак за Цивільним кодексом України реорганізовується суб'єкт цивільних відносин – юридична особа, а за задумом законопроекту може реорганізовуватися система, її частина, її сукупність, тобто певний об'єкт критичної інфраструктури (яким чином?). Це не враховує концептуальних засад цивільного законодавства щодо реорганізації юридичної особи. Відтак, створюється інше регулювання цивільних відносин, ніж 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, наведене положення слід доопрацювати.

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 прогнозової 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. У статті 3 проекту** наведено перелік законів, які регулюють особливості захисту та правового режиму об'єктів критичної інфраструктури в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану, особливого періоду. Однак Закон України "Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період" до цього переліку не включено, хоча він встановлює правові та організаційні основи функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період.

**5. Пунктом 10 частини другої статті 5 проекту** одним із завдань формування і реалізації державної політики захисту критичної інфраструктури передбачено підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації, тренування співробітників національної системи захисту критичної інфраструктури. Проте з огляду на визначення "національної системи захисту критичної інфраструктури", зокрема те, що це сукупність органів управління, сил та засобів центральної і місцевих органів виконавчої влади (військово-цивільних адміністрацій у разі їх утворення), органів місцевого самоврядування тощо, в цих органах працюють працівники, а не співробітники.

У зв'язку з цим слово "співробітників" варто замінити словом "працівників".

**6. У пункті 1 частини першої статті 7 проекту** використано словосполучення "Національним банком України, іншими центральними органами виконавчої влади із спеціальним статусом". Проте за своїм статусом Національний банк України не відноситься до органів виконавчої влади, а є "особливим центральним органом державного управління" (стаття 2 Закону України "Про Національний банк України". У свою чергу Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку є "державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України" (стаття 6 Закону України "Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків").

7. **Частина перша статті 8 проекту**, відповідно до якої віднесення об'єктів до критичної інфраструктури (крім тих, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Національний банк України) здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, суперечить правовому статусу НКЦПФР, зазначеному в цих зауваженнях до пункту 1 частини першої статті 7 проекту.

Аналогічні зауваження стосуються **абзацу другого частини першої статті 26 проекту**.

8. **Зміст абзацу першого частини третьої статті 8 проекту** слід доопрацювати, уточнивши до яких "таких критеріїв" належить перелічене в цій частині.

9. **У частині четвертій статті 9 проекту** міститься перелік "життєво важливих функцій та/або послуг, порушення яких призводить до негативних наслідків для національної безпеки України". До цього переліку відносяться, зокрема: 1) урядування та надання найважливіших публічних (адміністративних) послуг; 2) енергозабезпечення (в тому числі постачання теплової енергії); 3) водопостачання та водовідведення; 4) продовольче забезпечення; 5) охорона здоров'я; 6) фармацевтична промисловість; 7) виготовлення вакцин, стале функціонування біолабораторій; 8) інформаційні послуги; 9) електронні комунікації; 10) фінансові послуги; 11) транспортне забезпечення; 12) оборона; 13) правопорядок, здійснення правосуддя, тримання під вартою; 14) цивільний захист населення та територій, служби порятунку; 15) космічна діяльність, космічні технології та послуги; 16) хімічна промисловість; 17) дослідницька діяльність.

Оскільки зазначений перелік системно пов'язаний з іншими положеннями законопроекту, він потребує відповідного доопрацювання, зокрема щодо "виготовлення вакцин, сталого функціонування біолабораторій" (пункт 7), "правапорядку, здійснення правосуддя, тримання під вартою" (пункт 13).

10. **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.

11. **Згідно з частиною четвертою статті 10 проекту** категоризація об'єктів критичної інфраструктури своїх секторів (підсекторів) критичної інфраструктури в банківській та фінансовій системах здійснюється відповідно до Методики, що затверджується Національним банком України. Зазначене не

відповідає розподілу повноважень у 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 у сфері надання фінансових послуг за цими двома регуляторами).

Аналогічні зауваження стосуються **частини другої статті 36 проекту** щодо погодження виключно з Національним банком України Переліку об'єктів критичної інфраструктури, включених до Реєстру, страхових ризиків та мінімального ліміту відповідальності щодо об'єктів критичної інфраструктури у сфері фінансових послуг.

Крім того, слід звернути увагу, що положення **частин четвертої і п'ятої статті 10 проекту** дублюють одне одного за винятком деяких уточнень, зазначених у частині четвертій щодо банківської та фінансової систем. У зв'язку з цим одна із цих частин потребує виключення із статті 10 проекту.

**12. 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.

**13. Частиною четвертою статті 12 проекту** визначено повноваження Кабінету Міністрів України щодо встановлення порядку погодження паспорта безпеки на об'єкт критичної інфраструктури.

Зважаючи, що погодження паспорта безпеки на об'єкт критичної інфраструктури здійснюють секторальні органи у сфері захисту критичної інфраструктури, законопроектом пропонується наділити Кабінет Міністрів України повноваженнями щодо визначення засад, встановлених законами відповідно до статті 92 Конституції України, а саме - визначення меж повноважень та способу їх реалізації центральними органами виконавчої влади у відповідному секторі критичної інфраструктури, що суперечить частині другій статті 19 Конституції України, за якою "органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України".

**14. У частині першій статті 14 проекту** наведено перелік суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури. Однак зазначений перелік потребує редакційного доопрацювання.

Так, у **пункті 5 цієї частини** перелічено відразу не один, а декілька суб'єктів, які пропонується віднести до суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури, які за своїми повноваженнями і сферою діяльності не взаємопов'язані. А відтак, мають бути структурно відокремлені та розміщені у різних пунктах цієї частини.

**У пункті 7 цієї частини** до суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури пропонується віднести "центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності". Однак Кодексом цивільного захисту України, зокрема статтею 17, передбачено, що безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту здійснює центральный орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту. А відтак, назва центрального органу виконавчої влади має бути приведена у відповідність до Кодексу цивільного захисту України.

**15. 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 та 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.

**16. Частиною першою статті 16 проекту** передбачено, що "уповноваженим органом у сфері захисту критичної інфраструктури України є Національна комісія з питань захисту критичної інфраструктури - центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту критичної інфраструктури, здійснює функціональне управління національною системою захисту критичної інфраструктури, забезпечує координацію діяльності міністерств та операторів критичної інфраструктури з питань забезпечення стійкості та захисту об'єктів критичної інфраструктури". Проте зазначене не узгоджується з положенням частини другої статті 1 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", згідно з якою "міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики."

Крім того, приймаючи цей закон, парламент фактично зобов'язує Уряд держави утворити саме такий центральний орган виконавчої влади. Це, однак, не узгоджується з пунктом 9<sup>1</sup> статті 116 Конституції України, згідно з яким Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади. Конституційний Суд України у Рішенні від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) зазначив, що "У Конституції України встановлено, які з органів державної влади за своїми повноваженнями або функціональним призначенням є єдиними в державі, і визначено їх найменування та порядок формування (зокрема, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя, Національний банк України, Рахункова палата), а які з них належать до певної системи і можуть бути кількісно і якісно змінені (утворені, реорганізовані, ліквідовані) відповідно до Конституції України (зокрема, суди, органи виконавчої влади). Тобто Основним Законом України передбачено обов'язковість існування

одних органів державної влади і можливість утворення інших, чітко визначено суб'єктів і порядок формування кожного органу державної влади, сферу його діяльності та/або предмет відання" (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

17. Законопроектом передбачено створення уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України, яким є *"Національна комісія з питань захисту критичної інфраструктури - центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту критичної інфраструктури" (частина перша статті 16).*

Однак згідно з Законом України "Про центральні органи виконавчої влади" міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики (частина друга статті 1).

Також частиною першою статті 16 цього Закону визначено, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії.

18. **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. Водночас частиною першою статті 17 проекту передбачено, що Національна комісія з питань захисту критичної інфраструктури (яка частиною першої статті 16 проекту визначена уповноваженим органом у сфері захисту критичної інфраструктури України) здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави. Відтак, незрозуміло, у який спосіб та з яких питань "центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, 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".

19. **Частиною першою статті 17 проекту** передбачено, що Національна комісія, будучи постійно діючим державним колегіальним органом, підпорядкованим і підзвітним Кабінету Міністрів України, здійснює свою



діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави. У свою чергу відповідно до частини четвертої цієї статті структура та гранична чисельність працівників Національної комісії затверджується Головою Національної комісії з урахуванням видатків, передбачених у Державному бюджеті України. Штатний розпис апарату Національної комісії затверджується Головою Національної комісії за погодженням із Міністерством фінансів України.

Зазначене не узгоджується з положеннями пункту 5 частини другої статті 18 та частини другої статті 20 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", відповідно до яких структуру апарату центрального органу виконавчої влади затверджує керівник центрального органу виконавчої влади за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади.

Разом із тим, відповідно до частини першої статті 16 проекту діяльність уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України спрямовує, координує та контролює Міністр Кабінету Міністрів України.

При цьому Національна комісія як колегіальний орган утворюється у складі Голови Національної комісії та шести її членів, які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України, та які є державними службовцями (частини третя і п'ята статті 17, частина перша статті 18 проекту).

Однак Конституція України встановлює повноваження Кабінету Міністрів України щодо призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (пункт 9<sup>2</sup> статті 116). Про що також зазначається і в Законі України "Про Кабінет Міністрів України", а саме - "Кабінет Міністрів України призначає на посаду державних секретарів міністерств, керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, відповідно до законодавства про державну службу" (частина сьома статті 21).

Кабінет Міністрів України за обґрунтованим поданням керівника центрального органу виконавчої влади визначає кількість заступників такого керівника (частина п'ята статті 21 цього Закону).

Отже, положення законопроекту необхідно узгодити з нормами зазначених законів.

**20. Положення частини п'ятої статті 17 проекту** щодо визначення Голови та членів Національної комісії державними службовцями суперечить пункту 4 частини третьої статті 3 Закону України "Про державну службу", де встановлено, що дія цього Закону не поширюється на голів та членів державних колегіальних органів.

21. **Назву статті 18 проекту** "Призначення, звільнення та термін повноважень керівництва Національної комісії з питань захисту критичної інфраструктури" слід узгодити із змістом цієї статті, де йдеться про Голову та членів Національної комісії з питань захисту критичної інфраструктури.

Крім того, відповідно до **положень статті 18 проекту** Кабінет Міністрів приймає рішення про звільнення з посади Голови або члена Національної комісії достроково, серед іншого, в разі засудження за умисне кримінальне правопорушення, вчинене з використанням свого посадового становища, або притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного корупційного правопорушення, пов'язаного з порушенням обмежень, передбачених законодавством про запобігання і протидію корупції.

Слід зазначити, що в частині слів "у разі засудження за умисне кримінальне правопорушення, вчинене з використанням свого посадового становища" наведене положення не враховує основоположних засад кримінально-правового регулювання.

Крім того, оскільки абзац четвертий частини четвертої статті 18 проекту вже містить таку підставу для звільнення, як "набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо Голови або члена Національної комісії", пропонуємо в **абзаці десятому частини четвертої статті 18 проекту** слова "у разі засудження за умисне кримінальне правопорушення, вчинене з використанням свого посадового становища" виключити.

Положення ж зазначеного підпункту в частині слів "притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного корупційного правопорушення, пов'язаного з порушенням обмежень, передбачених законодавством про запобігання і протидію корупції", має бути доопрацьоване з урахуванням термінології, що вжита у положеннях глави 13-А "Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією" Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України "Про запобігання корупції".

22. Також положення **статті 18 проекту** щодо порядку призначення на посади, строку перебування на посаді та звільнення з посад Голови та членів Національної комісії із статусом державних службовців не узгоджується із відповідними положеннями Закону України "Про державну службу".

23. **Частиною шостою статті 19 проекту** передбачено, що рішення Національної комісії з питань захисту критичної інфраструктури можуть бути оскаржені в установленому законодавством порядку. Однак таке положення потребує уточнення в частині, про який саме порядок оскарження йдеться (про адміністративний чи судовий). Зокрема, доцільно передбачити, куди і кому рішення Комісії можуть бути оскаржені. У разі, якщо пропонується адміністративний порядок їх оскарження, то він має бути встановлений в цьому проекті. Якщо ж йдеться про оскарження рішень до суду, то, з огляду на положення пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України слова

"оскаржені в установленому законодавством порядку" слід замінити словами "оскаржені до суду відповідно до закону".

24. Законопроект не визначає у формі яких актів приймає рішення Національна комісія, що в свою чергу не відповідає вимогам юридичної визначеності. При цьому **частиною сьомою статті 19 проекту** передбачено, що рішення Національної комісії, які є нормативно-правовими актами, підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку. Проте залишається невизначеним те, хто саме має підписувати такі акти - Голова Національної комісії чи Міністр Кабінету Міністрів України, оскільки питання діяльності центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України представляють міністри, які спрямовують і координують діяльність таких органів, та ще й зважаючи на повноваження щодо формування державної політики, яке покладається на міністерства.

Таким чином, зазначені положення законопроекту не враховують вимог статті 8 Конституції України, відповідно до змісту якої в Україні визнається і діє принцип верховенства права. При цьому одним з основних фундаментальних елементів цього принципу є юридична визначеність, згідно з якою юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування та не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці. На це звертав увагу і Конституційний Суд України у відповідних рішеннях від 22.09.2005 № 5-рп, 29.06.2010 №17-рп, 11.10.2011 № 10-рп.

25. **Положення частини другої статті 20 проекту** щодо строку призначення керівника апарату Національної комісії на строк дії повноважень Голови Національної комісії з питань захисту критичної інфраструктури не узгоджені із частиною другою статті 34 Закону України "Про державну службу".

26. У статті 22 проекту зазначено органи і те, яким чином має здійснюватися їх діяльність з питань формування та/або реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури. Серед органів вказано "центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, у сфері захисту критичної інфраструктури". Із такої редакції є незрозумілим, чи це є назва одного центрального органу чи двох. Проте слід зазначити, що у сфері цивільного захисту Кодексом цивільного захисту України визначено центральный орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, а щодо сфери захисту критичної інфраструктури, то назву органу необхідно зазначити відповідно до положень цього проекту (зокрема, в проекті використано такі назви, як "уповноважений орган у сфері захисту

критичної інфраструктури", "Національна комісія з питань захисту критичної інфраструктури" тощо).

**27. Статтею 30 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 проєктів, 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 30 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.

28. Положеннями **абзацу другого частини першої статті 32 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 **абзац другий частини першої статті 32 проекту** пропонуємо викласти у такій редакції: "Доступ до інформації у сфері захисту критичної інфраструктури для реалізації громадського нагляду здійснюється у порядку, передбаченому законом".

29. Відповідно до **частини першої статті 33 проекту** "Центральні та місцеві органи виконавчої влади (військово-цивільні адміністрації – у разі утворення), інші державні органи, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, їх посадові і службові особи, оператори об'єктів критичної інфраструктури, винні у порушенні законодавства у сфері захисту критичної інфраструктури, несуть відповідальність згідно із законом". При цьому звертаємо увагу, що конституційна модель організації влади та принцип індивідуальної відповідальності (стаття 61 Конституції України) унеможливають встановлення відповідальності, зокрема за порушення законодавства у сфері захисту критичної інфраструктури, центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, територіальних громад. Відтак, є юридично

некоректною спроба встановлення відповідальності зазначених органів і територіальних громад.

**Частиною другою зазначеної статті** пропонується до операторів об'єктів критичної інфраструктури, які внесені до Реєстру, застосовувати адміністративно-господарські санкції за невиконання рішень уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України. При цьому слід зазначити, що законопроектом, зокрема статтею 19, яка передбачає порядок роботи Національної комісії з питань захисту критичної інфраструктури, не передбачено обов'язковості виконання рішень зазначеної Національної комісії. Відтак, у разі необхідності мають бути внесені зміни до відповідних статей проекту. Крім того, на нашу думку, немає необхідності в частині другій цієї статті, оскільки невиконання рішень уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури є частиною законодавства у сфері захисту критичної інфраструктури, відповідальність за порушення якого передбачена частиною першою цієї статті.

Згідно запропонованої **частини третьої** "У разі порушення особами законодавства у сфері захисту критичної інфраструктури, що містить ознаки адміністративного правопорушення, та/або вчинення суспільно небезпечного діяння, яке містить склад кримінального правопорушення, такі особи несуть відповідальність згідно із законодавством України про кримінальну відповідальність та/або законодавством України про адміністративні правопорушення".

Термін "особа", який використовується в цій частині, має кілька значень. Особа в юридичному значенні – загальне поняття для фізичної особи та юридичної особи. При цьому також звертаємо увагу, що відповідно до Загальних положень Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративній відповідальності підлягають лише фізичні особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку (стаття 12 Кодексу). Крім того, слова "такі особи несуть відповідальність згідно із законодавством України про кримінальну відповідальність та/або законодавством України про адміністративні правопорушення", які використовуються в цій частині, мають бути узгоджені з приписами пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України відповідно до яких, зокрема, діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України.

Враховуючи наведене, запропонована норма містить ознаки правової невизначеності, що не відповідає принципу верховенства права, передбаченому статтею 8 Конституції України, відповідно до якого юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування та не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці.

Зважаючи на необхідність редакційного доопрацювання тексту статті 33, пропонуємо викласти його в такій редакції:

"Особи, винні у порушенні законодавства у сфері захисту критичної інфраструктури, несуть відповідальність згідно із законом".

**30. 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 36 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 36 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)". Положення щодо страхування "ризиків настання кризової ситуації", а не об'єктів критичної інфраструктури, передбачені **частиною першою** статті 36 проекту.

**31. 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.

**32. 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 уjednomanitnennya.

33. 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 щодо 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 механізм, що забезпечує реалізацію, в тому числі і виконання, відповідними суб'єктами передбачених законами правових механізмів регулювання суспільних відносин.

Хоча загалом статтею 33 проекту передбачається існування механізмів відповідальності, 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 функціонування та 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.

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

У зв'язку з наведеним слід зазначити, що Законом України "Про Бюро економічної безпеки України" № 1150-IX 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.

**35. Змінами до Закону України "Про інформацію"** пропонується виокремити новий вид інформації за змістом – "критичну технологічну інформацію". Частиною третьою нової статті 19<sup>1</sup> 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".

**36. Змінами до статті 15 Закону України "Про правовий режим воєнного стану"** пропонується у пункті 25 частини другої та у пункті 7 частини третьої провести заміну слів на "об'єкти критичної інфраструктури". При чому у пункті 7 частини третьої запропоновано замінити слова "важливих об'єктів національної економіки", в той час як у пункті 25 частини другої – лише слова "об'єктів національної економіки", залишивши в тексті норми слово "важливих". Оскільки заміна одних і тих самих слів має відбуватися системно, то зазначені норми потребують відповідного редакційного доопрацювання.

Одночасно слід звернути увагу і на запропоновану зміну до **пункту 3 статті 16 Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану"**, якою слова "об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства" пропонується замінити словами "важливих об'єктів національної економіки та об'єктів критичної інфраструктури". У зв'язку з цим вважаємо, що зміни до вказаних законів мають бути узгоджені між собою.

**37. 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.

**38. 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".

**39. 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).

#### **40. 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 другої 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 потребує суттєвого доопрацювання з урахуванням механізму, передбаченого частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України.

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  
№ 07/02-2021/320098 від 18.10.2021

