

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-40

УДК 351.75

Бєлай С.В., д.держ.упр., проф., НА НГУ, м. Харків

ORCID: 0000-0002-0841-9522,

Євтушенко І.В., к.ю.н., ІПЮК для СБУ НЮУ ім. Я. Мудрого, м. Харків

ORCID: 0000-0003-4299-6398,

Мацюк В.В., к.ю.н., НА СБУ, м. Київ

ORCID: 0000-0003-4112-4184

Bielai S., Doctor of Science in Public Administration, Professor, National Academy of the National Guard of Ukraine, Kharkiv

Yevtushenko I., PhD of Law, Institute of Legal Personnel Training for the Security Service of Ukraine of the Yaroslav Mudryi National University of Law, Kharkiv

Matsiuk V., PhD of Law, National Academy of Security Service of Ukraine, Kyiv

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF TRAINING IN THE FIELD OF PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE OF UKRAINE

Здійснено аналіз теоретико-методологічного підґрунтя щодо підготовки фахівців з реагування на кризові ситуації на об'єктах критичної інфраструктури України. Встановлено, що підготовці кадрів в національній системі захисту критичної інфраструктури необхідно приділити особливу увагу. Запропоновано пропозиції щодо розвитку спеціалізації «Захист критичної інфраструктури та її стійкість». Надано практичні рекомендації в контексті розвитку створення системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури щодо розвитку державно-приватного партнерства, а також проведення міжвідомчих командно-штабних, тактико-спеціальних навчань, спільних тренувань та занять.

Ключові слова: критична інфраструктура, підготовка кадрів, кризові ситуації, державне управління.

An analysis of the theoretical and methodological basis for the training of specialists in crisis response at critical infrastructure of Ukraine. It is established that special attention should be paid to training in the national system of critical infrastructure protection. Proposals for the development of the specialization "Critical Infrastructure Protection and Its Sustainability" are proposed. Practical recommendations are given

in the context of the development of a system of training and retraining in the field of critical infrastructure protection for the development of public-private partnership, as well as interdepartmental command and staff, tactical special exercises, joint training and exercises.

Key words: critical infrastructure, personnel training, crisis situations, public administration.

Постановка проблеми. Світові події сьогодення постійно демонструють виникнення кризових ситуацій на ґрунті глобалізаційних процесів. Злиття Європейського та Арабського світів не може відбутися без збройних сутичок – цьому є безліч доказів в останніх кризових ситуаціях. За минулі тридцять років глобалізація була найбільш обговорюваним явищем. Доказом його є й міграційна криза на кордонах Білорусі з Литвою, Латвією та Польщею, коли мігранти з Іраку, Сирії та ряду африканських країн масово прибувають в Білорусь, а прикордонна служба цієї держави доставляла їх до кордонів Європейського Союзу. Як наслідок наразі у прикордонній смугі виявилися заблокованими тисячі людей. З наближенням зимових холодів ця ситуація загрожує перерости у повномасштабну гуманітарну кризу.

Складні суспільно-політична та воєнна обстановки, що склалися в Україні, вкрай негативно впливають на стан забезпечення національної безпеки держави. Крім зазначеної міграційної кризи у Білорусі, з якою у України є спільний 1084,2 км державний кордон виникнення збройного протистояння на Сході України вимагає постійного адекватного й ефективного реагування сектору безпеки і оборони держави.

Враховуючи наведені загрози держави з розвиненою економікою дедалі ширше використовують інтегрований підхід до забезпечення безпеки систем, об'єктів і ресурсів, які є критично важливими для життєдіяльності держав від злочинних посягань та терористичних загроз, а також загроз іншої природи – техногенних, природних, соціальних, військових.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розгляду проблематики захисту об'єктів критичної інфраструктури не раз піднімалась у наукових дослідженнях [1-3]. Першими у обґрунтуванні та впровадженні концепції критичної інфраструктури та її захисту є США. В нормативно-правовій базі цієї країни ще у 1996 році було сформовано визначення терміну критична інфраструктура, яке у подальшому зазнавало змін [4]. На думку більшості науковців [1-3], США продовжують зберігати свої лідерські позиції у цій сфері завдяки застосуванню ефективних державно-управлінських підходів, удосконаленню інформаційно-аналітичної підтримки процесу прийняття рішень, використанню новітніх технологій та активному поширенню різноманітних форм і методів підготовки кадрів і населення задля забезпечення захисту критичної інфраструктури. Інші розвинені країни світу також впроваджують напрацьовані у США підходи, однак при

цьому враховуючи свою специфіку [3]. Таким чином, не зважаючи на чисельні дослідження з розроблення механізмів реагування складових сектору безпеки і оборони на кризові ситуації на об'єктах критичної інфраструктури, питанню підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури майже не було приділено уваги, тому тематика дослідження набуває особливої актуальності.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу теоретико-методологічного підґрунтя щодо підготовки фахівців з реагування на кризові ситуації на об'єктах критичної інфраструктури України, а також надання відповідних практичних рекомендацій.

Виклад основного матеріалу. Останні кризові події світу, що виникали на підґрунті технологічних катастроф, а також зношеність основних фондів об'єктів критичної інфраструктури України засвідчують, що забезпечення захисту критичної інфраструктури є складовою частиною забезпечення національної безпеки України.

Під кризовою ситуацією на об'єктах критичної інфраструктури законодавець розуміє порушення або загроза порушення штатного режиму функціонування критичної інфраструктури чи окремого її об'єкта, реагування на яке потребує залучення додаткових сил і ресурсів. Термін «критична інфраструктура» охоплює сукупність об'єктів, які є стратегічно важливими для економіки і національної безпеки, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам [5].

Отже, державна політика у сфері захисту критичної інфраструктури повинна бути спрямована на формування комплексу організаційних, нормативно-правових, інженерно-технічних, експлуатаційних, наукових та інших заходів, що сприяють забезпеченню безпеки та стійкості критичної інфраструктури. Метою зазначеної політики є забезпечення безперебійного та стійкого функціонування об'єктів критичної інфраструктури України, запобігання проявам актів несанкціонованого втручання, прогнозування та запобігання кризовим ситуаціям з негативним впливом на об'єкти критичної інфраструктури, а також підвищення рівня захисту, удосконалення заходів безпеки та стійкості цих об'єктів від існуючих загроз [5].

Виходячи з аналізу наукових досліджень, відповідного міжнародного досвіду щодо організації захисту об'єктів критичної інфраструктури та стану справ в цьому питанні в Україні, можливо зробити висновок, що підготовці та перепідготовці кадрів в національній системі захисту критичної інфраструктури необхідно приділити особливу увагу.

Проект Закон України «Про критичну інфраструктуру» [5] ст. 16 визначає уповноважений орган у сфері захисту критичної інфраструктури України, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту критичної інфраструктури, здійснює функціональне управління національною системою захисту критичної інфраструктури, забезпечує ко-

ординацію діяльності міністерств та операторів критичної інфраструктури з питань забезпечення стійкості та захисту об'єктів критичної інфраструктури. Крім того зазначено, що уповноважений орган у сфері захисту критичної інфраструктури України бере участь у розробленні нової галузі знань, програм навчання, підвищення кваліфікації, робочих і навчальних програм з питань забезпечення стійкості та захисту критичної інфраструктури.

На сьогоднішній час перелік галузей знань та спеціальностей сформовано, він затверджений Постановою Кабінету міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 [6]. Постановою визначено 29 галузей знань які, на нашу думку, достатньо відображають сферу національної безпеки держави, а отже є незрозумілим, навіщо створювати нову галузь знань.

Ст. 19 Проекту Закону [5] визначені секторальні органи у сфері захисту критичної інфраструктури, якими є державні органи, визначені відповідальними за забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури в окремому секторі критичної інфраструктури. Одним із завдань цих органів є здійснення організації системи підготовки персоналу, навчання та тренувань щодо забезпечення стійкості та захисту секторів критичної інфраструктури. Ст.21 сформовані завдання, права та обов'язки операторів критичної інфраструктури, серед яких є завдання з проведення навчань та тренінгів, підготовка та перевірка персоналу, який відповідає за охорону, безпеку та захист об'єктів критичної інфраструктури.

Відповідно до Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури [7] на загальнодержавному рівні передбачається забезпечити створення системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури. Тому робочою групою з розроблення проєкту Концепції впровадження національної системи освіти спеціалістів у сфері захисту критичної інфраструктури, затвердженої розпорядженням Секретаря Ради національної безпеки і оборони України від 13 серпня 2020 року № 64, розроблено проєкт Концепції розвитку системи підготовки фахівців із захисту критичної інфраструктури [8].

Погоджуємось із необхідністю та актуальністю розроблення та впровадження Концепції, сформульованими загрозами і небезпеками для критичної інфраструктури, також відзначаємо якість та повноту розробленого документа. Разом з цим, під час вивчення проєкту було виявлено певні дискусійні питання, які висвітливо надалі.

На прикладі військового формування з правоохоронними функціями – Національної гвардії України зазначимо, що Національна гвардія України виконує службово-бойові завдання з охорони, оборони та захисту об'єктів критичної інфраструктури. Це засвідчує Закон України «Про Національну гвардію України» [9], а саме ст. 2, що визначає основні функції Національної гвардії України, якими в ракурсі захисту об'єктів критичної інфраструк-

тури є наступні:

- охорона ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

- охорона центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України, охорона і оборона військових об'єктів, баз (закладів, установ) Національної гвардії України;

- участь у підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення;

- участь у ліквідації наслідків надзвичайних або кризових ситуацій на об'єктах, що нею охороняються;

- оборона важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів, переліки яких визначаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України.

Національній академії Національної гвардії України здійснюється підготовка спеціалістів у сфері фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури в межах спеціальності 251 «Державна безпека» за освітніми програмами першого (бакалаврського), другого (магістерського) та третього (освітньо-наукового) рівнів вищої освіти. Випускники зазначених освітніх програм сьогодні успішно виконують службово-бойові завдання з фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури відповідно до зазначених функцій Національної гвардії України.

Додамо, що згадана 251 спеціальність «Державна безпека» є профільною у Національній академії Служби безпеки України. Відповідно до ст. 14 Проекту Закону [5] Служба безпеки України є суб'єктом національної системи захисту критичної інфраструктури. Наразі за спеціальністю 251 «Державна безпека» у Національній академії Служби безпеки України здійснюється підготовка за декількома освітніми програмами на кожному з трьох рівнів вищої освіти.

Проте, в тексті проекту Концепції [8] перераховані спеціальності: 125 «Кібербезпека», 263 «Цивільна безпека», 256 «Національна безпека», 143 «Атомна енергетика», проте спеціальність 251 «Державна безпека» не згадується. Тому пропонуємо додати спеціальність 251 «Державна безпека» до переліку спеціальностей реалізації освітніх програм вищої освіти щодо підготовки фахівців із захисту критичної інфраструктури.

Також вважаємо твердження «...рівень підготовки та відсутність у закладах освіти кваліфікованих викладачів щодо критичної інфраструктури не

відповідають вимогам сучасних умов діяльності у сфері захисту об'єктів критичної інфраструктури...» [8] недостатньо обґрунтованим та хибним.

Таким чином вважаємо, що наразі немає необхідності створення нової галузі знань із захисту критичної інфраструктури (про що зазначається у ст. 16 Проект Закону [5]). Згадану у проекті Концепції [8] спеціальність «Захист критичної інфраструктури та її стійкість» доречно реалізовувати окремою спеціалізацією у спеціальності 256 «Національна безпека», а також одночасно у освітніх програмах спеціальностей 125 «Кібербезпека», 263 «Цивільна безпека», 143 «Атомна енергетика», 251 «Державна безпека».

Тобто слід зосередитись на розробленні освітніх програм для підготовки відповідних фахівців у сфері захисту критичної інфраструктури в рамках перелічених існуючих спеціальностей з урахуванням практичного застосування випускників у причетних державних органах та інституціях, а також на організації професійного навчання спеціалістів у сфері захисту критичної інфраструктури за програмами професійного розвитку (післядипломної освіти) шляхом перепідготовки та/або підвищення кваліфікації. В контексті розвитку створення системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури основоположне місце займає розвиток державно-приватного партнерства в цій сфері.

Відповідно до Закону [10] державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому законодавством.

Проект Закону [5] визначає, що державно-приватне партнерство у сфері захисту критичної інфраструктури за напрямом підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури здійснюється шляхом:

- створення системи підготовки кадрів для сфери захисту критичної інфраструктури;

- підвищення комплексних знань, навичок і умінь персоналу та керівного складу операторів критичної інфраструктури, персоналу суб'єктів господарювання, які провадять діяльність, пов'язану із забезпеченням безпеки об'єктів критичної інфраструктури, з питань реагування на кризові ситуації на таких об'єктах;

- залучення експертного потенціалу наукових установ, професійних та громадських об'єднань до підготовки галузевих проектів та нормативно-правових актів у сфері захисту критичної інфраструктури;

- створення інформаційних ресурсів для підвищення рівня знань із захисту об'єктів критичної інфраструктури.

Однак наразі державно-приватне партнерство розвинене в основному у державному (муніципальному) секторі, а саме в житлово-комунальному господарстві, транспорті та медицині. При цьому поза увагою залишаються питання розвитку освіти та науки, допомоги у зміцненні обороноздатності держави, й зрозуміло – сфери захисту критичної інфраструктури. Тому цей напрям потребує подальшого розвитку.

Не менш важливим напрямом підготовки фахівців з реагування на кризові ситуації на об'єктах критичної інфраструктури України є проведення спільних командно-штабних, тактико-спеціальних навчань, спільних тренувань та занять із захисту, охорони, оборони, припинення злочинних дій, інцидентів та кібератак проти об'єктів критичної інформаційної інфраструктури. Забезпечення цього напряму надасть змогу підвищити ефективність організації взаємодії національної системи захисту критичної інфраструктури з іншими системами захисту у сфері національної безпеки.

Висновки. На основі викладеного можливо зазначити таке.

1. Останні кризові події світу, що виникали на підґрунті технологічних катастроф, а також зношеність основних фондів об'єктів критичної інфраструктури України засвідчують, що забезпечення захисту критичної інфраструктури є складовою частиною забезпечення національної безпеки України. Виходячи з аналізу наукових досліджень, відповідного міжнародного досвіду щодо організації захисту об'єктів критичної інфраструктури та стану справ в цьому питанні в Україні, можливо зробити висновок, що підготовці кадрів в національній системі захисту критичної інфраструктури необхідно приділити особливу увагу.

2. Сьогодні немає необхідності створення нової галузі знань із захисту критичної інфраструктури. Спеціальність «Захист критичної інфраструктури та її стійкість» доречно реалізовувати окремою спеціалізацією у спеціальності 256 «Національна безпека» з одночасним її розвитком у освітніх програмах споріднених спеціальностей. Крім того слід зосередитись на організації професійного навчання спеціалістів у сфері захисту критичної інфраструктури за програмами професійного розвитку (післядипломної освіти) шляхом перепідготовки та/або підвищення кваліфікації.

3. В контексті розвитку створення системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури основоположне місце займає розвиток державно-приватного партнерства. Однак наразі державно-приватне партнерство розвинене в основному у державному (муніципальному) секторі, а саме в житлово-комунальному господарстві, транспорті та медицині. При цьому поза увагою залишаються питання розвитку освіти та науки, допомоги у зміцненні обороноздатності держави, й зрозуміло – сфери захисту критичної інфраструктури. Тому цей напрям потребує подальшого розвитку.

4. Не менш важливим напрямом підготовки фахівців з реагування на

кризові ситуації на об'єктах критичної інфраструктури України є проведення спільних командно-штабних, тактико-спеціальних навчань, спільних тренувань та занять із захисту, охорони, оборони, припинення злочинних дій, інцидентів та кібератак проти об'єктів критичної інформаційної інфраструктури. Забезпечення цього напряму надасть змогу підвищити ефективність організації взаємодії національної системи захисту критичної інфраструктури з іншими системами захисту у сфері національної безпеки.

Подальші наукові дослідження будуть спрямовані на розроблення елементів системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури.

Список використаних джерел:

1. Бірюков Д. Концепція захисту критичної інфраструктури як елемент загальноєвропейської безпекової політики. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України*. ПІЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2013. 6(68). С. 106-115.

2. Комісаров О.Г., Белай С.В. Черкашин О.Д. Обґрунтування завдань та повноважень Національної гвардії України щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури. *Честь і Закон*, 2020. № 2. С. 99-106.

3. Державна система захисту критичної інфраструктури в системі забезпечення національної безпеки: аналіт. доп. / за ред. О.М. Суходолі. К.: НІСД, 2020. 28 с.

4. The USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism) Act of 2001. URL: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>.

5. Про критичну інфраструктуру : Проект Закону України від 09.03.2021 № 5219 (16.11.2021 Закон прийнято, 25.11.2021 Закон направлено на підпис Президенту). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71355.

6. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : Постанова Кабінету міністрів України від 29.04.2015 № 266. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-п#Text>.

7. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури : розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 1009-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017к#Text>.

8. Проект Концепції розвитку системи підготовки фахівців із захисту критичної інфраструктури : звіт робочої групи з розроблення проекту Концепції впровадження національної системи освіти спеціалістів у сфері захисту критичної інфраструктури, затвердженої розпорядженням Секретаря Ради національної безпеки і оборони України від 13.09.2020 № 64 (Лист заступника Секретаря Ради національної безпеки і оборони України до Міністерств, інших центральних органів виконавчої влади № 4431/29-04/2-21 від 13.09.2020 № 64). 10 с.

9. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>.

10. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

References:

1. Biriukov D. "The concept of critical infrastructure protection as an element of European security policy [Kontseptsiiia zakhystu krytychnoi infrastruktury yak element zahalnoievropeiskoi bezpekovoii polityky]". *Scientific notes of the Institute of Political and Ethnonational Studies Kuraz NAS of Ukraine*, 6(2013): 106-115. Print.

2. Komisarov O., Biela S., Cherkashyn O. "Substantiation of the tasks and powers of the National Guard of Ukraine to protect critical infrastructure [Obgruntuvannia zavdan ta povnovazhen Natsionalnoi hvardii Ukrainy shchodo zakhystu obiektiv krytychnoi infrastruktury]". *Honor and Law*, 2(2020): 99-106. Print.

3. State system of critical infrastructure protection in the system of national security [Derzhavna systema zakhystu krytychnoi infrastruktury v systemi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky] : analyte. ext. / for order. O. Sukhodoli. Kyiv : NISS, 2020. 28 p. Print.

4. The USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism) Act of 2001. URL: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>.

5. About critical infrastructure [Pro krytychnu infrastrukturu] : Draft Law of Ukraine dated 09.03.2021 № 5219 (16.11.2021 The law was adopted, 25.11.2021 the Law was sent for signature to the President). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71355.

6. About the statement of the list of branches of knowledge and specialties on which preparation of applicants of higher education is carried out [Pro zatverdzhennia pereliku haluzei znan i spetsialnostei, za yakymy zdiisniuietsia pidhotovka zdobuvachiv vyshchoi osvity]: the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 29.04.2015 № 266. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-п#Text>.

7. On approval of the Concept of creation of the state system of protection of critical infrastructure [Pro skhvalennia Kontseptsii stvorennia derzhavnoi systemy zakhystu krytychnoi infrastruktury]: the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 06.12.2017 № 1009-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017к#Text>.

8. Draft Concept of Critical Infrastructure Protection Training System Development [Proiekt Kontseptsii rozvytku systemy pidhotovky fakhivtsiv iz zakhystu krytychnoi infrastruktury]: Report of the Working Group on Development of the Draft Concept of Implementation of the National Critical Infrastructure Education Specialization System Approved by the Order of the Secretary of the National Security and Defense Council of Ukraine dated 13.08.2020 № 64 (Letter from the Deputy Secretary of the Council National Security and Defense of Ukraine to the Ministries and other central executive bodies № 4431/29-04/2-21 dated 13.08.2020 № 64). 10 p. Print.

9. On the National Guard of Ukraine [Pro Natsionalnu hvardiiu Ukrainy]: Law of Ukraine of March 13, 2014 № 876–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>.

10. On public-private partnership [Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo]: Law of Ukraine of 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.