

УДК 351

Єрменчук О. П.  
кандидат юридичних наук  
(Служба безпеки України)

## СКЛАДОВІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Проаналізовано роль і місце національної інфраструктури у забезпеченні функціонування держави та встановлено, що національна інфраструктура створює умови існування держави, суспільства та економіки у цілому, впливає на забезпечення національної безпеки. Зроблена класифікація об'єктів національної інфраструктури за структурними рівнями, галузевим розподілом та за сферами забезпечення. Дається характеристика складових елементів національної інфраструктури. Пропонується авторське визначення поняття: „національна інфраструктура”, „інфраструктура галузі”, „інфраструктури суб'єктів”, „інфраструктури об'єктів”, „об'єкт інфраструктури”.

**Ключові слова:** національна інфраструктура, інфраструктура, критична інфраструктура, інфраструктура галузі, інфраструктури суб'єктів, інфраструктури об'єктів, об'єкт інфраструктури, захист критичної інфраструктури, державна безпека, законодавство, визначення.

**Постановка проблеми.** Національна безпека, як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, повинна включати й надійне функціонування національної інфраструктури та критичної інфраструктури [1].

Особливо актуальним, під час наукового аналізу питання функціонування критичної інфраструктури та організації її захисту, постає дослідження національної інфраструктури та її складових елементів. Оскільки, саме певні об'єкти національної інфраструктури і формують критичну інфраструктуру.

Ця актуальність посилюється тим, що безпосередній розгляд самого поняття „критична інфраструктура” свідчить, що ця правова інституція може бути визначена, як сукупність особливо важливих (стратегічних) матеріальних та нематеріальних об'єктів національної інфраструктури, які забезпечують її стале функціонування, руйнація або пошкодження яких може призвести до людських жертв і значних матеріальних збитків з найсерйознішими негативними наслідками для життєдіяльності суспільства, соціально-економічного розвитку країни, забезпечення суверенітету і територіальної цілісності держави [1]. Таким чином, „критична інфраструктура” включає в себе певні об'єкти національної інфраструктури.

**Мета.** Саме тому, наразі, досить важливо сформувати основні підходи до трактування змісту поняття „національна інфраструктура”, яке, на жаль, залишається недостатньо дослідженим вітчизняними науковцями.

**Виклад основного матеріалу.** Національна інфраструктура містить множину елементів, які мають знаходитися у взаємодії між собою і утворю-

вати певну цілісність, єдність, а також функціонувати для досягнення певної мети. Відповідно, для цього повинна існувати певна ієрархія державних органів та підпорядкованих їм державних і приватних суб'єктів господарювання, які функціонуватимуть для досягнення мети їх діяльності. На наше переконання, найвищим органом у системі національної інфраструктури має стати Кабінет Міністрів України, адже відповідно до статті 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а згідно з пунктами 1, 5 статті 116 Конституції України, він забезпечує економічну самостійність України, здійснює управління об'єктами державної власності та відповідає за створення рівних умов розвитку всіх форм власності. Аналіз пункту 4 статті 116 Конституції України, дає підстави констатувати, що Кабінет Міністрів України очолює структуру державного управління економікою, науково-технічною, соціальною сферами, що в свою чергу є ключовими складовими національної інфраструктури, а отже він має очолювати систему державних органів у сфері функціонування національної інфраструктури та критичної інфраструктури. Для координації діяльності із захисту критичної інфраструктури може бути утворений орган, як підпорядкований Прем'єр-міністру чи РНБО так і орган у складі СБ України.

До складових національної інфраструктури можна віднести інфраструктуру галузей народного господарства, які забезпечують діяльність у різних сферах функціонування держави та економіки, національної безпеки і оборони.

Важливо звернути увагу на правильність вживання у визначенні національної інфраструктури термінів „економіка”, „промисловість” та „народне господарство”.

На наше переконання, „народне господарство” та „економіка країни” загалом мають подібний зміст та майже повністю ототожнюються. Однак, на даному етапі розвитку вітчизняної економіко-правової думки, у визначенні національної інфраструктури доцільно використовувати термін „економіка”. Тому, для більш повного їх розуміння та формування практики вживання, пропонується коротко розглянути їх сутність та зміст.

„Народне господарство” – це сукупність взаємопов'язаних суспільним поділом праці сфер та галузей економіки певної країни, які у процесі свого розвитку формують систему суспільного відтворення [2].

Первинна ланка народного господарства – це підприємство, організація або установа, які здійснюють виробництво і збут товарів, надають різноманітні послуги або виконують корисні для суспільства, його членів інші види робіт [3]. Народне господарство характеризується певною структурою відтворювальною (поділ на сфери матеріального та нематеріального виробництва), галузевою (об'єднує підприємства, установи, які виробляють однорідну або споріднену продукцію, виконують однакові функції, види робіт, надають послуги населенню, суспільству; галузі утворюють сфери матеріального (освіта, наука, культура, охорони здоров'я, спорт) та нематеріального виробництва (ЖКГ, транспорт, зв'язок тощо), соціальною, територіальною.

На переконання А.Й. Сиротенка та Б.О. Чернова, народно-господарський комплекс країни становлять усі галузі виробничої та невиробничої сфери [4]. Галузева структура народного господарства – склад галузей, підгалузей чи виробництв промислового комплексу та співвідношення між ними.

До структурних ланок народного господарства включають: промисловість, будівництво, транспорт, зв'язок, торгівля, освіта і наука та інші сфери матеріального та нематеріального виробництва.

Таким чином, „*промисловість*” – це складова народного господарства, яка ототожнюється з однією із галузей. При цьому, промисловість прийнято вважати технічно найдосконалішою галуззю матеріального виробництва, що є основою індустріалізації економіки. Вона об'єднує і підприємства з виробництва електроенергії, знарядь праці для галузей економіки, видобуток і переробку сировини, виробництво товарів та послуг, тощо.

Аналіз поняття „національна інфраструктура” вимагає дослідити вживання терміну „економіка країни”, а також співвідношення між собою „народного господарства” та „економіки країни”.

Першим наукове визначення терміну „економіка” дав давньогрецький мислитель Ксенофонт, який жив приблизно у 430 – 355 р.р. до н.е. Ця назва komponує в собі 2 складові – „ойкос” (дім, господарство) та „номос” (знаю, закон, правило) – і дослівно означає мистецтво ведення домашнього господарства. У процесі постійного економічного розвитку, переходу від однієї суспільно-економічної формації до іншої, поняття „економіка” збагачувалось, поповнювалось елементами нового змісту. Зараз поняття „економіка” вживається в таких основних значеннях:

- народне господарство певної країни загалом, або окрема його сфера (наприклад, економіка сфери нематеріального виробництва), галузь (економіка торгівлі, транспорту); господарство певного району, регіону, країни, або всього світу [5];
- система виробництва, обміну і розподілу та споживання продуктів, що історично склалась і розвивається на певній території [6];
- сукупність тісно пов'язаних між собою галузей (є господарством або економікою країни) [7].

Таким чином, проведений аналіз вищезгаданих понять свідчить про їх загалом подібний зміст.

Такої ж думки дотримується і значна кількість сучасних дослідників, які вважають, що „народне господарство” вживається, як синонім „економіка країни”, „національна економіка”, „економіка держави” [2].

Крім того, важливо підкреслити, що законодавцем з метою уніфікації термінів у сфері господарювання та їх консолідації, внесено зміни у основний нормативно-правовий акт, що закладає основи функціонування народного господарства. Так, у тексті Господарського кодексу, слова „народне господарство” в усіх відмінках замінено словом „економіка” згідно із Законом № 4498-VI від 13.03.2012 [8]. Цією законотворчою ініціативою терміни „на-

родне господарство” та „економіка” фактично ототожнено та зрівняно, при цьому на сучасному етапі розвитку економіко-соціальних відносин, перевагу надано терміну „економіка”. Це фактично дає підстави для вживання у визначенні „національна інфраструктура” слова „економіка” при охопленні сфер її функціонування.

Окрім створення умов для стабільності економіки, серед задач національної інфраструктури є забезпечення діяльність різних сфер функціонування держави, суспільства та національної безпеки.

Продовжуючи розгляд складових національної інфраструктури, доцільно зазначити, що національну інфраструктуру можна виділяти з інфраструктури, як її окрему частку. Інфраструктура визначається, як комплекс пов’язаних між собою складових структур та галузей (виробничих або невиробничих), їх підприємств, установ та організацій, а також об’єктів (в т.ч. споруд, систем і служб, обладнання, тощо), які забезпечують функціонування певної системи у цілому. Інфраструктуру умовно, за структурними рівнями (рівнями важливості), можна поділити на національну, галузеву, суб’єктну, об’єктову.

Свою інфраструктуру має кожна галузь економіки. Поняття „інфраструктура галузі” можна визначити, як систему суб’єктів господарювання, їх об’єктів та державних органів у певній галузі економіки.

„Інфраструктура суб’єктів” – сукупність підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, які є складовими системи функціонування суспільства і держави, галузей економіки.

На об’єктовому рівні доцільно розглядати ті об’єкти, які є власністю суб’єктів господарювання і забезпечують створення матеріальних благ, функціонування їх систем і так далі.

При цьому, важливо не плутати вищезазначені поняття „інфраструктури суб’єктів” та „інфраструктури об’єктів” з терміном „об’єкт інфраструктури”, оскільки їх зміст різний. На наше переконання, об’єкт інфраструктури може об’єднувати в собі – державні та приватні підприємства, організації та установи, а також їх власність та результати діяльності, що забезпечують функціонування держави та суспільства, економіки, промисловості та національну безпеку.

Щодо класифікації об’єктів національної інфраструктури, доцільно враховувати наступне.

Приймаючи до уваги, що основу національної інфраструктури складають галузі економіки (виробничі або невиробничі), варто здійснити їх групування за галузевим розподілом.

Так, науковцями НІСД у Зеленій книзі з питань захисту критичної інфраструктури в Україні, виділяються наступні сфери галузей національної інфраструктури, що входять до критичної інфраструктури. Серед них: паливно-енергетичний комплекс, транспорт, мережі життєзабезпечення, телекомунікації та зв’язок, фінансово-банківський сектор, органи влади та правопорядку, сектор безпеки і оборони, хімічна промисловість, служби екстреної допомоги та цивільного захисту, харчова промисловість та агропромисловий комплекс

[9]. Звичайно, ця субстанція може змінюватись і кожен науковець може пропонувати власне бачення галузевої структури національної економіки в складі критичної інфраструктури. На законодавчому рівні та на рівні підзаконних актів дане питання залишається не врегульованим. Для прикладу у Великій Британії налічується 13 секторів національної інфраструктури: хімічна, цивільні та ядерні комунікації, оборона, аварійні служби, енергетика, фінанси, продовольство, уряд, охорона здоров'я, космос, транспорт та вода [10].

Іншу групу об'єктів національної інфраструктури доцільно виокремити за сферами забезпечення, а саме: виробничу (дороги, порти, склади, системи зв'язку, матеріально-технічне постачання, інженерні комунікації (електро-, водо-, газо-, теплопостачання, очисні споруди тощо) та соціальну (школи, лікарні, стадіони, тощо) сфери.

Досить цікавим для аналізу та врахування у дослідженні при розгляді складових національної інфраструктури є позиція щодо її елементів, яка вироблена у Великій Британії. Так, на відміну від норм у більшості держав, законодавець Британії вважає, що з поміж іншого, її можуть складати в тому числі сайти, інформація, люди та процеси [10]. Приймаючи до уваги зазначену дійсність та враховуючи національні традиції нормотворчості, нами пропонується: сайти, інформацію та процеси, у вітчизняному визначенні сформувати, як „власність та результати діяльності (державних та приватних підприємств, організацій та установ)”.

Враховання складовими національної інфраструктури людей, беззаперечно варто уваги дослідників, однак потребує додаткового вивчення.

В процесі формування визначення інфраструктури держави, нами пропонувалось її наступне розуміння – сукупність взаємопов'язаних між собою органів державного управління, галузей національної економіки, об'єктів, технологій та ресурсів, матеріальних чи нематеріальних, а також природних ресурсів, що забезпечують життєдіяльність суспільства, соціально-економічний розвиток країни та стале функціонування держави. Також до її елементів пропонувалось включити „системи” та „мережі”.

Водночас, недоліками такого визначення є виділення лише галузей національної економіки, що мимоволі викликає питання чому не визначаються окремо економіка держави, підгалузі галузей та їх об'єкти, тощо. Недостатньо вдалими є поєднання у одному визначенні слів держава та країна. Крім того, законодавчо недостатньо врегульовано, що розуміється під словами „системи” та „мережі”, „ресурси”, а практика їх застосування досить широка.

Разом з тим, часткове розуміння поняття „матеріальні ресурси” дає Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2005 № 668 „Про затвердження загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному виробництві” [11]. Згідно її положень – це сировина, будівельні та пально-мастильні матеріали, енергія всіх видів, конструкції, вироби, устаткування.

Згідно позиції більшості науковців, нематеріальні ресурси включають, об'єкти промислової власності – винаходи, промислові зразки, корисні моде-

лі, об'єкти інтелектуальної власності – програмне забезпечення, бази та банки даних, банки та бази знань тощо [12].

Частиною 5 статті 92 Конституції України вживаються словосполучення „системи” з прив'язкою до енергетичної сфери та „природні ресурси”. Статтею 5 Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” визначено право власності на природні ресурси України. Іншою статтею Закону констатовано, що раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України [13].

Таким чином, вважається, що вживання у визначенні національної інфраструктури вищезазначених ресурсів (матеріальних, нематеріальних, природних) сприяло б більш повному розкриттю суті поняття. Однак, слід враховувати і те, що відсутність цих термінів у законодавстві сприятиме розмитості визначення у якому їх застосовуватимуть.

Наступною важливою характеристикою національної інфраструктури є участь її суб'єктів у забезпеченні функціонування певної системи у цілому. У нашому випадку мається на увазі можливість впливати на функціонування держави та суспільства, економіки та забезпечення національної безпеки.

Підсумовуючи зазначене, можна стверджувати, що „національна інфраструктура” – це комплекс пов'язаних між собою державних та приватних підприємств, організацій та установ, а також їх власність та результати діяльності, що забезпечують функціонування держави та суспільства, економіки, промисловості та національну безпеку.

До елементів національної інфраструктури, окрім системи державного управління та галузей економіки (галузей народного господарства), доцільно віднести різного роду об'єкти, матеріальні і нематеріальні ресурси, природні ресурси.

**Висновки.** Аналіз складових національної інфраструктури їх ролі та місця у забезпеченні функціонування держави дозволяє вважати, що національна інфраструктура створює умови існування держави, суспільства та економіки у цілому, впливає на забезпечення національної безпеки.

„Національна інфраструктура” – це взаємопов'язана система державного управління та об'єктів інфраструктури, що забезпечує діяльність у різних сферах функціонування держави та суспільства, економіки та національної безпеки.

Національна інфраструктура є найвищою за рівнем важливості для забезпечення функціонування держави, має розгалужену мережу деревоподібного виду та включає інші інфраструктури.

Класифікацію об'єктів національної інфраструктури доцільно здійснити за структурними рівнями, галузевим розподілом та за сферами забезпечення.

Для кращого розуміння змісту „національної інфраструктури” доцільно визначити поняття „інфраструктура галузі”, „інфраструктури суб'єктів”, „інфраструктури об'єктів” та „об'єкт інфраструктури”.

На наше переконання, національна безпека повинна включати й надійне функціонування національної інфраструктури. Саме тому, доцільно внести відповідні

зміни до чинного законодавства України. Пропонується у статті 1 Закону України „Про основи національної безпеки України”, третю строку другого абзацу (у визначенні терміну „національна безпека”) після слів „сталий розвиток суспільства” доповнити словами „і надійне функціонування національної інфраструктури”.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Єрменчук О. П. Нормативно-правове регулювання діяльності у сфері захисту національної критичної інфраструктури: аналіз та узагальнення нормотворчої практики США. / О. П. Єрменчук // Науковий вісник ДДУВС. – 2017. – № 3. – С. 126-131.
2. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 2. / Під ред. С.В. Мочерного. – К. : Видавничий центр „Академія”, 2000. – 864 с.
3. Народне господарство. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukr.vipreshebnik.ru>.
4. Географія України – Структура народного господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eduknigi.com>.
5. Основи економічних знань. Сутність і структура поняття економіка. [Електронний ресурс]. / Сиротенко А.Й., Чернов Б.О. – 2001 – Режим доступу: <https://www.Library.if.ua>.
6. Загальна характеристика господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.geograf.com.ua>.
7. Заставний Ф.Д. Економічна і соціальна географія України : [підручник] / Ф. Заставний – К., 1999. – 232 с.
8. Господарський кодекс України від 16.01.2003. – №436-IV. ВВР. – 2003. – № 18. – № 19-20. – № 21-22. – ст. 144.
9. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури. / Д. Бірюков [та ін.] ; Нац. інс-т. стратегічних досліджень. Експерти. Офіс зв'язку НАТО в Україні. – Київ, 2015. – 35 с.
10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cpni.gov.uk/critical-national-infrastructure>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2005. – № 668 „Про затвердження загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному виробництві”.
12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pidruchniki.com/13500826/ekonomika/nematerialni\\_resursi\\_aktivni](http://pidruchniki.com/13500826/ekonomika/nematerialni_resursi_aktivni).
13. Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991. – № 1264-XII. ВВР, 1991. – № 41. – ст. 546.

*Надійшла до редакції 07.12.2017*

**Yermenchuk O.P. Components of national infrastructure.** The role and place of the national infrastructure in ensuring the functioning of the state have been analyzed and the author has found out that the national infrastructure creates conditions for the existence of the state, society and the economy as a whole, and influences the maintenance of national security. He has made the classification of objects of the national infrastructure by the structural levels, branch division and security areas, and has given the characteristics of the constituent elements of the national infrastructure. The author's definition of concepts has been offered as follows: "national infrastructure", "infrastructure of branch", "infrastructure of subjects", "infrastructure of objects", "infrastructure object".

National security should include and reliable operation of the national infrastructure. Therefore, it is appropriate to amend the current legislation of Ukraine.

**Keywords:** *national infrastructure, infrastructure, critical infrastructure, industry infrastructure, infrastructure of subjects, infrastructure of objects, infrastructure of infrastructure, protection of critical infrastructure, state security, legislation, definition.*

\* \* \*