

УДК 343.3:355.422.16

Хлонь С.Є., к.і.н.;

Пеньковський В.І., к.військ.н.;

Глушкевич О.Л., к.військ.н., доцент;

Устименко О.В., к.держ.упр.

Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України
імені Івана Черняхівського

Кореляція процесів захисту критичної інфраструктури та підготовки території держави до оборони

Корреляция процессов защиты критической инфраструктуры и подготовке территории государства к обороне

The correlation of the defence processes of critical infrastructure and preparation of the state territory to defensive

Резюме. У статті розглянуто взаємозв'язок процесів підготовки території держави до оборони та захисту критичної інфраструктури. Розглянуто питання щодо віднесення до критичної інфраструктури об'єктів автотранспортної мережі. Обґрунтовано необхідність введення представників РНБО та Збройних Сил України до конкурсної комісії, що розглядає порядок та умови надання державних гарантій при реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку.

Ключові слова: підготовка території держави до оборони, критична інфраструктура, транспортна інфраструктура, дороги, мости, мережа автомобільних доріг.

Резюме. В статье рассмотрена взаимосвязь процессов подготовки территории государства к обороне и защите критической инфраструктуры. Рассмотрен вопрос отнесения к критической инфраструктуре объектов автотранспортной сети. Обоснована необходимость включения представителей РНБО и Вооруженных Сил Украины в конкурсную комиссию, которая рассматривает порядок и условия предоставления государственных гарантий при реализации инвестиционных, инновационных, инфраструктурных и других проектов развития.

Ключевые слова: подготовка территории государства к обороне, критическая инфраструктура, транспортная инфраструктура, дороги, мосты, автодорожная сеть.

Resume. The article examines the relationship processes territory of preparation for defense and protection of critical infrastructure. The question as to the designation of critical infrastructure facilities trucking network. The necessity of the inclusion of representatives of the National Security and Defence Council and the Armed Forces of Ukraine to the tender committee that is considering the procedure and conditions for granting state guarantees for the implementation of investment, innovation, infrastructure and other development projects.

Keywords: preparation of the state territory to defensive, critical infrastructure, transport infrastructure, roads, bridges, road-transport network.

Постановка проблеми. Аналіз воєнно-політичної обстановки, яка складається у регіонах, наближених до кордонів України, свідчить, що зберігається потенційна можливість виникнення або відновлення воєнних конфліктів та втягування у них нашої держави. Питання підготовки території України до оборони є надзвичайно важливим та малодослідженим. Одночасно в нормативно-правових документах

знаходить відображення концепція критичної інфраструктури.

Зважаючи на це, можна стверджувати, що потребує вивчення питання взаємозв'язку процесів захисту критичної інфраструктури та підготовки території країни до оборони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В основному фахівці Збройних Сил України вивчають складові підготовки території

держави до оборони, а саме, управління територіальною обороною [1, 2], проблеми оперативного обладнання території України [3].

Як зазначають військові фахівці, “основним призначенням оперативного обладнання території країни є створення для військ (сил) сприятливих умов для своєчасного і прихованого їх висування, розгортання, маневру, виконання завдань в операціях (бойових діях) і проведення заходів територіальної оборони, підвищення захисту (живучості) військ (сил), озброєння, військової і спеціальної техніки, оборонної інфраструктури, а також завдання втрат угрупованням військ (сил) агресора і ускладнення їхніх дій” [3, с. 31].

Що стосується розвитку мережі транспортних комунікацій в розрізі підготовки території держави до оборони, то окремі теоретичні напрацювання можна знайти в спільній монографії В.Богдановича, М.Єжєєва та І.Свиди “Основи державного управління забезпеченням обороноздатності України: теорія і практика” [4, с.234-237]. Аналіз стану мережі автомобільних доріг та аеродромної мережі, їх здатності забезпечити розгортання складових сектору безпеки та оборони України проведено в роботах О.Устименка [5, 6].

Питання захисту критичної інфраструктури, методології ідентифікації об’єктів критичної інфраструктури присвячено роботи фахівців Національного інституту стратегічних досліджень Д.С.Бірюкова та С.І.Кондратова [7, 8].

Метою статті є дослідження взаємозв’язку між процесами захисту критичної інфраструктури та підготовкою території країни до оборони.

Виклад основного матеріалу.

Під критичною інфраструктурою ми будемо розуміти об’єкти інфраструктури держави, вихід з ладу яких, або їх знищення, може призвести до катастрофічних наслідків в галузі безпеки і оборони, економіки, охорони здоров’я тощо.

Як зазначається в новій редакції Стратегії національної безпеки України: “На тлі посилення загроз і зростання нестабільності у світі постають нові виклики міжнародній безпеці у сировинній, енергетичній, фінансовій, інформаційній, екологічній, продовольчій сферах. Спостерігається небезпечна тенденція перегляду національних кордонів поза нормами міжнародного права. Застосування сили і погрози силою повернулися до практики міжнародних відносин, у тому числі в Європі” [9].

Враховуючи напругу в міжнародних відносинах, розвиток воєнного мистецтва та засобів збройної боротьби, обумовлений як зростанням можливостей озброєння і військової техніки, так і використанням методів терористичної боротьби, дедалі складніше стає передбачити характер можливого воєнного конфлікту, адже удари можуть бути завдані на усю глибину території держави. На протязі останніх десятиріч ми бачимо приклади війни без правил, коли першочерговими об’єктами нападу стають не збройні сили, їх особовий склад, техніка та озброєння, а інфраструктура держави.

Цілями, як правило, обирають важливі для забезпечення обороноздатності держави об’єкти: політичне та воєнно-політичне керівництво, захищені міські та позаміські пункти управління органів державної влади, збройних сил, інших військових формувань та правоохоронних органів, складових сектору безпеки та оборони, об’єкти інформаційної інфраструктури; об’єкти системи життєзабезпечення – електростанції, бази зберігання пально-мастильних матеріалів, системи водо- та тепlopостачання, бази та склади продовольства; об’єкти інфраструктури – шляхи сполучень, аеродроми, мости, порти тощо.

Відповідно до Закону “Про оборону України” однією зі складових підготовки держави до оборони є підготовка її території [9].

Історичний досвід свідчить, що підготовка території держави до оборони повинна проводитися зважаючи на нові загрози, враховуючи характер сучасних воєнних конфліктів. Зважаючи на зазначене, процес підготовки території держави до оборони, на думку фахівців, повинен відповідати вимогам:

пріоритет завчасної підготовки території держави до оборони над безпосередньою;

створення органу управління, що координує проведення заходів підготовки території держави до оборони в мирний час та в умовах воєнного або надзвичайного стану;

коректний і точний розподіл завдань, повноважень і відповідальності суб’єктів підготовки території держави до оборони;

формування узгоджених та скоординованих програм дій між усіма суб’єктами підготовки території держави до оборони;

високий рівень підготовленості керівного складу з питань підготовки території України до оборони;

будівництво та реконструкція стаціонарних об'єктів інфраструктури з урахуванням потреб оборони;

наявність в органах державного та військового управління рухомих пунктів управління, що спроможні забезпечити стійкість управління, необхідну кількість каналів зв'язку, захищених локальних обчислювальних мереж, засобів створення, збору, передачі (поширення), прийому, зберігання, пошуку, автоматизованої обробки і захисту інформації;

завчасна підготовка транспортної мережі для забезпечення розгортання військ, бойових дій, забезпечення військ матеріально технічними засобами та проведення евакуаційних заходів із районів ведення бойових дій;

розосередження аеродромів, баз, складів; достатній рівень захищеності об'єктів критичної інфраструктури;

накопичення засобів та сил, що забезпечують технічне прикриття об'єктів критичної інфраструктури;

урахування застосування сучасних високоточних засобів вогневого ураження тощо.

На жаль, сучасний стан готовності території України до оборони не відповідає характеру можливих воєнних конфліктів за багатьма показниками. Міністерство оборони України не має сучасних захищених пунктів управління. Позаміські захищені пункти управління органів державної влади, захищені пункти управління ЗС України, інших складових сектора безпеки та оборони були побудовані ще за часів Радянського Союзу. На сьогодні вони морально і фізично застаріли, не обладнані сучасними засобами зв'язку. Недостатня кількість каналів зв'язку, відсутність захищених локальних обчислювальних мереж для обробки інформації з обмеженим доступом на центрах (пунктах) управління Генерального штабу ЗС України та Міністерства оборони України не дає змоги забезпечити достатню оперативність їх роботи. Інформаційна інфраструктура держави не відповідає сучасним вимогам і не здатна в необхідному обсязі протистояти деструктивному інформаційно-психологічному впливу.

Що стосується розосередження аеродромів, баз, складів. На сьогодні процес іде в діаметрально протилежному напрямку. За останні 20 років в 6 разів, із 119 до 20, скоротилася мережа аеродромів ПС ЗС України

[6]. Іде процес укрупнення баз і складів. Створюються об'єднані логістичні центри техніки, озброєння та пально-мастильних матеріалів. Всі ці заходи мають єдину мету – зменшити витрати на утримання ЗС України.

Що стосується органу, який координує проведення заходів підготовки території держави до оборони в мирний час та в умовах воєнного або надзвичайного стану. На нашу думку, таким органом повинна бути визначена Рада національної безпеки і оборони України (далі РНБО), оскільки саме до її функцій, згідно чинного законодавства, належить: “координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки у мирний час; координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України” [9, ст. 108].

Втім необхідно констатувати, що нині РНБО не в змозі ані координувати, ані здійснювати контроль проведення заходів підготовки території держави до оборони у зв'язку з тим, що не визначені завдання центральним органам виконавчої влади щодо підготовки території держави до оборони. В жодному нормативному документі не визначено завдання, повноваження та відповідальність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за підготовку території держави до оборони, в бюджетних програмах не передбачено на це кошти.

Так у 2012 році, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України, затверджувалися порядок та умови надання державних гарантій для забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями суб'єктів господарювання, залученими для реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення [10]. Серед критеріїв, з урахуванням яких конкурсна комісія на своєму засіданні здійснювала розгляд інвестиційних проектів, критерій важливості проекту для національної безпеки, підготовки території держави до оборони не розглядався. Як зазначено в Постанові Кабінету Міністрів України “До складу конкурсної комісії включаються представники Мінкоінвесту, Мінфіну, МОНмолодьспорту, Держінформнауки, а також можуть залучатися представники інших органів

виконавчої влади за їх згодою” [10]. Тобто не передбачено обов’язкову участь представників РНБО України, Збройних Сил України, інших складових сектора безпеки та оборони України.

Що стосується питання захисту об’єктів критичної інфраструктури.

Цілісна система захисту об’єктів критичної інфраструктури в Україні відсутня, втім як і нормативне визначення терміну “критична інфраструктура”.

В цілому концепція критичної інфраструктури була сформована та розроблена у США. Терористичні акти 11 вересня 2001 року спонукали американців кардинальним чином переглянути не тільки свої уявлення про систему безпеки держави і суспільства в нових геополітичних умовах, але й внести зміни в законодавство, структуру уряду, державний бюджет, пріоритети основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики.

В США критична інфраструктура визначається як “сукупність фізичних або віртуальних систем і засобів, важливих для США такою мірою, що їх вихід з ладу або знищення можуть призвести до згубних наслідків в області оборони, економіки, охорони здоров’я та безпеки нації” [11]. Подібна дефініція міститься і в Директиві Європейської Комісії № 786 2006 року, згідно з якою до загальноєвропейської критичної інфраструктури відносять ті об’єкти національної критичної інфраструктури країн-членів ЄС, вплив яких, у разі відмови, інциденту або зловмисного втручання буде поширюватися як на країну, де такий об’єкт розташований, так і на хоча б одну іншу країну – член ЄС [12].

Втім було б неправильно стверджувати, що в Україні не приділяється увага захисту важливих об’єктів, систем і ресурсів, які зазвичай належать до критичної інфраструктури. В Україні діє низка законодавчих актів, що визначають особливості забезпечення захисту вказаної інфраструктури. Втім за результатами досліджень фахівців Національного інституту стратегічних досліджень можна прийти до висновку, що загрози таким об’єктам розглядаються у суто відомчому розрізі. Відсутній загальний механізм управління захистом і безпекою об’єктів критичної інфраструктури, спостерігаються непоодинокі випадки дублювання функцій [7]. Відсутність же спільних підходів та узгодженості дій стосовно проблем захисту об’єктів критичної інфраструктури веде до розпорошення коштів та сил.

Така ситуація склалася природним чином – кожне відомство бачило певний спектр загроз для підпорядкованих об’єктів і володіло певним набором інструментів та ресурсів для забезпечення безпеки даних об’єктів. В Україні захист об’єктів, які згідно зі світовою практикою належать до категорії “критична інфраструктура”, регламентується численними нормативно-правовими актами, що носять переважно внутрішньовідомчий характер.

Проте, по призначну кількість нормативно визначених категорій життєво важливих об’єктів і, відповідно, їх переліків, в Україні не здійснено комплексної оцінки ризиків знищення (ушкодження) таких об’єктів. В чинному законодавстві досі не визначено термін “критична інфраструктура”, хоча в новій редакції Стратегії національної безпеки серед шляхів зміцнення енергетичної безпеки названий: “дієвий захист критичної інфраструктури паливно-енергетичного комплексу від еколого-техногенних впливів та зловмисних дій”, а одним із шляхів забезпечення інформаційної безпеки визначається: “забезпечення безпеки інформаційно-телекомунікаційних систем, що функціонують в інтересах управління державою, забезпечують потреби оборони та безпеки держави, кредитно-банківської та інших сфер економіки, систем управління об’єктами критичної інфраструктури”.

В той же час необхідно розуміти, що підготовка території держави до оборони категорія набагато ширша, ніж захист критичної інфраструктури.

Як приклад розглянемо складову інфраструктури держави – транспорт. На території України є досить розвинена мережа шляхів сполучення, яка здатна забезпечувати оперативне перевезення військ (сил) та матеріально-технічних засобів в інтересах як Збройних Сил України, так і інших складових сектора безпеки і оборони. Основними видами транспорту є трубопровідний, автомобільний, залізничний, морський, річковий та повітряний.

Розглянемо автомобільний транспорт та автошляхову мережу. Навіть зважаючи на низьку якість дорожнього покриття, дороги України, в основному, не являються об’єктами критичної інфраструктури. Виключення – дороги по тілу дамб водосховищ, через греблі, мости та шляхопроводи. В цілому в Україні на 170 тис. км. доріг загального користування

експлуатуються більше 16 тис. мостів і шляхопроводів.

Актуальною проблемою для автотранспортної мережі є об'їзди великих міст та мости через великі річки. Навіть за нинішніх умов сталого функціонування існують проблеми для водіїв переїхати з одного берега Дніпра на інший в Києві, Дніпропетровську, Запоріжжі, інших містах. Однією з найгостріших проблем для великих міст є відсутність об'їзних доріг для транзитного транспорту, внаслідок чого інтенсивний автомобільний рух проходить вулицями міста, що призводить до заторів під час руху.

Знищення елементів транспортної інфраструктури, а саме мостів через річки або блокування шляхопроводів та транспортних розв'язок у разі аварій, диверсії або терористичних актів може призвести до блокування руху на окремих ділянках та напрямках.

До критичної інфраструктури необхідно віднести мости через ріки. Навіть невеликі річки з багистими берегами, за відсутності мостів, неподоланна перешкода для автотранспорту. Як приклад – річка Здвиж, що перетинає трасу Київ – Житомир. У 1980 році цю трасу було реконструйовано, побудовано новий міст. Старий міст з того часу, а це понад 30 років, капітально не ремонтувався. Оновлювалося лише асфальтове покриття, опори мосту, несучі конструкції частково зруйновані, бетон кришиться, арматура оголена, піддається атмосферним впливам.

Легкові автомобілі, та навіть вантажні поодиночки можуть рухатися по мосту, але у випадку значного збільшення машинопотоку по цьому, резервному мосту, несучі конструкції з великою долею ймовірності не витримують, це вже не кажучи про важку техніку Збройних Сил України. Отже у випадку неможливості руху по основному, капітальному мосту, зважаючи на багисті береги річки, виникнуть проблеми [5].

Висновок. На нашу думку, за нинішніх умов бюджетних обмежень щодо фінансування ЗС України, концепція критичної інфраструктури має стати підґрунтям дієвого механізму координації зусиль органів влади, спрямованих на недопущення втрати чи завдання не виправної шкоди найважливішим для життєдіяльності держави об'єктам, з урахуванням дії негативних факторів будь-якого походження: техногенного, природного, соціально-політичного або будь-якої комбінації з їх числа.

Захист критичної інфраструктури доцільно вважати однією із складових підготовки території держави до оборони.

При підготовці Постанови Кабінету Міністрів України щодо затвердження порядку та умов надання у 2014 році державних гарантій при реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, передбачити участь представників РНБО України та Збройних Сил України в роботі конкурсної комісії, що розглядає зазначені проекти.

При наданні державних гарантій по інвестиційним, інноваційним, інфраструктурним та іншим проектам, необхідно розглядати їх з урахуванням критерію важливості проекту для національної безпеки, підготовки території держави до оборони [13].

Подальші дослідження слід присвятити розробці методології ідентифікації об'єктів критичної інфраструктури, удосконаленню механізмів координації зусиль міністерств і відомств щодо їх захисту та забезпечення консолідації зусиль і ресурсів на найважливіших інфраструктурних проектах, що забезпечать зростання рівня національної безпеки.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Романченко І. С. Шляхи підвищення ефективності системи управління територіальною обороною України / І.С.Романченко, В.С.Фролов, В.В.Палій // Наука і оборона. – 2009. – № 4. – С. 6–11.
2. Крижний А. В. Еволюція поглядів та особливості інженерного забезпечення підготовки і ведення територіальної оборони України / А. В. Крижний, О. О. Бондаренко, В. М. Філь, Т.П.Пашенко // Труды університету. Зб. наук. праць. – К. : НУОУ, 2011. – № 6(105). – С. 198–203.
3. Случайний М. Ю. Оперативне обладнання території України – проблема держави та її Збройних Сил / М.Ю.Случайний, І.Ф.Лосев, Ю.Ф.Косяк // Наука і оборона. – 2011. – № 2. – С. 31–35.
4. Богданович В. Ю. Основи державного управління забезпеченням обороноздатності України: теорія і практика / В.Ю.Богданович, М.Ф.Єжеев, І.Ю.Свида – Львів : ЛІСВ, 2008. – 300с.
5. Устименко О. В. Підготовка території країни до оборони (автомобільні дороги та мости) / О. В. Устименко // Зб. наук. пр. Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного

- університету оборони України. – 2013. – № 2 (48). – С. 26–32.
6. Устименко О. В. Ретроспективний аналіз стану аеродромної мережі Повітряних Сил Збройних Сил України / О. В. Устименко // “Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України”. науково-техн. журн. – Х.: ХУПС. – 2013. – Вип. №3(12). – С. 32–34.
 7. Бірюков Д.С. Захист критичної інфраструктури: проблеми та перспективи впровадження в Україні / Д.С.Бірюков С.І.Кондратов. – К. НІСД, 2012.– 96 с.
 8. Бірюков Д.С. Актуальні питання захисту критично важливої для життєдіяльності держави інфраструктури / Д.С.Бірюков С.І.Кондратов // “Стратегічні пріоритети”. – К.: НІСД. – 2012. – Вип. №3(24). – С. 107–113.
 9. Нормативно-правова база у галузі безпеки і оборони України. Видання друге, доповнене – Центр дослідження армії, конверсії та роззброєння, Київ, 2012. – 820 с.
 10. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 р. №782 «Про затвердження Порядку та умов надання у 2012 році державних гарантій для забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями суб'єктів господарювання, залученими для реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку національної економіки» [Електронний ресурс]. – Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua /laws/show/782-2012-%D0%BF>
 11. Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (USA PATRIOT ACT) ACT OF 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/html/PLAW-107publ56.htm>
 12. European Programme for Critical Infrastructure Protection – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism /133260_en.htm
 13. Устименко О. В. Захист критичної інфраструктури держави як складова підготовки території країни до оборони / О. В. Устименко // Національні інтереси України: ступінь реалізації та загрози : матеріали круглого столу (Київ, 27 листопада 2013 р.)