

**Єсімов С. С.**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права,  
Національний університет «Львівська політехніка»  
<https://orcid.org/0000-0002-9327-0071>*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОБ'ЄКТІВ ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ**

**JEL Classification: K 14  
SECTION "LAW": Право**

**Анотація.** У статті розглянуті питання адміністративно-правового регулювання забезпечення безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу через призму організаційно-правових заходів у межах державно-управлінської діяльності. Застосування системного методу дослідження правових явищ дозволило розглянути застосування адміністративного-правового регулювання у галузі забезпечення безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу. Аналіз ситуацію, що склалася у сфері безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу, у тому числі на ринку послуг охорони, визначає вимоги до суб'єктів господарювання щодо застосування заходів фізичної охорони та інженерно-технічних засобів забезпечення безпеки. У зазначеній сфері сформована нормативно-правова база, що служить основою для прийняття рішень щодо забезпечення безпеки та антитерористичної захищеності об'єктів паливно-енергетичного комплексу від загроз природного, техногенного характеру та терористичних актів, вдосконалення якої є актуальним питанням для забезпечення сталого розвитку паливно-енергетичного комплексу. Адміністративно-правові засоби забезпечення безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу складають важливу частину державної політики у цій галузі відносин, проте є недоліки нормативно-правового регулювання, що призводить до зниження рівня безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу, які необхідно оперативно вирішувати, а недоліки – усувати. Зазначено, що важливе місце у забезпеченні безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу належить суб'єктам охорони, які здійснюють фізичний захист об'єктів і застосовування інженерно-технічних засобів. Від того, які сили та засоби і як вони застосовуються, багато у чому залежить рівень захисту об'єктів паливно-енергетичного комплексу від актів незаконного втручання.

**Ключові слова:** паливно-енергетичний комплекс, безпека, організаційно-правові заходи, державно-управлінська діяльність, фізична охорона.

**Annotation.** Considering the issue of national security, it should be noted that one of the important tasks for Ukraine at the present stage is to ensure energy security. In turn, the energy security problem is not solved without ensuring the security of the fuel and energy complex, which are a kind of units that form the fuel and energy complex. The article considers the issues of administrative and legal regulation of safety of fuel and energy complex through the prism of organizational and legal measures within the framework of public administration. The author applied a systematic method of studying legal phenomena that allows considering the application of administrative and legal regulation in the field of safety of fuel and energy complex. The analysis of the current security situation in fuel and energy

**facilities, including the market of security services, determines the requirements for business entities to apply physical protection measures and engineering and technical means of security. The regulatory framework has been formed in this area, which serves as a basis for decision-making to ensure the security and anti-terrorist protection of fuel and energy complex from threats of natural, manufactured nature and terrorist acts, the improvement of which is an urgent issue for sustainable development of fuel and energy complex. Administrative and legal means to ensure the safety of fuel and energy complex are an important part of state policy in this area of relations, but there are shortcomings in the legal regulation, which leads to a decrease in the level of safety of fuel and energy complex, which must be promptly addressed, and shortcomings - to eliminate. It is noted that an important place in ensuring the safety of fuel and energy complex belongs to the subjects of protection, which carry out physical protection of facilities and the use of engineering and technical means. The level of protection of fuel and energy facilities from acts of illegal interference largely depends on what forces, means are used and how they are used.**

**Keywords: fuel and energy complex, security, organizational and legal measures, state and administrative activity, physical protection.**

### **Вступ**

Розглядаючи питання національної безпеки варто зазначити, що для України на сучасному етапі одним з важливих завдань є забезпечення енергетичної безпеки. У свою чергу проблема забезпечення енергетичної безпеки не вирішується без забезпечення безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу, які є свого роду одиницями, що утворюють паливно-енергетичний комплекс. Без них неможливо забезпечити нормальну життєдіяльність людини, населеного пункту та держави. Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури передбачає напрями врегулювання суспільних відносин у сфері забезпечення безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу. Водночас адміністративно-правового регулювання у даній сфері безпеки, у зв'язку з розвитком технологій захисту, вимагає проведення теоретико-правових досліджень.

Питанню адміністративно-правового регулювання забезпечення безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу приділяли увагу вчені: В. Білоус, І. Білько, Н. Вавдіюк, В. Геєць, З. Герасимчук, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, О. Кузьмін, А. Кірієнко, Т. Ковальчук, Б. Кравченко, М. Лесечко, Л. Мельник, І. Михасюк, Н. Нижник, С. Покропивний, Г. Ситник, А. Ревенко, О. Терещенко, С. Шкарлет, В. Ярочкін та ін. Існуюче наукове знання щодо забезпечення безпеки господарюючих суб'єктів паливно-енергетичного комплексу є фрагментарним і в умовах існуючих загроз потребує оновлення.

*Метою статті* є дослідження адміністративно-правового регулювання забезпечення безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу.

### **Результати**

Одним з центральних принципів забезпечення енергетичної безпеки України вважається надійність функціонування об'єктів паливно-енергетичного комплексу та забезпечення їх безпеки. У цих інтересах сформована нормативно-правова база, що служить основою для прийняття рішень щодо забезпечення безпеки та антитерористичної захищеності об'єктів паливно-енергетичного комплексу від загроз природного, техногенного характеру та терористичних актів, вдосконалення якої є актуальним питанням для забезпечення сталого розвитку паливно-енергетичного комплексу.

Так, К. В. Жуйкова, Г. М. Гулак Г.М зазначають, що сферами забезпечення безпеки на об'єктах паливно-енергетичного комплексу є: фізичний захист, антитерористична захищеність, кадрова безпека, інформаційна безпека, економічна безпека, правова безпека, екологічна безпека, промислова безпека, охоронна діяльність, пожежна безпека тощо. Терористична небезпека в сучасних умовах України характеризується масштабністю та розвинутою організаційною

структурою. На відміну від терористичних загроз, з якими світ стикався раніше, в Україні основна небезпека тероризму походить не від окремих терористичних угруповань, а від держави-агресора [1, с. 112].

У зв'язку з цим важливу роль в забезпеченні безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу грає організаційно-управлінська діяльність держави, як органу виконавчої влади. Це виражається через реалізацію різних нормативно-правових актів, обов'язковість виконання вимог яких, гарантує недопущення актів незаконного втручання.

Якщо виходити зі змісту законодавства про забезпечення безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу, можна виявити ряд адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки в даному напрямі, до числа яких доцільно віднести здійснення організаційно-правових заходів щодо визначення категорій цивільного захисту об'єктів паливно-енергетичного комплексу, передбаченої ст. 54 «Віднесення міст та суб'єктів господарювання до відповідних груп і категорій цивільного захисту» Кодексу цивільного захисту України [2].

Необхідність реалізації пов'язана з тим, що різні об'єкти паливно-енергетичного комплексу вимагають застосування різних заходів, спрямованих на забезпечення фізичного захисту.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює діяльність у даній сфері, є закон «Про національну безпеку України» і Кодекс цивільного захисту України [3]. Кодексом цивільного захисту України визначено три категорії таких об'єктів: особливої важливості, першої чи другої категорій цивільного захисту (небезпеки).

У роботу по встановленню переліку об'єктів паливно-енергетичного комплексу, які підлягають визначенню категорії, залучено певну кількість органів і суб'єктів державного управління. Для проведення визначення категорії об'єкта паливно-енергетичного комплексу за рішенням його суб'єкта створюється комісія з визначення категорії даного об'єкта, до складу якої підлягають включенню: представники МВС України, Національної поліції, Національної гвардії України, Міністерства енергетики України, інших зацікавлених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (за згодою); керівник суб'єкта паливно-енергетичного комплексу; працівники об'єкта, що володіють спеціальними знаннями у галузі пожежної та промислової (технологічної) безпеки, технологічного обладнання, обліку небезпечних матеріалів і речовин, контролю за небезпечними матеріалами та речовинами, а також у галузі інженерно-технічних засобів захисту і охорони інформації; працівники структурного підрозділу, що забезпечує оборону об'єкта; працівники підрозділу спеціалізованої служби цивільного захисту та режимно-секретного відділу при їх наявності.

Підсумком встановлення категорії є внесення об'єктів до реєстру об'єктів паливно-енергетичного комплексу, за ведення якого відповідає Міністерство енергетики України, як орган виконавчої влади, який реалізує функції з вироблення та здійснення державної політики та нормативно-правового регулювання у паливно-енергетичному комплексі [4].

Відповідно до Кодексу цивільного захисту в Україні в період з 2012 по 2020 роки проведено визначення категорії та паспортизація наявних та новозбудованих об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що становлять небезпеку для населення, навколишнього природного середовища, а також виведення з ладу яких веде до серйозних соціально-економічних наслідків. Аналіз стану справ у галузі забезпечення безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу, правозастосовної практики виконання суб'єктами паливно-енергетичного комплексу вимог Кодексу цивільного захисту України свідчить про недоліки у зазначеній сфері.

Цьому сприяють недосконалість законодавчої нормативно-правової бази; недостатній рівень фінансування заходів забезпечення безпеки та антитерористичної захищеності об'єктів паливно-енергетичного комплексу; слабка підготовка фахівців, які проводять аналіз уразливості об'єктів паливно-енергетичного комплексу від актів незаконного втручання, включаючи терористичні дії, в ході визначення категорії та паспортизації об'єктів паливно-енергетичного комплексу; а також поява нових загроз безпеці об'єктів паливно-енергетичного комплексу.

Слід зазначити слабку активність суб'єктів господарювання у сфері паливно-енергетичного комплексу у вирішенні питань забезпечення безпеки, оскільки часто вони не зацікавлені у проведенні відповідних заходів у зв'язку з тим, що це означає додаткову організаційне та фінансове навантаження. У зв'язку з цим існуючі правові норми прийняті органами виконавчої влади, в основному носять рекомендаційний характер, не завжди ефективні.

Формування переліку об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що підлягають визначенню категорії рекомендовано здійснювати на основі пропозицій суб'єктів господарювання. Однак у реальності самі ці суб'єкти часто не виконують зазначену рекомендацію, а зобов'язати їх визначити категорію, включаючи внесення відповідної пропозиції, як показує судова практика, не представляється можливим.

Однією з основних проблем державно-управлінської діяльності у галузі забезпечення безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу є необхідність розмежування повноважень різних органів виконавчої влади, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у даній сфері.

Здійснення такої діяльності відноситься до адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу. Справа у тому, що існують об'єкти, вимоги до безпеки, яких одночасно містяться у різних нормативно-правових актах. З цим пов'язані існування різних критеріїв визначення категорії, проведення обстежень, які дублюють одне одного, і підготовка співпадаючих за багатьма показниками паспортів безпеки.

Окремі об'єкти паливно-енергетичного комплексу підпадають під вимоги таких нормативно-правових актів, як Повітряний кодекс України, Міжнародний кодекс з охорони суден і портових засобів від 12 грудня 2002 року [5; 6].

Йдеться про нафтобази та заводи, на території яких розташована частина транспортної інфраструктури, яка забезпечує функціонування, паливо заправні комплекси авіатранспортної інфраструктури, морські термінали.

Зазначені об'єкти піддаються контрольно-наглядовим заходам з боку не тільки Національної гвардії, але й Державної служби України з безпеки на транспорті, а предмет перевірки частково збігається. Контрольно-наглядову діяльність здійснюють не лише орган, що забезпечує транспортну безпеку, але й орган, що виконує функції з контролю та нагляду у галузі забезпечення безпеки паливно-енергетичного комплексу.

Однак це означає дублювання повноважень, виконання перевірочних заходів забезпечення безпеки одних і тих же об'єктів різними органами, пред'явлення вимог, що суперечать, відповідно, порушення прав і законних інтересів юридичних осіб, що вимагає коригування законодавства у даній сфері.

Важливе місце у забезпеченні безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу належить суб'єктам охорони, які здійснюють фізичний захист об'єктів і застосовування інженерно-технічних засобів. Від того, які сили та засоби і як вони застосовуються, багато у чому залежить рівень захисту об'єктів паливно-енергетичного комплексу від актів незаконного втручання.

Тому вивчення досвіду компаній та підприємств паливно-енергетичного комплексу, інноваційних рішень і розробок у сфері безпеки і антитерористичної захищеності об'єктів паливно-енергетичного комплексу з метою підготовки структурованої інформації з цього питання, а також загальних рекомендацій щодо застосування інженерно-технічних засобів захисту представляє великий інтерес для енергетичної галузі.

Відповідно до проект Закону «Про Статут з охорони Національною гвардією України ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів» на даний орган вищої виконавчої влади покладено виконання наступних завдань: державний контроль за забезпеченням безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу, за діяльністю підрозділів охорони юридичних осіб з особливими статутними завданнями і підрозділів відомчої охорони [7].

Охорона особливо важливих і режимних об'єктів, об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні відповідно до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України здійснюється органами поліції охорони на договірних засадах [8].

Окрім підрозділів МВС України фізичну охорону об'єктів паливно-енергетичного комплексу здійснює відомча воєнізована охорона відповідно до Положення про відомчу воєнізовану охорону Міністерства енергетики та вугільної промисловості України [9].

У даний час ведеться розробка проектів законів та поправок до чинних нормативно-правових актів в інтересах коригування системи охорони паливно-енергетичного комплексу в частині уточнення порядку охорони приватними охоронними організаціями об'єктів паливно-енергетичного комплексу першої та другої категорії небезпеки та встановлення додаткових заходів захисту (введення захисних зон) навколо об'єктів паливно-енергетичного комплексу від незаконного втручання.

Зокрема, запропоновано наділити Кабінет Міністрів України повноваженнями (на підставі подання Міністерства енергетики України, узгодженого з Службою безпеки України та МВС України) визначати об'єкти паливно-енергетичного комплексу, навколо яких встановлюються зони безпеки, з описом місця розташування кордонів таких зон.

Передбачається, що Кабінет Міністрів України буде визначати особливості забезпечення безпеки і антитерористичної захищеності об'єкта паливно-енергетичного комплексу у зоні безпеки, включаючи пов'язані з такими особливостями заходи щодо забезпечення особливого режиму захисту від актів незаконного втручання.

У 2021 році запропоновано підтриманий Міністерством енергетики України законопроект «Про критичну інфраструктуру» який передбачає загальні засади охорони об'єктів, віднесених до критичної інфраструктури, у тому числі об'єкти паливно-енергетичного комплексу [10]. Доцільно у законопроект внести доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення, спрямовані на диференціацію адміністративної відповідальності за порушення вимог безпеки в залежності від присвоєної категорії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, та на встановлення відповідальності юридичних осіб.

Зокрема, планується передбачити нову статтю Кодексу України про адміністративні правопорушення про порушення вимог забезпечення безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу, віднесених до об'єктів першої та другої категорії небезпеки, а також не дотримання зазначених вимог посадовими особами, у тому числі керівниками об'єктів паливно-енергетичного комплексу, громадянами, якщо ці дії не містять кримінально караного діяння, визначити покарання для юридичних осіб, при цьому відповідальність фізичних осіб і посадових осіб пропонується пом'якшити.

## **Висновки**

Приведення фізичної охорони й інженерно-технічних засобів у відповідність до вимог законодавства з безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу йде повільними темпами. Диференціація відповідальності за категоріями об'єктів паливно-енергетичного комплексу та застосування суттєвих фінансових санкцій щодо юридичних осіб дозволить усунути наявні недоліки. Світові досвід і практика розвитку паливно-енергетичних комплексів наочно свідчать про появу нових загроз безпеці об'єктів, наприклад, від застосування безпілотних авіаційних технологій.

З урахуванням викладеного слід зазначити, що адміністративно-правові засоби забезпечення безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу складають важливу частину державної політики у цій галузі відносин, проте є недоліки нормативно-правового регулювання, а також у забезпеченні безпеки об'єктів паливно-енергетичного комплексу, які необхідно оперативно вирішувати і усувати.

**Список використаних джерел**

1. Жуйкова К. В., Гулак Г. М. Формалізація моделі загроз енергетичної безпеки. *Молодий вчений*. 2016. № 11 (38). С. 111–115.
2. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5403-17>
3. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2469-19>
4. Про затвердження Положення про Міністерство енергетики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 р. № 507. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2020-p?find>
5. Повітряний кодекс України: Закон України від 19.05.2011 р. № 3393-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3393-17>
6. Міжнародний кодекс з охорони суден та портових засобів ( Кодекс ОСПЗ ) (ISPS). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896\\_035#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896_035#Text)
7. Проект Закону «Про Статут з охорони Національною гвардією України ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69624](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69624)
8. Про затвердження категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 р. № 507. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-2018-%D0%BF#Text>
9. Про організацію діяльності відомчої воєнізованої охорони Міністерства палива та енергетики України: Наказ Міністерства палива та енергетики України від 08.10.2007 № 480. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1262-07#Text>
10. Проект закону України від 04/03 2021 № 5219. «Про критичну інфраструктуру». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71355)