

Любомир МАНДРИКА,

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри права Національного аерокосмічного університету  
«Харківський авіаційний інститут», Харків, Україна  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6174-8724>  
e-mail: l.mandryka@khai.edu

Ольга ДАНИЛЕНКО,

кандидат юридичних наук,  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4389-406X>  
e-mail: dov1905@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.32620/pls.2025.8.59>

## ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВІ ВИМІРИ ФУНКЦІОНУВАННЯ, ЗАХИСТУ ТА СТІЙКОСТІ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ

**Анотація.** Збройна агресія РФ надала екзистенційного значення проблемі стійкості об'єктів критичної інфраструктури (ОКІ), спричинивши масовані руйнування у життєво важливих секторах. Дослідження зосереджується на цивільно-правових аспектах функціонування та відновлення ОКІ, оскільки чинне регулювання переважно сфокусоване на безпекових та публічно-правових питаннях. Аналізуються категорії резильєнтності (стійкості), яка впливає на правовий режим ОКІ, перетворюючи їх на обмежено оборотоздатне майно. Визначено необхідність державних гарантій для приватного капіталу, включно з повним відшкодуванням збитків у разі реквізиції, а також необхідність впровадження спеціальних «воєнних застережень» у договори ППП для забезпечення швидкого відновлення.

**Ключові слова:** Критична інфраструктура, цивільно-правове регулювання, стійкість, резильєнтність, воєнні ризики, інвестиційні гарантії, ППП.

Проблема забезпечення функціонування, інфраструктури (КІ) в Україні базується на захисту та стійкості (резильєнтності) об'єктів критичної інфраструктури (ОКІ) набула екзистенційного значення для України. Збройна агресія Російської Федерації призвела до масованих руйнувань у життєво важливих секторах економіки та соціальної сфери, що вимагає негайного переосмислення як публічно-правових, так і цивільно-правових засад функціонування та відновлення ОКІ [1, 61; 2, 58]. За офіційними даними з відкритих джерел, пошкоджено тисячі кілометрів доріг і залізничних колій, сотні медичних та освітніх закладів, а також об'єкти енергетики, що підкреслює пріоритетність політики підвищення стійкості ОКІ. Окремо відзначається, що у короткостроковій перспективі одним із ключових завдань для держави є забезпечення розвитку публічно-приватного партнерства (ППП) у найважливіших сферах суспільної життєдіяльності з метою унеможливлення виявів соціального невдоволення та заощадження дефіцитних бюджетних коштів [1, 62]. Наведений приклад, наводить на висновок, що приватний капітал та цивілістичні механізми стають критично важливими для національної безпеки. Правове регулювання критичної інфраструктури (КІ) в Україні базується на Конституції України, профільному Законі України «Про критичну інфраструктуру» та численних секторальних актах. Однак це регулювання має суттєвий фокус насамперед на публічно-правовому та безпековому аспектах, залишаючи багато цивільно-правових питань невирешеними, що і визначає актуальність обраної тематики.

Термін «стійкість критичної інфраструктури» (резильєнтність) є центральною категорією. Згідно з Законом «Про критичну інфраструктуру», стійкість визначається як спроможність функціонувати, адаптуватися та швидко відновлюватися після впливу загроз будь-якого виду [3]. Це визначення, хоч і має публічно-правове походження, набуває глибокого цивілістичного змісту. Для цивільного права резильєнтність — це не просто технічна характеристика, а правова категорія, наявність якої обумовлює специфічну диференціацію правового режиму ОКІ порівняно зі звичайними об'єктами майнового обігу. Стан резильєнтності впливає на встановлення особливих правил права власності, договірних умов (наприклад, включення спеціальних застережень про форс-мажор та зміну обставин), а також диференційованих механізмів

відповідальності та компенсації. Вимога швидкого відновлення ОКІ після інциденту означає необхідність запровадження спеціальних правових гарантій для операторів та інвесторів, що є відступом від загальних принципів цивільного права, які ґрунтуються на автономії волі та рівності сторін.

Цивільно-правовий режим ОКІ. Об'єкти критичної інфраструктури, незалежно від форми власності, мають унікальний статус, оскільки їхнє порушення функціонування призводить до значної шкоди життєдіяльності населення та національній безпеці [1, 64]. Це виняткове визнання життєво важливої функції об'єктивно вимагає встановлення спеціального правового режиму, що обмежує їхній цивільний обіг. Обмежено оборотоздатні об'єкти — це ті, що можуть належати лише певним суб'єктам або перебувають у цивільному обігу за спеціальним дозволом [4, 45]. Потреба у такому спеціальному режимі для ОКІ очевидна, оскільки їхня функція перевищує суто приватний інтерес власника. Крім того, правовий режим ОКІ є класичним прикладом інтеграції публічного та приватного права. Публічне право, задля забезпечення національної безпеки, може обмежувати правомочності власника ОКІ. Наприклад, обмежується право власника щодо розпорядження об'єктом, а в умовах воєнного стану відбувається явне зміщення балансу на користь публічного інтересу.

Для збереження інвестиційної привабливості та забезпечення того, щоб приватний сектор продовжував інвестувати у відновлення ОКІ, цивільне право має надати жорсткі державні гарантії захисту інвестицій [5, 204]. Ці гарантії повинні забезпечувати рівноправний режим для інвесторів та повне відшкодування збитків у разі націоналізації, реквізиції чи інших форм примусового відчуження. Принцип повного відшкодування є необхідним механізмом для відновлення порушеного приватного майнового інтересу, який був принесений у жертву публічному благу.

Функціонування національної системи захисту КІ передбачає ведення Реєстру ОКІ. Однак його повноцінний запуск пов'язується із припиненням або скасуванням воєнного стану [1]. Це створює значні проблеми у координації дій усіх суб'єктів системи захисту. Крім того, виникає гострий конфлікт між вимогами безпеки та принципом інформаційної прозорості. Захист ОКІ вимагає обмеження доступу до чутливої інформації (про руйнування, персональні дані працівників) [6, 135], що суперечить концепції "відкритих даних" [1, 73]. З метою вирішення цього конфлікту в літературі зазначається про необхідність розробити та запровадити поняття "чутливої інформації КІ". Така інформація повинна мати окремий цивільно-правовий захист, наприклад, через механізми комерційної таємниці чи захисту ділової репутації операторів [1, 73].

Договірні інструменти функціонування та захисту КІ: виклики ППП у воєнний час. Державно-приватне партнерство визнано основним завданням для України, необхідним для відновлення критичної інфраструктури [1, 65]. Масштаби пошкоджень, які охоплюють життєво важливі об'єкти, вимагають залучення значних обсягів приватного капіталу. Проте існує необхідність змістити фокус реалізації ППП із комерційно привабливих проєктів на проєкти, які безпосередньо створюють критичну інфраструктуру, важливу для сталого розвитку. Для цього потрібне вдосконалення методик оцінки ефективності ППП, щоб пріоритет надавався соціально значущим ініціативам.

Концесії є однією з ключових форм реалізації ППП. Закон України «Про концесії» встановлює важливі цивільно-правові гарантії, такі як стабільність умов концесійних договорів та розподіл ризиків. Зокрема, майнові та фінансові ресурси концесіонерів не можуть бути примусово відчужені, крім випадків, установлених законом, проте концесіонер має право на компенсацію [7; 8, 134]. Попри ці гарантії, воєнний ризик (пряме знищення, реквізиція) виходить за межі стандартного комерційного розподілу ризиків. Хоча концесійні договори передбачають розподіл ризиків [7], масове руйнування активів унаслідок військових дій є непередбачуваним викликом, який вимагає деталізації механізмів компенсації та стабілізаційних застережень [5, 204; 9, 120]. Для забезпечення припливу приватного капіталу в умовах високої військової загрози, цивільно-правові договори повинні містити чіткі положення про те, як саме держава гарантує відшкодування збитків.

Істотна зміна обставин у договорах КІ. Повномасштабна збройна агресія є хрестоматійним прикладом істотної зміни обставин у розумінні статті 652 Цивільного кодексу України (ЦКУ) [16]. Руйнування, окупація та нестача ресурсів порушують первісне співвідношення майнових інтересів сторін, що є підставою для зміни або розірвання договору в судовому порядку [10, 22]. Доктрина форс-мажору (непереборної сили), хоч і застосовується широко, не є панацеєю, оскільки лише звільняє від відповідальності, але не впливає на строк виконання зобов'язань [11, 84]. Особливо для довгострокових угод у сфері КІ вимагається чітке юридичне визначення впливу воєнних обставин. Застосування принципу *rebus sic stantibus* до будівельних угод ОКІ в умовах війни вимагає насамперед судового захисту порушеного балансу інтересів [10, 25; 12, 100]. Це зобов'язує Верховний Суд України формувати чітку та послідовну судову практику щодо оцінки істотної зміни обставин саме у контексті функціонування та відновлення ОКІ.

Механізми фінансової стійкості та відшкодування воєнної шкоди ОКІ. Фінансова спроможність ОКІ швидко відновити активи

безпосередньо корелює з її загальною резильєнтністю. Через обмежену пропозицію з боку міжнародних перестрахових компаній держава ініціювала розробку внутрішнього механізму. Законопроект №12372 передбачає створення спеціалізованої державної агенції для перестраховування значних ризиків [13]. Слід погодитися, що цей крок є цілком слушним, оскільки великий бізнес, що є оператором КІ, потребує значного страхового покриття. Враховуючи високий ступінь воєнних та кібернетичних ризиків [14], фінансова резильєнтність КІ безпосередньо залежить від державної підтримки. Держава, залучаючи механізми ППП, має виступати як перестраховик останньої інстанції для ОКІ, мінімізуючи ризики приватного капіталу та забезпечуючи швидкий доступ до відновлювальних фінансових ресурсів.

Оператори ОКІ, які зазнали шкоди, мають право на відшкодування через національні судові механізми та міжнародний компенсаційний механізм [17, 45]. Однією з найбільш складних цивільно-правових проблем є доведення причинно-наслідкового зв'язку між військовою агресією та втратою майна ОКІ. Це вимагає ретельного індивідуального збору доказової бази, що включає акти обстеження руйнувань, висновки експертиз та оцінку збитків [18, 18]. Національні суди вже активно застосовують практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) [18, 15; 19], що створює важливий цивілістичний прецедент: хоча відповідальність покладається на державу-агресора (РФ) [17, 50], держава Україна виступає як посередник у вимогах до РФ. Забезпечення швидкого доступу операторів КІ до компенсації є критично важливим для оперативного відновлення життєздатності ОКІ.

Міжнародні Стандарти Корпоративної Стійкості (CSDDD). Євроінтеграційний вектор України вимагає імплементації нових європейських директив, що впливають на цивільно-правове регулювання бізнесу. Зокрема, Директива ЄС 2024/1760 (CSDDD) про перевірку корпоративної стійкості зобов'язує компанії, які підпадають під її дію (включаючи великий український бізнес), проводити комплексну перевірку (due diligence) свого впливу на права людини та навколишнє середовище [15, 20]. Імплементація CSDDD в діяльність операторів ОКІ означає, що їхня правова та фінансова резильєнтність оцінюватиметься не лише за національними безпековими стандартами, але й за міжнародними вимогами сталого розвитку. Це стимулює операторів до проактивного управління ESG-ризиками (екологічними, соціальними та управлінськими), що є запорукою довгострокової стійкості.

У підсумку слід зазначити, що цивільно-правове регулювання функціонування, захисту та стійкості критичної інфраструктури в умовах збройної агресії вимагає інтеграції публічних

вимог безпеки та приватних інтересів операторів ОКІ. З огляду на вищевикладений аналіз цивілістичних проблем, пропонується наступне: 1) вирішити проблему неузгодженості нормативно-правового регулювання, яке як вказується сформулювалося хаотично, з порушенням принципу "від загального до особливого" [1, 72]; 2) доцільною є розробка спеціальних змін до Цивільного кодексу України для введення поняття ОКІ як обмежено оборотоздатного майна, що є об'єктом підвищеної публічної значущості; 3) у довгострокові договори (концесії, ППП) слід запровадити типові "воєнні застереження", що деталізують процедури, строки та обсяги компенсації у разі масового знищення ОКІ; 4) необхідно законодавчо закріпити право на зміну умов договору (ст. 652 ЦКУ) через істотну зміну обставин, пов'язану зі збройною агресією, де метою має бути забезпечення відновлення та продовження функціонування ОКІ; 5) слід прискорити імплементацію законопроекту №12372 про систему страхування воєнних ризиків та створити правове підґрунтя для пріоритетного фінансування та матеріально-технічного забезпечення відновлення ОКІ; 6) встановити уніфіковану методологію оцінки та доведення причинного зв'язку між військовими діями та збитками ОКІ, яка має бути сумісною з вимогами Міжнародного реєстру збитків [17, 18]; 7) впровадити міжнародні стандарти корпоративної стійкості (CSDDD) для мінімізації ESG-ризиків та підвищення довіри міжнародних інвесторів [15, 20].

#### Бібліографічні посилання

1. Криворучко А.В., Гупалюк В.Д. Правове регулювання функціонування та захисту критичної інфраструктури: проблеми та перспективи розвитку в умовах воєнного стану. Актуальні проблеми державотворення та правотворення в Україні. 2024. № 44. С. 60–75.
2. Воробйова Л.В., Алімов О.Ю. Політика підвищення стійкості об'єктів критичної інфраструктури в умовах збройної агресії. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2023. Вип. 77. С. 58–63.
3. Закон України «Про критичну інфраструктуру» від 16.11.2021 № 1882-IX. Відомості Верховної Ради України. 2022. № 4. ст. 25.
4. Оніщенко О.В. Обмежено оборотоздатні об'єкти як особливий вид об'єктів цивільних прав. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2013. Вип. 3 (98). С. 43–46.
5. Сахацька А.М. Цивільно-правові гарантії захисту прав інвесторів в Україні: стан і перспективи розвитку. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 10. С. 201–206.
6. Скріпник О.В. Особливості захисту інформації в умовах воєнного стану (на прикладі енергетичного сектору). Науковий вісник

публічного та приватного права. 2024. Вип. 1. С. 132–137.

7. Закон України «Про концесії» від 03.10.2019 № 155-IX. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 48. ст. 343.

8. Дудін С.В. Державно-приватне партнерство та концесійні договори як інструменти відновлення економіки України. Право і суспільство. 2023. № 4. С. 131–138.

9. Череватюк В.М. Проблеми та перспективи розвитку концесійного законодавства в Україні в умовах європейської інтеграції. Актуальні проблеми права. 2023. № 2. С. 118–123.

10. Харитонов Є.О., Харитонova О.І. Цивільно-правовий механізм захисту інтересів сторін у договорах при істотній зміні обставин (стаття 652 ЦК України). Прикарпатський юридичний вісник. 2022. Вип. 3 (44). С. 22–27.

11. Калітенко О.О., Яворська Н.В. Вплив обставин непереборної сили (форс-мажор) на виконання зобов'язань у цивільних правовідносинах. Приватне та публічне право. 2022. № 3. С. 83–86.

12. Струженко Л.А. Правове регулювання будівельних договорів: врахування воєнних ризиків. Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки. 2023. Вип. 2. С. 98–103.

13. Проект Закону України «Про систему страхування воєнних ризиків в Україні» № 12372 від 30.12.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55532>

14. Купріянова О.В. Проблеми кіберстрахування в умовах воєнних загроз. Фінансове право. 2023. № 2. С. 60–65.

15. Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council on corporate sustainability due diligence. Official Journal of the European Union. L. 2024. vol. 1760. P. 1–178.

16. Цивільний кодекс України Цивільний кодекс України від 16.01.2003р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

17. Савченко Л.А. Міжнародно-правовий та цивільно-правовий аспекти компенсації збитків,

завданих військовою агресією. Міжнародне право. 2023. № 4. С. 45–51.

18. Коваленко А.О. Особливості доказування причинно-наслідкового зв'язку у справах про відшкодування шкоди, завданої військовою агресією. Правовий часопис Донбасу. 2023. № 1. С. 13–19.

19. Рішення ЄСПЛ у справі «Петухов проти України» від 17.10.2013 (Заява № 43374/02).

20. Лисенко І.Г. Корпоративна соціальна відповідальність та екологічна стійкість: виклики імплементації європейських директив. Право України. 2024. № 1. С. 120–127.

### L. Mandryka, O. Danylenko

Civil-law dimensions of the functioning, protection, and resilience of critical infrastructure of Ukraine.

**Abstract.** The Russian armed aggression has given existential significance to the resilience of Critical Infrastructure Objects (CIOs), causing massive destruction across vital sectors. The study focuses on the civil-law dimensions of CIO operation and recovery, given that current regulation is primarily focused on public-law and security issues. Key categories analyzed include resilience, which establishes a special legal regime for CIOs, classifying them as restricted objects of civil circulation. The necessity of state guarantees for private capital is highlighted, including full compensation for losses due to requisition, and the implementation of specific "war clauses" in PPP contracts to ensure rapid recovery

**Keywords:** Critical infrastructure, civil law regulation, resilience, stability, war risks, investment guarantees, PPP.

### Зразок для цитування:

Мандрика Л., Даниленко О. Цивільно-правові виміри функціонування, захисту та стійкості критичної інфраструктури України. Пропілеї права та безпеки, 2025. №8. С. 232-235. DOI: <https://doi.org/10.32620/pls.2025.8.59>.