

Резюме

Димич А.В. Нормативно-правовое регулирование психологической и медицинской реабилитации участников организации объединенных сил как характерологический вид логистического обеспечения государственной безопасности в Украине: проблемы и пути совершенствования.

В статье осуществлена основательная характеристика нормативно-правовых актов, регулирующих психологическую и медицинскую реабилитацию участников организации объединенных сил как характерологический вид логистического обеспечения государственной безопасности в Украине. Выделены проблемы медицинской и психологической реабилитации указанных лиц. Предложено усовершенствование законодательства в части нормативно-правового регулирования психологической и медицинской реабилитации участников организации объединенных сил.

Ключевые слова: регулирование, психологическая реабилитация, медицинская реабилитация, участники, организация объединенных сил, логистическое обеспечение, государственная безопасность.

Summary

Dimich A. Regulatory and legal regulation of psychological and medical rehabilitation of participants of the organization of the united forces as a characterological kind of logistic provision of state security in Ukraine: problems and ways of improvement.

The article provides a thorough description of normative legal acts regulating the psychological and medical rehabilitation of the participants of the organization of the united forces as a characterological type of logistic provision of state security in Ukraine. The problems of medical and psychological rehabilitation of these individuals are singled out. The improvement of legislation in the part of normative-legal regulation of psychological and medical rehabilitation of participants of the organization of the combined forces is offered.

Key words: regulation, psychological rehabilitation, medical rehabilitation, participants, organization of united forces, logistic support, state security.

УДК 347.734

Ю.А. ІВАНОВ

Юрій Анатолійович Іванов, кандидат юридичних наук, доцент, докторант Національної академії Служби безпеки України

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ КАТЕГОРИЗАЦІЇ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ У КРЕДИТНО-БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ

Становлення системи захисту критичної інфраструктури в Україні передбачає формування переліку об'єктів, котрі входять до її складу. При цьому в законодавчій практиці простежується застосування секторального підходу при визначенні змісту критичної інфраструктури, у складі якої формується, серед інших, і банківський сектор. Науково обґрунтований розподіл об'єктів у цьому секторі на певні категорії сприятиме оптимізації системи їх захисту. Зазначене обумовлює актуальність статті.

Різні аспекти впровадження концепції критичної інфраструктури, в тому числі питання ранжування об'єктів у її складі, розглядали у своїх працях С.О. Гнатюк, М.А. Рябий, В.М. Лядовська, О.Д. Довгань, Д.С. Бірюков, С.І. Кондратов, С.С. Теленик, О.М. Суходоля, Д.Г. Бобро та інші науковці. При цьому проблеми категоризації об'єктів критичної інфраструктури безпосередньо у кредитно-банківській сфері в наукових публікаціях не порушувалися.

Метою статті є окреслення теоретико-методологічних передумов розподілу об'єктів критичної інфраструктури у кредитно-банківській сфері на групи для оптимізації затрат на забезпечення їх адекватного захисту.

У кредитно-банківській сфері утворюється окрема складова критичної інфраструктури – банківський сектор. Загалом сектори критичної інфраструктури є лише відносно відокремленими, адже існують численні зв'язки між ними. Банківський сектор особливий тим, що пов'язаний практично з усіма іншими секторами і є критично важливим для їх функціонування. Тому виведення з ладу будь-якого банку не лише призводить до збитків від втрати цього об'єкта, а й може спричинити системні негативні наслідки для економічної безпеки держави.

У сучасній вітчизняній практиці припинення функціонування банків у переважній більшості випадків пов'язане із їх віднесенням до категорії неплатоспроможних з подальшим виведенням з ринку, як правило, шляхом ліквідації. При цьому неплатоспроможність банку може стати каталізатором банкрутства суб'єктів господарювання, які були його клієнтами. Також слід зважати і на суспільний резонанс, який супроводжує ліквідацію банків, особливо, якщо цей процес набуває масового характеру. У цьому сенсі, звичайно, потрібно ставити питання про вдосконалення системи гарантування вкладів та її поширення на всі категорії вклад-

ників, включаючи юридичних осіб. Тим більше, що такий підхід відповідає потребам національно-правової імplementації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Однак першочерговим завданням є посилення ролі держави у забезпеченні стабільного функціонування банківської системи. Успішному розв'язанню цього завдання сприятиме впровадження у кредитно-банківській сфері концепції критичної інфраструктури, яка передбачає формування переліку об'єктів, котрі потребують посиленого захисту.

На сьогодні вже існує певне ранжування об'єктів у складі банківської системи України, що проявляється у виокремленні категорії системно важливих банків. Згідно із визначенням, наведеним у ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність», системно важливий банк – це банк, що відповідає критеріям, встановленим Національним банком України, діяльність якого впливає на стабільність банківської системи¹. Це визначення має надто абстрактний характер і змістовно є фактично відсылною нормою. Його друга частина взагалі виглядає алогічною, адже, по-перше, складається з враження, що вона містить додатковий критерій системної важливості, що не відповідає дійсності, а, по-друге, – на стабільність банківської системи тією чи іншою мірою впливає діяльність будь-якого банку. Також очевидно, що визначивши суб'єкта, котрий встановлює критерії, яким повинен відповідати системно важливий банк, законодавець не вказав, хто має проводити оцінку відповідності банків цим критеріям та формально-юридично закріплювати за банками відповідний статус. Водночас у частині п'ятій ст. 4 цього ж закону зазначено: «Національний банк України визначає системно важливі банки відповідно до таких критеріїв: розміру банку, ступеня фінансових взаємозв'язків, напрямів діяльності». При цьому вказана ст. 4 має назву «Банківська система України» і включення до неї положень про визначення системно важливих банків виглядає недоречним. До того ж, маємо суперечність із наведеним вище визначенням терміна «системно важливий банк», розміщеним у ст. 2. Суперечність полягає, зокрема, у тому, що в ній йдеться про те, що критерії для визначення системно важливих банків встановлює НБУ, а в ст. 4 ці критерії вже визначено законодавчо.

Тож вбачається, що наведене вище визначення у ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність» варто сформулювати наступним чином: «Системно важливий банк – це банк, визнаний таким Національним банком України за встановленими ним критеріями», а зі ст. 4 її частину п'яту вилучити.

Наразі відповідно до Положення, затвердженого постановою Правління НБУ від 25 грудня 2014 р. № 863, системно важливі банки визначаються за такими критеріями:

1) розмір банку. Показники, що характеризують цей критерій, такі:

– загальні активи;

– кошти фізичних осіб, суб'єктів господарювання та небанківських фінансових установ;

2) ступінь фінансових взаємозв'язків. Показники, що характеризують цей критерій, такі:

– кошти, розміщені в інших банках;

– кошти, залучені від інших банків;

3) напрям діяльності. Показником, що характеризує цей критерій, є кредити, що надані суб'єктам господарювання у промисловість, сільське господарство та будівництво².

Аналізуючи наведені критерії, слід відзначити їх недосконалість, що визнано й НБУ, який анонсував запровадження найближчим часом нових підходів до визначення системно важливих банків. При цьому вочевидь незмінним залишиться змістове наповнення цього поняття.

Мета визначення системно важливих банків у складі банківської системи законодавцем не окреслена, однак її можна вивести зі змісту цього поняття з урахуванням комплексного тлумачення відповідних норм банківського законодавства.

Як уже зазначалося, у нормативному визначенні системно важливого банку йдеться про те, що це банк, «діяльність якого впливає на стабільність банківської системи». При всій описаній вище некоректності такого формулювання воно дає підстави для припущення, що виокремлення системно важливих банків здійснюється в інтересах забезпечення стабільного функціонування банківської системи. Тобто, фактично йдеться про окреслення переліку об'єктів, порушення нормального режиму функціонування яких може спричинити значні негативні наслідки для банківської системи у цілому. Зважаючи на це, такі об'єкти очевидно потребують посиленої уваги з боку держави в контексті своєчасного виявлення та адекватного реагування на негативні тенденції у їх діяльності. Тому частиною шостою ст. 4 Закону України «Про банки і банківську діяльність» передбачено, що НБУ визначає особливості регулювання та нагляду за системно важливим банком. При цьому критерії та порядок визначення системно важливих банків сформульовано таким чином, що їх апіорі не може бути багато. Тож, відповідно, забезпечити особливий порядок банківського регулювання та нагляду за такими банками можливо за рахунок обмеженого обсягу ресурсів.

Комплексно проаналізувавши феномен системно важливих банків у сучасному банківському законодавстві, можемо констатувати його змістову наближеність до об'єктів критичної інфраструктури, визначення яких містить Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»³. Однією з ознак таких об'єктів є те, що виведення їх з ладу або порушення функціонування може справити негативний вплив на стан національної безпеки. У чинній Стратегії національної безпеки України одним із основних напрямів державної політики національної безпеки визначено забезпечення економічної безпеки, в тому числі шляхом стабілізації банківської системи, забезпечення прозорості грошово-кредитної політики та відновлення довіри до вітчизняних фінансових інститутів. Тим самим опосередковано визнається, що дестабілізація банківської системи негативно впливає на стан економічної безпеки держави як складової національної безпеки. У свою чергу, як уже було вище зазначено, системно важливі банки характеризуються тим, що їх діяльність

впливає на стабільність банківської системи. Тож є всі підстави вважати такі банки об'єктами критичної інфраструктури у кредитно-банківській сфері. Водночас специфіка цієї сфери така, що будь-яка складова банківської системи є значимою для її стабільного функціонування. Однак ця значимість, звісно, є неоднаковою. Тож доцільно розбудовувати систему захисту банківського сектору критичної інфраструктури з урахуванням певної градації об'єктів, які необхідно захищати. Така градація дасть змогу забезпечити раціональне використання фінансових та інших ресурсів, адже кількість банків в Україні хоч і зменшилася за останні п'ять років на 57 %, все ж залишається достатньо великою (за даними НБУ, станом на 01 лютого 2019 р. було 77 діючих банків)⁴.

Відповідно до Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури, схваленої розпорядженням КМ України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р, для визначення необхідного рівня захисту об'єктів критичної інфраструктури, повноважень, завдань та відповідальності суб'єктів здійснюється категоризація об'єктів інфраструктури, які належать до державної системи захисту критичної інфраструктури: критично важливі об'єкти; життєво важливі об'єкти; важливі об'єкти; необхідні об'єкти⁵.

Цей концептуальний підхід було реалізовано у ст. 10 проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист». Щоправда, для кожної з категорій критичної інфраструктури додано ще й словесно-цифрові позначення: I категорія критичності; II категорія критичності; III категорія критичності; IV категорія критичності⁶.

Натомість у Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» законодавець обрав зовсім інший шлях, взагалі відмовившись від категоризації об'єктів критичної інфраструктури на рівні закону. При цьому частиною другою ст. 6 передбачено, що критерії та порядок віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури, перелік таких об'єктів, загальні вимоги до їх кіберзахисту, у тому числі щодо застосування індикаторів кіберзагроз та вимоги до проведення незалежного аудиту інформаційної безпеки затверджуються Кабінетом Міністрів України, а в банківській системі України – Національним банком України.

Відповідно до п. 33 частини першої ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» НБУ забезпечує формування та ведення переліку об'єктів критичної інфраструктури, а також реєстру об'єктів критичної інформаційної інфраструктури у банківській системі України, визначає критерії та порядок віднесення об'єктів у банківській системі України до об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, забезпечує проведення оцінювання стану кіберзахисту та аудиту інформаційної безпеки у банківській системі України⁷. У наведеному формулюванні також прямо не передбачена категоризація об'єктів критичної інфраструктури, однак її не можна виключати на рівні нормативно-правових актів НБУ. Вбачається, що така категоризація була б доречною, а за основу варто було б взяти вже існуючу практику оцінки системної важливості банків, дещо модифікувавши її. Так, якщо нині виокремлюється лише категорія системно важливих банків, то в системі критичної інфраструктури доцільно впровадити класифікацію усіх банків у складі банківської системи залежно від розрахованого показника системної важливості, розподіливши їх на категорії: I категорія критичності; II категорія критичності; III категорія критичності; IV категорія критичності. Категоризація дасть змогу побудувати систему захисту з оптимальним розподілом ресурсів, адекватним значимості того чи іншого об'єкта для стабільного функціонування банківського сектору критичної інфраструктури.

Банківський сектор критичної інфраструктури не варто, на нашу думку, обмежувати лише комерційними банками. Зокрема, особливою є в ньому роль НБУ, який, з одного боку, забезпечує формування та ведення переліку об'єктів критичної інфраструктури у банківській системі, а з іншого – сам є складовою банківської системи, її центральною системоутворюючою ланкою, що обумовлює його критичну важливість для стабільного функціонування останньої. При цьому відсутність загального законодавства про критичну інфраструктуру породжує невизначеність щодо місця державних органів, в тому числі й НБУ, у її складі. Так, у ст. 6 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» у переліку об'єктів критичної інфраструктури державні органи відсутні. Однак слід враховувати, що цей перелік має локальне значення в межах лише даного конкретного закону і розрахований саме на задоволення потреб забезпечення кібербезпеки. Тому тлумачити його зміст слід у сукупності з іншими нормами цього ж закону, у ст. 4 якого серед об'єктів кібербезпеки названо, зокрема, державу, яка, як відомо, уособлюється в системі державних органів, що потребують відповідного захисту. Віднесення до критичної інфраструктури державних органів притаманне і практиці зарубіжних країн, наприклад, Німеччини⁸. Аналогічний підхід пропонувався й науковцями на етапі напрацювання пропозицій щодо формування вітчизняного законодавства про критичну інфраструктуру⁹, однак законодавцем наразі ці пропозиції не враховано.

Проблема віднесення державних органів до числа об'єктів критичної інфраструктури є актуальною також стосовно Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – ФГВФО), який має непересічне значення для стабільності банківської системи. ФГВФО не лише забезпечує реалізацію загальногосподарських (публічних) гарантій, передбачених ст. 201 ГК України, а й виконує низку контрольно-наглядових функцій, а також реалізує процедуру виведення з ринку неплатоспроможних банків. Саме останнє стало невід'ємною функцією ФГВФО після прийняття в 2012 р. Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»¹⁰. На відміну від НБУ, ФГВФО не здійснює банківських операцій, однак незаперечною є його роль як регулятора у сфері банківської діяльності. Тож, очевидно, і місце ФГВФО в банківському секторі критичної інфраструктури має бути адекватним його значимості для стабільності банківської системи.

Паралельно з інтеграцією ФГВФО до системи критичної інфраструктури необхідно вдосконалювати правове забезпечення його діяльності у контексті посилення превентивного реагування спільно з НБУ на

загрози банківській безпеці. На сьогодні роль ФГВФО у цьому напрямі зводиться, переважно, до здійснення передбачених законодавством дій постфактум, тобто коли неплатоспроможність банку вже настала. Як наслідок – значні витрати коштів на виплату відшкодування вкладникам – фізичним особам; майнова шкода для клієнтів банку – юридичних осіб, які не отримують відшкодування; негативний суспільний резонанс (особливо, коли йдеться про виведення з ринку крупних банків). Тому загалом концептуальним напрямом подальшого розвитку банківського регулювання та нагляду має стати перехід від парадигми реагування на негативні події в банківській системі, які вже відбулися, до комплексного запобігання таким подіям, тобто до дій на випередження. Реалізація такого підходу має стати невід'ємною складовою впровадження комплексного захисту об'єктів критичної інфраструктури в кредитно-банківській сфері.

Отже, можемо зробити такі висновки. Критична інфраструктура у кредитно-банківській сфері формує окремих сектор, склад якого неоднорідний за значимістю тих чи інших об'єктів для стабільного функціонування банківської системи. Тому доцільним є впровадження категоризації цих об'єктів за ступенем критичності. За основу пропонується взяти існуючу методику оцінки системної важливості банків, відповідним чином модифікувавши її.

У зв'язку з цим подальші дослідження будуть спрямовані на вироблення пропозицій щодо розбудови системи захисту об'єктів банківського сектору критичної інфраструктури з урахуванням їх категоризації.

¹ Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5–6. Ст. 30.

² Про затвердження Положення про порядок визначення системно важливих банків: постанова Правління НБУ від 25 грудня 2014 р. № 863 / Національний банк України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 8. Ст. 200.

³ Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 5 жовтня 2017 р. № 2163-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 45. Ст. 403.

⁴ Основні показники діяльності банків / Національний банк України. URL: <http://www.bank.gov.ua/> (дата звернення: 15.03.2019).

⁵ Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури: розпорядження КМ України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2018. № 7. С. 39. Ст. 271.

⁶ Проект Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» / Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents> (дата звернення: 24.09.2018).

⁷ Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238.

⁸ Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні: зб. мат. міжнар. експерт. нарад. / упоряд. Д.С. Бірюков, С.І. Кондратов; за заг. ред. О.М. Суходола. Київ: НІСД, 2015. С. 46.

⁹ Суходола О.М. Захист критичної інфраструктури в умовах гібридної війни: проблеми та пріоритети державної політики України. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3. С. 62–76.

¹⁰ Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 50. Ст. 564.

Резюме

Іванов Ю.А. Теоретико-методологічні передумови категоризації об'єктів критичної інфраструктури у кредитно-банківській сфері.

У статті окреслено теоретико-методологічні передумови та нормативні підстави розподілу об'єктів критичної інфраструктури у кредитно-банківській сфері на певні категорії для оптимального використання ресурсів, призначених для забезпечення їх захисту.

Ключові слова: кредитно-банківська сфера, критична інфраструктура, банківський сектор критичної інфраструктури.

Резюме

Іванов Ю.А. Теоретико-методологические предпосылки категоризации объектов критической инфраструктуры в кредитно-банковской сфере.

В статье очерчены теоретические предпосылки и нормативные основания распределения объектов критической инфраструктуры в кредитно-банковской сфере на определённые категории для оптимального использования ресурсов, предназначенных для обеспечения их защиты.

Ключевые слова: кредитно-банковская сфера, критическая инфраструктура, банковский сектор критической инфраструктуры.

Summary

Ivanov Y. Theoretical and methodological preconditions of categorisation of objects of critical infrastructure in credit and banking sphere.

The article outlines theoretical and methodological prerequisites and normative grounds for the distribution of objects of critical infrastructure in the credit and banking sphere for certain categories for optimal use of resources intended to ensure their protection.

Key words: credit and banking sphere, critical infrastructure, banking sector of critical infrastructure.