

Сергій Теленик

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри забезпечення фінансової безпеки
та фінансового розслідування
Навчально-наукового інституту № 1
Національної академії внутрішніх справ
(Київ, Україна)
kristina10@ukr.net

УДК 342.9

ПРІОРИТЕТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ У КОНТЕКСТІ ПРИЙНЯТТЯ НОВОЇ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

АНОТАЦІЯ. Засади державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури (ЗКІ), а тим більше адміністративно-правовий статус суб'єктів, які здійснюють такий захист, лишаються досі не дослідженими. Як наслідок, нинішня система ЗКІ не відповідає сучасним загрозам, що потребує як наукового забезпечення, так і розроблення практичних заходів адміністративно-правового регулювання державної політики у цій сфері. Зазначене зумовлює актуальність окресленої проблематики.

Метою статті є наукове обґрунтування змісту пріоритетних напрямів адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері ЗКІ в контексті ухвалення нової редакції Стратегії національної безпеки України.

Зроблено акцент на актуальності потреби удосконалення нормативних актів, якими тим чи іншим чином регулюються правові відносини у сфері ЗКІ. Обґрунтована потреба у формуванні законодавства у сфері ЗКІ – сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють правові відносини у сфері інфраструктури і є джерелами певної галузі права. Наведено аргументацію щодо необхідності операціоналізації методологією правових наук для формулювання напрямів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері ЗКІ. Здійснено догматико-юридичний, формально-юридичний та логіко-семантичний аналіз чинного законодавства, що регулює суспільні відносини у цій сфері. Сформульовано висновки щодо пріоритетних напрямів адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері ЗКІ.

Запропоновано заходи удосконалення законодавства у сфері ЗКІ в контексті підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання державної

політики у зазначеній сфері. Зокрема, висловлено науково обґрунтовані пропозиції, які доцільно врахувати та включити в текст оновленого документа Стратегії національної безпеки України.

Ключові слова: державна політика України; адміністративно-правове регулювання; захист критичної інфраструктури; Стратегія національної безпеки України.

Державна політика захисту критичної інфраструктури (далі – ЗКІ) України потребує корегування через дію таких чинників:

1) відбувається стрімка зміна змісту суспільних відносин у сфері інфраструктури;

2) вибудовується новий інфраструктурний ландшафт, складовими якого є нові види загроз, здебільшого зовнішнього походження, а також такі, які походять із кіберпростору;

3) Україна та її інституційна система стикається з безпрецедентним впливом на власну інфраструктуру, який здатен генерувати різноманітні загрози національній безпеці і взагалі поставити питання про подальше існування України як незалежної держави;

4) відбуваються активні зовнішні спроби втручання у внутрішні справи України, зокрема й через суттєву зміну і корекцію адміністративно-правового статусу головних суб'єктів забезпечення реалізації державної політики ЗКІ;

5) зі вступом на посаду нового Президента України відповідно до ст. 102 Конституції України *Президент України є гарантом:*

- державного суверенітету;
- територіальної цілісності України;
- додержання Конституції України;
- додержання прав і свобод людини та громадянина;

– реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі (далі – ЄС) та в Організації Північноатлантичного договору, – він повинен подати оновлену Стратегію національної безпеки України, в якій окремим блоком має бути визначено зміст державної політики у сфері ЗКІ.

Зважаючи також на п. 10 ст. 1 Закону України “Про національну безпеку України”¹, в якому визначені *національні інтереси* як життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян, можемо констатувати, що Президент України виступає гарантом реалізації національних інтересів, зокрема й у сфері ЗКІ.

¹ Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 55. Ст. 1903.

У нинішніх умовах окремі дослідники або колективи авторів починають ставити наукові завдання щодо вирішення певних аспектів порушеної нами проблеми. Водночас, ґрунтуючись на застарілій безпековій парадигмі аналізу здебільшого внутрішніх чинників, які впливають на ЗКІ, автори лишають осторонь важливий пласт сучасної адміністративно-правової парадигми, який лежить у поєднанні концепції людиноцентризму й підвищення ефективності інституційної складової, що, власне, і відображається у наукових розвідках, присвячених державно-приватному партнерству.

Не можна лишати осторонь і новітні явища, які породжені так званою “гібридною війною”, адже саме вони сьогодні чинять найбільш суттєвий та відчутний вплив як на систему інфраструктури України, так і на ухвалення тих чи інших нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у цій сфері.

Також слід відверто констатувати про те, що наша держава не лише на початковому етапі протистояння не була готовою до непередбачених і комбінованих та каскадних втручань, а й що правові відносини у сфері ЗКІ мають значний потенціал до свого регулювання. Ба більше, засади державної політики у сфері ЗКІ, а тим більше адміністративно-правовий статус суб’єктів, які здійснюють такий захист, лишаються досі не дослідженими, а питання державно-приватного партнерства як відлуння реалізації впровадження концепції людиноцентризму й розбудови справжнього громадянського суспільства перебувають здебільшого у декларативній площині, не маючи під собою належних механізмів реалізації. Як наслідок, нинішня система ЗКІ не відповідає сучасним загрозам, що потребує як наукового забезпечення, так і розроблення практичних заходів адміністративно-правового регулювання державної політики у цій сфері.

Викладене зумовлює актуальність нашої статті.

Останнім часом науковий інтерес до проблематики ЗКІ проявляли такі вчені: В. Бегун, Д. Бірюков, Д. Бобро, В. Гречанінов, О. Євдін, В. Заславський, Г. Зубко, С. Іванюта, С. Кондратов, А. Корченко, А. Мороз, Є. Степанова, О. Суходоля. Крім того, окремі аспекти досліджень адміністративно-правового статусу Служби безпеки України (далі – СБУ), а також інших суб’єктів забезпечення національної безпеки держави вивчали О. Артюх, Р. Баранецький, В. Горбулін, М. Грек, О. Грідін, М. Карпенко, В. Крутов, А. Кумейко, В. Ліпкан, О. Нападистий, О. Полковніченко, С. Пономарьов, І. Рижов, А. Савченко, В. Сідак, О. Степанченко, М. Панченко та інші вчені, що також було використано при написанні статті.

Водночас зміст цих досліджень здебільшого далекий від адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ЗКІ. Ба біль-

ше, здійснений нами аналіз сучасних досліджень, присвячених розглядові різноманітних аспектів ЗКІ, уможлиблює висновок про найбільшу прогалину саме з боку правничих наук, особливо адміністративного права, у межах якого і мають бути визначені як зміст таких відносин, так і адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної політики у сфері ЗКІ, а також засади державної політики у цій сфері тощо.

Метою дослідження є наукове обґрунтування змісту пріоритетних напрямів адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері ЗКІ в контексті ухвалення нової редакції Стратегії національної безпеки України.

Для досягнення цієї мети поставлені такі завдання:

- 1) обґрунтувати необхідність операціоналізації методологією правових наук для формулювання напрямів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері ЗКІ;
- 2) аргументувати наявність передумов і необхідність розроблення законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері ЗКІ;
- 3) здійснити догматико-юридичний, формально-юридичний та логіко-семантичний аналіз чинного законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері ЗКІ;
- 4) сформулювати висновки щодо пріоритетних напрямів адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері ЗКІ.

У більшості сучасних досліджень з обраної для дослідження теми (у контексті необхідності удосконалення адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері ЗКІ) ми не знайшли оперування такими аксіоматично необхідними науковими правовими концепціями:

- концепція людиноцентризму²;
- концепція прав людини³;
- вплив глобалізаційних тенденцій на формування нової геоправової реальності⁴;
- юридична компаративістика⁵;

² В Аверьянов, 'Функции и организационная структура органа государственного управления: связь и взаимодействие' (автореф дисс канд юрид наук, 1978); В Колпаков, *Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія* (Юрінком Інтер 2004); В Колпаков, *Деліктний феномен в адміністративному праві України* (автореф дис. д-ра юрид. наук, 2005); О Кузьменко, *Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія* (Атіка 2005).

³ С Рабінович, 'Права людини у природно-правовій думці неотомізму' (автореф дисс канд юрид наук, 2003); І Бородин, 'Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина' (автореф дисс д-ра юрид наук, 2004).

⁴ О Тюріна, *Основи права Європейського Союзу: навчальний посібник* (Ліпкан О С 2012); В Ліпкан та О Кушнір, 'Особливості застосування концепції "smart law" у сучасному геоправовому просторі' (2014) 9 Підприємництво, господарство і право 9.

⁵ О Чернецька та В Шилінгов, 'Юридична компаративістика як самостійна юридична наукова дисципліна' (2019) 1 Порівняльно-правові дослідження: українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал 23.

- лібертарна концепція права⁶;
- історико-правові передумови формування СБУ як провідного суб'єкта ЗКІ⁷.

Окремо акцентуємо, що ми свідомо в цій статті лишаємо осторонь певне нівелювання операціоналізації системною методологією, адже розбудова системи ЗКІ передбачає передусім використання системної методології для ефективного управління в умовах постійних змін як інфраструктурного ландшафту, так і правової реальності (геоправового простору)⁸. Так, автори колективної монографії “Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури України” на підтримку нашої позиції стверджують, що забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури (далі – КІ) здійснюється на системній основі, тобто шляхом створення відповідних національних (державних) систем⁹.

Зокрема, у межах теорії *юридичної компаративістики досліджується геоправовий простір* через порівняння комплексу правових явищ, які тісно пов'язані з політичними, соціальними, культурними та іншими аспектами функціонування правових систем в об'єктивно існуючому національному та загальносоціальному контекстах¹⁰. Тобто важливим є не лише сліпе та подеколи бездумне запозичення тих чи інших засобів ЗКІ, а передусім їх співвіднесення із геоправовим простором їхньої реалізації.

Наприклад, при невикористанні теоретичних положень юридичної компаративістики і при сліпому наслідуванні іноземних моделей ЗКІ можна і не помітити, як відбудеться спочатку *правова акультурація* – завоювання і використання правових цінностей, норм, інститутів, процедур, рішень, форм і видів юридичної діяльності, запозичених в інших правових культурах, правових системах, правових сім'ях. А потім, при занадто відчутному зовнішньому впливі, може відбутися і *правова рецепція*, яка розглядається як різновид правової акультурації (глобальна правова акультурація), виражена в запозиченні компонентів чужої правової спадщини, при якій відбувається принципова зміна власної правової куль-

⁶ В Лапаева, ‘Либертарная концепция права В. С. Нерсисянца’ (2008) 10 Государство и право 69; М Віхров, ‘Утопія для середнього класу’ (Тиждень.іа, 10.06.2019) <<https://m.tyzhden.ua/publication/231029>> (дата звернення: 22.08.2010).

⁷ В Сідак та В Стапанков, *З історії української розвідки та контррозвідки: нариси* (Ін-т СБУ 1995); В Сідак, *Національні спецслужби в період Української революції 1917-1921 рр. Невідомі сторінки історії* (Альтернативи 1998).

⁸ *Синергетическая парадигма. Нелинейное мышление в науке и искусстве* (Копчик В сост и отв ред, Прогресс-Традиция 2002) 436; М Сетров, *Основы функциональной теории организации* (Наука, Лен отд 1972) 164; В Садовский, ‘Смена парадигм системного мышления’ в *Системные исследования. Методологические проблемы: Ежегодник. 1992-1994* (1996) 64.

⁹ Суходоля О (заг ред), *Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури України: аналітична доповідь* (НІСД 2019) 55.

¹⁰ Чернецька та Шилінгов (н 5) 25.

тури. Зміна правової культури за певних умов може призвести до формування комплексу чинників, які негативно впливають на національну ідентичність і національну безпеку загалом.

Ось чому нехтування правовими науковими дослідженнями при вивченні проблематики ЗКІ є небезпечним, а превалювання технократичного підходу, зокрема його нав'язування як найбільш ефективного, загрозливим для втрати національної самоідентичності.

Наша думка знаходить своє підтвердження і в колективній монографії дослідників із Національного інституту стратегічних досліджень, які зазначають, що, попри наявність загальноновизнаних принципів та підходів щодо забезпечення безпеки та стійкості КІ, кожна національна система є по суті унікальною і неминуче несе на собі відбиток національної специфіки, тому слід уникати механічного копіювання зарубіжного досвіду на українських теренах¹¹.

У межах розвитку концепції адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства також важливими є напрацювання щодо трансформації місцевого самоврядування і становлення національного та глобального конституціоналізму з подальшою екстраполяцією таких досліджень на державну політику у сфері ЗКІ.

Зокрема, цікавим є підхід В. Могілевського, який визначає *правовий простір місцевого самоврядування* як складний соціальний політико-правовий феномен, що виникає внаслідок скерованої телеологічно-обґрунтованої діяльності як держави, так і суб'єктів локального соціуму шляхом формування його нормативно-суб'єктної, нормативно-об'єктної і нормативно-просторової бази, з метою вирішення екзистенційних питань існування та функціонування територіальної громади¹². Так само як і вивчення феноменальності децентралізованих повноважень може стати корисним при розробленні нормативно-правових актів у сфері ЗКІ з метою залучення операторів КІ приватної форми власності для конкретних заходів із реалізації державної політики ЗКІ на місцевому та локальному рівнях.

Таким чином, існує іманентний зв'язок між правовими науками та формуванням напрямів державної політики в аналізованій сфері.

В Україні відбувається розуміння необхідності системного правового регулювання суспільних відносин у сфері ЗКІ. Так, правові відносини у сфері ЗКІ тим чи іншим чином регулюються такими нормативно-правовими актами, як: Стратегія національної безпеки України¹³,

¹¹ Суходоля (н 9) 54.

¹² В. Могілевський, 'Роль місцевого самоврядування в становленні національного та глобального конституціоналізму: питання взаємодії та ефективності' (дис канд юрид наук, 2019) 2.

¹³ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України": Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>> (дата звернення: 22.08.2010).

Воєнна доктрина України¹⁴, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України¹⁵, Законом України “Про національну безпеку України”¹⁶ та іншими нормативними актами.

У зазначених нормативно-правових актах фрагментарно й односторонньо визначено лише *загрози безпеці КІ*:

1) недостатній рівень захищеності КІ, зокрема від терористичних посягань;

2) неефективне управління безпекою КІ.

Відповідно до поданих загроз визначено “*пріоритетні*” (як їх визначив законодавець) *напрями забезпечення безпеки КІ*:

1) посилення охорони об’єктів КІ;

2) розвиток державно-приватного партнерства у цій сфері;

3) обмін інформацією стосовно загроз КІ та захисту чутливої інформації у цій сфері.

Аналіз змісту як загроз, так і напрямів ЗКІ виходить за межі завдань нашої статті. Водночас зауважимо, що нині актуалізується потреба в удосконаленні зазначених вище нормативних актів, в яких:

– не враховано гібридного характеру загроз;

– не проаналізовано сучасне інфраструктурне середовище (інфраструктурний ландшафт);

– не відображено повноту всіх існуючих небезпек, зокрема й тих, що походять із кіберпростору;

– не відзначено факту каскадності та комплексності сучасних загроз;

– не сформовано пріоритетності реалізації заходів ЗКІ щодо актуальних загроз, зокрема й кіберзагроз;

– відсутній чіткий та дієвий механізм організації, координації й ефективної реалізації заходів щодо нейтралізації таких загроз.

Як бачимо, спектр невирішених питань яскраво свідчить про нагальну потребу в цільових нормативно-правових актах, в яких би знайшло своє відображення системне регулювання правових відносин у сфері ЗКІ.

Тож з урахуванням тенденцій, на які ми вказували вище, а також зважаючи на необхідність розроблення оновленої Стратегії національної безпеки України, постає потреба і у формуванні *законодавства у сфері ЗКІ* – сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють правові відносини у сфері інфраструктури і є джерелами пев-

¹⁴ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02 вересня 2015 року “Про нову редакцію Воєнної доктрини України”: Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 78. Ст. 2592.

¹⁵ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”: Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>> (дата звернення: 22.08.2010)

¹⁶ Про національну безпеку України (н 1).

ної галузі права. Наша інтерпретація терміна “законодавство у сфері ЗКІ” ґрунтується на рішенні Конституційного Суду України (далі – КСУ), яким визначено, що “законодавство” – це сукупність законів України, чинні міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України¹⁷.

Зауважимо, що для створення, розвитку і закріплення ДСЗКІ, налагодження координації та посилення міжвідомчої взаємодії між усіма її суб’єктами в Україні за ініціативи СБУ організовано й проведено низку ефективних заходів (навчань, тренінгів, семінарів), внаслідок яких було виявлено актуальну потребу в адміністративно-правовому регулюванні діяльності суб’єктів ЗКІ, формуванні правових механізмів спільного захисту критично важливих для держави об’єктів життєдіяльності від усіх видів загроз і їх комбінацій (“каскадних ефектів”).

Наслідком плідної роботи СБУ та інших державних органів стала імплементація отриманих висновків і подальше закріплення результатів у схваленій Концепції створення державної системи ЗКІ, розробленій на виконання Указу Президента України від 16 січня 2017 р. № 8 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року ‘Про удосконалення заходів забезпечення захисту об’єктів критичної інфраструктури’”¹⁸ та введеної в дію розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р¹⁹.

Проявом структурно-генетичного зв’язку майбутнього законодавства у сфері ЗКІ стало делегування і визначення за СБУ у ст. 19 Закону України “Про національну безпеку України”²⁰, серед інших, завдання *із контррозвідального захисту об’єктів КІ*.

Здійснений нами аналіз заходів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері ЗКІ в інших державах дав можливість дійти висновку про те, що нормативна база щодо захисту об’єктів КІ у більшості цивілізованих країн світу постійно переглядається й удосконалюється через глобалізаційні зміни та зміни характеру загроз, особливо

¹⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну “законодавство”) від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 32. Ст. 1209.

¹⁸ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року “Про удосконалення заходів забезпечення захисту об’єктів критичної інфраструктури”: Указ Президента України від 16 січня 2017 р. № 8/2017 <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/8/2017>> (дата звернення: 22.08.2010).

¹⁹ Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури: розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80>> (дата звернення: 22.08.2010).

²⁰ Про національну безпеку України (н 1).

їх походження. Адже ЗКІ у переважній більшості європейських держав є пріоритетним напрямом забезпечення національної безпеки.

В Україні передумовами для актуалізації розроблення законодавства у сфері ЗКІ стали динамічні процеси в глобальному безпековому середовищі, які сьогодні містять у собі значну кількість нових загроз і викликів найрізноманітнішого характеру. Причому їхня особливість полягає у тому, що вони поєднують у собі інформаційні, світоглядні, кібернетичні, військові, соціально-економічні, дипломатичні, технологічні, політичні та інші методи впливу на Україну.

Наголосимо на тому, що за останні декілька років накопичилося чимало змін, спричинених регіональними та світовими тенденціями, які безпосередньо впливають на інфраструктурний ландшафт України і визначають вектор її державної безпекової політики. Крім того, світовий та регіональний контекст для національної безпеки України змінюється сьогодні швидше, ніж будь-коли, і більша частина глобальних загроз, які для нашої держави ще декілька років тому були екзотичними чи неактуальними, стали реальністю²¹, що потребує відповідної реакції законотворців, зокрема, якомога швидшого ухвалення необхідних нормативно-правових актів, паралельно з формуванням законодавства у сфері ЗКІ як несуперечливої системи нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у цій сфері.

Враховуючи час прийняття останньої Стратегії національної безпеки України²² та динаміку світових процесів, можна вважати її дещо застарілою. Ба більше, на наше переконання, вона є практично нереалізованою.

Стосовно теми нашої статті відзначимо, що чинна Стратегія національної безпеки України (редакція 2015 р.) не містить механізмів реалізації стратегічних цілей, не вказує терміни їх виконання, не забезпечує надходження та опрацювання звітних матеріалів про ефективність вжитих державними інституціями заходів із нейтралізації загроз КІ.

Врахування цих положень в оновленій редакції Стратегії національної безпеки України сприятиме, на нашу думку, проведенню комплексного аналізу й науково-обґрунтованого прогнозу, виявленню недоліків у державній політиці з подальшим внесенням коректив як у нормативно-правові акти, так і в практичну діяльність суб'єктів ЗКІ, включаючи

²¹ О Суходоля, 'Захист критичної інфраструктури в умовах гібридної війни: проблеми та пріоритети державної політики України' (2016) 3 Стратегічні пріоритети 62; О Суходоля, 'Захист критичної інфраструктури: сучасні виклики та пріоритетні завдання сектору безпеки' (2017) 1-2 Науковий часопис Академії національної безпеки 162.

²² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України" (н 13).

операторів КІ приватної форми власності, як це робиться у більшості країн ЄС²³.

Стратегічна мета оновленої Стратегії полягає у тому, що вона має відігравати системостворювальну роль як у формуванні системи адміністративно-правового регулювання відносин у сфері ЗКІ, так і при розробленні нормативно-правових документів стратегічного планування відповідно до реалізації пріоритетних національних інтересів й адекватних ним напрямів забезпечення національної безпеки.

Проведення аналізу міжнародної правозастосовної практики, зважаючи на комбіновані і різновекторні методи боротьби, численні факти недружньої політики окремих іноземних держав проти України, в законодавстві у сфері ЗКІ повинні бути чітко визначені не лише загрози КІ, які є найбільш актуальними на нинішньому етапі розвитку держави, а й чітко та нормативно визначена організаційно-функціональна модель державної системи ЗКІ, яка має бути адекватною інфраструктурному ландшафту.

На наше переконання, у сфері ЗКІ поряд із протиправною діяльністю спеціальних служб іноземних країн, окремих організацій, груп та осіб²⁴, дестабілізуючими факторами для об'єктів КІ є:

- недружня політика іноземних держав стосовно України, спрямована на просування власних геополітичних і геоекономічних інтересів, зменшення керованості, зокрема й стійкості об'єктів КІ;
- іноземна економічна експансія та промислове шпигунство, які завдають шкоду економічному потенціалу країни, зменшуючи можливості держави на міжнародних ринках;
- спроби руйнації та знищення високоліквідної і конкурентної інфраструктури;
- дії, спрямовані на заподіяння шкоди сталому функціонуванню критично важливих для економіки і безпеки держави підприємств, порушення їх виробничих циклів;
- застарілий і незадовільний стан об'єктів та мереж, що мають критично важливе значення для держави;
- недостатній рівень охорони і захисту об'єктів КІ, особливо від сучасних загроз, зокрема кіберзагроз;

²³ Council Directive 2008/114/EC of 8 December on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/114/oj>> (accessed: 22.08.2019).

²⁴ Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>> (дата звернення: 22.08.2010); Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26 грудня 2002 р. № 374-15-IV <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/374-15>> (дата звернення: 22.08.2010).

- терористичні та диверсійні акти щодо об'єктів КІ держави, зокрема й кібератаки на їх інформаційно-телекомунікаційні системи;
- неефективна політика щодо диверсифікації та постачання енергетичних ресурсів на об'єкти КІ;
- дискредитація на міжнародній арені вітчизняних об'єктів КІ, втрата ними іміджу і ринків збуту;
- ослаблення потенціалу суб'єктів критичної інфраструктури через організовану діяльність розгалуженої мережі агентів впливу та іноземних “радників”, зокрема й через вплив на ухвалення невідповідних національним інтересам нормативно-правових актів (окремих положень нормативно-правових актів);
- несформованість системи стратегічних комунікацій;
- ослаблення потенціалу держави.

Крім того, відбуваються спроби перехоплення інформації з обмеженим доступом, що циркулює на критично-важливих об'єктах, та використання методів інформаційно-пропагандистського впливу на різні групи населення і політиків з метою створення важелів впливу на стійке й безпечне функціонування об'єктів КІ.

Сукупність зазначених та низки інших загроз є підґрунтям для проведення системних і цілеспрямованих багатоходових комбінацій із задіянням маніпулятивних важелів впливу, що ослаблює та виснажує нашу державу, знижує її обороноздатність, унеможлиблює здійснення ефективного правового впливу на регулювання відносин у сфері ЗКІ.

На нашу думку, для підвищення рівня спроможності України адекватно реагувати на сучасні ризики для КІ, які виникають внаслідок гібридної війни, постає потреба в розробленні законодавства у сфері ЗКІ, що сприятиме, зокрема, підвищенню рівня адміністративно-правового регулювання як державної системи захисту КІ, так і загалом усього спектра заходів у межах реалізації відповідної державної політики.

Тому до підпункту “Загрози критичній інфраструктурі” розділу “Актуальні загрози національній безпеці України” проекту оновленої Стратегії національної безпеки України пропонується віднести такі загрози:

- відсутність цільового законодавства у сфері ЗКІ;
- технологічна зношеність і моральна застарілість основних фондів об'єктів КІ України та незадовільний стан об'єктів і мереж, що мають важливе значення для держави;
- залежність об'єктів КІ від монопольного постачання критичної сировини та товарно-матеріальних цінностей;

- небезпечне для економічної незалежності України зростання концентрації іноземного капіталу на підприємствах та об'єктах, які мають стратегічне значення для забезпечення національних інтересів і безпеки, а також у межах окремих територій України;
- відсутність інституційного механізму скринінгу прямих іноземних інвестицій на об'єкти КІ зокрема та на національні інтереси та безпеку загалом;
- несумісність вітчизняної КІ із закордонними інфраструктурними системами;
- недостатній рівень охорони та захищеності об'єктів КІ від терористичних актів і диверсій, уразливість інформаційних ресурсів об'єктів КІ до кібератак;
- застарілість систем охорони й збереження інформації з обмеженим доступом, що циркулює на об'єктах КІ;
- наявність передумов до порушення виробничих циклів, руйнації та знищення високоліквідних і конкурентних системно важливих для держави підприємств;
- неефективне управління безпекою КІ та системами життєзабезпечення;
- нерозвиненість державно-приватного партнерства у цій сфері.

Як ми вже наголошували, йдеться про формування системи нормативно-правового регулювання відносин у сфері ЗКІ. Отже, крім ухвалення Концепції, розроблення і подальшого ухвалення оновленої Стратегії національної безпеки України, постає потреба в подальшому розробленні Закону України “Про критичну інфраструктуру та її захист”, а також на його розвиток – Національного плану захисту критичної інфраструктури (затверджується Кабінетом Міністрів України), в якому має бути чітко визначено адміністративно-правовий статус кожного суб'єкта ЗКІ, здійснено чіткий та прозорий розподіл сфер відповідальності між усіма суб'єктами цієї системи.

Причому така практика нормативно-правового регулювання притаманна й іншим провідним країнам світу, де ієрархія документів має такий вигляд:

- 1) Стратегія національної безпеки;
- 2) Концепція державної системи захисту критичної інфраструктури;
- 3) Закон “Про критичну інфраструктуру”;
- 4) Національний план заходів щодо критичної інфраструктури (план стійкості, план захисту тощо).

При розробленні нормативно-правових актів важливо враховувати тактику й інструменти, які використовуюються в умовах гібридної війни,

причому не лише проти України, а й проти інших країн світу. Тому найголовнішим завданням повинно стати забезпечення спроможності КІ безвідмовно і стало виконувати свої функції (надавати послуги) навіть у разі пошкодження окремих об'єктів КІ²⁵.

Зазначені вище пропозиції, які доцільно врахувати при підготовці нової Стратегії національної безпеки України, відобразатимуть предметну спрямованість завдань із ЗКІ, а також забезпечать взаємоузгодженість і несуперечливість всіх її положень з основним текстом Стратегії.

При розробленні оновленої Стратегії національної безпеки у розділі *“Основні напрями державної політики національної безпеки України”* ми пропонуємо передбачити підпункт *“Забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури”*, в якому пріоритетами державної політики визначити:

- завершення формування законодавства у сфері ЗКІ, створення і розбудова системи управління її стійкістю та безпекою;

- створення гарантованих державою інвестиційних умов для технологічного відриву та формування найсучаснішої в світі інфраструктури, зокрема й побудова найсучасніших інформаційно-комунікаційних мереж і систем;

- посилення охорони і захисту об'єктів КІ від усіх загроз, включаючи й сучасні: кібертероризм, кіберзагрози, тероризм, диверсії, промислове шпигунство;

- створення відомчих ситуаційних центрів ЗКІ; поглиблення конструктивної комунікації між суб'єктами ЗКІ; розроблення, легітимація та впровадження інституційного механізму скринінгу прямих іноземних інвестицій на об'єкти КІ;

- визначення окремих видів економічної діяльності та меж територій України, де діяльність іноземних інвесторів і підприємств з іноземними інвестиціями може бути обмеженою або забороненою (відповідно до ч. 4 ст. 394 Господарського кодексу України);

- розвиток державно-приватного партнерства;

- розроблення та запровадження механізмів обміну інформацією між державними органами, приватним сектором і населенням стосовно загроз КІ та захисту чутливої інформації у цій сфері;

- профілактика порушень, попередження актів несанкціонованого втручання та нештатних ситуацій, оперативне й адекватне реагування на них, локалізація і мінімізація їхніх наслідків;

- поглиблення міжнародного співробітництва у сфері інфраструктури, зокрема й через суміщення вітчизняної КІ із зарубіжними інфраструктурними системами;

²⁵ Віхров (н 6).

– розвиток системи стратегічних комунікацій з метою формування дружньої політики іноземних держав стосовно України, спрямованої на просування українських національних інтересів в міжнародному просторі, збільшення рівня керованості та стійкості і безпеки об'єктів КІ внаслідок інтеграції міжнародних інфраструктурних систем;

– активні заходи політичних суб'єктів щодо унеможливлення іноземної економічної експансії та промислового шпигунства, що негативно впливає на потенціал держави, зменшуючи її можливості на міжнародних ринках;

– унеможливлення та попередження спроб руйнації та знищення прибуткових, високоліквідних і конкурентних об'єктів КІ;

– інтеграція до європейського економічного простору.

Висновки. Визначальним чинником формування безпечного інфраструктурного ландшафту нашої держави є ефективна система адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері ЗКІ, а взагалі – система правового регулювання розвитку інфраструктурного ландшафту в національних інтересах.

Запропоновані заходи удосконалення законодавства у сфері ЗКІ в контексті підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері ЗКІ. Вони мають комплексний характер і загалом становлять основу державної політики у цій сфері.

Узагальнюючи викладене вище, зазначимо, що система нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сфері ЗКІ, може мати вигляд, запропонований нами в статті:

- 1) Закон України “Про національну безпеку України”;
- 2) Закон України “Про критичну інфраструктуру”;
- 3) Стратегія національної безпеки України;
- 4) Концепція державної системи захисту критичної інфраструктури;
- 5) Національний план заходів щодо критичної інфраструктури;
- 6) інші нормативні акти, що регулюють окремі аспекти відносин у сфері ЗКІ²⁶.

²⁶ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року “Про Стратегію кібербезпеки України”: Указ Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016 <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96/2016>> (дата звернення: 22.08.2010); Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>> (дата звернення: 22.08.2010); Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків: постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 92 <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D0%BF>> (дата звернення: 22.08.2010); Про затвердження Порядку функціонування державної системи фізичного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2011 р. № 1337 <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1337-2011-%D0%BF>> (дата звернення: 22.08.2010); Про затвердження Порядку формування переліку інформаційно-телекомунікаційних систем об'єктів критичної інфраструктури держави: постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 563 <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-2016-п>> (дата звернення: 22.08.2010).

На підставі цього, зважаючи на визначальну роль Стратегії національної безпеки України, нами було висловлено науково обґрунтовані пропозиції правового змісту й викладені конкретні положення, які доцільно врахувати та включити в текст оновленого документа. Адже він має бути комплексно виваженим і покликаним не лише зосередити увагу інституційної складової на вирішенні нагальних і поточних проблем, а й поставити собі за мету розв'язання завдань, з якими Україна зіткнеться в майбутньому внаслідок впливу глобалізаційних процесів.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Kolpakov V, *Administratyvno-deliktnyi pravovyi fenomen: monohrafiia [Administrative-Tort Law Phenomenon: Monograph]* (Iurinkom Inter 2004) (in Ukrainian).
2. Kuzmenko O, *Teoretychni zasady administratyvnoho protsesu: monohrafiia [Theoretical Foundations of the Administrative Process: Monograph]* (Atika 2005) (in Ukrainian).
3. Setrov M, *Osnovy funktsionalnoj teorii organizacii [Fundamentals of Functional Theory of Organization]* (Nauka 1972) (in Russian).
4. Sidak V ta Stapankov V, *Z istorii ukrainskoi rozvidky ta kontrrozvidky: narysy [From the History of Ukrainian Intelligence and Counterintelligence: Essays]* (2rd edn, In-t SBU 1995) (in Ukrainian).
5. Sidak V, *Natsionalni spetssluzhby v period Ukrainskoi revoliutsii 1917-1921 rr. Nevidomi storinky istorii [National Special Services During the Ukrainian Revolution of 1917-1921 Unknown Pages of History]* (Alternatyvy 1998) (in Ukrainian).
6. Tiurina O, *Osnovy prava Yevropeiskoho Soiuzu: navchalnyi posibnyk [The Basics of European Union Law: Textbook]* (Lipkan O S 2012) (in Ukrainian).

Edited books

7. *Sinergeticheskaya paradigma. Nelinejnoe myshlenie v nauke i iskusstve [Synergistic Paradigm. Nonlinear Thinking in Science and the Arts]* (Kopcik V sost i otv red, Progress-Tradiciya 2002) (in Russian).
8. Sukhodolia O (zah red), *Orhanizatsiini ta pravovi aspekty zabezpechennia bezpeky i stiikosti krytychnoi infrastruktury Ukrainy: analitychna dopovid [Organizational and Legal Aspects of Security and Sustainability of Ukraine's Critical Infrastructure: an Analytical Report]* (NISD 2019) (in Ukrainian).
9. Sadovskij V, 'Smena paradigmy sistemnogo myshlenija' ['Change of paradigm of systemic thinking'] v *Sistemnye issledovaniya. Metodologicheskie problemy: Ezhegodnik. 1992-1994 [System Studies. Methodological Issues: Yearbook. 1992-1994]* (1996) (in Russian).

Journal articles

10. Chernetska O ta Shylinhov V, 'Yurydychna komparatyvistyka yak samostiina yurydychna naukova dystsyplina' ['Legal Comparative Studies as an Independent Legal Scientific Discipline'] (2019) 1 *Porivnialno-pravovi doslidzhennia: ukrainsko-hretskyi mizhnarodnyi naukovyi yurydychnyi zhurnal* 23 (in Ukrainian).
11. Lapaeva V, 'Libertarnaya koncepciya prava V. S. Nersesyanca' ['Libertarian Concept of Law V. S. Nersesian'] (2008) 10 *Gosudarstvo i pravo* 69 (in Russian).

12. Lipkan V ta Kushnir O, 'Osoblyvosti zastosuvannya kontseptsii "smart law" u suchasnomu heopravovomu prostori' ['Features of the Application of the Concept of "Smart Law" in Modern Geospatial Space'] (2014) 9 *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo* 9 (in Ukrainian).
13. Sukhodolia O, 'Zakhyst krytychnoi infrastruktury v umovakh hibrydnoi viiny: problemy ta priorytety derzhavnoi polityky Ukrainy' ['Critical Infrastructure Protection in a Hybrid War: Problems and Priorities of Ukraine's State Policy'] (2016) 3 *Stratehichni priorytety* 62 (in Ukrainian).
14. Sukhodolia O, 'Zakhyst krytychnoi infrastruktury: suchasni vyklyky ta priorytetni zavdannia sektoru bezpeky' ['Critical Infrastructure Protection: Current Challenges and Priorities for the Security Sector'] (2017) 1-2 *Naukovyi chasopys Akademii natsionalnoi bezpeky* 162 (in Ukrainian).

Thesis

15. Aver'yanov V, 'Funkcii i organizacionnaya struktura organa gosudarstvennogo upravleniya: svyaz i vzaimodejstvie' ['Functions and Organizational Structure of the Government: Communication and Interaction'] (avtoref diss kand yurid nauk, 1978) (in Ukrainian).
16. Borodin I, 'Administratyvno-pravovi sposoby zakhystu prav ta svobod liudyny i hromadianyna' ['Administrative-Legal Ways of Protection of Human and Citizen's Rights and Freedoms'] (avtoref dys dokt yuryd nauk, 2004) (in Ukrainian).
17. Kolpakov V, 'Deliktnyi fenomen v administratyvnomu pravi Ukrainy' ['Torture in the Administrative Law of Ukraine'] (avtoref dys dokt yuryd nauk, 2005) (in Ukrainian).
18. Rabinovych S, 'Prava liudyny u pryrodno-pravovii dumtsi neotomizmu' ['Human Rights in the Natural-Law Thought of Neotomism'] (avtoref dys kand yuryd nauk, 2003) (in Ukrainian).

Dissertations

19. Mohilevskiy V, 'Rol mistsevoho samovriaduvannya v stanovlenni natsionalnoho ta hlobalnoho konstytutsionalizmu: pytannia vzaiemodii ta efektyvnosti' ['The Role of Local Self-Government in Establishing National and Global Constitutionalism: Issues of Engagement and Effectiveness'] (dys kand yuryd nauk, 2019) (in Ukrainian).

Websites

20. Vikhrov M, 'Utopiia dlia serednoho klasu' ['Utopia for the Middle Class'] (*Tyzhden.ua*, 10.01.2019) <<https://m.tyzhden.ua/publication/231029>> (accessed: 22.08.2019) (in Ukrainian).

Sergii Telenyk

PRIORITIES OF ADMINISTRATIVE-LAW REGULATION OF UKRAINE'S
STATE POLICY FOR CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION
IN THE CONTEXT OF THE NEWLY ADOPTED NATIONAL SECURITY
STRATEGY OF UKRAINE

ABSTRACT. Currently, the fundamentals of the State policy for critical infrastructure protection (CIP), and much less the administrative-law status of the subjects exercising such protection, still remain unexplored. As a consequence, the current CIP system does

Сергій Теленик

not meet modern threats, and this creates the need for scientific support as well as for development of practical measures which can regulate the State's policy in this area under administrative law. This is why the outlined issues are relevant now.

The purpose of the article is to provide scientific substantiation for the content of priority vectors of the State's CIP policy regulation under administrative law in the context of the adopted redraft of the National Security Strategy of Ukraine.

The author emphasizes that there is an urgent need to improve the statutory regulations which in one way or another regulate legal relations within the CIP framework. The author also substantiates the need for establishing of CIP legislation which would represent a set of laws and other statutory regulations to regulate legal relations in the domain of infrastructure and to be the sources of a certain branch of law. Arguments are presented as regards the need for operationalization of legal sciences methodology with a view to formulating the vectors of CIP relations regulation under administrative law. The author makes a legal dogmatic, legal formal and logical semantic analysis of current legislation regulating public relations in this area. Conclusions are made concerning the priority vectors of regulation of the State CIP policy under administrative law.

The author proposes the measures which could improve CIP legislation from the perspective of enhancing the efficiency of administrative-law regulation of the State's policy in this area. In particular, the article contains scientifically justified proposals which should be taken into account and included in the text of the updated document on the National Security Strategy of Ukraine.

KEYWORDS: the State policy of Ukraine; regulation under administrative law; critical infrastructure protection; the National Security Strategy of Ukraine.