

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

Сергій Теленик

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

УДК 342.9

## СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

АНОТАЦІЯ. Важливим елементом державної політики національної безпеки є захист критичної інфраструктури. У переважній більшості наукових публікацій цей напрям фахівцями віднесено до напрямів безпекової політики. Служба безпеки України (СБУ), виступаючи суб'єктом забезпечення національної безпеки, також є одним із головних суб'єктів системи органів держави, що реалізують державну політику у сфері захисту критичної інфраструктури. Однак низка теоретичних і практичних проблем залишаються поза увагою науковців, зокрема: адміністративно-правовий статус СБУ як суб'єкта державної системи захисту критичної інфраструктури.

Метою статті є наукове обґрунтування адміністративно-правового статусу СБУ як суб'єкта державної системи захисту критичної інфраструктури, формулювання концептуальних блоків щодо визначення місця та ролі в становленні й ефективного управління системою захисту критичної інфраструктури в умовах середовища, що динамічно змінюється, а також в умовах становлення нових суспільних відносин у сфері інфраструктури.

Здійснено догматико-юридичний, формально-юридичний та логіко-семантичний аналіз чинного законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері захисту критичної інфраструктури за участю СБУ.

Встановлено особливості організаційної моделі системи захисту критичної інфраструктури, які визначаються характером, різноманіттям, складністю процесів управління, які відбуваються зсередини цієї системи, ступенем спеціалізації та нормативного закріплення адміністративно-правової компетенції суб'єктів системи захисту критичної інфраструктури в системі нормативно-правових актів, масштабами та характером діяльності із захисту критичної інфраструктури, її специфікою, налагодженням ефективних механізмів координації та взаємодії, державно-приватного партнерства і міжнародного співробітництва відповідно до законодавства.

Обґрунтовано правовий статус СБУ як суб'єкта захисту критичної інфраструктури через визначення її місця та ролі в цій системі.

Автор доходить висновку щодо видової належності державної політики захисту критичної інфраструктури до державної політики національної безпеки. Розроблено пропозиції з удосконалення чинного законодавства щодо реалізації СБУ своїх повноважень у сфері захисту критичної інфраструктури.

Ключові слова: інфраструктура; інфраструктурна політика; критична інфраструктура; захист критичної інфраструктури; державна система захисту критичної інфраструктури; інфраструктурні правовідносини; безпекова політика; суб'єкт державної системи захисту критичної інфраструктури; адміністративно-правовий статус Служби безпеки України; Служба безпека України як суб'єкт державної системи захисту критичної інфраструктури.

Сучасні безпекові зміни сприяють появі не лише нових загроз і формуванню нових видів безпекової політики, а й зумовлюють необхідність усвідомлення відходу від застарілого підходу щодо стандартного поділу суспільних відносин на певні види. Тривалий час безпекова політика була поза цілеспрямованим науковим інтересом правників, а домінування фокусу переважно політологів призвело до перебільшення оціночних категорій при формуванні суджень щодо того чи іншого рівня потенційних загроз і небезпек.

На нашу думку, настав час змін у вітчизняній науці, яка має відходити від політичної площини і ґрунтуватися на наукових засадах побудови сильної та незалежної безпекової держави. Інші підходи вже не відповідають сучасним реаліям, причому не лише у безпековій сфері, а й взагалі у сфері формування і розвитку нових суспільних відносин, та ліквідації морально застарілих. Завдання Служби безпеки України (далі – СБУ) на цьому етапі розвитку України – створити умови для безперешкодної реалізації національних інтересів у найбільш важливих сферах життєдіяльності, що включає формування та розвиток ефективної системи державного захисту об'єктів критичної інфраструктури.

У цьому аспекті важливим елементом державної політики національної безпеки є захист критичної інфраструктури (далі – ЗКІ). Причому одразу ж наголосимо, що в переважній більшості наукових публікацій, докладний аналіз яких вже зроблено в Зеленій книзі з питань захисту критичної інфраструктури в Україні<sup>1</sup>, зазначений напрям фахівцями віднесено до напрямів безпекової політики. Таким чином, можу стверджувати, що він є елементом державної політики національної безпеки. Зважаючи на той факт, що СБУ є суб'єктом забезпечення національної безпеки, можу за допомогою методу екстраполяції також висунути на-

<sup>1</sup> О Суходоля (заг ред), *Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні: збірник матеріалів міжнародних експертиз* (НІСД 2015) 3.

Сергій Теленик

укову гіпотезу про те, що СБУ виступає одним із основних суб'єктів системи органів держави, які реалізують державну політику у сфері захисту критичної інфраструктури.

Варто наголосити, що, незважаючи на виникнення нових гібридних загроз, цілий комплекс проблем і надалі залишається недостатньо вивченим, зокрема:

- загрози інфраструктурі (як реальні, так і потенційні);
- засади державної політики у сфері інфраструктури;
- адміністративно-правове регулювання розроблення та реалізації цієї політики;
- роль окремих центральних органів виконавчої влади в цьому процесі, із визначенням головного суб'єкта державної системи захисту критичної інфраструктури.

Зазначене не відповідає необхідності якнайшвидшого теоретичного вирішення зазначеного комплексу питань.

Окремої уваги в контексті необхідності побудови дієвої державної системи захисту критичної інфраструктури, а також необхідності закріплення і розмежування повноважень усіх суб'єктів цієї системи заслуговує визначення адміністративно-правового статусу СБУ як суб'єкта державної системи захисту критичної інфраструктури.

Останнім часом науковий інтерес до проблематики захисту критичної інфраструктури проявляли такі вчені, як В. Бегун, Д. Бірюков, Д. Бобро, В. Гречанінов, О. Євдін, В. Заславський, Г. Зубко, С. Кондратов, А. Корченко, А. Мороз, Є. Степанова, О. Суходоля. Крім того, питання адміністративно-правового статусу СБУ вивчали О. Артюх, Р. Баранецький, М. Грек, О. Грідін, М. Карпенко, А. Кумейко, О. Нападистий, О. Полковніченко, С. Пономарьов, А. Савченко, О. Степанченко, М. Панченко та ін.

Суттєву роль у науковій дискусії на цю тему відіграли також і наукові дослідження Національного інституту стратегічних досліджень<sup>2</sup>, зокрема найбільш ґрунтовною сьогодні залишається праця “Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні”<sup>3</sup>, яка, за твердженням Д. Бірюкова, ‘в силу жанру, мала підняти питання та ініціювати широку дискусію’<sup>4</sup>.

Водночас цілком очевидно, що аналіз комплексу проблем у сфері інфраструктурної політики здійснюється на недостатньому рівні. Через

www.pravolia.com.ua

<sup>2</sup> Д Бірюков та С Кондратов (упоряд), *Концепція захисту критичної інфраструктури: стан, проблеми та перспективи її впровадження в Україні: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції* (НІСД 2014) 148.

<sup>3</sup> Суходоля (н 1) 176.

<sup>4</sup> Д Бірюков, ‘Захист критичної інфраструктури в Україні: від наукового осмислення до формування засад політики’ [2015] 3-4 (7-8) *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки* 169.

окрему заполітизованість державних інституцій поза науковим обігом опиняються важливі теоретичні напрацювання, апробовані в різних країнах щодо ведення *війн нового покоління*<sup>5</sup>. Тому без уваги можуть залишитися загрози якісно нового рівня, що здатні завдати шкоди життєво важливим об'єктам національної інфраструктури.

Окрім цього, проблеми визначення місця та ролі СБУ в системі захисту об'єктів критичної інфраструктури ще не досліджувалися, принаймні у наявних у відкритому доступі публікаціях.

Саме на вирішення цього наукового завдання і спрямована наша стаття.

Метою дослідження є наукове обґрунтування правового статусу СБУ як суб'єкта державної системи захисту критичної інфраструктури, формулювання концептуальних блоків щодо визначення місця та ролі СБУ у становленні та ефективному управлінні системою захисту критичної інфраструктури в умовах середовища, що динамічно змінюється, а також в умовах становлення нових суспільних відносин у сфері інфраструктури.

Для досягнення цієї мети поставлені такі завдання:

- 1) навести аргументацію щодо видової належності державної політики захисту критичної інфраструктури до державної політики національної безпеки;
- 2) обґрунтувати адміністративно-правовий статус СБУ як суб'єкта захисту критичної інфраструктури через визначення її місця та ролі в цій системі;
- 3) здійснити догматико-юридичний, формально-юридичний та логіко-семантичний аналіз чинного законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері захисту критичної інфраструктури за участю СБУ;
- 4) подати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства в частині реалізації СБУ своїх повноважень у сфері захисту критичної інфраструктури.

Важкість і відсутність системних напрацювань стосовно визначення правового статусу СБУ<sup>6</sup>, зокрема і у сфері ЗКІ, зумовлена низкою чинників більш високого рівня і, відповідно, системних проблем, які потре-

<sup>5</sup> В Ліпкан (заг ред), *Стратегічні комунікації: словник* (ФОРМ О С Ліпкан 2016) 416; J Caporaso, 'International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations' in Ruggie G (ed), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (1993); Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue (eds), *Governance in a Globalizing World* (Brookings Institution Press 2000); C Leo and J Enns, 'Multi-level governance and ideological rigidity: the failure of deep federalism' (2009) 42 *Canadian Journal of Political Science* doi: 10.1017/S000842390909004; Й Воробьев, 'Какие войны грозят нам в будущем веке?' (1996) 2 *Военная мысль* 18-24; Вотье, *Военная доктрина генерала Дуэ* (Воениздат 1937).

<sup>6</sup> *Біла книга 2008. Служба безпеки України* (Інститут оперативної діяльності та державної безпеки 2009) 80.

бують свого першочергового вирішення, на які чітко зазначено в Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури<sup>7</sup>.

Невирішення системних проблем відображається і на відсутності конкретних та прозорих алгоритмів побудови функціональної моделі ЗКІ і, відповідно, на формуванні базових функцій, а також подальшої побудови організаційної моделі цієї системи – образ структури системи управління захистом критичної інфраструктури та її п'яти підсистем, що відображає організаційні взаємовідносини між їх елементами, під якими зазвичай умовно розуміють державну систему захисту критичної інфраструктури. Названі причини зумовлюють нечіткість законодавчого визначення адміністративно-правового статусу СБУ у сфері ЗКІ.

Будова будь-якої організаційної моделі зумовлює необхідність у виділенні головного суб'єкта управління цією системою. І таким органом має бути один із центральних органів виконавчої влади. Особливості організаційної моделі державної системи ЗКІ визначаються характером, різноманіттям, складністю процесів управління, які відбуваються зсередини системи, глибиною поділу праці в апараті головного суб'єкта – центрального органу виконавчої влади, що здійснює управління як усією системою, так і у конкретній сфері, ступенем його спеціалізації та нормативного закріплення адміністративно-правової компетенції в системі нормативно-правових актів (далі – НПА), масштабами та характером діяльності із захисту критичної інфраструктури, її специфікою, налагодженням ефективних механізмів координації та взаємодії, державно-приватного партнерства і міжнародного співробітництва відповідно до законодавства.

Здійснений аналіз стану нормативно-правового регулювання суспільних відносин, що виникають та складаються у сфері захисту критичної інфраструктури під час діяльності СБУ, дає можливість сформулювати висновок: ті чи інші завдання СБУ у сфері захисту критичної інфраструктури вже частково та фрагментарно визначалися у різних нормативних актах, зокрема й у рішеннях Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБОУ), введених у дію указами Президента України.

Здійснений аналіз законодавства уможливило приєднатися до думки О. Суходолі, який вважає, що для побудови дієвої системи ЗКІ потрібно залучити щонайменше три існуючі державні системи реагування та захисту, зокрема:

– єдину державну систему цивільного захисту (положення затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11);

<sup>7</sup> Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури: розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р *Офіційний вісник України*. 2018. № 7. Ст. 271.

– єдину систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків (положення затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 1051);

– державну систему фізичного захисту (порядок функціонування затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2011 р. № 1337)<sup>8</sup>.

На нашу думку, сюди слід додати державну систему, що перебуває на стадії формування, але вже визначена на законодавчому рівні – *державну систему кібербезпеки*.

Звичайно, складно погодитися щодо назв цих систем – “державні системи реагування та захисту”, адже у сфері публічно-правових відносин у правовій доктрині для позначення сукупності однорідних відносин, що регулюються однорідною групою правових норм, вживають термін “сфера”. Окрім цього, дещо некоректним є звуження усього арсеналу засобів державної політики напрямами захисту та реагування, про що я вже зазначав на початку статті, зокрема і при описі базових характеристик організаційної моделі захисту критичної інфраструктури, вказуючи на масштаби та характер діяльності із захисту критичної інфраструктури, під яким розуміється реактивна або проактивна стратегія.

Також переконаний, що інфраструктурна політика є складовою політики національної безпеки, тому сфера захисту інфраструктури і відповідна державна політика ЗКІ мають виступати також елементом макросистеми державної політики національної безпеки<sup>9</sup>.

Крім того, захист критичної інфраструктури має диференціюватися залежно від вже існуючих державних систем, тобто *за функціональною ознакою* інтегрувати вже існуючі окремі системи до макросистеми державної системи ЗКІ. Отже, у цьому випадку доцільно говорити про такі складові макросистеми захисту критичної інфраструктури (Рис. 1):

- 1) національної безпеки;
- 2) цивільного захисту;
- 3) протидії тероризму;
- 4) фізичного захисту;
- 5) кібербезпеки.

Інтеграція цих систем з урахуванням функціонального підходу до єдиної макросистеми захисту критичної інфраструктури має відбувати-

<sup>8</sup> О Суходоля, ‘Захист критичної інфраструктури в умовах гібридної війни: проблеми та пріоритет державної політики України’ [2016] (3)40 Стратегічні пріоритети 71.

<sup>9</sup> В Корчмит-Матюшов, ‘Безопасность как управляемость’ (2003) 3-4 Национальная безопасность и геополитика России 62-7.





Рис. 1. Функціональний підхід до будови макросистеми захисту критичної інфраструктури

ся на засадах системності<sup>10</sup>, науковості<sup>11</sup> та проактивності<sup>12</sup>, що уможливить не лише реагування на потенційні та реальні загрози, а й сформує узгоджену несуперечливу ефективну та гнучку динамічну систему, у межах якої будуть забезпечені сприятливі умови для повномасштабної реалізації державної політики.

Формування означеної системи також дасть змогу системно підійти до вирішення проблеми щодо регулювання суспільних відносин у сфері ЗКІ, зокрема й відійти від практики застосування переважно відомчих нормативних актів у цій сфері. Адже, зважаючи на комплексність проблем, які виникають в аналізованій сфері, залученні за функціональною складовою значної кількості центральних органів виконавчої влади, цей комплекс проблем потрібно категоріювати на рівні національного масштабу, що потребує відпрацювання комплексних механізмів розв'язання складних проблем в умовах неочевидності, невизначеності та значної політичної нестабільності зсередини держави.

Окреслений комплекс завдань може бути вирішений у межах формування державної системи ЗКІ з обов'язковим залученням інститутів громадянського суспільства на засадах державно-приватного партнерства, водночас із чітким законодавчим визначенням головного суб'єкта цієї системи, який має формувати, розробляти, впроваджувати та здійснюва-

<sup>10</sup> В Ліпкан, 'Системний підхід до побудови еталонної моделі системи забезпечення національної безпеки' (2002) 2 Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України 19-24; В Ліпкан, 'Національна безпека України у світлі теорії самоорганізації' (2002) 16 Держава і право 142-48; В Могилевский, *Методология систем: вербальный подход* (Экономика 1999) 251; А Беляев и Э Короткое, *Системология* (ИНФРА 2000); Э Коротков, *Исследование систем управления* (ДеКА 2000); Л Бергаланфи, *Общая теория систем* (изд. 2-е, Мир 1960) 328.

<sup>11</sup> Бірюков (н 4) 155-170; В Ліпкан, 'Застосування положень тектології при побудові системи національної безпеки' (2002) 4 Вісник Одеського інституту внутрішніх справ України 128-32; А Подберезкин (ред), *Стратегическое прогнозирование и планирование внешней и оборонной политики, т 1: Теоретические основы системы анализа, прогноза и планирования внешней и оборонной политики* (МГИМО-Университет 2015) 796.

<sup>12</sup> Д Дубов (заг ред), "Активні заходи" СРСР проти США: пролог до гібридної війни: аналітична доповідь (НІСД 2017) 88.

ти контроль за реалізацією, а також впроваджувати алгоритми корекції управлінських впливів з метою реалізації національних інтересів у сфері інфраструктури.

Водночас, на наше переконання, у державній системі ЗКІ одна з основних ролей відведена саме державному органу спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України – СБУ.

СБУ має бути провідним органом управління з:

- планування та реалізації заходів державної політики у сфері ЗКІ;
- стратегічного планування застосування сил СБУ та визначених сил і засобів інших суб'єктів системи ЗКІ;
- проведення експертної оцінки загроз та ризиків критичній інфраструктурі, визначення заходів із запобігання їх реалізації та реагування на них;
- забезпеченні взаємодії, координації та контролю за виконанням завдань у сфері ЗКІ силами безпеки та оборони у межах, визначених законами України, актами Президента України.

На підтвердження зазначеного наведемо результати проведеного нами аналізу повноважень СБУ, визначених у:

- *законах України*: “Про Службу безпеки України”, “Про національну безпеку України”, “Про основні засади забезпечення кібербезпеки України”, “Про об'єкти підвищеної небезпеки” тощо<sup>13</sup>;
- *актах Президента України*: Стратегії національної безпеки України (далі – Стратегія), Національній стратегії кібербезпеки України, Воєнній доктрині України тощо<sup>14</sup>;
- *актах Кабінету Міністрів України*, передусім Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури<sup>15</sup>;
- відомчих нормативно-правових актах<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382; Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 55. Ст. 1903; Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 5 жовтня 2017 р. № 2163-VIII. *Голос України*. 2017. № 208; Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2245-III <<http://zakon.rada.gov.ua>> (дата звернення: 20.11.2018).

<sup>14</sup> Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 <<http://www.president.gov.ua/documents/19521.html>> (дата звернення: 20.11.2018); Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. “Про нову редакцію Воєнної доктрини України”: Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 78. Ст. 2592; Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. *Офіційний вісник Президента України*. 2016. № 10. Ст. 195; Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 лютого 2017 року “Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз енергетичній безпеці України та посилення захисту критичної інфраструктури”: Указ Президента України від 16 лютого 2017 р. № 37/2017. *Офіційний вісник Президента України*. 2017. № 5. Ст. 93.

<sup>15</sup> Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури (н 7).

<sup>16</sup> Про затвердження Переліку радіаційно небезпечних об'єктів в Україні, для яких розробляється об'єктова проектна загроза: наказ Державної інспекції ядерного регулювання України від 17 грудня 2012 р. № 238 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0021-13>> (дата звернення: 20.11.2018).



Сергій Теленик

У цьому ракурсі повертаємося до навіть і зараз не вирішеної проблеми щодо формування ієрархічної системи НПА, які регулюють суспільні відносини у сфері захисту критичної інфраструктури<sup>17</sup>.

Досліджуючи наукові проблеми захисту критичної інфраструктури, не можна оминати увагою аналіз ролі адміністративного права в цьому процесі, що закладатиме основу для розуміння засад як адміністративно-правового регулювання захисту критичної інфраструктури, так і адміністративно-правового статусу суб'єктів державної системи ЗКІ, зокрема й СБУ.

Необхідність звернення до аналізу цих питань зумовлена формуванням нових теоретико-методологічних постулатів, відповідно до яких предмет адміністративного права не обмежується лише управлінськими, тобто владно-розпорядчими відносинами. Причому саме таке бачення відповідає погляду автора на сутність державної політики захисту критичної інфраструктури, яка має не обмежуватися участю суто центральних органів виконавчої влади, а й включати участь громадських об'єднань.

За такого підходу *предметом адміністративного права* виступають суспільні відносини, що формуються у процесі забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного та самоврядного управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку, зокрема й у сфері захисту критичної інфраструктури.

Тож *предметом адміністративно-правового регулювання у сфері захисту критичної інфраструктури* виступають суспільні відносини, що формуються у процесі захисту органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і громадськими об'єднаннями критичної інфраструктури, а також у процесі державного і самоврядного управління у сфері захисту критичної інфраструктури.

Якщо ж ідеться про розвиток та підвищення ефективності функціонування державної системи захисту критичної інфраструктури, то остання, являючи собою організовану сукупність колективних (державних і недержавних) та індивідуальних суб'єктів, об'єднаних спільним завданням із захисту критичної інфраструктури, може ефективно функціонувати лише за наявності чітких адміністративно-правових норм, які

www.pravoua.com.ua

<sup>17</sup> М Пендюра, 'Національна безпека України в контексті сучасних європейських геополітичних трансформацій' (дис канд юрид наук, 2006); В Ліпкан, *Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення* (Текст 2003) 180; О Українчук, 'Забезпечення національної безпеки в умовах формування в Україні громадянського суспільства та демократичної, правової, соціальної держави' (авторєф дис канд юрид наук, 1994) 18.

визначають адміністративно-правовий статус кожного суб'єкта захисту критичної інфраструктури в цьому процесі.

Отже, процес управління у сфері захисту критичної інфраструктури потребує ефективного адміністративно-правового регулювання, а адміністративно-правовий статус суб'єктів ЗКІ – чіткого нормативного визначення. А тому логічним у цьому випадку є акцентування уваги на визначенні адміністративно-правового статусу СБУ як одного з суб'єктів ЗКІ.

Навіть побіжний аналіз наведеного вище комплексу НПА не дає можливості одразу ж зрозуміти: яким чином має здійснюватися ефективне адміністративно-правове регулювання у сфері ЗКІ, з одного боку, і який є адміністративно-правовий статус СБУ як одного з суб'єктів державної системи ЗКІ – з другого. Так само формується й інший комплекс, наразі залишених без відповіді, запитань, які мають, окрім теоретичного, суто практичний інтерес:

- хто виступає головним суб'єктом цієї системи?
- хто є відповідальним за організацію взаємодії?
- хто здійснює координацію суб'єктів цієї системи?
- хто здійснює контроль за реалізацією державної політики у цій сфері?
- які критерії застосовуються для визначення предметної компетенції того чи іншого суб'єкта державної системи ЗКІ відповідно до загальнодержавного, регіонального, галузевого, місцевого та об'єктового рівнів тощо?

Окремо наголосимо, що, на нашу думку, суб'єктами реалізації державної політики у сфері ЗКІ можуть бути також і громадські об'єднання (громадські організації та громадські спілки) – добровільне об'єднання фізичних осіб та (або) юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів у сфері захисту критичної інфраструктури.

З метою розв'язання цього завдання найбільш оптимальним рішенням є розроблення та ухвалення окремого Закону України “Про критичну інфраструктуру та її захист”, в якому мають бути чітко визначені правові та організаційні засади формування та реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури. Ця теза знайшла своє підтвердження і в схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції створення державної системи ЗКІ<sup>18</sup>, в якій чітко визначено необхідність розроблення і прийняття цього Закону.

<sup>18</sup> Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури (н 7).

Стосовно адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері захисту критичної інфраструктури потрібно вирішити це питання, чітко визначивши у зазначеному законі повноваження СБУ як одного з основних суб'єктів державної системи ЗКІ.

Крім того, у цьому законі доцільно визначити та закріпити ієрархічну систему НПА, що регулюють суспільні відносини у сфері ЗКІ. Адже значна кількість НПА створює суперечність у процесі правозастосування і наперед зменшує ефективність загальної системи ЗКІ. Тому важливим науковим завданням є розроблення алгоритму аналізу повноважень, який має здійснюватися за визначеними вище блоками.

Стосовно законів України щодо повноважень СБУ в частині завдань у сфері ЗКІ, із застосуванням методів моделювання ми висуваємо наукову гіпотезу, що ця ієрархічна система НПА може мати такий вигляд:

- 1) Закон України “Про національну безпеку України”;
- 2) Закон України “Про критичну інфраструктуру та її захист”;
- 3) Закон України “Про Службу безпеки України”;

4) закони України відповідно до визначених категорій об'єктів критичної інфраструктури та найбільш важливих сфер життєдіяльності.

Ця ієрархічна система є результатом наукового аналізу рішень РНБОУ, в яких у різні часи сформульовано завдання СБУ щодо захисту критичної інфраструктури.

Саме тому, із застосуванням методології компаративного аналізу, методів аналізу та синтезу, догматико-юридичного та формально-логічного і логіко-семантичного методів, проаналізуємо *рішення РНБОУ* в розрізі діяльності СБУ з подальшим виходом на обґрунтування адміністративно-правового статусу СБУ як одного з основних суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури.

Загалом наголосимо на тій обставині, що проведений нами аналіз дав можливість констатувати, що в межах різних нормативно-правових актів неодноразово наголошувалося на необхідності реформування (трансформації) СБУ із визначенням її завдань та повноважень у сфері захисту критичної інфраструктури. Нижче я виокремив найбільш значущі НПА, зміст яких яскраво підтверджує такі факти:

1) в Україні існує достатня кількість НПА, в яких прямо зазначено на виконання СБУ функцій з окремих аспектів захисту критичної інфраструктури;

2) компетенція СБУ збігається із функціональною моделлю державно-владної діяльності у сфері захисту критичної інфраструктури;

3) сформовані всі нормативно-правові передумови для висновку про те, що СБУ – один із головних суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури;

4) функції моделі державної системи захисту критичної інфраструктури збігаються із повноваженнями СБУ, чітко визначеними в Законі України “Про Службу безпеки України”;

5) функціональна модель державної системи ЗКІ включає основні напрями діяльності СБУ в розрізі її подальшої трансформації та реформування.

Відзначимо, що важливим нормативним джерелом формування і подальшого законодавчого визначення адміністративно-правового статусу СБУ є рішення РНБОУ, уведені в дію указами Президента України, в яких визначається широкий спектр напрямів діяльності СБУ щодо різноманітних аспектів захисту критичної інфраструктури. Таким чином, рішення РНБОУ закладають основу для формування функціональної моделі діяльності СБУ в цій сфері, що, відповідно, створює передумови до розуміння зміни і корегування призначення цього державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями.

Застосовуючи хронологічний підхід, проаналізуємо окремі, найбільш значущі, на нашу думку, рішення РНБОУ, зміст яких формує чітке уявлення про роль та призначення СБУ в державній системі ЗКІ.

В Указі Президента “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року ‘Про Стратегію національної безпеки України’” актуальними загрозами національній безпеці України визначено:

3.7. Загрози кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів:

уразливість об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів до кібератак;

фізична і моральна застарілість системи охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженим доступом.

3.8. Загрози безпеці критичної інфраструктури:

критична зношеність основних фондів об'єктів інфраструктури України та недостатній рівень їх фізичного захисту;

недостатній рівень захищеності критичної інфраструктури від терористичних посягань і диверсій;

неефективне управління безпекою критичної інфраструктури і систем життєзабезпечення<sup>19</sup>.

Відповідно до п. 4.4 Стратегії:

Реформа Служби безпеки України має на меті створення динамічної, укомплектованої високопрофесійними фахівцями, забезпеченої сучас-

<sup>19</sup> Про Стратегію національної безпеки України (н 14).

ними матеріальними і технічними засобами спеціальної служби, здатної ефективно захищати державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність України.

При цьому буде забезпечено концентрацію зусиль на:

контррозвідувальній діяльності;

нейтралізації сепаратистських та екстремістських рухів і організацій;

забезпеченні державної безпеки у сферах боротьби з тероризмом, економічної, інформаційної, кібернетичної безпеки;

захисті державної таємниці;

сприянні швидкому і ефективному обміну інформацією з державами – членами НАТО, ЄС на основі взаємної довіри<sup>20</sup>.

Однак в абзаці 3 п 4.4 не зовсім коректним є формулювання щодо ‘доцільності забезпечення передачі більшості правоохоронних функцій, крім боротьби зі злочинами проти основ національної безпеки, від Служби безпеки України до правоохоронних органів’. Адже у такому випадку, суто з лінгвістичних позицій, за умови вказівки на “інші правоохоронні органи” це твердження можна було б трактувати як таке, що залишає за СБУ статус правоохоронного органу. Однак прискіпливий догматичний, логіко-семантичний та метод правничої герменевтики уможливають чітко трактувати подане речення в такій інтерпретації: якщо йдеться про передачу функцій від певного органу (як елемента однієї системи) до правоохоронних органів (іншої системи), то це означає, що цей орган не належить до правоохоронних органів. Тому, формально, відповідно до п. 4.4 аналізованого документа СБУ помилково не визнається правоохоронним органом. Однак це суперечить дійсності, передусім ст. 1 Закону України “Про Службу безпеки України”, де чітко зазначено, що СБУ – державний орган спеціального призначення із правоохоронними функціями.

Для ілюстрації збігу функцій системи ЗКІ і повноважень СБУ наведемо конкретний приклад у вигляді таблиці. Аналізу було піддано п. 4.13 Стратегії, де прямо визначено *пріоритети забезпечення безпеки критичної інфраструктури*. Також здійснений аналіз цього документа, де мультиплікандом був термін “інфраструктура”, який дав змогу додатково виокремити напрями захисту критичної інфраструктури і, відповідно, окреслити компетенцію СБУ в їх реалізації<sup>21</sup> (див. Таблицю 1).

<sup>20</sup> Про Стратегію національної безпеки України (н 14).

<sup>21</sup> Про Службу безпеки України (н 13).

Таблиця 1

Матриця функцій із захисту критичної інфраструктури і завдань СБУ

Напрями захисту критичної інфраструктури, визначені в Стратегії національної безпеки України	Завдання СБУ, визначені в Законі України "Про Службу безпеки України"
Комплексне вдосконалення правової основи захисту критичної інфраструктури, створення системи державного управління її безпекою.	Частина 3 ст. 10: у межах своєї компетенції Центральне управління Служби безпеки України вносить Президенту України пропозиції про видання актів з питань збереження державної таємниці, обов'язкових для виконання органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями і громадянами.
Посилення охорони об'єктів критичної інфраструктури, зокрема енергетичної і транспортної.	Пункт 6 ст. 24: здійснювати контрольно-розвідувальне забезпечення оборонного комплексу, Збройних Сил України, інших військових формувань, дислокованих на території України, енергетики, транспорту, зв'язку, а також важливих об'єктів інших галузей господарства.
Налагодження співробітництва між суб'єктами захисту критичної інфраструктури, розвиток державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них.	Пункти 10, 12 ст. 24: сприяти Державній прикордонній службі України в охороні державного кордону України; подавати наявними силами і засобами, в тому числі і технічними, допомогу органам Національної поліції, іншим правоохоронним органам у боротьбі із вчиненням кримінальних правопорушень.
Профілактика техногенних аварій та оперативне й адекватне реагування на них, локалізація і мінімізація їх наслідків.	Пункт 8 ст. 24: здійснювати відповідно до законодавства профілактику правопорушень у сфері державної безпеки; п. 11 ст. 24 сприяти забезпеченню режиму воєнного та надзвичайного стану в разі їх оголошення, а також ліквідації наслідків стихійного лиха, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій.
Ключовою умовою нової якості економічного зростання є забезпечення економічної безпеки шляхом забезпечення цілісності та захисту інфраструктури в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду.	Частини 1, 2 ст. 2: завданням СБУ є захист економічного потенціалу держави; попередження, виявлення, припинення та розкриття організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки.

ПРАВО УКРАЇНИ • 2019 • № 3 • 260-286



Пріоритетом забезпечення енергетичної безпеки України є створення умов для надійного енергозабезпечення та транзиту енергоресурсів територією України, захищеності енергетичної інфраструктури від терористичної загрози.	Пункт 6 ст. 24: здійснювати контррозвідувальне забезпечення оборонного комплексу, Збройних Сил України, інших військових формувань, дислокованих на території України, енергетики, транспорту, зв'язку, а також важливих об'єктів інших галузей господарства.
Пріоритетами забезпечення кібербезпеки та безпеки інформаційних ресурсів є: розвиток інформаційної інфраструктури держави; забезпечення захищеності об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів від кібератак, відмова від програмного забезпечення, зокрема антивірусного, розробленого у Російській Федерації.	Пункт 7 ст. 24: брати участь у роботі і здійсненні відповідно до Закону України "Про державну таємницю" та інших актів законодавства заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці та здійснення контролю за додержанням порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, що містять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, сприяти у порядку, передбаченому законодавством, підприємствам, установам, організаціям та підприємцям у збереженні комерційної таємниці, розголошення якої може завдати шкоди життєво важливим інтересам України.

*Проміжний висновок:* усі перелічені в Стратегії завдання щодо захисту критичної інфраструктури повністю становлять предметну компетенцію СБУ. Тобто увесь спектр завдань та їх реалізації охоплюється предметною компетенцією одного державного органу.

Цікавим є звернення до наступного в хронологічному порядку документа – Воєнної доктрини України<sup>22</sup>.

Зокрема, в рішенні РНБОУ від 2 вересня 2015 р. "Про нову редакцію Воєнної доктрини України" у п. 11 до загроз воєнній безпеці України віднесено:

<...> терористичні акти на території України або проти громадян України, посягання на життя державних чи громадських діячів, представників іноземних держав (вчинені з метою провокації війни або міжнародних ускладнень), диверсії (у тому числі на об'єктах критичної інфраструктури), а також вибухи, підпали у приміщеннях органів державної влади та їх захоплення, викрадення громадян або захоплення заручників<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. (н 14).

<sup>23</sup> Там само.

Цей комплекс завдань повністю охоплюється ст. 2 Закону України “Про Службу безпеку України”, в якому визначені завдання СБУ.

Відповідно до п. 50 Военної доктрини України у розв’язанні завдань із забезпечення воєнної безпеки України, підготовки її до збройного захисту СБУ з урахуванням компетенції, визначеної законом, відіграватиме таку роль: боротьба з тероризмом; контррозвідка; протидія розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб; протидія корупції та організованій злочинності.

*Проміжний висновок:* у Военній доктрині України зазначено про участь СБУ в захисті об’єктів критичної інфраструктури, тобто легітимовано СБУ як суб’єкта державної системи захисту критичної інфраструктури, більше того, завдання щодо контррозвідувального забезпечення захисту критичної інфраструктури повністю збігаються із предметною компетенцією СБУ<sup>24</sup>.

Цікавим є те, що рік по тому, в Указі Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року ‘Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України’”<sup>25</sup> реформування СБУ визначено одним із основних напрямів розвитку складових сектору безпеки й оборони. Зокрема, воно спрямовуватиметься на посилення спроможностей СБУ протидіяти сучасним зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці та здійснюватиметься у напрямі оновлення доктринальних і концептуальних підходів до організації діяльності СБУ, функціональної оптимізації її організаційної структури та вдосконалення матеріально-технічного забезпечення. *Метою реформування СБУ є її трансформація на спеціальну службу, здатну ефективно захищати державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність України.* Причому до основних завдань СБУ, порівняно із завданнями, визначеними при реформуванні СБУ у Стратегії, вже віднесено інші. Зокрема, це контррозвідувальний захист:

- органів державної влади;
- науково-технічного потенціалу;
- оборонного потенціалу;
- оборонно-промислового комплексу;
- транспортного комплексу;
- національної системи телекомунікацій та їх об’єктів;
- об’єктів критичної інфраструктури, що мають стратегічне значення<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. (н 14).

<sup>25</sup> Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України (н 14).

<sup>26</sup> Там само.

*Проміжний висновок щодо Концепції:* наявна певна зміна пріоритетів діяльності СБУ в НПА, яка варіюється залежно від конкретного політичного курсу і спроможностей держави з реалізації державної політики національної безпеки, зокрема й захисту критичної інфраструктури.

Окремо зазначимо і спеціально підкреслимо певну особливість: у Концепції прямо вказано на таку мету реформування СБУ, як *трансформація на спеціальну службу*. Як наукова, так і практична дискусія щодо належності СБУ чи то до спецслужб, чи то до органів державної влади виходить за межі нашої статті. Водночас вирішення цього питання є суттєвим для формування системи захисту критичної інфраструктури.

Наступним документом для аналізу в хронологічному порядку є рішення РНБОУ від 29 грудня 2016 р. “Про удосконалення заходів забезпечення захисту об’єктів критичної інфраструктури”, які СБУ має вжити у тримісячний строк щодо удосконалення контррозвідувального забезпечення та захисту критичної інфраструктури<sup>27</sup>.

З огляду на зміст затвердженої Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури, *державна система захисту критичної інфраструктури* – це комплекс організаційних, нормативно-правових, інженерно-технічних, наукових та інших заходів, спрямованих на забезпечення безпеки та стійкості сукупності об’єктів, які є стратегічно важливими для економіки і безпеки держави, суспільства, населення та порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам України.

Таким чином, із застосуванням логіко-семантичного та догматико-юридичного аналізу отримуємо такі результати:

1. Оскільки діяльність цієї системи спрямована на забезпечення безпеки держави, суспільства і населення – це означає, що вона спрямована на забезпечення національної безпеки, а отже, *захист критичної інфраструктури – пріоритетний напрям державної політики у сферу національної безпеки*.

2. Створення державної системи ЗКІ – пріоритетний напрям реформування сектору безпеки й оборони, а це означає, що створення цієї системи – пріоритетний напрям державної політики *національної безпеки*.

3. Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про національну безпеку України” *національна безпека* визначається як захищеність: 1) державного суверенітету; 2) територіальної цілісності; 3) демократичного конституційного ладу; 4) інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз, а згідно зі ст. 19 вказаного Закону СБУ як дер-

<sup>27</sup> Про удосконалення заходів забезпечення захисту об’єктів критичної інфраструктури: рішення Ради Національної Безпеки і Оборони України від 29 грудня 2016, уведено в дію Указом Президента України від 16 січня 2017 р. № 8/2017. Офіційний вісник Президента України. 2017. № 2. Ст. 32.

жавний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями забезпечує державну безпеку, здійснюючи з неухильним дотриманням прав і свобод людини та громадянина протидію розвідувально-підривної діяльності проти України; боротьбу з тероризмом; контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу й територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктури.

4. Відповідно до ст. 2 Закону України “Про Службу безпеки України” до основних завдань СБУ належать: 1) захист державного суверенітету; 2) територіальної цілісності; 3) конституційного ладу, а також захист законних інтересів держави і прав людини.

Таким чином, доходимо важливого висновку про те, що фактично на законодавчому і нормативно-правовому рівні адміністративно-правовий статус СБУ в повному обсязі охоплює увесь спектр завдань щодо реалізації державної політики захисту критичної інфраструктури.

Цікавим є також і те, що в цьому рішенні порушується важливе питання щодо необхідності формування *‘системи державного управління безпекою системи захисту критичної інфраструктури’*<sup>28</sup>. Тому, переконаний, це має стати окремими об'єктом наукових досліджень, які є потрібними в контексті реалізації державної безпекової політики як на рівні національної безпеки і стосовно життєво важливих національних інтересів, так і стосовно сфери інфраструктури, яка, зі свого боку, також складається з п'яти основних рівнів і відповідних їм підсистем захисту: державного, регіонального, галузевого, місцевого та об'єктового<sup>29</sup>.

Зазначимо про певну неузгодженість, яка існує у межах саме нормативно-правового регулювання цієї сфери. Зокрема, йдеться про “Положення про конкурсну комісію з відбору проектів створення робочих місць для відтворення та розвитку інфраструктури Донецької області”<sup>30</sup>, в якому визначається порядок роботи конкурсної комісії з відбору проектів створення робочих місць для відтворення та розвитку інфраструктури Донецької області, які реалізовуватимуться за кошти державного бюджету.

Зважаючи на зміст поданого вище поняття “*державна система захисту критичної інфраструктури*”, а також аргументацію щодо провідної та визначальної ролі СБУ у цій системі, процеси “*відтворення та*

<sup>28</sup> Про удосконалення заходів забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури (н 27).

<sup>29</sup> Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури (н 7).

<sup>30</sup> Про затвердження Положення про конкурсну комісію з відбору проектів створення робочих місць для відтворення та розвитку інфраструктури Донецької області та критеріїв їх оцінювання: наказ Міністерства соціальної політики України 18 липня 2018 р. № 1028. *Офіційний вісник України*. 2018. № 57. Ст. 1999.

Сергій Теленик

*розвитку інфраструктури*” повністю охоплюють зміст організованої СБУ діяльності у сфері інфраструктури, який полягає у вжитті комплексу організаційних, нормативно-правових, інженерно-технічних, наукових та інших заходів, спрямованих на забезпечення безпеки та стійкості сукупності об’єктів, які є стратегічно важливими для економіки і безпеки держави, суспільства, населення та порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам України.

Таким чином, СБУ може виступати одним із суб’єктів управління щодо *відтворення та розвитку інфраструктури Донецької області* через організацію і контроль за розробленням порядку роботи конкурсної комісії з відбору проектів створення робочих місць.

Також варто вказати на рішення РНБОУ від 16 лютого 2017 р., в якому на СБУ покладено такі завдання:

– невідкладно подати Кабінету Міністрів України уточнені пропозиції щодо переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях;

– разом із Кабінетом Міністрів України активізувати роботу щодо виконання рішення РНБОУ від 29 грудня 2016 р. “Про удосконалення заходів забезпечення захисту об’єктів критичної інфраструктури”, введеного в дію Указом Президента України від 16 січня 2017 р. № 8;

– разом із Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВС України) невідкладно вжити вичерпних заходів щодо забезпечення громадського порядку в районі проведення антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях;

– разом із МВС України невідкладно забезпечити належну охорону об’єктів газо- та електропостачання, транспортної інфраструктури в районі проведення антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях та створення належних безпекових умов для їх безперебійного функціонування<sup>31</sup>.

Таким чином, сьогодні в державі наявні всі передумови для перегляду ролі СБУ і формування її повноважень з огляду на те, що *СБУ виступає одним із основних суб’єктів державної системи захисту критичної інфраструктури*.

Висновки. З огляду на викладене постає важливе методологічне завдання.

СБУ має чітко визначені Законом України “Про Службу безпеки України” повноваження, які, власне, і визначають зміст її діяльності, зокрема й адміністративно-правовий статус. Однак вони мають бути удо-

<sup>31</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 лютого 2017 р. (н 14).

сконалені на виконання Прикінцевих положень Закону України “Про національну безпеку України”, згідно з п. 6. яких СБУ необхідно розробити законопроект про внесення змін до Закону України “Про Службу безпеки України” та подати його Президентові України для внесення в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України.

Саме ці, вказані у цьому законі, повноваження й описують зміст поняття “державний орган спеціального призначення”. У зв’язку з цим СБУ як державний орган спеціального призначення із правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку, діє з метою захисту національних інтересів у сфері інфраструктури, причому як усередині країни, так і за її межами.

Крім того, СБУ у межах свого адміністративно-правового статусу має здійснювати системну діяльність щодо: 1) унеможливлення реалізації явищ, тенденцій та чинників, які ускладнюють сталий та прогресивний розвиток інфраструктури, системи державного управління нею; 2) захистності національних цінностей, які забезпечують існування суверенної Української держави та інфраструктурну спроможність виконання нею своїх функцій. У межах реалізації цих завдань на СБУ доцільно покласти реалізацію таких функцій:

- здійснення заходів із негласної перевірки готовності об’єктів критичної інфраструктури до можливих кібератак та кіберінцидентів;
- розслідування кіберінцидентів та кібератак щодо об’єктів критичної інфраструктури, зокрема й інформаційної;
- створення та координація загальнодержавної системи виявлення та попередження кібератак, протидія акціям кібертероризму і кібершпигунства щодо об’єктів критичної інфраструктури;
- попередження та протидія актам несанкціонованого втручання в діяльність об’єктів критичної інфраструктури;
- здійснення контррозвідального забезпечення процесу укладання і реалізації операторами (власниками) об’єктів критичної інфраструктури угод, спрямованих на підвищення рівня надійності, стійкості та безпечного функціонування об’єктів критичної інфраструктури;
- проводити перевірку громадян у зв’язку з їх допуском на об’єкти критичної інфраструктури.

Звичайно, визначення повного переліку функцій СБУ є окремим науковим завданням, однак слід чітко розуміти, що формування саме вичерпного переліку таких функцій є недоцільним, адже в Законі України “Про Службу безпеки України” потрібно зазначити, що “СБУ виконує за дорученням Президента України інші обов’язки, безпосередньо спрямо-



вані на забезпечення державної безпеки”, зокрема і на захист критичної інфраструктури.

СБУ, здійснюючи контррозвідальну та оперативно-розшукову діяльність, є найбільш чутливим та ефективним інструментом добування, аналітичної обробки та постачання відповідної інформації політичному керівництву держави, а також зацікавленим органам держави з метою реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури. Структура СБУ визначається специфікою наперед визначених і сформульованих у профільному НПА – Законі України “Про Службу безпеки України”. Тож постійне розширення завдань та повноважень СБУ у межах чи то рішень РНБОУ, чи то відомчих НПА Кабінету Міністрів України, навіть рамкових законів, розмиває адміністративно-правовий статус спецслужби, применшуючи визначальний зміст її діяльності як державного органа “спеціального” призначення. Аналіз рішень РНБОУ свідчить про суттєве розширення повноважень СБУ щодо захисту критичної інфраструктури, які потребують зміни адміністративно-правового статусу СБУ з відповідним відображенням цього в Законі України “Про Службу безпеки України” та розробленому законопроекті про внесення змін до нього.

Вирішення цього завдання можна поділити на два основні підходи:

1. *Збереження статусу спеціальної служби*, тобто державного органу спеціального призначення, у межах якого будь-які завдання як у сфері захисту критичної інфраструктури, так і у вирішенні інших завдань у сфері державної безпеки, відбувається винятково в рамках вже визначеної Законом України “Про Службу безпеки України” компетенції. За таких умов діяльність СБУ зберігатиме свій формат у межах визначених у ст. 24 Закону України “Про Службу безпеки України” (станом на листопад 2018 р. – 18 основних завдань). У такому разі чіткість визначення завдань, кола суспільних відносин, предметної компетенції, форм та методів, засобів і ресурсів, спеціальна підготовка кадрів СБУ тощо – виступають визначальними системоутворюючими елементами правового статусу саме як державного органа *спеціального призначення*. За цієї моделі СБУ не входить до системи органів державного управління, *зберігаючи свій статус спецслужби* – “державного органу спеціального призначення”.

2. СБУ трансформується на симбіоз спецслужби з органом державного управління. У цьому разі відмінною рисою побудови структури СБУ та взагалі її діяльності є не лише включення її в систему органів держав-

ного управління<sup>32</sup>, а й визнання головним органом у забезпеченні безпеки. Наочний приклад: Закон України “Про боротьбу з тероризмом”, де в ч. 4 ст. 4 чітко вказано, що СБУ є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; а в ст. 5 цього ж закону одним із повноважень СБУ є забезпечення організації і проведення антитерористичних заходів, координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом відповідно до визначеної законодавством України компетенції<sup>33</sup>. Тобто фактично в межах державної антитерористичної системи СБУ вже презентована саме як орган управління. Так само у Воєнній доктрині України в абзаці 2 п. 50 чітко вказано, що головна роль у забезпеченні воєнної безпеки України належить Збройним Силам України<sup>34</sup>. Тобто маємо конкретні приклади вирішення побудови макросистем державного управління із чітким визначенням головних органів у них.

Водночас визначення СБУ одним із основних суб'єктів державної системи ЗКІ надає можливості передусім наділити СБУ додатковими функціями, а також правом здійснювати моніторинг і контроль за певними видами відомчої діяльності у визначеній сфері. Певним чином це стосується й окремих питань кадрової політики, організації координації і взаємодії, міжнародного співробітництва, державно-приватного партнерства, а також застосування заходів адміністративного примусу, проведення оперативно-розшукових та контррозвідувальних заходів, зокрема здійснення контррозвідувального забезпечення об'єктів критичної інфраструктури, а також науково-технічного потенціалу України.

В Україні склався другий вид моделі побудови СБУ, що природно й зумовило виділення функціоналу СБУ у сфері інфраструктури та логічного формування цього державного органу як одного з основних суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури.

Викладене зумовлює необхідність синхронного розроблення Закону України “Про захист критичної інфраструктури” із суттєвим переробленням й ухваленням нової редакції Закону України “Про Службу безпеки України”, в якому, зокрема, потрібно чітко визначити й адміністративно-правовий статус СБУ як суб'єкта державної системи захисту критичної інфраструктури.

Не претендуючи на вирішення усього комплексу питань адміністративно-правового статусу СБУ як суб'єкта державної системи захисту критичної інфраструктури, у межах визначених у статті мети і завдань висуваю такі пропозиції практичного змісту:

<sup>32</sup> В Сіренко та В Цветков та Є Кубко, *Апарат державного управління: інтереси і діяльність* (Наукова думка 1993) 204.

<sup>33</sup> Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2003. № 25, Ст. 180.

<sup>34</sup> Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. (н 14).

1. У межах реалізації завдання щодо удосконалення правової основи захисту критичної інфраструктури доцільно внести зміни та доповнення у Закон України “Про Службу безпеки України”, а саме:

а) частину 1 ст. 2 після слів “оборонного потенціалу України” доповнити словами “критичної інфраструктури”;

б) частину 1 ст. 10 і ч. 1 ст. 15 після слів “захисту національної державності,” доповнити словами “контррозвідального захисту критичної інфраструктури”;

в) частину 1 ст. 24 доповнити п. 6<sup>1</sup> такого змісту: “6<sup>1</sup>) здійснювати контррозвідальний захист критичної інфраструктури”;

2. Абзац 4 ч. 1 ст. 5 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” після слів “захисту національної державності,” доповнити словами “контррозвідального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки, контррозвідального захисту критичної інфраструктури,”.

3. Пункт 2 ч. 1 ст. 6 Закону України “Про контррозвідальну діяльність” доповнити новим абзацом 4, виклавши його в такій редакції: “контррозвідального захисту критичної інфраструктури;”. У зв’язку з цим абзаци 4–7 вважати абзацами 5–8 відповідно.

4. У визначений термін забезпечити виконання Прикінцевих положень Закону України “Про національну безпеку України”, згідно з п. 6. яких СБУ необхідно розробити законопроект “Про внесення змін до закону України ‘Про Службу безпеки України’” та подати його Президенті України для внесення в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України.

5. Врахувати при розробленні законопроектів “Про захист критичної інфраструктури” та “Про внесення змін до Закону України ‘Про Службу безпеки України’” положення рішення РНБОУ “Про удосконалення заходів забезпечення захисту об’єктів критичної інфраструктури” щодо необхідності визначення та запровадження критеріїв та методології не лише категоризації, а й *паспортизації* об’єктів критичної інфраструктури, чого не було зроблено в Концепції.

6. Привести нормативно-правову базу центральних органів виконавчої влади у відповідність до єдиного розуміння і трактування державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури, зміст заходів, якими охоплюється поняття “захист критичної інфраструктури”, а також щодо тлумачення поняття “державна система захисту критичної інфраструктури”. Зокрема, внести зміни та доповнення щодо компетенції СБУ як суб’єкта управління у сфері захисту критичної інфраструктури до наказу Міністерства соціальної політики України від 18 липня 2018 р. № 1028 “Про затвердження Положення про конкурсну комісію з відбору

проектів створення робочих місць для відтворення та розвитку інфраструктури Донецької області та критеріїв їх оцінювання”, доповнивши положення цього наказу положеннями стосовно того, що СБУ, виступаючи одним з основних суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури, здійснює організацію державної політики у сфері захисту інфраструктури, здійснюючи свою діяльність щодо *відтворення та розвитку інфраструктури Донецької області* через організацію і контроль за розробленням порядку роботи конкурсної комісії з відбору проектів створення робочих місць.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Belyaev A, Korotkov E, *Sistemologiya [Systemology]* (INFRA 2000) (in Russian).
2. Bertalanfi L, *Obshchaya teoriya sistem [General System Theory]* (izdanie 2-e, Mir 1960) (in Russian).
3. Dugin AI, *Konspirologiya (nauka o zagovorah, tajnyh obshchestvah i okkul'tnoj vojne) [Conspiracy (Conspiracy, Secret Societies, and the Occult War)]* (Arktogeya 1992) (in Russian).
4. Klado N, *Ehtyudy po strategii [Strategy Studies]* (Klub Realisty 1997) (in Russian).
5. Kopejchikov V, *Mekhanizm sovetskogo gosudarstva [The Mechanism of the Soviet State]* (Yurid lit 1968) (in Russian).
6. Korotkov E, *Issledovanie sistem upravleniya [Management Systems Research]* (DeKA 2000) (in Russian).
7. Liddel Gart B, *Strategiya nepryamykh dejstvij [Indirect Action Strategy]* (Izdatel'stvo inostrannoj literatury 1957) (in Russian).
8. Mal'kov V, *Manhehtenskij proekt [Manhattan Project]* (Razvedka i diplomatiya) (Nauka 1995) (in Russian).
9. Mogilevskij V, *Metodologiya sistem: verbal'nyj podhod [System Methodology: a Verbal Approach]* (Ehkonomika 1999) (in Russian).
10. Nyzhnyk N, Mashkov O, *Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia [System Approach in the Organization of Public Administration]* (UADU 1998) (in Ukrainian).
11. Satton E, *Kak Orden organizuet vojny i revolyucii [How the Order Organizes Wars and Revolutions]* (1995) (in Russian).
12. Sirenko V ta Tsvetkov V ta Kubko Ye, *Aparat derzhavnoho upravlinnia: interesy i diialnist [The Apparatus of State Administration: Interests and Activities]* (Naukova dumka 1993) (in Ukrainian).
13. Svechin A, *Strategiya [Strategy]* (Voennyj vestnik 1927) (in Russian).
14. Vorob'ev J, *Kakie vojny grozyat nam v budushchem veke? [What Wars Threaten us in the Next Century?], t 2* (Voennaya mysl 1996) (in Russian).
15. Voťe, *Voennaya doktrina generala Dueh [Military doctrine of General Douai]* (Voenizdat 1937) (in Russian).

*Edited books*

16. Caporaso J, 'International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations' in Ruggie (ed), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (1993) (in English).
17. Joseph S Nye Jr and John D Donahue (eds), *Governance in a Globalizing World* (Brookings Institution Press 2000) (in English).
18. Bielov O ta inshi, *Bila knyha 2008 [White Book 2008]* (Sluzhba bezpeky Ukrainy, Instytut operatyvnoi diialnosti ta derzhavnoi bezpeky 2009) (in Ukrainian).
19. Dubov D (red), "Aktivni zakhody" SRSR proty SShA: proloh do hibrydnoi viiny ["Active steps" of the USSR vs. the USA: the P to the Hybrid War] (NISD 2017) (in Ukrainian).
20. Horbulin V (zah red), *Svitova hibrydna viina: ukrainskyi front: monohrafiia [World Hybrid War: Ukrainian front: Monograph]* (NISD 2017) (in Ukrainian).
21. Lipkan V (red), *Natsionalna bezpeka Ukrainy: normatyvno-pravovi aspekty zabezpechennia [National Security of Ukraine: Regulatory and Legal Aspects of Provision]* (Tekst 2003) (in Ukrainian).
22. Podberezkin A (red), *Strategicheskoe prognozirovanie i planirovanie vneshnej i oboronnoy politiki: monografiya [Strategic Forecasting and Planning of Foreign and Defense Policy: Monograph]*, t 1: *Teoreticheskie osnovy sistemy analiza, prognoza i planirovaniya vneshnej i oboronnoy politiki* (MGIMOU-Universitet 2015) (in Russian).
23. Skaletskoho Yu (zah red), *Kontseptsiiia zakhystu krytychnoi infrastruktury: stan, problemy ta perspektyvy yii vprovadzhennia v Ukraini: zbirnyk materialiv mizhnarodno naukovopraktychnoi konferentsii [The Concept of Critical Infrastructure Protection: the State, Problems and Prospects of its Implementation in Ukraine Proceedings of International Scientific and Practical Conference]* (NISD 2014) (in Ukrainian).
24. Sukhodolia O (zah red), *Zelena knyha z pytan zakhystu krytychnoi infrastruktury v Ukraini: zbirnyk materialiv mizhnarodnykh ekspertnykh narad [Green Paper on Critical Infrastructure Protection in Ukraine: Proceedings of International Expert Meetings]* (NISS 2015) (in Ukrainian).

*Encyclopedias*

25. Lipkana V (zah red), *Stratetichni komunikatsii: slovnyk [Strategic Communications: Dictionary]* (FOP O S Lipkan 2016) (in Ukrainian).

*Journal articles*

26. Leo C and Enns J, 'Multi-level governance and ideological rigidity: the failure of deep federalism' (2009) 42 *Canadian Journal of Political Science* (in English).
27. Biriukov D, 'Zakhyst krytychnoi infrastruktury v Ukraini: vid naukovoho omyslennia do formuvannia zasad polityky' ['Protecting Critical Infrastructure in Ukraine: From Scientific Thinking to Policy Formation'] [2015] 3-4(7-8) *Naukovo-informatsiyni visnyk Akademii natsionalnoi bezpeky* (in Ukrainian).
28. Gusev V, 'Otkuda est' poshla holodnaya vojna' ['Where is the Cold War Going?'] [1998] 29(198) *Zerkalo nedeli* (in Russian).
29. Korchmit-Matyushov V, 'Bezopasnost' kak upravlyaemost' ['Safety as Controllability'] (2003) 3-4 *Natsional'naya bezopasnost' i geopolitika Rossii* (in Russian).
30. Lipkan V, 'Systemnyi pidkhid do pobudovy etalonnnoi modeli systemy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky' ['System Approach to Constructing a Reference Model of the System for Ensuring National Security'] (2002) 2 *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav Ukrainy* (in Ukrainian).
31. – – 'Natsionalna bezpeka Ukrainy u svitli teorii samoorhanizatsii' ['National Security of Ukraine in the Light of the Theory of Self-organization'] (2002) 16 *Derzhava i pravo* (in Ukrainian).

32. – – ‘Zastosuvannia polozhen tektolohii pry pobudovi systemy natsionalnoi bezpeky’ [‘Application of the Provisions of Tectology in the Construction of the National Security System’] (2002) 4 Visnyk Odeskoho instytutu vnutrishnikh sprav Ukrainy (in Ukrainian).
33. Loboda A, ‘Shchodo vyznachennia poniattia “pravova bezpeka”’ [‘Concerning the Definition of “Legal Security”’] (2010) 2 Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo (in Ukrainian).
34. Sukhodolia O, ‘Zakhyst krytychnoi infrastruktury v umovakh hibrydnoi viiny: problemy ta priorityet derzhavnoi polityky Ukrainy’ [‘Protecting Critical Infrastructure in a Hybrid War: Problems and Priorities of Ukraine’s State Policy’] [2016] 3(40) Stratehichni priorityety (in Ukrainian).

*Thesis*

35. Husariev S, ‘Yurydychna diialnist: metodolohichni ta teoretychni aspekty’ [‘Legal Activity: Methodological and Theoretical Aspects’] (avtoref dys kand yuryd nauk, Instytut derzhavy i prava im V M Koretskoho NAN Ukrainy 2007) (in Ukrainian).
36. Pendiura M, ‘Natsionalna bezpeka Ukrainy v konteksti suchasnykh yevropeiskykh heopolitychnykh transformatsii’ [‘National Security of Ukraine in the Context of Modern European Geopolitical Transformations’] (avtoref kand yuryd nauk Kyivskiy natsionalnii universytet vnutrishnikh sprav 2006) (in Ukrainian).
37. Ukrainchuk O, ‘Zabezpechennia natsionalnoi bezpeky v umovakh formuvannia v Ukraini hromadianskoho suspilstva ta demokratychnoi, pravovoi, sotsialnoi derzhavy’ [‘Ensuring National Security in the Conditions of Forming a Civil Society in Ukraine and a Democratic, Legal, Social State’] (avtoref dys kand yuryd nauk, Universytet vnutrishnikh sprav Kharkiv 1994) (in Ukrainian).

Serhii Telenyk

THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE AS AN ENTITY  
OF THE STATE SYSTEM OF CRITICAL INFRASTRUCTURE  
PROTECTION

ABSTRACT. Protection of critical infrastructure is a crucial element of the State national security policy. In the vast majority of scientific publications, experts classify this branch of activity as a line of the security policy. The Security Service of Ukraine (the SBU), acting as an entity ensuring national security, is also one of major entities in the system of state bodies implementing the State policy of critical infrastructure protection. However, a range of theoretical and practical issues still do not come into the focus of scholars’ attention, in particular: the administrative and legal status of the SBU as an entity in the State system of critical infrastructure protection.

The purpose of the article is to provide a scientific basis for the administrative and legal status of the SBU as an entity in the State system of critical infrastructure protection, and also to formulate conceptual blocks in respect of determining the place and role in the establishment and efficient management of the critical infrastructure protection system in a dynamically changing environment and given that new social relations are being established in the infrastructure domain.

The author makes a dogmatic legal, formal legal and logical semantic analysis of current laws regulating social relations in the field of critical infrastructure protection with involvement of the SBU.



Сергій Теленик

The author has identified the specific features of the organizational model which the critical infrastructure protection system rests upon, and these features are determined by the nature, diversity and complexity of the management processes occurring from within the system, and also by the extent of specialization and regulatory consolidation which the administrative and legal competence of entities of the critical infrastructure protection system have in the system of statutory instruments, as well as by the scope and nature of activity aimed at critical infrastructure protection, its specifics, establishment of efficient mechanisms of coordination and interaction, public-private partnership and international cooperation according to legislation. The author substantiates the legal status of the SBU as an entity of critical infrastructure protection by determining its place and role in this system.

The author comes to the conclusion that the State policy of critical infrastructure protection may be considered as the State's national security policy. Proposals are developed on the improvement of current legislation with regard to implementation by the SBU of its powers of critical infrastructure protection.

KEYWORDS: infrastructure; infrastructure policy; critical infrastructure; critical infrastructure protection; the State system of critical infrastructure protection; infrastructure-related legal relations; security policy; an entity of the State system of critical infrastructure protection; administrative and legal status of the Security Service of Ukraine; the Security Service of Ukraine as an entity of the State system of critical infrastructure protection.

---

Джунь В. В. Соціологія конституційного права : моногр. / В. В. Джунь. – К. : Вид. дім “Ін Юре”, 2018. – Кн. 2. Соціокультурні підстави європейського конституціоналізму. – 608 с.



Україна протягом століть перебуває під безпосереднім впливом європейської політичної та правової думки. На сучасному етапі розвитку Український народ намагається опанувати культурні досягнення Європи і реалізувати їх у власному державотворчому процесі. У книзі простежено становлення політичної культури державного владарювання в європейському цивілізаційному просторі та розкрито фундаментальні основи європейського конституціоналізму.

Монографію можна придбати на сайті видавництва “Право”:

<http://pravo-izdat.com.ua>,

а також у ТОВ “Видавничий Дім ‘Ін Юре’”.

---

**ПРАВО**

**УКРАЇНИ**