

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 341

С. С. Теленик

кандидат юридичних наук

ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Формування державної системи захисту критичної інфраструктури (ДСЗКІ) потребує чіткого визначення механізму адміністративно-правового регулювання. Важливим на цьому шляху виступає не лише вивчення стану нормативно-правового регулювання, а й звернення за допомогою історичного методу, до дослідження форм рефлексії питань створення державної системи захисту критичної інфраструктури. Проаналізовано в історичній послідовності найбільш важливі безпекові документи в контексті плюралістичної парадигми з екстраполяцією на тематику створення державної системи захисту критичної інфраструктури. Обґрунтовано диференціацію спеціалізованих норм, а також висунуто наукову гіпотезу про те, що застосування історичного методу має бути враховано при розробленні проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист», а також при розробленні національної системи стійкості.

За допомогою кластерного підходу подано авторську модель кореляції найбільш важливих сфер життєдіяльності і видів інфраструктури, що може бути покладено в основу логіки видової диференціації інфраструктури.

Ключові слова: критична інфраструктура, захист критичної інфраструктури, державна система захисту критичної інфраструктури, норми права, нормативно-правовий акт, механізм адміністративно-правового регулювання, стратегічні норми, національна система стійкості, видова диференціація інфраструктури.

Актуальність теми. Сучасний світ перебуває у стані постійної трансформації. Відбуваються зміни у геополітичній конфігурації, формуються нові умови для розвитку та збереження держав. За таких обставин має змінюватися розуміння та призначення сили у сучасному світі, стійкості та здатності держави не лише запобігати багатовимірним викликам, а й розробляти прогностичні сценарії упереджувального впливу на засадах системного підходу [1–9]. Адаже комплексні проблеми вимагають застосування комплексних стратегій. Правовою основою реалізації даних стратегій виступають нормативно-правові акти, що регулюють суспільні відносини у найбільш важливих сферах життєдіяльності.

Однією з таких комплексних проблем на сучасному етапі виступає необхідність **створення державної системи захисту критичної інфраструктури**. Водночас розуміння форму-

вання підґрунтя адміністративно-правового регулювання даних відносин є можливим через дослідження за допомогою історичного методу еволюції створення даної системи і віддзеркалення даного процесу у нормативно-правових актах (далі – НПА).

Актуальність даної статті зумовлена також і тим, що в існуючих наукових джерелах, дослідники здебільшого використовують формальний підхід до визначення проблем, аналізу правовідносин і пропозицій щодо удосконалення законодавства у сфері інфраструктури. Почасти ігнорується історичний метод, методи синхронного і діахронного аналізу, які саме і надають можливості побачити та зрозуміти динаміку ставлення до даної проблеми, а також відстежити її рефлексію у відповідних НПА.

Більше того, таке вивчення є корисними із погляду на те, що в Україні ще й досі не ухвалено

відповідний профільний закон, йде активна робота щодо формування системи національної стійкості, а отже ще є можливості до виправлення тих помилок, які містяться у вже схваленій Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури: затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р.

Аналіз публікацій. Відзначу, що пропонований мною підхід є певною мірою новаторським, адже досі не існує комплексних досліджень еволюції адміністративно-правового регулювання створення державної системи захисту критичної інфраструктури (далі – ДСЗКІ). Також ще й досі не стали предметом комплексного розгляду вітчизняних дослідників у сфері адміністративного права питання формування правового підґрунтя для регулювання суспільних відносин у сфері інфраструктури із застосуванням історичного, синхронного та діахронного методів.

Замало таких згадок і теоретичних розробок щодо окреслених питань як у дослідженнях працівників НІСД, так і у спеціалізованих дослідженнях, де предметом виступає формування державної системи захисту критичної інфраструктури: Д. С. Бірюкова, Д. Г. Бобра, О. С. Власюка, С. Ф. Гончара, В. П. Горбуліна, Д. В. Дубова, О. П. Єрменчука, Г. Ю. Зубка, С. П. Іванюти, С. І. Кондратова, М. А. Ожевана, А. І. Семенченка, О. М. Суходолі, В. М. Шемаєва та ін.

Окремі аспекти проблематики, зокрема застосування вище згаданих методів при формування правових моделей регулювання суспільних відносин у тих чи інших сферах, знайшли своє відображення в наукових роботах таких дослідників теоретиків права: С. С. Алексєєв, Д. Н. Бахрах, С. В. Бобровник, С. Д. Гусарєв, В. Б. Ісаков, В. В. Копейчиков, В. А. Ліпкан, А. В. Малько, Н. І. Матузов, П. М. Рабінович, І. О. Соколова, В. Д. Сорокін, О. Д. Тихомиров, Л. В. Томаш, Л. С. Явич. Що буде враховано в подальшому дослідженні порушених мною питань відповідно до предмета мого дослідження – формування обґрунтованої моделі адміністративно-правового регулювання (далі – АПР) державної системи захисту критичної інфраструктури.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В ході аналізу публікацій вдалося встановити, що натепер питання щодо еволюції АПР створенні ДСЗКІ в якості окремої теми не розглядалося. Відтак виникає необхідність в усуненні цього пробілу в теорії адміністративного права. Адже правова система

Україна має будуватися на засадах наступності, послідовності, врахування не лише наявних тенденцій в навколишньому житті, а й врахування правових традицій правотворення, юридичної техніки.

Тож **метою** статті є формулювання етапів еволюції АПР створення ДСЗКІ.

Досягненню поставленої мети сприятиме розв'язання таких **завдань**:

- 1) із застосуванням історичного методу проаналізувати базові безпекові НПА, які виступають основою для правового регулювання суспільних відносин у сфері інфраструктури;
- 2) проаналізувати відповідні безпекові закони України;
- 3) обґрунтувати кореляцію між виділеними сферами життєдіяльності і видами інфраструктури;
- 4) закласти підвалини для трансляції правових традицій у сучасне законодавство щодо інфраструктури на формування національної системи стійкості.

Завдання законодавства про захист інфраструктури. Для формування цілісної системи НПА, що регулюють суспільні відносини у сфері ЗКІ доцільно виходити не лише з аналізу історичних джерел, а й розробити завдання, які покладаються на дані НПА і успішне виконання яких сприятиме досягненню бажаного рівня суспільних відносин.

Відтак, розроблення завдань законодавства про захист інфраструктури виступає важливим дослідницьким етапом на шляху розуміння напрямів та векторів еволюції аналізованого в даній статті законодавства.

Екстраполюючи напрацювання засновника національного інституту безпеки України В. А. Ліпкана щодо завдань законодавства у сфері національної безпеки України [10-12], виділю **задачі**, які можуть бути покладені на законодавство про захист критичної інфраструктури:

- *концептуалізувати* феномен захисту критичної інфраструктури як такий, визначивши його вихідні параметри та характеристики, чинники що впливають на його розвиток, виділивши потенційні та реальні загрози та небезпеки, а також сформувавши засади для конструювання ДСЗКІ;
- *актуалізувати* проблему створення ДСЗКІ як найбільш ефективного засобу забезпечення національних інтересів у найбільш важливих сферах інфраструктури;
- *легітимізувати* не лише процес забезпечення захисту критичної інфраструктури, але

й створення і функціонування самої державної системи ЗКІ, яка має складатися із державної і недержавної підсистем на засадах державно-приватного партнерства;

- *розробити правові засади* для створення ДСЗКІ із визначенням державного органу, відповідального за координацію дій у сфері захисту критичної інфраструктури;

- *активізувати* діяльність уповноважених органів державної влади і недержавних структур в цьому напрямку;

- визначити *адміністративно-правовий статус суб'єктів захисту критичної інфраструктури через позначення 3 блоків*: 1) *цільовий* (принципи, мета, завдання, функції); 2) *структурно-організаційний* (регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, лінійної та функціональної підпорядкованості органів); 3) *компетенційний*: компетенцію (сукупність прав та обов'язків, а також відповідальності). Також в даному ракурсі потрібно визначити, гарантії, повноваження, завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами, нормативно-визначений порядок формування та процедури діяльності цих органів, місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих та кадрових питань, правозастосування та відповідальність центральних органів виконавчої влади та інших державних органів у сфері захисту критичної інфраструктури, а також прав, обов'язків та відповідальності власників (розпорядників) об'єктів критичної інфраструктури;

- *закласти фундамент* для формування національної системи стійкості з метою максимальної реалізації українських національних інтересів із визначенням уповноваженого центрального державного органу виконавчої влади, відповідального за управління у даній сфері, а в цілому – реалізацію державної політики у сфері інфраструктури;

- *створити* систему моніторингу для відстеження і своєчасної нейтралізації передумов, що створюють загрозу критичним об'єктам інфраструктури;

- *сприяти* утворенню несуперечливої і узгодженої за цілями та завданнями системи нормативно-правових актів, що регулюватимуть суспільні відносини у сфері захисту критичної інфраструктури.

- розробити та закріпити чіткі критерії та методологію віднесення об'єктів інфраструктури до критичної інфраструктури, порядку їх паспортизації та категоризації;

тури до критичної інфраструктури, порядку їх паспортизації та категоризації;

- розробити та легітимізувати єдину та консолідовану методологію проведення оцінки загроз та небезпек об'єктам інфраструктури, а також системі захисту КІ;

- визначити спеціальний державний правоохоронний орган, відповідальний за проведення аналізу та оцінки загроз критичній інфраструктурі внаслідок проведення іноземними державами економічної експансії та дискримінаційної політики, недопущення заподіяння шкоди економічному і науково-технічному потенціалу держави, а також організацію та вжиття відповідних заходів протидії та упереджуючих заходів;

- створення сприятливих правових умов для розвитку державно-приватного партнерства у сфері захисту критичної інфраструктури із нормативним визначенням джерел фінансування заходів із захисту критичної інфраструктури;

- розвиток міжнародного співробітництва у сфері захисту критичної інфраструктури, а також побудови та розвитку національної системи стійкості.

Відповідно до даних завдань і має відбуватися формування ієрархічної системи НПА, що регулюють суспільні відносини у сфері інфраструктури.

Отже для досягнення проголошеної мети статті за допомогою окресленого вище методологічного інструментарію, зокрема діахронного аналізу, проаналізуємо еволюційні підходи до легітимації як самої сфери інфраструктури, так щодо формування сучасної правової основи регулювання суспільних відносин у сфері захисту критичної інфраструктури.

Чим корисний запропонований мною для дослідження діахронний метод? передусім тим, що розглядає явища у процесі історичної еволюції. Вивчення фактів та генези формування НПА за допомогою діахронного методу виступає визначальною рисою історичного підходу в протилежність типології, яка виходить з синхронії [13, с. 152].

У 1991 році відбулась знаменна подія: було схвалено один із найважливіших стратегічних актів, що регулював суспільні відносини у сфері національної безпеки – Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України [14].

У юридичній енциклопедії знаходимо наступне визначення: «**Концепція права** – провідна ідея, точка зору на те або інше правове явище...схвалені у встановленому порядку,

кладуться в основу відповідних організаційних заходів, законодавчих актів, рішень тощо» [15].

Узагальнюючи напрацювання дослідників з безпекової тематики [16-32], можу виділити наступні підходи до визначення поняття «*концепція національної безпеки*»:

1) сукупність ідей і уявлень про природу та шляхи зміни (збереження або забезпечення) національної безпеки;

2) комплекс основних теоретичних положень, спрямованих на розкриття сутності національної безпеки в конкретних історичних умовах через науково обґрунтоване визначення її цілей, завдань, принципів, методів, форм, структури і елементів, що її забезпечують;

3) систему поглядів на вирішення проблеми, сукупність понять і зв'язків між ними, яка визначає основні напрями розвитку і характеристики будь-якого явища. Концепція національної безпеки на відміну від *стратегії національної безпеки* носить принциповий, більш загальний, основоположний характер.

Більшість розвинених держав нині відійшли від розроблення концепцій, і віддають перевагу саме стратегіям. Україна, також після Концепції 1997 року стала на шлях розроблення Стратегій національної безпеки. Чи є такий підхід вірним? Як показує практика – не зовсім, адже в Стратегії, в сучасному її розумінні не закладаються умови та прогностичні сценарії якісного перетворення соціальної системи відповідно до багатоальтернативних сценаріїв розвитку в умовах невизначеності та значного впливу чинників різного характеру. У Стратегіях нинішнього зразка, особливо в Україні, відсутній науковий підхід до організації управління у певній сфері. Більше того, практична відсутня аналітична складова, яка власно і вирізняє Концепцію як базовий і фундаментальний документ, від Стратегії, яка перетворилася просто на нормативний акт, який не містить формально обов'язкові правила поведінки, а здебільшого становить опис стану та короткострокові заходи щодо їх вжиття для покращення цього стану.

Такий детальний аналіз саме теоретичної частини питання я роблю навмисно: я хочу показати, що методологічно невивірені рішення щодо калькування закордонного досвіду, в тому числі із назвами документів, а й потім зі змістом можуть призводити до неотримання бажаного ефекту від розроблення та прийняття таких актів. Те ж можливо може стосуватися з часом

і ухваленої *Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури*.

Так, зокрема на мій погляд, згадана Концепція має становити документ, в якому із застосуванням науково обґрунтованого методологічного інструментарію має бути розглянутий феномен інфраструктури в сучасному світі. Концепція має формувати можливість на законодавчому рівні реалізовувати, розвивати, доповнювати і конкретизувати основні напрями державної політики у сфері інфраструктури.

Причому на моє переконання, саме на Концепцію створення державної системи захисту критичної інфраструктури має бути покладено реалізацію інструментальної функції – з її допомогою може бути сформована ієрархічна система нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері захисту критичної інфраструктури. Тобто, Концепція поряд із щорічними посланнями Президента України, також виступає стратегічним нормативним актом [33].

Концепція має виступати консолідуючим документом. Вона становить собою, після Конституції України та щорічних послань Президента України до Верховної Ради України – найвищий щабель системи нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері захисту критичної інфраструктури.

У цьому аспекті, я також солідаризуюсь із В. А. Ліпканом [25, с. 90-91], який також визначив основоположною роль саме Концепції національної безпеки, натомість Стратегії, доктрини, закони, програми, положення тощо мають розроблятися на виконання даної Концепції.

Отже ключовим завданням різноманітних стратегій, доктрин, програм, законів – є конкретизації положень Концепції, надання їм визначеності відповідно до сфер інфраструктури.

Відтак, узагальнюючи сказане, з урахуванням напрацювань дослідників із безпекової тематики, на які вже зроблені відповідні посилання вище, пропоную на розгляд власне інтерпретоване визначення поняття – **концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури** – система офіційно прийнятих сучасних поглядів держави на потреби, цінності, інтереси особи, суспільства і держави у сфері захисту інфраструктури, виклики, загрози та небезпеки ним, а також напрями, засоби і способи їх забезпечення в умовах дії реальних чи потенційних загроз.

Концепцію створення ДСЗКІ також можна розглядати як систему науково обґрунтованих

і прийнятих вищими органами державної влади сучасних поглядів на поняття і сутність державної системи захисту критичної інфраструктури, її цілі, функції та завдання, принципи та методи (механізм) забезпечення.

Отже, якщо проаналізувати Концепцію (основи державної політики) національної безпеки від 1997 року, то даному документі було виділено наступні найбільш важливі сфери життєдіяльності, відповідно до яких, з урахуванням системного підходу, в рамках якого значна увага приділяється саме зв'язкам між елементами, як змодельював гіпотетичні види інфраструктури:

- 1) політична сфера – *політична інфраструктура*;
- 2) економічна сфера – *економічна інфраструктура*;
- 3) соціальна сфера – *соціальна інфраструктура*;
- 4) воєнна сфера – *воєнна інфраструктура*;
- 5) екологічна сфера – *екологічна інфраструктура*;
- 6) науково-технологічна сфера – *науково-технологічна інфраструктура*;
- 7) інформаційна сфера – *інформаційна інфраструктура*.

Цікавим є той факт, що навіть у 1997 році вже наголошувалося на відсутності необхідної *інфраструктури* в інформаційній сфері, з метою чого у розділі 4 було прямо вказано на необхідність розробки і впровадження необхідних засобів та режимів отримання, зберігання, поширення і використання суспільно значущої інформації, створення розвиненої *інфраструктури* в інформаційній сфері.

Тобто в даному документі було виділено 7 основних сфер, а стосовно інфраструктури прямо вказано на інфраструктуру в інформаційній сфері.

Ключова роль даного документа справила вплив на подальший розвиток НПА, що регулюють суспільні відносини у сфері національної безпеки. Саме тому даний документ вважається і визначається мною також в якості **стратегічного акта**.

Відзначу, що на моє переконання, Конституція України, Щорічні Послання Президента України [33] і Концепція створення ДСЗКІ мають складати найвищий рівень у системі адміністративно-правового регулювання у сфері захисту критичної інфраструктури, у них закріплюються засади державної політики у сфері ЗКІ, принципи їх організації та функціонування, порядок взаємодії.

Наступним елементом аналізу, відповідно до історичного методу, виступає **Закон України «Про основи національної безпеки України»** від 19 червня 2003 року [34], яким було скасовано дію аналізованої вище Концепції.

Отже, із набранням чинності Закону України «Про основи національної безпеки України» втратила чинність Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, схвалена Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 року [14]. Таким чином законодавець формально підійшов до реалізації п. 17 ст. 92 Конституції України, в якому визначено, що основи національної безпеки мають визначатися виключно законом України.

Якщо ж пригадати минулі безпекові документи, які регулювали суспільні відносини у сфері національної безпеки [34], то в них було виділено наступні сфери життєдіяльності, які також можна узяти за критерії в рамках пропонованої мною наукової гіпотези щодо виділення об'єктів інфраструктури. Отже згідно з положеннями Закону України «Про основи національної безпеки України» було виділено вже наступні 9 сфер життєдіяльності:

- 1) *зовнішньополітична сфера* – зовнішньополітична інфраструктура;
- 2) *внутрішньополітична сфера* – внутрішньополітична інфраструктура;
- 3) *сфера державної безпеки* – безпекова інфраструктура, інституційна інфраструктура;
- 4) економічна сфера – економічна інфраструктура;
- 5) екологічна сфера – екологічна інфраструктура;
- 6) науково-технологічна сфера – науково-технологічна інфраструктура;
- 7) *сфера безпеки державного кордону* – прикордонна інфраструктура;
- 8) інформаційна сфера – інформаційна інфраструктура;
- 9) соціальна і гуманітарна сфера – соціальна та гуманітарна інфраструктура.

Порівняно із Концепцією, яку я аналізував вище, зникла політична сфера, натомість замість неї з'явилися дві нові сфери: *внутрішньополітична та зовнішньополітична*. Також у законі з'явилася сфера *державної безпеки*. Зважаючи на об'єкти національної безпеки, логічним було б також додати сфери громадської безпеки та особистої безпеки. Також до соціальної сфери було додано *гуманітарну сферу*.

Помилково, як показав час, зникла воєнна сфера, замість якої з'явилася сфера безпеки державного кордону. Це стало наслідком помилкової демілітаризації політики, введення в оману керівництва держави начебто про відсутність зовнішніх загроз та відсутність необхідності розвитку власних збройних сил, а також безпекових органів. Наслідки такого рішення яскраво продемонструють себе і проявляться вже через 10 років – у 2013 році, коли Росії вчинить прямий акт агресії, анексувавши Крим та окремі райони Донецької та Луганської областей, а збройні сили України будуть просто нездатні дати відсіч агресору і виконати пряме своє завдання – збереження територіальної цілісності держави і конституційного ладу.

Натомість, у Стратегії національної безпеки України в 2015 р., вперше при визначенні *актуальних загроз національній безпеці* було виділено як окремо **сферу об'єктів критичної інфраструктури**:

1) агресивні дії Росії, що здійснюються для виснаження української економіки і підризу суспільно-політичної стабільності з метою знищення держави Україна і захоплення її території – інституційна, регіональна, місцева та локальна інфраструктура, загроза функціонування ДСЗКІ;

2) неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України – відсутність створеної державної системи захисту критичної інфраструктури;

3) корупція та неефективна система державного управління – інституційна інфраструктура, інфраструктура державного управління, інфраструктурний комплаєнс;

4) економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення – *економічна та промислова інфраструктура*;

5) загрози енергетичній безпеці – *енергетична інфраструктура*;

6) загрози інформаційній безпеці – інформаційна інфраструктура, інформаційно-телекомунікаційна;

7) загрози кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів – *кібернетична інфраструктура*;

8) **Загрози безпеці критичної інфраструктури**: 1) критична зношеність основних фондів об'єктів інфраструктури України та недостатній рівень їх фізичного захисту; 2) недостатній рівень захищеності критичної інфраструктури від терористичних посягань і диверсій; 3) неефективне управління безпе-

кою критичної інфраструктури і систем життєзабезпечення. Станом на кінець жовтня 2014 р. на Донбасі пошкоджено 31 мостів і шляхопроводів загальною протяжністю 2802 м, майже 1000 км автодоріг загального користування. Орієнтовна сума збитків, завданих дорожньому господарству, оцінюється у 2,3 млрд грн. Постраждали 483 об'єкти залізничної інфраструктури, на відновлення яких необхідно витратити близько 900 млн. грн. Повністю знищено аеропорт «Донецьк» імені С. С. Прокоф'єва (на підготовку якого до Євро-2012 витрачено понад 1,5 млрд дол. США) та аеропорт «Луганськ» [35, с. 68];

9) загрози екологічній безпеці – екологічна інфраструктура.

Таким чином, починаючи із 2015 року, сфера інфраструктури поступово набуває статусу самостійної, а відтак, формують передумови для розроблення предметного нормативно-правового поля, в рамках якого будуть регулюватися суспільні відносини саме у сфері інфраструктури, як самодостатні та самостійні. Примітним є те, що в даній Стратегії було виділено як окрему сферу об'єктів критичної інфраструктури, так і виділено безпосередні загрози їм. Відтак можемо констатувати, що в рамках Стратегії 2015 року уконституйовано та легітимовано новий вид суспільних відносин: суспільні відносини у сфері інфраструктури.

Утім у новому Законі України «Про національну безпеку України» від 20.07.2018 р. у п. 4 ст. 3 було виділено наступні **сфери національної безпеки і оборони** [36]:

- 1) воєнна безпека;
- 2) зовнішньополітична безпека;
- 3) державна безпека;
- 4) економічна безпека;
- 5) інформаційна безпека;
- 6) екологічна безпека;
- 7) кібербезпека;
- 8) тощо.

Останній пункт є взагалі таким, що порушує норми юридичної техніки, адже закон визначає виключний перелік сфери національної безпеки і оборони. Не допускається свавільного трактування та інтерпретація ані тих чи інших термінів, ані змісту даних термінів, ані довільного тлумачення як поняття, так і встановлення видової картини національної безпеки, зокрема тлумачення терміну «*сфери національної безпеки і оборони*». Тим більше, що в п. 1 ст. 1 визначення терміну «сфера національної безпеки і оборони» відсутнє.

Також дивним є те, що в п. 1 ст. 1 дається легальне тлумачення лише таких видів сфер національної безпеки і оборони, як:

- *громадська безпека і порядок* – сфера така відсутня, водночас документ стратегічного рівня передбачено – Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України;
- *державна безпека* – сфера така передбачена, утім документа стратегічного рівня – ні;
- *національна безпека* – передбачено сферу національної безпеки і оборони, тож незрозуміло чим відрізняється національна безпека від національної безпеки і оборони. Документ стратегічного рівня передбачено – Стратегія НБУ;
- *оборонний огляд і оборонне планування* – сфера відсутня, документ передбачено – Стратегічний оборонний бюлетень України;
- *оборонно-промисловий комплекс* – сфера відсутня, документ Стратегічного рівня передбачено – Стратегія розвитку ОПК України;
- *сектор безпеки і оборони*

Також, із порушенням логіки, щодо адекватного правового регулювання правовідносин у найбільш важливих сферах життєдіяльності, було виділено наступні керівні (стратегічні документи), що регулюють вказані суспільні відносини:

- Стратегія національної безпеки України;
- Стратегія воєнної безпеки України;
- Стратегія кібербезпеки України;
- Стратегічний оборонний бюлетень України;
- Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України;
- Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України.

Вносить колізію у систему НПА, що регулюють суспільні відносини у сфері національної безпеки п. 5 ст. 3 аналізованого закону, в якому вказано: «Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України» [36].

Відтак законодавець:

- розмиває сутність та керівні засади Стратегії національної безпеки, в якій мають визначатися засади забезпечення національної безпеки у найбільш важливих (визначених саме в цій Стратегії) сферах життєдіяльності, фор-

муватись та визначатись національна ідентичність [37, 38];

- формує бланкетну норму, яка не є притаманною стратегічним актам, адже саме вони визначають засадничі положення. Нічого (окрім Конституції України) не може бути ширше стратегічного документа, у форму стратегічного нормативно-правового акта. Цим ще раз підтверджується правильність мого наукового підходу до необхідності формування теоретико-правової основи для впровадження в правничу реальність стратегічних нормативно-правових актів. Відповідно, формую наукове завдання: розроблення теоретико-методологічних засад стратегічних нормативно-правових актів;
- створює конкуренцію норм, тобто початково порушує своє онтологічне призначення;
- вживає некоректні поняття, які не угоджені з уже закріпленими правовими категоріями та нормами-дефініціями, порушуючи і не дотримуючись методологічних засад будови правових понятійно-категорійних систем [39-43].

Частотність вживання родового терміну мого дослідження – «*інфраструктура*» – в тексті визначена кількістю 6 разів, натомість лише у 3 наступних словоформах:

- *інфраструктура* (п. 12 ст. 1; пп. 1 п. 2 ст. 29);
- об'єкти критичної інфраструктури (п. 1 ст. 19);
- *кіберзахист критичної інформаційної інфраструктури* (п. 1 ст. 22; ч. 2. п. 1 ст. 27; пп. 4 п. 3 ст. 27).

Таким чином, констатую: невідповідність чинного законодавства об'єктивним тенденціям розвитку суспільних відносин у сфері інфраструктури, відсутність чіткої та уніфікованої термінології, а також взагалі системного бачення як розвитку суспільних відносин у даній сфері, так і відповідного законодавства.

Висновки

Отже застосування діахронного аналізу як визначального елемента історичного методу уможливило проаналізувати базові безпекові НПА, які виступають основою для правового регулювання суспільних відносин у сфері інфраструктури. В статті аналізувалися Стратегії національної безпеки різних років, а також Закони України «Про основи національної безпеки України», «Про національну безпеку України». Було обґрунтовано кореляцію між виділеними сферами життєдіяльності і видами інфраструктури, а також продемонстровано значний потенціал для розвитку ієрархічної системи НПА,

що регулюють суспільні відносини у сфері інфраструктури. Подано авторську дефініцію поняття «концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури».

З урахуванням викладеного, а також на підставі частотності вживання ключової термінології було закладено підвалини для трансляції правових традицій у сучасне законодавство щодо інфраструктури та формування національної системи стійкості на підставі сформульованих автором завдань щодо законодавства у сфері інфраструктури.

Список використаної літератури:

1. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. К. : УАДУ, 1998. 160 с.
2. Ганьба Б. П. Системний підхід та його застосування в дослідженні України як демократичної, соціальної, правової держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Б. П. Ганьба. Х., 2001. 19 с.
3. Нижник Н. Синергетично-рефлексивна модель соціальної самоорганізації та управління / Н. Нижник, І. Черленяк // Вісник НАДУ. К., 2003. № 3. С. 5–14.
4. Новиков А. М. Методология : Словарь системы основных понятий / А. М. Новиков, Д. А. Новиков. М. : ЛИБРОКОМ, 2013. 208 с.
5. Парсонс Т. Система современных обществ / Парсонс Т. ; [пер. с англ.]. М. : Аспект-Пресс, 1997. 564 с.
6. Прангишвили И. В. Системный подход и общесистемные закономерности / Прангишвили И. В. М. : Синтег, 2000. 528 с. (Сер. «Системы и проблемы управления»).
7. Пригожин И. Время, хаос, квант. К решению парадокса времени / И. Пригожин, И. Стенгерс ; [пер. с англ. Ю. А. Данилова]. [3-е изд.]. М. : Эдиториал УРСС, 2001. 240 с.
8. Пригожин И. От существующего к возникающему : Время и сложность в физических науках / Пригожин И. ; [под ред., с предисл. Ю. Л. Климонтовича ; пер. с англ.]. [2-е изд., доп.]. М. : Эдиториал УРСС, 2002. 288 с.
9. Пригожин И. Порядок из хаоса. Новый диалог с природой / И. Пригожин, И. Стенгерс ; [пер. с англ. Ю. А. Данилова]. [3-е изд.]. М. : Эдиториал УРСС, 2001. – 312 с.
10. Ліпкан В. А. Національна безпека України : нормативно-правові аспекти забезпечення : [монографія] / Володимир Анатолійович Ліпкан. К. : Текст, 2003. 180 с.
11. Ліпкан В. А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : [монографія] / Володимир Анатолійович Ліпкан. К. : Текст, 2003. 600 с.
12. Ліпкан В. А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України : [монографія] / Володимир Анатолійович Ліпкан. К. : Текст, 2008. 440 с.
13. Діахронія // Лексикон загального та порівняльного літературознавства. Чернівці: Золоті литаври / голова ред. А. Волков. 2001. 634 с.
14. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1991 року № 3/97 ВР. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 10. Ст. 85.; Відомості Верховної Ради України. 2001. № 9. Ст. 38.
15. Шемшученко Ю.С. Концепція права // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова, редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3.: К–М. – С. 339.
16. Батюк В. Еволюція концепцій міжнародної і національної безпеки // Спостерегач. – 1996. № 25. С. 2–13.
17. Белов П. Какой должна быть концепция национальной безопасности // Обозреватель. 2000. № 1. С. 8–10.
18. Видрін Д. Концепція стратегії безпеки (Україна у посттоталітарний період) // Розбудова держави. 1993. № 5. С. 36–41.
19. Картавцев В.С. Концепція національної безпеки України (проблеми підготовки та основні положення) // Вісник Академії правових наук України. Харків. 1995. Вип. 4. С. 25-34.
20. Концепція національної безпеки: між тоталітаризмом і демократією // Підтекст. – 1996. №3 (7). С. 13–18.
21. Копейчиков В., Колодій А., Українчук О. Про концепцію національної безпеки України // Право України. 1993. № 5–6. С. 9-13.
22. Кравець Є. Національна безпека України: до концепції законодавства // Вісн. АН України. 1994. № 1. С. 83–90.
23. Кравець Э., Мельник М. Концепція національної безпеки України. Проект // Хрещатик. 23 листопада. 1993. С. 4.
24. Кучма Д. Я. Методологические основы концепции национальной безопасности Украины // Наука і оборона. Збірник наук. матеріалів. Вип. 1. К, 1995. С. 39–51.
25. Ліпкан В. А. Концепція національної безпеки України: підходи до формування // Вісник Прокуратури. 2003. № 10. С. 85–92.
26. Медвідь М. М. Державна та національна безпека: понятійно-категоріальний апарат // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2017, № 2. С. 74-84.
27. Мурашин Г., Кравець Е. О концепции национальной безопасности // Политика и время. 1992. № 5. С. 10–19.

28. Научные основы концепции безопасности // Информационный сборник «Безопасность». 1997. № 5-6. С. 35-39.
29. Скороход Л. І., Скороход Ю. С. Про концепцію національної безпеки України // вісник міжнародних відносин. 1993. № 1. С. 50-59.
30. Спірін О., Паламарчук В. Концепція національної безпеки України: регіональний аспект // Урядовий кур'єр. 1997. № 38-39 (1 бер.). С. 8.
31. Шипілова Л. М. Порівняльний аналіз ключових понять і категорій основ національної безпеки України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 21.01.01 / Л. М. Шипілова; Ін-тут проблем нац. безпеки при РНБО України. К., 2007. 20 с.
32. Горбулін В. П. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. К. : Євроатлантикінформ, 2007. 592 с.
33. Теленик С. С. Правова природа щорічних Послань Президента України. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. № 1. Т. 4. С. 243-249.
34. Про основи національної безпеки України : Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, N 39, ст. 351 (Із змінами, внесеними згідно із Законом N 3200-IV від 15.12.2005, ВВР, 2006, N 14, ст. 116).
35. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». К. : НІСД, 2014. 148 с.
36. Про національну безпеку України : Закон України // Офіційний вісник України від 20.07.2018. 2018 р., № 55, стор. 51, стаття 1903, код акта 90815/2018.
37. Гобозов И. А. Государство и национальная идентичность: глобализация или интернационализация? / Гобозов И. А. М. : Либроком, 2014. – 200 с.
38. Бромлей Ю. В. Этносоциальные процессы: теория, история, современность / Бромлей Ю. В. М. : Наука, 1987. 333 с.
39. Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А. М. Васильев М. : Юрид. лит., 1976. 265 с.
40. Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции Монография. М.: Норма, 2012. 320 с.
41. Байтин М.И. Сущность права. (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) Монография. Саратов: СГАП, 2001. 416 с.
42. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) Монография. 2-е издание. М.: Аванта+, 2001. – 560 с.
43. Харт Г.Л.А. Понятие права Перевод с английского; под общей редакцией Е. В. Афонасина и С. В. Моисеева. – СПб: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 2007. – 302 с. Оригинал: Hart H. L. A. The Concept of law. – Oxford: Oxford University Press, 1961. – 261 p. – (Clarendon Law Series).

Теленик С. С. Эволюция административно-правовое регулирование создания государственной системы защиты критической инфраструктуры

Формирование государственной системы защиты критической инфраструктуры (ГЗКИП) требует четкого определения механизма административно-правового регулирования. В этом контексте актуальны не только изучение нормативного регулирования, но и обращение к изучению форм отражения проблемы государственной системы защиты критической инфраструктуры с использованием исторического подхода. Наиболее существенные документы по безопасности анализируются в исторической последовательности в рамках плюралистической парадигмы с экстраполяцией на предметную область создания государственной системы защиты критической инфраструктуры. В статье обосновывается дифференциация специализированных норм и формулируется научная гипотеза о том, что применение исторического метода должно быть принято во внимание при разработке Закона Украины «О критической инфраструктуре и ее защите» и национальной системе устойчивости.

На основе кластерного подхода предлагается авторская модель соотношения важнейших жизненных сфер и типов инфраструктуры, которая может служить основой обоснованной дифференциации инфраструктуры по типам.

Ключевые слова: критическая инфраструктура, защита критической инфраструктуры, государственная система защиты критической инфраструктуры, нормы права, нормативный правовой акт, механизм административно-правового регулирования, стратегические нормы, национальная система устойчивости, дифференциация инфраструктуры по типам.

Telenyk S. S. Evolution of administrative and legal regulation of the establishment of the state system of critical infrastructure protection

The formation of the state system of critical infrastructure protection (SSCIP) needs a clear definition of the mechanism of administrative and legal regulation. Not only the study of the statutory regulation but also the reference to the study of forms of reflection of the issue concerning the state system of critical infrastructure protection using the historical approach are of importance in this context. The most essential safety documents are analyzed in the historical consistency in terms of the pluralistic paradigm with an extrapolation on the subject area of creating the state system of critical infrastructure protection. The article justifies the differentiation of specialized norms and formulates a scientific hypothesis that the application of the historical method should be taken into account when drafting the Law of Ukraine "On Critical Infrastructure and its Protection" and the national resilience system.

Using the cluster approach, it is proposed the author's model of correlation of the most important life spheres and types of the infrastructure that can be a basis of reasoning differentiation of the infrastructure according to types.

Key words: *critical infrastructure, critical infrastructure protection, state system of critical infrastructure protection, rules of law, regulatory legal act, mechanism of administrative and legal regulation, strategic norms, national resilience system, infrastructure differentiation according to types.*