

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.70>**Б. В. Богдан**

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного та міжнародного права
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Становлення та розвиток інституту критичної інфраструктури триває в Україні до сьогодні. Концептуальні підходи щодо визначення сутності інституту критичної інфраструктури сприяли науковим доробкам, які в подальшому знаходили своє відображення у нормативно-правових та підзаконних актах. Правове забезпечення функціонування критичної інфраструктури здійснюється системою нормативно-правових актів національного та міжнародного значення.

Формування адміністративно-правового регулювання та його сучасний стан становить предмет цього дослідження. В статті досліджено доктринальні підходи до розуміння термінів «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання». Аргументовано, що адміністративно-правове регулювання займає особливе місце і обумовлене специфікою норм адміністративного права. Запропоновано авторське визначення адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правового регулювання критичної інфраструктури.

Автором здійснено аналіз низки нормативно-правових та підзаконних актів, які складають систему адміністративно-правового регулювання критичної інфраструктури, проаналізовано послідовність їх прийняття, надано їх узагальнену характеристику та окреслено роль та значення у становленні адміністративно-правового регулювання критичної інфраструктури. Після проголошення незалежності України в 1991 році Україна опинилась в досить складних умовах, проте поступово сформувала державну політику у сфері захисту об'єктів критичної інфраструктури та крок за кроком її реалізує.

Це дослідження містить результати аналізу системи національних та міжнародних нормативно-правових, в тому числі підзаконних, актів, якими на сьогодні в Україні врегульовано правовідносини у сфері функціонування критичної інфраструктури та національної системи її захисту. За результатами дослідження зроблено відповідні висновки.

Ключові слова: *правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, підзаконні нормативно-правові акти, критична інфраструктура, інститут критичної інфраструктури, об'єкти критичної інфраструктури.*

Постановка проблеми. Адміністративно-правове регулювання критичної інфраструктури перебуває в постійній динаміці. Концепцією створення державної системи захисту критичної інфраструктури, прийнятою у 2017 році, було визначено, що недостатність та неузгодженість нормативно-правового регулювання з питань захисту систем і об'єктів критичної інфраструктури, відсутність спеціального закону про критичну інфраструктуру і її захист, відсутність державного органу, який би був відповідальним за координацію дій у сфері захисту критичної інфраструктури, відсутність критеріїв та методології віднесення об'єктів інфраструктури до критичної інфраструктури, їх категоризація є основними проблемами, які потребують

розв'язання. Для розв'язання окреслених проблем потрібне наявне адміністративно-правове регулювання.

Огляд та аналіз сучасного стану адміністративно-правового регулювання критичної інфраструктури обумовили актуальність проведеного дослідження.

Метою публікації є аналіз сучасного стану адміністративно-правового регулювання критичної інфраструктури.

Стан дослідження. Проблематика нормативно-правового регулювання інститутів адміністративного права неодноразово перебувала серед напрямів наукових досліджень. Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання досліджували: Ю. В. Бодров та Т. О. Гуржій,

О. П. Єрменчук, С. С. Теленик та інші. Водночас Л. А. Арсенович, С. І. Мельник, П. Я. Пригунов, В. І. Франчук аналізували питання захисту критичної інфраструктури в системі національної безпеки України, безпеки об'єктів критичної інфраструктури в Україні.

Попри наявність значної кількості наукових праць, переважна більшість з них торкається загальних положень адміністративно-правового регулювання або тих сфер, які не дотичні досліджуваній тематиці. Тож відсутність комплексного дослідження щодо актуального стану адміністративно-правового регулювання критичної інфраструктури обумовила необхідність його здійснення.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж досліджувати адміністративно-правове регулювання критичної інфраструктури та його сучасний стан, вважаємо за необхідне звернутись до термінологічного визначення «правового регулювання». На думку О. Ф. Скакун, «правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток» [1, с. 488]. Тож, логічним вважаємо припущення, що суть адміністративно-правового регулювання полягає в упорядкуванні суспільних відносин у сфері публічного управління шляхом встановлення, зміни чи припинення юридичних норм. Такі норми права мають визначати:

- суб'єктів владних повноважень – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та посадові особи, які здійснюють публічне управління;
- об'єкти правового впливу – відносини, які можуть виникнути в процесі.

Метою адміністративно-правового регулювання є забезпечення публічного інтересу, законності та ефективності державного управління, правопорядку та надання якісних послуг.

На нашу думку, *адміністративно-правове регулювання* (тут і далі - курсив авт.) доцільно визначити як діяльність держави в особі органів публічного управління, що спрямована на організацію, упорядкування та правове забезпечення суспільних відносин в публічній сфері шляхом застосування норм адміністративного права. *Адміністративно-правове регулювання критичної інфраструктури* – це впорядкування суспільних відносин, які виникають, змінюються і припиняються у сфері функціонування національної системи захисту критичної інфраструктури.

Слушно зазначає С. С. Теленик, що «сучасна модель адміністративно-правового регулювання захисту критичної інфраструктури має бути побудована на підставі трьох складових: нормативної бази, програмно-стратегічних документів, напрацьованого досвіду та прикладів правового регулювання аналогічних інститутів зарубіжних країн» [2, с. 179, 186]. Водночас науковець відмічає інтегральність аналізованої проблеми, тобто цілісність і неподільність, зважаючи на це пропонує вивчати різногалузеві дослідження, положення яких передбачається використовувати в нормативній роботі.

Вважаємо, що формування адміністративно-правового регулювання критичної інфраструктури умовно можна поділити на три етапи:

Перший етап (до 2015 року) – формування концепту.

На цьому етапі виявляються поодинокі спроби ідентифікувати об'єкти підвищеної небезпеки – прийняття Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [3], проте відмічається відсутність цілісної стратегії критичної інфраструктури, впровадження окремих техногенних і надзвичайних регламентів. На цьому ж етапі окремі аспекти адміністративно-правового регулювання критичної інфраструктури були започатковані у Стратегії національної безпеки «Україна у світі, що змінюється» 2012 р. [4] (наразі втратив чинність) та Стратегії національної безпеки України 2015 р. [5].

Другий етап (2015-2021 роки) – інституційне закріплення.

На цьому етапі формування адміністративно-правового регулювання продовжено у Стратегії національної безпеки України 2020 р., де вже більше детально зазначається про критичну інфраструктуру [6].

В 2017 році було схвалено Концепцію створення державної системи захисту критичної інфраструктури [7], яку передбачалось реалізувати протягом 2017-2027 років. В цій Концепції було визначено низку питань, які потребували розв'язання: відсутність єдиної загальнодержавної системи захисту критичної інфраструктури, недостатність та неузгодженість нормативно-правового регулювання з питань захисту систем і об'єктів критичної інфраструктури, відсутність державного органу, відповідального за координацію дій у сфері захисту критичної інфраструктури та деякі інші.

До основних законодавчих актів, які становлять адміністративно-правове регулювання критичної інфраструктури, доречно віднести

наступні: закони України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [8], «Про національну безпеку України» [9], «Про критичну інфраструктуру» [10].

Відносини у сфері функціонування критичної інфраструктури, її захисту в цілому, а також захисту об'єктів критичної інфраструктури у мирний час регулюються спеціальним Законом України «Про критичну інфраструктуру». Частина 2 статті 3 цього Закону визначає, що особливості захисту об'єктів критичної інфраструктури в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану, особливого періоду регулюються низкою законів України: «Про правовий режим воєнного стану» [11], «Про правовий режим надзвичайного стану» [12], «Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період» [13], «Про оборону України» [14].

На цьому етапі прийнято спеціальні нормативно-правові акти.

Слід зауважити, що з набуттям чинності Закону України «Про критичну інфраструктуру» було унормовано ключові терміни (такі, як «критична інфраструктура», «захист критичної інфраструктури», «об'єкти критичної інфраструктури», «категоризація об'єктів критичної інфраструктури») та організаційно-правові засади їх функціонування. При цьому преамбулою Закону визначено, що цей Закон є складовою законодавства у сфері національної безпеки, тим самим законодавець окреслив коло правовідносин, які є об'єктом адміністративно-правового регулювання.

До зазначеної вище низки законів України доцільно додати закони України «Про інформацію» [15], «Про Державну службу спеціального зв'язку та захист інформації України» [16].

Окрім цього, на цьому етапі приймається низка підзаконних актів, а саме – постанови Кабінету Міністрів: «Про затвердження Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури» [17], «Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури» [18], «Деякі питання об'єктів критичної інформаційної інфраструктури» [19], «Про затвердження Порядку проведення огляду стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом» [20].

Третій етап (з 2021 року) – нормативна деталізація та реалізація.

На цьому етапі відбувається початок процесу ідентифікації об'єктів критичної інфраструктури

у всіх секторах (енергетика, транспорт, охорона здоров'я), а також співпраця з Європейським Союзом у сфері resilience.

Серед міжнародних актів доречно вказати Директиву Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2022/2557 від 14.12.2022 про стійкість критично важливих суб'єктів та скасування Директиви Ради 2008/114/ЄС [21], зміст якої спрямований на підтримку захисту критичної інфраструктури в Європейському Союзі на національному рівні.

В той же час на цьому етапі приймають такі постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про організаційно-технічну модель кіберзахисту» [22], «Про затвердження Регламенту обміну інформацією між суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури» [23], «Деякі питання подання інформації у сфері захисту критичної інфраструктури» [24] та інші.

Окремо слід зазначити про накази Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язку), які стосувались затвердження Методичних рекомендацій: щодо категоризації об'єктів критичної інфраструктури, щодо підвищення рівня кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, форм подання відомостей до державного реєстру об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, форми Плану захисту об'єкта критичної інфраструктури тощо.

На підставі викладеного вище, підсумуємо, що сучасний стан адміністративно-правового регулювання критичної інфраструктури в Україні перебуває на етапі інституційного оформлення. І хоча основний спеціальний Закон України «Про критичну інфраструктуру» вже набув чинності, важливим наступним етапом буде забезпечення практичної реалізації його положень через підзаконні акти, а також відомчу взаємодію, стандартизацію і цифрову трансформацію сектору критичної інфраструктури.

Список використаної літератури:

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
2. Теленик С. С. (2018). Критична інфраструктура як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. № 1 (15). URL: https://lawjournal.com.ua/web/uploads/pdf/%D0%AE%D1%87%D0%9D%D0%90%D0%92%D0%A1_2018_%D0%A2%D0%BE%D0%BC%208,%20%E2%84%961_179-189.pdf
3. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон

- України 18.01.2001 № 2245-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14#n21>
4. Про Стратегію національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» : Указ Президента України від 12.02.2007 № 105/2007 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105/2007#Text>
 5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#Text>
 6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.09.2020 «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020?find=1&text=%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD+%D1%96%D0%BD%D1%84%D1%80%D0%B0#w1_2
 7. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 1009-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80#Text>
 8. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text>
 9. Про національну безпеку України : Закон України 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
 10. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text>
 11. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
 12. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>
 13. Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період : Закон України від 20.10.1998 № 194-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/194-14#Text>
 14. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>
 15. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
 16. Про Державну службу спеціального зв'язку та захист інформації України : Закон України від 23.02.2006 № 3475-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15#Text>
 17. Про затвердження Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури : Постанова Кабінету Міністрів від 19.06.2019 № 518. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/518-2019-%D0%BF#Text>
 18. Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури : Постанова Кабінету Міністрів від 09.10.2020 № 1109. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2020-%D0%BF#Text>
 19. Деякі питання об'єктів критичної інформаційної інфраструктури : Постанова Кабінету Міністрів від 09.10.2020 № 943. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-2020-%D0%BF#Text>
 20. Про затвердження Порядку проведення огляду стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом : Постанова Кабінету Міністрів від 11.11.2020 № 1176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1176-2020-%D0%BF#Text>
 21. Директива Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2022/2557 від 14.12.2022 про стійкість критично важливих суб'єктів та скасування Директиви Ради 2008/114/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9a3_002-22#Text
 22. Про затвердження Положення про організаційно-технічну модель кіберзахисту : Постанова Кабінету Міністрів від 29.12.2021 № 1426. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1426-2021-%D0%BF#Text>
 23. Про затвердження Регламенту обміну інформацією між суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури : Постанова Кабінету Міністрів від 14.10.2022 № 1174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2022-%D0%BF#Text>
 24. Деякі питання подання інформації у сфері захисту критичної інфраструктури : Постанова Кабінету Міністрів від 14.10.2022 № 1175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1175-2022-%D0%BF#Text>

Bohdan B. V. Current state of administrative and legal regulation of critical infrastructure

The formation and development of the institute of critical infrastructure continues in Ukraine to this day. Conceptual approaches to the definition of the essence of the institute of critical infrastructure contributed to scientific developments, which were subsequently reflected in regulatory and by-laws. Legal support for the functioning of critical infrastructure is carried out by a system of regulatory legal acts of national and international importance.

The formation of administrative and legal regulation and its current state is the subject of this study. The article studies doctrinal approaches to understanding the terms "legal regulation,"

“administrative-legal regulation.” It is argued that administrative and legal regulation occupies a special place and is conditioned by the specifics of the norms of administrative law. The author’s own definition of administrative and legal regulation and administrative and legal regulation of critical infrastructure is proposed.

The author has analyzed a number of normative legal and by-laws that make up the system of administrative and legal regulation of critical infrastructure, analyzed the sequence of their adoption, provided their generalized characteristics and outlined the role and significance in the formation of administrative and legal regulation of critical infrastructure. After the declaration of independence of Ukraine in 1991, Ukraine found itself in rather difficult conditions, but gradually formed a state policy in the field of protection of critical infrastructure and step by step implements it.

This study contains the results of the analysis of the system of national and international regulatory and legal, including by-laws, acts, which today in Ukraine regulate legal relations in the field of functioning of critical infrastructure and the national system of its protection. According to the results of the study, appropriate conclusions were made.

Key words: *legal regulation, administrative and legal regulation, bylaws, critical infrastructure, critical infrastructure institute, critical infrastructure objects.*