

**ІНСТИТУТ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ
ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ****INSTITUTE OF CRITICAL INFRASTRUCTURE
AS A SUBJECT OF SCIENTIFIC RESEARCH**

**Богдан Б.В., к.ю.н., доцент,
професор кафедри публічного та міжнародного права**

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

Формування інституту критичної інфраструктури триває в Україні вже близько 20 років. Концептуальні підходи до його визначення, сутності та правової природи були предметом наукових досліджень різних напрямів науки – юридичних, економічних, управління та публічного адміністрування.

В запропонованій статті зроблено спробу проаналізувати становлення та розвиток інституту критичної інфраструктури в Україні. Автором проаналізовано теоретико-правові підходи до визначення сутності критичної інфраструктури, проведено порівняльно-правовий аналіз наукових пропозицій унормування терміну «критична інфраструктура». Інститут критичної інфраструктури як предмет наукового дослідження може охоплювати аналіз систем, об'єктів, процесів, безперервне функціонування яких є необхідним для добробуту суспільства, національної економіки, безпеки держави та сталого розвитку.

В статті з'ясовано теоретико-правові засади виникнення інституту критичної інфраструктури, узагальнено доктринальні підходи до формування сутності терміну «критична інфраструктура» як категорії права. В статті досліджується історико-правовий аспект формування та розвитку інституту критичної інфраструктури, аналізуються офіційні документи, в яких започатковано використання терміну «критична інфраструктура» на законодавчому рівні.

Автором пропонується кілька аспектів розгляду інституту критичної інфраструктури, досліджено зовнішні чинники, які обумовили виникнення інституту критичної інфраструктури в Україні, виокремлено характерні та особливі ознаки, притаманні інституту критичної інфраструктури.

За результатами проведеного дослідження запропоновано авторське визначення інституту критичної інфраструктури як предмету наукового дослідження. Інститут критичної інфраструктури охоплює комплекс правових норм, суб'єктів, процедур і взаємозв'язків, які формують стійку, ієрархічно організовану систему безпеки ключових об'єктів.

Ключові слова: критична інфраструктура, інститут критичної інфраструктури, об'єкти критичної інфраструктури, правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, критичні сектори.

The formation of the institute of critical infrastructure has been going on in Ukraine for about 20 years. Conceptual approaches to its definition, essence and legal nature were the subject of scientific research in various areas of science – legal, economic, management and public administration.

The proposed article attempts to analyze the formation and development of the institute of critical infrastructure in Ukraine. The author analyzed theoretical and legal approaches to determining the essence of critical infrastructure, conducted a comparative legal analysis of scientific proposals for normalizing the term "critical infrastructure." The Institute of Critical Infrastructure as a subject of scientific research can cover the analysis of systems, objects, processes, the continuous functioning of which is necessary for the welfare of society, the national economy, state security and sustainable development.

The article clarifies the theoretical and legal basis for the emergence of the institute of critical infrastructure, generalizes doctrinal approaches to the formation of the essence of the term "critical infrastructure" as a category of law. The article examines the historical and legal aspect of the formation and development of the Institute of Critical Infrastructure, analyzes official documents, which initiated the use of the term "critical infrastructure" at the legislative level.

The author proposes several aspects of consideration of the Institute of Critical Infrastructure, studies external factors that led to the emergence of the Institute of Critical Infrastructure in Ukraine, identifies characteristic and special features inherent in the Institute of Critical Infrastructure.

According to the results of the study, the author's definition of the institute of critical infrastructure as a subject of scientific research is proposed. The Institute of Critical Infrastructure covers a set of legal norms, subjects, procedures and relationships that form a stable, hierarchically organized security system for key objects.

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

Постановка проблеми. Після проголошення незалежності України в 1991 році Україна опинилась в досить складних умовах, проте формувала та реалізовувала державну політику основних галузей господарювання. Час набуття незалежності являв собою період формування сфер впливу, які обумовлювали виникнення відповідних загроз для нестабільної економічної ситуації. Застосування кібератак, виникнення терористичних загроз та в подальшому повномасштабне вторгнення на територію України російської федерації сприяли тому, що окремі ланки економіки, сфера національної безпеки та оборони набули згодом статусу об'єктів критичної інфраструктури.

Потреба розробки теоретико-правових засад виникнення інституту критичної інфраструктури обумовлена відсутністю в юридичній літературі комплексного наукового дослідження щодо формування інституту критичної інфраструктури.

Метою публікації є з'ясування теоретичних засад виникнення інституту критичної інфраструктури як пред-

мету наукового дослідження та узагальнення концептуальних підходів до його формування.

Стан дослідження. У науковій царині одним з актуальних напрямів наукових досліджень юристів, економістів, спеціалістів з публічного адміністрування та управління є критична інфраструктура. Окремі аспекти, пов'язані з критичною інфраструктурою, порушувались в наукових працях українських вчених: питання поняття, змісту, законодавчої визначеності були предметом досліджень І. А. Ботнаренко [1]; О. П. Єрменчук досліджував стан нормативно-правового регулювання захисту об'єктів критичної інфраструктури [4]; В. П. Кудряшов аналізував критичну інфраструктуру та фінансову безпеку [5; 6]; С. С. Теленик розглядав критичну інфраструктуру як об'єкт адміністративно-правового регулювання [2]; І. В. Уряднікова та В. М. Заплатинський вивчали наукові підходи до термінологічного визначення критичної інфраструктури [3]; Л. А. Арсенович [7], Д. С. Бірюков [8] аналізували питання захисту об'єктів критичної інфраструк-

тури, Я. О. Страшніцький досліджував дотичні захисту питання державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури [9].

Проте відсутність комплексного теоретичного дослідження інституту критичної інфраструктури обумовила нагальну потребу у його проведенні.

Виклад основного матеріалу. Інститут критичної інфраструктури як предмет дослідження може охоплювати аналіз систем, об'єктів, процесів, безперервне функціонування яких є необхідним для добробуту суспільства, національної економіки, безпеки держави та сталого розвитку. В наукових публікаціях інституту критичної інфраструктури дедалі частіше надається міждисциплінарне значення, адже дослідження здійснюються і в межах юридичних наук, і в межах економічних наук, і на рівні публічного управління та адміністрування. Тож є підстави стверджувати, що інститут критичної інфраструктури – це поняття, яке виникло та сформувалося на перетині права, економіки, національної безпеки, кіберзахисту, управління ризиками і публічного адміністрування.

Відносини у сфері функціонування критичної інфраструктури та її захисту у мирний час регулюються Законом України «Про критичну інфраструктуру» [10]. Відповідно до ч. 2 ст. 3 цього Закону особливості захисту об'єктів критичної інфраструктури в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану, особливого періоду регулюються низкою дотичних нормативно-правових актів, а саме законами 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].

Інститут критичної інфраструктури, як правовий інститут, можна розглядати з кількох аспектів:

1) як інституалізований комплекс норм, які регулюють ідентифікацію об'єктів критичної інфраструктури, механізми захисту та кіберзахисту, координацію взаємодії між державними та приватними суб'єктами, реагування на надзвичайні ситуації;

2) як сукупність правових норм, інституційних механізмів та процедур, які спрямовані на ідентифікацію, управління, моніторинг і захист об'єктів критичної інфраструктури, які мають важливе значення для національної безпеки, економіки, суспільного добробуту;

3) як сукупність норм, механізмів, організаційних структур та процедур, що визначають принципи, завдання, повноваження та відповідальність суб'єктів щодо ідентифікації об'єктів критичної інфраструктури, класифікації (категоризації) об'єктів критичної інфраструктури, захисту, моніторингу, реагування на загрози, міжсекторальної взаємодії у сфері безпеки.

В національній правовій системі інститут критичної інфраструктури можна віднести до міжгалузевих правових інститутів, оскільки відносини регулюються нормами кількох галузей права, а саме: нормами адміністративного права (при регулюванні функцій органів виконавчої влади), інформаційного права (при регулюванні відносин у сфері кібербезпеки), кримінального права (при регулюванні відносин щодо захисту від посягань на критичну інфраструктуру), фінансового права (при регулюванні відносин фінансування об'єктів критичної інфраструктури), а також нормами транспортного, енергетичного, медичного законодавства.

Спірним залишається хронологія появи в національному законодавстві термінологічного визначення «критична інфраструктура», оскільки інститут критичної інфраструктури є предметом наукового аналізу в юридичній площині (зокрема на стику публічного права, національної безпеки та ІТ-права), у сфері управління та публічного адміністрування, а також в інженерії безпеки та ІТ-аналізі. Так, Д. С. Бірюков зазначає, що використання цього тер-

міну в Україні бере початок у 2006 році в тексті Рекомендацій парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства [8, с. 159; 18]. В подальшому термін «критична інфраструктура» згадувався в новій редакції Стратегії національної безпеки «Україна у світі, що змінюється» [19] та Стратегії національної безпеки України 2015 р. [20].

Виникнення та розвиток інституту критичної інфраструктури в Україні можна обґрунтувати такими зовнішніми чинниками:

– поява глобальних тенденцій щодо забезпечення безпеки стратегічних об'єктів загальнодержавного значення;

– наявність євроінтеграційних процесів, зокрема необхідність імплементації директив Європейського Союзу в національне законодавство України;

– посилення кіберзагроз та кіберризиків, які потребують зворотнього реагування;

– військова агресія російської федерації проти України, яка призвела до забезпечення захисту критичної інфраструктури.

І. В. Уряднікова та В. М. Заплатинський в результаті проведеного дослідження сформулювали термін «критична інфраструктура» як фізичні та віртуальні системи, об'єкти і ресурси, руйнування, знищення або зниження дієздатності яких призведе до суттєвих загроз країні (регіону або місту), її національної безпеки, життєдіяльності та здоров'ю населення [3, с. 189].

В. П. Кудряшов зазначає, що визначення змісту критичної інфраструктури зводиться переважно до переліку її об'єктів (фізичних, віртуальних мережевих, природних ресурсів, технологій, активів тощо) та врахування впливів їхнього стану на економічний, соціальний та безпековий розвиток країни [5, с. 8].

До прийняття Закону України «Про критичну інфраструктуру» вважалося, що введення терміну «критична інфраструктура» в законодавство України не може бути остаточною метою. Концепція критичної інфраструктури мала стати підґрунтям дієвого механізму координації зусиль органів влади, які спрямовані на недопущення втрати чи завдання невинуватної шкоди найважливішим для життєдіяльності держави об'єктам, з урахуванням дії негативних факторів будь-якого походження, або техногенного, або природного, або соціально-політичного, або будь-якої комбінації з їх числа [15]. Тож закріпленню терміну «критична інфраструктура» на законодавчому рівні передувала пропозиція розуміти під критичною інфраструктурою системи та ресурси, фізичні та віртуальні, що забезпечують функції та послуги, порушення яких може призвести до серйозних негативних наслідків для життя суспільства, соціально-економічного розвитку країн та національної безпеки [16].

В. І. Франчук, П. Я. Пригунов, С. І. Мельник вважають за доцільне розглядати критичну інфраструктуру як «сукупність об'єктів незалежно від форми власності, що реалізують функції, виробляють товари (послуги), які є життєво необхідними для людей і діяльності країни та порушення яких призведе до дестабілізації суспільних відносин» [17, с. 144]. В такому визначенні поняття критичності об'єкта пропонується визначати за рівнем його впливу на виробництво життєво важливих товарів чи послуг, виконання важливих функцій, без реалізації яких не зможе забезпечуватись життєдіяльність країни та національна безпека.

Інституту критичної інфраструктури притаманні *характерні та особливі ознаки*, до яких слід віднести такі, як:

1) *системність* – проявляється у вертикальній та горизонтальній координації між суб'єктами;

2) *міжгалузевий характер* – передбачає, що інститут критичної інфраструктури функціонує на стику кількох галузей права, адже регулюється нормами адміністративного, інформаційного, кримінального, фінансового права;

3) *публічно-правова природа* – полягає в тому, що захист критичної інфраструктури становить публічний інтерес, що обумовлює переважання норм публічного права, імперативного методу правового регулювання;

4) *пріоритетність забезпечення національної безпеки України*, а не задоволення приватних інтересів окремих суб'єктів;

5) *стратегічність* – життєво важливими функціями держави та суспільства є забезпечення належної охорони здоров'я населення, функціонування енергопостачання, транспорту, цифрових мереж, оскільки системне порушення функціонування критичної інфраструктури може призвести до негативних наслідків в масштабах держави або адміністративно-територіальної одиниці;

6) *динамічність та технологічна чутливість* – інститут критичної інфраструктури постійно адаптується до змін безпекової ситуації на національному та міжнародному рівнях, до появи нових непередбачуваних ризиків та загроз, до технологічних викликів (інтернет речей, цифрові системи управління), що потребує постійного оновлення нормативно-правової бази та процедур ризик-

менеджменту;

7) *превентивний характер* – передбачає запобігання виникнення надзвичайних подій через ідентифікацію об'єктів критичної інфраструктури, оцінку ризиків та вразливостей, планування;

8) *високий рівень взаємодії між державою і приватними суб'єктами* – запровадження державою вимог до захисту об'єктів критичної інфраструктури, державного аудиту;

9) *міжнародна інтегрованість* – інститут критичної інфраструктури гармонізується зі змістом Директив Європейського Союзу, міжнародною термінологією.

З огляду на вищезазначене, можна дійти висновку, що становлення та розвиток інституту критичної інфраструктури в Україні триває вже близько 20 років. Концептуальні розробки його сутності змінюються з урахуванням актуальних законодавчих змін. Як предмет наукового дослідження інститут критичної інфраструктури пропонується визначити як міжгалузевий інститут, відносини якого регулюються нормами адміністративного, інформаційного, кримінального та фінансового права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ботнарченко І. А. Критична інфраструктура в Україні та її складові: поняття, зміст та законодавче визначення. *Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів сектору безпеки і оборони України*: матеріали Науково-практичної конференції (Львів, 22 грудня 2023) / упорядник: Т. В. Магеровська. Львів : ЛьвДУВС, 2024. С. 17-21. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/6900/1/22_12_2023.pdf#page=43
2. Теленик С. С. (2018). Критична інфраструктура як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. № 1 (15). URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6663/1/17.pdf>
3. Уряднікова І. В., Заплатинський В. М. (2020). *Наукові підходи до визначення терміну «критична інфраструктура»*. *Вісник Донецького гірничого інституту*. № 2 (47). DOI: <https://doi.org/10.31474/1999-981X-2020-2-184-193>
4. Єрменчук О. П. (2019). Стан нормативно-правового регулювання захисту об'єктів критичної інфраструктури в кіберсфері як складник забезпечення національної безпеки. *Правові новели*. № 7. С. 95-101. URL: http://legalnovels.in.ua/journal/7_2019/7_2019.pdf#page=95
5. Кудряшов В. П. (2021). Критична інфраструктура та її функції. *Наукові праці НДФІ*. № 2 (95). С. 5-24. DOI: <https://doi.org/10.33763/nprndfi2021/02/005>
6. Кудряшов В. П. (2021). Критична інфраструктура та фінансова безпека. *Фінанси України*. № 2. С. 7-25. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2021.02.007>
7. Арсенович Л. А. Парадигма захисту критичної інфраструктури в системі національної безпеки України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2024. № 8. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.8.7>
8. Бірюков Д. С. Захист критичної інфраструктури в Україні: від наукового осмислення до розробки засад політики. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2015. Випуск 3-4 (7-8). С. 155-170.
9. Страхніцький Я. О. Особливості сучасної державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури в умовах війни в Україні. *Modernization of the system of public management and administration in Ukraine : the experience of the Republic of Latvia* : Scientific monograph. Riga, Latvia : «Baltija Publishing», 2023. С. 115-142. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-279-1-5>
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. Національний інститут стратегічних досліджень. Про доцільність та особливості визначення критичної інфраструктури в Україні. Аналітична записка. 02.01.2013. URL: <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/pro-docilnist-ta-osoblivosti-viznachennya-kritichnoi>
16. Бірюков Д. С., Кондратов С. І., Насвіт О. І., Суходола О. М. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень. 2015. 35 с.
17. Франчук В. І., Пригунов П. Я., Мельник С. І. (2021). Безпека об'єктів критичної інфраструктури в Україні: організаційно-нормативні проблеми та підходи. *Соціально-правові студії*. Випуск 3 (13). С. 142-148. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/3984/1/19.pdf>
18. Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні : Постанова Верховної Ради України від 01.12.2005 № 3175-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3175-15?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#w2_7
19. 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>
20. 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>