

УДК 342.9
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v1.2025.17>

В. В. Плавшуда
orcid.org/0009-0009-6626-1274
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДЖЕРЕЛА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ: НА ПРИКЛАДІ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Вступ. Науковий аналіз джерел адміністративного права, які забезпечують публічне адміністрування критичної інфраструктури, є необхідним з огляду на зростаючі виклики, що постають перед Україною в контексті захисту та відновлення стратегічних об'єктів.

Умови воєнного стану, кібератаки, інтеграція до європейського правового простору та модернізація адміністративно-правових механізмів вимагають чіткого правового врегулювання діяльності адміністративних органів, операторів інфраструктури та суб'єктів публічного адміністрування у цій сфері.

Важливість комплексного аналізу джерел адміністративного права обумовлена необхідністю вдосконалення нормативно-правової бази, забезпечення ефективної взаємодії між суб'єктами публічного адміністрування та впровадження сучасних управлінських рішень у сфері безпеки критичної інфраструктури.

Отже, науковий аналіз джерел адміністративного права, що забезпечують публічне адміністрування критичної інфраструктури, має ключове значення для вдосконалення правової системи України. Комплексний науковий аналіз конституційних норм, міжнародно-правових актів, національного законодавства, підзаконних нормативно-правових актів, судових рішень, правових доктрин та стратегічних документів сприятиме формуванню ефективної адміністративно-правової моделі захисту критичної інфраструктури, що відповідатиме європейським стандартам та забезпечить національну безпеку України.

Огляд останніх досліджень. До проблеми публічного адміністрування інфраструктури в Україні звертали свою увагу вчені А. Берлач, О. Буханевич, В. Галунько, О. Гапонов, Д. Котелевець, В. Курило, О. Лагоднюк, Б. Логвиненко, А. Магомедов, В. Пархета, О. Петришин, Н. Пігуль, М. Погорецький, О. Романюк, О. Савченко, О. Ситников, В. Стеценко, М. Сусак, М. Цвік, П. Черняга, В. Фелик, Г.П. Фердман, М.В. Сокіран, Б.В. Богдан, О. Банасько та ін. Проте аналізовані нами проблеми не розглядалися ними в умовах воєнного стану комплексно. Зазначені та інші вчені зосереджують свою увагу

на більш загальних теоретичних стосовно адміністративного права та спеціальних викликах щодо окремих галузей та сфер публічного адміністрування інфраструктури. Отже тема статті є актуальною.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права та діючого законодавства розкрити юридичну природу та зміст джерел адміністративного права, які забезпечують публічне адміністрування інфраструктури в Україні.

Виклад основних положень. Адміністративне право як галузь права складається зі значної кількості правових норм, які різняться за своїм змістом, цільовим призначенням і способом правового впливу на регульовані суспільні відносини. Перш за все, слід звернути увагу на зовнішню форму норм адміністративного права – джерела адміністративного права. Згідно з теорією адміністративного права, до джерел адміністративного права належать національні джерела адміністративного права, зокрема Конституція України, законодавчі акти, підзаконні нормативні акти, міжнародні джерела адміністративного права, що включають міжнародні договори, акти органів міжнародних організацій та юридичні акти «м'якого права», а також рішення судових органів, до яких належить практика Європейського суду з прав людини, рішення Конституційного Суду України та висновки Верховного Суду щодо застосування норм права. Джерела адміністративного права – це засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, який засвідчує їх державну загальнообов'язковість, тобто засоби, форми вираження й закріплення публічної волі, врегульовуючи таким чином адміністративно-правові відносини [1, с. 80].

Г. Фердман у своїй статті розкриває, що забезпечення транспортної безпеки є стратегічним напрямом державної політики України, що має ключове значення для економічної стабільності, розвитку зовнішньоекономічної діяльності та захисту національних інтересів. Проте законодавча база у цій сфері залишається фрагментарною та не повною мірою відповідає сучасним викликам і міжнародним стандартам. Основним нормативним актом транспортного законодав-

ства є Закон України «Про транспорт», який визначає правові, економічні та соціальні основи діяльності транспорту. Водночас, у сфері транспортної безпеки відсутній спеціальний законодавчий акт, що регулював би питання комплексного забезпечення безпеки транспортної системи, координації між видами транспорту та визначав єдиний орган, відповідальний за управління транспортною безпекою. Систему правового регулювання у сфері транспорту формують Конституція України, Цивільний та Господарський кодекси, а також спеціальні закони: «Про дорожній рух», «Про залізничний транспорт», «Про автомобільний транспорт», «Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період». Важливу роль відіграють підзаконні нормативно-правові акти, які деталізують правове регулювання транспортної діяльності. Проте система транспортного законодавства України залишається недосконалою, містить суперечності та потребує комплексного оновлення [2].

На думку М. Сокіран, нормативне регулювання критичної інформаційної інфраструктури в Україні потребує вдосконалення з урахуванням сучасних викликів кібербезпеки. Вчений вважає, що основним нормативним актом, який регулює питання критичної інфраструктури, є Закон України «Про критичну інфраструктуру» від 16.11.2021 р. № 1882-IX. Він визначає правові засади функціонування, категоризації та захисту об'єктів критичної інфраструктури. Науковець підкреслює, що Закон «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 р. № 2163-VIII містить правові механізми захисту інформаційної інфраструктури від кіберзагроз, а Постанова Кабінету Міністрів України № 1109 від 09.10.2020 р. визначає критерії віднесення об'єктів до критичної інфраструктури. Дослідник звертає увагу на те, що координацію політики у сфері захисту критичної інфраструктури здійснюють центральні органи виконавчої влади, зокрема Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України. Вчений вважає, що законодавство передбачає створення Національного реєстру об'єктів критичної інфраструктури, який дозволяє ідентифікувати вразливі активи та оцінювати загрози. Проте відсутність єдиного державного органу, відповідального за безпеку критичної інформаційної інфраструктури, ускладнює реалізацію єдиної політики та взаємодію між секторами. Науковець підкреслює, що Україна поступово імплементує міжнародні підходи до захисту критичної інформаційної інфраструктури, зокрема [3].

На слухну думку Б. Богдана, захист критичної інфраструктури є ключовим елементом національної безпеки України, що отримав додаткове

нормативно-правове закріплення після повномасштабного вторгнення РФ у 2022 році. Законодавство України визначає поняття критичної інфраструктури, її захист та суб'єктів, відповідальних за її безпеку, у Законі України «Про критичну інфраструктуру» від 16.11.2021 р. № 1882-IX, а також у низці підзаконних актів. Основним координаційним органом у цій сфері на період воєнного стану визначено Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язку). Ця структура виконує функції уповноваженого органу, координує діяльність державних і приватних операторів критичної інфраструктури, веде реєстр об'єктів критичної інфраструктури, здійснює оцінку загроз і розробляє політики їхньої нейтралізації. Національна система захисту критичної інфраструктури включає Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України, правоохоронні органи, Службу безпеки України, Збройні Сили України, місцеві органи влади, операторів критичної інфраструктури, а також підприємства та установи, що забезпечують її стійкість. Одним із важливих нормативних актів у цій сфері є Постанова Кабінету Міністрів України № 1109 від 09.10.2020 р. Цей документ регламентує порядок віднесення об'єктів до критичної інфраструктури, їхню категоризацію та основні механізми захисту. Вчений доводить, що законодавство України поступово наближається до стандартів Європейського Союзу [4].

Виходячи з таких теоретичних позицій на рівень ознак джерел адміністративного права які забезпечують публічне адміністрування у сфері критичної інфраструктури слід узагальнити що:

– джерела адміністративного права, що регулюють публічне адміністрування критичної інфраструктури, мають державну загальнообов'язковість, оскільки вони встановлюють публічно-правові норми, яких мають дотримуватися всі суб'єкти, залучені до забезпечення безпеки стратегічних об'єктів. Ці норми мають імперативний характер і підлягають безумовному виконанню, що гарантує їхній вплив на функціонування критичної інфраструктури та забезпечує захист національних інтересів;

– нормативно-правова база у сфері критичної інфраструктури характеризується системністю та комплексністю, оскільки вона включає Конституцію України, закони, підзаконні акти, міжнародні угоди та акти судових органів. Взаємозв'язок між цими нормативними джерелами забезпечує цілісність публічного адміністрування безпеки критичної інфраструктури та сприяє узгодженості нормативного регулювання у відповідних секторах економіки й оборони;

– ефективне функціонування критичної інфраструктури залежить від інституційної взає-

модії та координації, що відображено в адміністративно-правових джерелах, які визначають повноваження адміністративних органів, операторів інфраструктурних об'єктів та міжнародних партнерів. Взаємодія цих суб'єктів сприяє реалізації єдиної політики безпеки та забезпечує належну комунікацію між секторами, що є необхідною умовою ефективного публічного адміністрування критичної інфраструктури;

– запобіжний характер адміністративно-правових норм, що регулюють критичну інфраструктуру, проявляється у спрямованості на профілактику загроз шляхом створення реєстрів критичних об'єктів, проведення аудитів безпеки, розробки кризових стратегій та впровадження систем моніторингу ризиків. Орієнтація на превентивні заходи є ключовим аспектом інструментів публічного адміністрування, що забезпечують безперервний контроль за станом критичної інфраструктури та підвищують рівень її захищеності.

Що стосується безпосередньо нормативного регулювання критичної інфраструктури то Директива Ради 2008/114/ЄС від 8 грудня 2008 року про ідентифікацію і визначення європейських критичних інфраструктур та оцінювання необхідності покращення їх захисту є актом законодавства Європейського Союзу. Вона встановлює процедури для визначення об'єктів критичної інфраструктури на рівні ЄС та національному рівні держав-членів. Україна як країна, що прагне інтеграції до ЄС, адаптує своє законодавство до європейських норм [5].

Профільним нормативно-правовим актом високої дії щодо критичної інфраструктура (енергетика, транспорт, військова інфраструктура) є Закон України від 16 листопада 2021 року № 1882-ІХ, «Про критичну інфраструктуру». Він визначає правові та організаційні засади створення та функціонування національної системи захисту критичної інфраструктури. Встановлює правові механізми ідентифікації, категоризації та захисту таких об'єктів, повноваження державних органів, операторів інфраструктури та інших суб'єктів у сфері забезпечення їх безпеки. Відносить до критичної інфраструктури об'єкти, порушення функціонування яких може призвести до серйозних наслідків для національної безпеки, економіки та життєдіяльності населення [6].

На рівні підзаконних джерел адміністративного права слід відзначити Постанову Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 року № 1109 в якій Постанови КМУ № 1109, яка визначає порядок ідентифікації, категоризації та управління об'єктами критичної інфраструктури в Україні. Документ містить ключові аспекти, що регулюють цю сферу. Встановлено механізм визначення критичної інфраструктури, який

передбачає критерії віднесення об'єктів до цієї категорії. Запроваджено методику категоризації, що включає чотири рівні критичності: перший рівень охоплює об'єкти, руйнування яких становить загрозу національній безпеці, другий – важливі об'єкти, вихід з ладу яких спричиняє значні негативні наслідки, третій – об'єкти середнього рівня критичності, а четвертий – менш критичні, що потребують контролю. Визначаються основні сектори критичної інфраструктури. До них належать паливно-енергетичний сектор, що охоплює електроенергетику, нафтову, газову та ядерну промисловість [7].

Як вже зазначалось вище в правовій демократичній державі якою є Україна джерела адміністративного права не обмежуються виключно нормативно-правовими актами. Так, суди та судді здійснюють застосування права. Проте прогалини у праві, суперечливість окремих положень юридичних актів ускладнюють здійснення правосуддя. З огляду на це, виникає потреба розроблення суддями окремих принципів (положень), спрямованих на виправлення недоліків, що виявляються в чинних нормативних актах. Подібні принципи (положення) можуть застосовуватися іншими судами (суддями) під час вирішення аналогічних справ. Важливими вони є також і для публічної адміністрації, оскільки в їх змісті фіксуються необхідні для функціонування останньої роз'яснення (рекомендації) [1, с. 109].

Наприклад, ПрАТ «Укргідроенерго» подало позов до Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) проти російської федерації, вимагаючи компенсації за знищення критичної інфраструктури внаслідок воєнної агресії РФ проти України. Згідно з незалежною експертною оцінкою, загальна сума заявлених збитків, завданих Каховській ГЕС та недобудованій вітровій електростанції на острові Зміїний, сягнула майже 17 мільярдів гривень. Укргідроенерго підкреслює, що через триваючу військову агресію та знищення об'єктів цивільної інфраструктури звернення до російських судів було б марним. Натомість ЄСПЛ є міжнародним судовим органом, уповноваженим розглядати справи, пов'язані з порушенням прав людини, зокрема, права на власність. Ця справа є частиною ширшої судової практики щодо відповідальності Росії за руйнування стратегічних об'єктів в Україні [8].

Крім того вітчизняні суди України розглядають позови щодо відшкодування збитків, завданих підприємствам та фермерським господарствам унаслідок збройної агресії Російської Федерації, що свідчить про формування судової практики у сфері компенсації шкоди, спричиненої воєнними діями. Зокрема, рішенням Господарського суду Запорізької області від 2 лютого 2023 року у справі № 908/1100/22 (908/2455/22) позовні

вимоги були задоволені, оскільки встановлено факт викрадення військовими держави-агресора матеріальних цінностей зі складських приміщень та зернотоків, а також знищення врожаю зернових на загальну суму 3 812 140 896,11 грн, що еквівалентно 130 307 773,95 доларів США, відповідно до висновку експерта. Аналогічна тенденція простежується в рішенні Господарського суду міста Києва від 23 вересня 2024 року у справі № 910/6324/24, яким позов задоволено повністю, а розмір реальних збитків від втрати майна встановлено у 31 846 959,00 грн (1 088 603,00 доларів США), тоді як упущена вигода оцінена у 82 639 570,00 грн (2 824 811,00 доларів США) [9].

Отже, норми Конституції України визначають основоположні принципи регулювання критичної інфраструктури, закріплюючи публічно-правові засади функціонування держави, її обов'язки щодо забезпечення національної безпеки та прав громадян. Стаття 17 Конституції України встановлює, що оборона країни та захист її територіальної цілісності є найважливішими функціями держави, а забезпечення економічної та інформаційної безпеки є необхідними умовами стабільного розвитку. Окрім цього, стаття 50 гарантує право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що в контексті критичної інфраструктури охоплює питання безпеки енергетичних, транспортних, водопостачальних та інформаційних систем.

Закони України становлять основний рівень нормативного регулювання та містять детальні правові інструменти публічного адміністрування критичної інфраструктури. Закон України «Про критичну інфраструктуру» від 16 листопада 2021 року № 1882-IX визначає правові та організаційні засади функціонування системи захисту критичних об'єктів, встановлює категоризацію, повноваження адміністративних органів та механізми взаємодії з операторами інфраструктури.

Підзаконні нормативно-правові акти деталізують правові положення, закладені в законах, та визначають процедури їх реалізації. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 року № 1109 містить положення щодо порядку ідентифікації, категоризації та реєстрації критичних об'єктів, визначає основні сектори критичної інфраструктури та закріплює критерії їх віднесення до певних рівнів критичності. Крім того, підзаконні акти встановлюють вимоги до інформаційного захисту об'єктів, передбачають заходи моніторингу та механізми державного контролю за дотриманням стандартів безпеки.

Висновки. Джерела адміністративного права, що забезпечують публічне адміністрування критичної інфраструктури в Україні, є системою нормативно-правових та судових актів,

які регулюють функціонування, захист і розвиток стратегічно важливих об'єктів та систем, що мають ключове значення для національної безпеки, економіки й життєдіяльності суспільства. Вони визначають правові засади взаємодії між адміністративними органами, операторами інфраструктури та іншими суб'єктами у сфері забезпечення стійкості та безпеки критичної інфраструктури. Джерела адміністративного права встановлюють загальнообов'язкові норми, що регулюють питання ідентифікації, категоризації, обліку та контролю критичних об'єктів, визначають адміністративні процедури, пов'язані з плануванням, управлінням ризиками та реагуванням на надзвичайні ситуації. До них належать норми Конституції України, міжнародні правові акти, національні закони, підзаконні нормативно-правові акти, а також особливі рішення судових органів, що створюють правові підходи до врегулювання питань безпеки критичної інфраструктури.

Література

1. Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні : навчальний посібник : у 2-х томах. Том 1. Загальне адміністративне право. Особливе адміністративне право / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Гулак та ін. ; за заг. ред. В. Галунька, В. Фелика. Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. 620 с.
2. Фердман Г.П. Нормативно-правові засади забезпечення транспортної безпеки України. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. Том 31 (70), № 3. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.3/41>.
3. Сокіран М.В. Стан наукової розробленості проблем адміністративно-правового забезпечення безпеки та стійкості критичної інформаційної інфраструктури. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 12. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-12/70>.
4. Богдан Б.В. Актуальні питання нормативно-правового регулювання захисту критичної інфраструктури в умовах воєнного стану в Україні. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2022. № 6. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2022-6-01-09>. URL: https://reicst.com.ua/pmtl/issue/view/issue_6_2022.
5. Директива Ради 2008/114/ЄС від 8 грудня 2008 року про ідентифікацію і визначення європейських критичних інфраструктур та оцінювання необхідності покращення їх охорони та захисту. Офіційний вісник Європейського Союзу, 23 грудня 2008 року, L 345, ст. 75.
6. Про критичну інфраструктуру: Закон України від 16 листопада 2021 року № 1882-IX. Відомості Верховної Ради. 2023. № 5. ст. 13.
7. Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 року № 1109. Урядовий кур'єр, 17 жовтня 2020 року, № 223.
8. Ukrhydroenergo filed a lawsuit against Russia at the ECtHR regarding compensation for damages. Ukrhydroenergo. 2022. URL: <https://uhe.gov.ua/>

media_tsentr/novyny/ukrhydroenerho-pozyvayetsya-do-uespl-proty-rosiyi-shchodo-kompensatsiyi-zbytktiv.

9. Відшкодування шкоди, завданої внаслідок збройної агресії проти України / Олександр Банасько. Верховний Суд. 2024. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2024/Prezent_Vidshk_shkodu_war.pdf.

Анотація

Плавшуда В. В. Джерела публічного адміністрування інфраструктури в Україні: на прикладі критичної інфраструктури. – Стаття.

Статтю присвячено розкриттю юридичної природи джерел адміністративного права, які забезпечують публічне адміністрування критичної інфраструктури в Україні, з урахуванням їхньої класифікації та функціонального призначення. Визначено, що джерела адміністративного права у цій сфері є системою нормативно-правових та судових актів, які встановлюють правові засади взаємодії між адміністративними органами, операторами інфраструктури та іншими суб'єктами для забезпечення її безпеки, стійкості та ефективного функціонування. Здійснено аналіз нормативного регулювання критичної інфраструктури через призму Конституції України, міжнародних договорів, законів України, підзаконних нормативно-правових актів та судових рішень, що створюють правові підходи до врегулювання питань її захисту. Розглянуто конституційні положення як основоположний рівень правового регулювання, який визначає базові принципи державної політики у сфері безпеки критичних об'єктів. Досліджено міжнародні та європейські правові акти, зокрема Директиву Ради ЄС 2008/114/ЄС та Конвенцію про кіберзлочинність, які впливають на адаптацію українського законодавства до світових стандартів. Проаналізовано ключові національні законодавчі акти, серед яких Закон України «Про критичну інфраструктуру» та Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», що містять конкретні норми щодо захисту інфраструктурних об'єктів. Особливу увагу приділено підзаконним нормативно-правовим актам, зокрема постановам Кабінету Міністрів України, які деталізують порядок ідентифікації, категоризації та реєстрації критичної інфраструктури. Виокремлено роль судових рішень, що формують правозастосовну практику у цій сфері, зокрема рішень Європейського суду з прав людини та господарських судів України щодо компенсації збитків, завданих критичній інфраструктурі. Обґрунтовано, що комплексність нормативного регулювання потребує удосконалення з метою гармонізації з міжнародними стандартами та підвищення рівня безпеки стратегічно важливих об'єктів.

Ключові слова: адміністративний орган, критична інфраструктура, публічне адміністрування, законодавство України, нормативно-правові акти, захист критичної інфраструктури, міжнародні стандарти, Директива Ради ЄС, кібербезпека, підзаконні акти,

адміністративне право, суб'єкти критичної інфраструктури, національна безпека, реєстр об'єктів критичної інфраструктури, воєнний стан, суди та судові рішення, відшкодування збитків.

Summary

Plavshuda V. V. Sources of public infrastructure administration in Ukraine: using the example of critical infrastructure. – Articles.

The article is devoted to revealing the legal nature of the sources of administrative law that ensure the public administration of critical infrastructure in Ukraine, considering their classification and functional purpose. It is established that the sources of administrative law in this area constitute a system of regulatory and judicial acts that establish the legal framework for interaction between administrative bodies, infrastructure operators, and other entities to ensure its security, stability, and effective functioning. An analysis of the regulatory framework for critical infrastructure is conducted through the prism of the Constitution of Ukraine, international treaties, laws of Ukraine, subordinate regulatory legal acts, and court decisions that create legal approaches to addressing issues of its protection. Constitutional provisions are considered as the foundational level of legal regulation, defining the basic principles of state policy in the field of security of critical facilities. International and European legal acts, particularly the EU Council Directive 2008/114/EC and the Convention on Cybercrime, which influence the adaptation of Ukrainian legislation to global standards, are examined. Key national legislative acts, including the Law of Ukraine “On Critical Infrastructure” and the Law of Ukraine “On the Basic Principles of Ensuring Cybersecurity of Ukraine”, which contain specific norms for the protection of infrastructure facilities, are analyzed. Particular attention is paid to subordinate regulatory legal acts, such as resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which detail the procedures for identification, categorization, and registration of critical infrastructure. The role of judicial decisions, which form the law enforcement practice in this area, including decisions of the European Court of Human Rights and Ukrainian commercial courts regarding compensation for damages caused to critical infrastructure, is highlighted. It is substantiated that the complexity of regulatory framework requires improvement to harmonize with international standards and enhance the level of security of strategically important facilities.

Key words: administrative body, critical infrastructure, public administration, legislation of Ukraine, regulatory legal acts, protection of critical infrastructure, international standards, EU Council Directive, cybersecurity, by-laws, administrative law, subjects of critical infrastructure, national security, register of critical infrastructure objects, martial law, courts and court decisions, compensation for damages.