

## ЩОРІЧНІ ПОСЛАННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК ПІДҐРУНТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

*Стаття присвячена аналізу щорічних послань Президента України як особливого виду офіційних документів. За логікою викладу після загальних зауважень щодо правових засад, які регламентують подібні звернення, розглядається динаміка змін в галузі розбудови й забезпечення захисту критичної інфраструктури зі встановленням тенденцій відображення у цих текстах питань адміністративно-правового регулювання процесів створення державної системи захисту критичної інфраструктури.*

**Ключові слова:** Президент України, щорічні послання Президента України, експертна доповідь до щорічного послання Президента України, аналітична доповідь до щорічного послання Президента України, інфраструктура, види інфраструктури, критична інфраструктура, захист критичної інфраструктури, державна система захисту критичної інфраструктури, адміністративно-правове регулювання створення державної системи захисту критичної інфраструктури.

**Загальна постановка проблеми.** Феномен адміністративно-правового регулювання крізь призму його сутності, призначення, специфіки у різних галузях є сферою, яка постійно знаходиться у полі зору вчених. І ця тема є практично не вичерпною, оскільки з розвитком суспільних відносин постійно змінюються зовнішні умови, з'являються нові реалії, формуються нові види правових відносин. Зокрема, надзвичайна актуалізація питань забезпечення національної безпеки викликала необхідність обґрунтування, у який спосіб має здійснюватися адміністративно-правове регулювання процесів створення державної системи захисту критичної інфраструктури (ДСЗКІ). Оскільки такий процес є багатоплановим, то важливо врахувати усі його складові. Наразі виникає потреба у з'ясуванні ролі щорічних послань Президента України до Верховної ради як дороговказу основних напрямів зазначеної діяльності.

Своєю чергою, такі положення мають слугувати фундаментом для створення або подальшого удосконалення нормативно-правової бази, якою регулюються правові відносини у найбільш важливих сферах життєдіяльності. Разом із

тим, подеколи, роль щорічних послань недооцінюється, основні положення формалізуються й розглядаються як поточне тимчасове завдання. У зв'язку з цим виникає потреба у розгляді значення вказаних послань для правотворчості й правозастосування у досліджуваній сфері.

**Аналіз публікацій.** Послання Президента України як особливий вид офіційних документів є цікавим для вчених як у політичному, історичному, так і у правовому та юридико-процедурному аспектах. Зокрема, у цьому напрямі особливо слід виділити наукові розвідки Д. Бедлова, Я. Берназюка, Ф. Бурчака, І. Жилиєва, О. Ковріги, В. Ліпкана, Ю. Максименко, М. Теплюка, С. Чуніхіна та ін. Завдяки їхнім спостереженням та узагальненням на тепер виявлені характерні ознаки Послання, його кваліфікаційні характеристики, з'явилися окремі доктринальні визначення ключового поняття.

Актуальність наукової проблеми щодо розуміння сутності критичної інфраструктури, створення ДСЗКІ зумовила пильну увагу до неї вчених. Серед тих, хто плідно займається теоретичною розробкою різних аспектів цієї проблеми на вітчизняній ниві, слід назвати С. Андреева, С. Гнатюка, О. Глушкевича, С. Гончара, Ю. Дрейса,

В. Євсєєва, О. Єрменчука, В. Заславського, Г. Зубка, О. Іванченка, В. Косенка, В. Лядовську, І. Манжул, В. Петрова, М. Рябого та ін.

Враховуючи те, що на Національний інститут стратегічних досліджень покладається організаційне, методичне та наукове супроводження підготовки проектів щорічних послань Президента України до Верховної Ради України, варто підкреслити внесок в узагальнення наукових засад формування ДСЗКІ таких співробітників даної установи, як Д. Бірюков, Д. Бобро, В. Горбулін, Д. Дубов, О. Довгань, С. Кондратов, О. Суходоля та ін. Їхні одноосібні й колективні аналітичні праці, що слугували основою для подальших текстів експертних, а згодом й аналітичних доповідей як додатків до Послання Президента, є взірцем системного аналізу дослідження проблем, пов'язаних зі створенням і функціонуванням системи захисту критичної інфраструктури.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Ще у 2006-ому році І. Жилиєв зазначав, що «дослідження теорії та практики послань президента в Україні, проблем їх юридичного і політичного значення, врахування у поточній та перспективній діяльності органів влади залишаються актуальним і значущим завданням. Однак це питання допоки перебуває на узбіччі наукових політологічних, економічних та юридичних досліджень» [1, с. 16]. З того часу мало що змінилося.

Тож попри значний інтерес діячів науки до критичної інфраструктури та забезпечення її безперебійного функціонування поза їхньою увагою залишилося питання щодо ролі щорічних послань президента України як підґрунтя адміністративно-правового регулювання процесів створення ДСЗКІ. Визнання цього факту зумовило формулювання **мети статті**, яка полягає у визначенні правових засад і сутності щорічних послань Президента України до Верховної Ради України та їх ролі для подальшої правотворчості у досліджуваній сфері.

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

1) встановити особливості правової регламентації щодо сутності й порядку проголошення послань Президента України; сформулювати дефініцію щорічного

послання Президента України у контексті адміністративного права;

2) виявити динаміку концептуальних пріоритетів розвитку інфраструктури держави, виокремлення критичної інфраструктури і системи її захисту шляхом проведення діахронічного аналізу зазначених послань, починаючи з 1996-го року, відколи в Україні започатковується практика заслуховування послань Президента;

3) з'ясувати коло завдань, які містяться у щорічних посланнях Президента України і створюють підвалини адміністративно-правового регулювання процесів створення ДСЗКІ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Звернення Президента України з посланням до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України передбачається згідно з п. 2 ст. 106 Конституції України [2]. На рівні Основного Закону держави це закріплюється як його обов'язок.

Подальший розвиток даного положення знаходить відображення у п. 3 ст. 12 «Визначення та реалізація засад внутрішньої і зовнішньої політики» Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» [3]. У цій статті зазначеного законодавчого акту вказується, що Президентом України як главою держави, гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання Конституції України визначаються та реалізуються засади внутрішньої та зовнішньої політики шляхом звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України.

Нормативне тлумачення ключового поняття зафіксовано в Указі Президента України від 09.04.1997 р. № 314/97 «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» [4]. Згідно з цим актом під такими посланнями розуміються «офіційні документи глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин».

Важливим є й те, що відповідно до п. 2 зазначеного Указу до підготовки послань залучається не тільки Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони, окремі міністерства, а й наукові заклади Національної академії наук і галузевих академій наук України, вчені та фахівці [4]. Таким чином, особливістю даного виду офіційних документів є найменше декларування про поєднання наукової теорії і практики управління, врахування наукових концепцій при формуванні на державному рівні векторів подальшого розвитку і завдань для виконавчої влади.

В історичному аспекті слід зазначити, що традиція послань веде походження від так званих „тронних промов“ глави конституційно-монархічної держави зі зверненням до парламенту. У такий спосіб стверджується його впливова позиція щодо визначення стану справ у державі та напрямів її руху вперед.

Принагідно є сенс вказати на багатоманітність конституційних норм різних країн як щодо наявності чи відсутності послання глави держави, його обов'язковості або факультативності, щодо форми висловлення (письмова, усна, комбінована), так і щодо адресату: безпосередньо до народу або через законодавчий орган.

Не зважаючи на те, що пунктом 8 ст. 85 Конституції України у переліку повноважень Верховної Ради закріплено «заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє положення України» [2], вірніше говорити, що через цей орган відбувається опосередковане звернення і до виконавчої влади, і до народу в цілому. Симптоматично, що послання Президента саме заслуховуються. А це означає, що вони не можуть ставати темою подальшого обговорення і проведення дебатів, і це закріплено пунктом 2 ст. 169 Регламенту Верховної Ради України «Порядок заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України» [5].

Важливо також те, що для виконавчої влади основні положення послання набувають імперативного характеру. Так, в п.5 Указу Президента України від 9 квітня 1997 р. «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України»

зазначено, що «текст послання, направлений до Верховної Ради України або виголошений Президентом України, набуває сили офіційного документа і має враховуватись в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій» [4].

У той же час для законодавчої і судової влади ці ж положення є вказівкою на вектори розвитку. Вони здебільшого виконують інформаційну, координаційну та інтеграційну функції, проте не мають для цих гілок влади суворої обов'язковості з позицій юридичної сили. Єдине, що відповідно до частини другої ст. 93 Конституції України проекти законів України, які додаються до послання й визначаються Президентом як невідкладні, мають розглядатися Верховною Радою позачергово [2].

Узагальнюючи, доєднаюся до позиції І. Жилияєва, який вважає, що „місія Президента України полягає, зокрема, у забезпеченні формування ефективної цілісної та збалансованої системи офіційних політико-правових актів (стратегій, доктрин, програм тощо), невід'ємною складовою яких є послання Глави держави“ [6, с. 181].

За усталеною вітчизняною практикою, текст послання Президента України проголошується ним самим, а депутатам одночасно надаються аналітичні матеріали, що містять узагальнення експертних досліджень, статистику, яка по суті аргументує вибір певної політичної позиції, віддання переваги тим чи іншим механізмам регулювання суспільних відносин. Винятком були часи правління В. Януковича, який у 2010 році він звернувся з посланням до українського народу, а у 2012 і 2013 роках, обійшовся передаванням депутатам ВР послання в письмовому вигляді без особистої участі у засіданні Верховної Ради України [7].

У 1996 році щорічне Послання Президента України суттєво доповнювалося спеціальною доповіддю уряду у формі додатка до послання. Подібна практика повторилася у 2002-ому і 2003-ому роках, коли до Послання додавалися окремі тематичні доповіді і статистичні матеріали. До певного часу текст послання Президента і друковані матеріали для депутатів були тотожними.

Проте у 2006-ому, 2008-ому і 2010-ому роках до виступів Президента з посланнями окремо додавалися експертні доповіді, підготовлені авторськими колективами за участю фахівців Національного інституту стратегічних досліджень та провідних аналітичних центрів, інших наукових установ. Починаючи з 2014-го року, була запроваджена практика супроводження послань Президента обсяжними (іноді понад 900 сторінок) аналітичними доповідями, які стали вручатися депутатам на флеш-носіях безпосередньо перед засіданням, на якому мав виступати глава держави.

З часів появи в якості додатків експертних / аналітичних доповідей спостерігається повна логіко-стилістична, а подекуди й змістовна розбіжність між посланнями у вигляді виступу глави держави на пленарному засіданні Верховної Ради та супроводжуваними їх матеріалами. Чим далі, тим більше послання Президента являють собою тексти публіцистичного, іноді з окремими вкрапленнями розмовного стилю, що легко сприймаються на слух, не переобтяжені термінологією і статистикою, насичені засобами риторичної виразності. У той же час додатки до послання є глибинними, науково обґрунтованими результатами системного аналізу стану справ у державі та її міжнародних стосунках з іншими країнами. У зв'язку з цим їх слід розглядати як невід'ємну частину Послання Президента. По суті – це розгорнута аргументація кожної тези, що міститься у виступі, відтак, і сприймати ці документи слід як єдиний комплекс.

Окремо постає питання щодо доктринального тлумачення ключового поняття. Так, «Юридична енциклопедія» трактує послання Президента як «звернення глави держави до народу або до парламенту, в якому викладено його позицію з основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики або інформацію про важливі рішення, прийняті ним відповідно до його конституційних повноважень» [8]. Перевагою подібного визначення є його стислість і врахування офіційного тлумачення.

Разом із тим, воно не відображає багатьох аспектів, необхідних для вичерпного розуміння сутності даного виду документів. У зв'язку з цим пропоную авторський

варіант, за яким щорічне послання Президента являє собою **комплексний юридико-політичний документ, проголошений в порядку правотворчості Президентом України та оприлюднений відповідним чином, який містить норми, що визначають концептуальні засади, ідеологію та пріоритети, цілі, завдання і принципи розвитку, етапи, зміст і способи їх досягнення, вирішення та реалізації, що закріплюють ціннісні орієнтири в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та організацій, інститутів громадянського суспільства; параметри, індекси та індикатори бажаного стану у найбільш важливих сферах життєдіяльності й механізм правового регулювання суспільних відносин в їх межах відповідно до реалізації пріоритетних національних інтересів, заснований на системі державного стратегічного планування і прогнозування на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективу.**

З метою встановлення динаміки змін у розумінні важливості й шляхів розбудови державної системи захисту критичної інфраструктури проведений контент-аналіз таких документів, як щорічне послання Президента України до Верховної Ради України і додатків у вигляді експертних/аналітичних доповідей, починаючи з 1996 р. [9-33]. Логіка дослідження передбачала застосування кількісних і якісних методів аналізу, систематизації зібраного матеріалу.

Тож з'ясування кількісних показників мало на меті визначити частотність застосування у посланнях Президента України, включаючи додатки до нього, понять сфери інфраструктури і встановити, відколи актуалізувалися в таких текстах терміни критичної інфраструктури. В узагальненому вигляді ці матеріали доцільно представити у формі таблиці 1.

Узагальнені результати підрахунку кількісних показників, представлені в таблиці, створюють підстави для проміжних висновків.

*По-перше*, вживання у текстах звернень Президента у вигляді послань термінології, пов'язаної з інфраструктурою,

### Застосування понять сфери інфраструктури у посланнях Президента України до Верховної Ради України

Рік	Текст Послання Президента України у формі виступу перед Верховною Радою			Текст додатків у формі експертних / аналітичних доповідей		
	Кількість сторінок	Кількісний показник вживання інфраструктурних термінів	Кількісний показник вживання термінів критичної інфраструктури	Кількість сторінок	Кількісний показник вживання інфраструктурних термінів	Кількісний показник вживання термінів критичної інфраструктури
1996	386	8	-			
1997	143	6	-			
1998	31	5	-			
1999	У зв'язку з проведенням виборів Президента України Послання не робилося					
2000	40	24	-			
2001	404	34	-			
2002	74	18	-			
2003	64	9	-			
2004	281	45	-			
2005	У зв'язку з перевиборами Президента Послання не робилося					
2006	158	29	-	256	35	-
2007	Президент не звертався із щорічним Посланням, у зв'язку з чим ВР вказала йому на невиконання його конституційних повноважень [34]					
2008	12	2	-	264	60	-
2009	13	1	-	-		
2010	13	4	-	94	43	-
2011	15	-	-	432	14	-
2012	Президент Послання у Верховній Раді не проголошував, а обмежився наданням текстів доповідей, підготовлених НІСД			256	33	-
2013				576	60	-
2014	10	-	-	148	50	10
2015	20	4	-	684	137	11
2016	12	1	-	642	122	45
2017	22	-	-	928	215	63

є вкрай нерівномірним і коливається від 1 до 45. Найвищі показники приходяться на 2004 рік (45), 2001 (34), 2006 (29).

По-друге, практика розподілу послань на текст виступу і додатки у вигляді експертних / аналітичних доповідей засвідчує суттєву диспропорцію у вживанні досліджуваної термінології. Тож, найчастіше у додатках терміни інфраструктури застосовувалися у 2017 (215 разів), 2015 (137 разів).

По-третє, поняття, пов'язані з критичною інфраструктурою починають активно застосовуватися з 2014 року. При цьому вони абсолютно не представлені у текстах виступів, проте мають значну динаміку зростання в аналітичних доповідях (з 10 у 2014 році до 63 у 2017 році).

Не менш інформативними є результати якісного аналізу текстів. Вживання тер-

мінології, пов'язаної з інфраструктурою, слугує своєрідним маркером зміни орієнтирів і пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики та загальних уявлень про вектори розвитку України. Для більшої наочності динаміки підходів до виділення окремих видів інфраструктури та визначення їх вагомості для розвитку держави є сенс представити узагальнення у формі таблиці 2.

Неодмінною була і залишається тенденція застосування ключового поняття «інфраструктура» при зверненні до питань **сфери економіки і транспорту**. Починаючи з 1996-го року, у текстах даної тематичної групи фігурують такі види інфраструктури (за алфавітом з роками представленості у посланнях Президента), як: *агросервісна* (2000); *аеропортова* (2012, 2013); *базова* (2017); *виробнича*



(1996, 1998, 2001, 2002, 2003, 2011, 2013, 2014, 2016 по т.ч.); водотранспортна (2013); газотранспортна (2013, 2015); готельна (2001); дорожня (2017); економічна (2000, 2006, 2015); економічна інфраструктура незалежності держави (2002); загальноекономічна (2000); експортна (2000); енергетична (2006, 2014, 2015, 2016); єдина і. з планування, моніторингу, імплементації та контролю за виконанням економічних санкцій (2016); житлова (2015); житлово-комунальна (2015); загальна (2015); залізнична (2014, 2015); збутова (2011); інвестиційно-інноваційна (2015); інноваційна (2004, 2006, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016); інженерно-транспортна (2013, 2017); інституційна і. підтримки підприємств (2004), інституціональна та функціональна і. ринку (2014); і. аграрного виробництва (2012); інфраструктура аграрного сектора / ринка (2000, 2001, 2003, 2004, 2006, 2012, 2014, 2015); інфраструктура виробничої та підприємницької діяльності (2002); інфраструктура військового забезпечення (2015); інфраструктура внутрішнього ринку (2002, 2012); і. галузі автомобільного транспорту (2013); і. депозитарної та розрахункової системи (2013); і. Донбасу (2014); і. економічної взаємодії (2016); і. енергетичних ринків (2004); і. з підтримки бізнесу (2006); і. заготівлі та збуту сільгосппродукції (2012); і. запасу з урахуванням потреб регіонів (2017); і. зберігання і транспортування сільськогосподарської продукції (2014, 2015); і. збуту продукції (2004, 2012); і. зовнішньої торгівлі (2001); і. індустріальних та інноваційних парків (2016); і. інноваційного ринку (2002); і. інноваційної діяльності (2016); і. небанківських фінансових інститутів (2003); і. оптової торгівлі (2013); і. паливно-енергетичного комплексу (2016); і. підконтрольної території (2016); і. підтримки підприємництва (2006, 2014); і. підтримки регіонального розвитку (2002); і. послуг (2006); і. продовольчого ринку (2000); і. реального сектору економіки (2015); і. регіонального розвитку (2004, 2006); і. регіону (2013, 2017); і. ринку збуту продукції (2001); і. ринку землі (земельного ринку) (2001, 2002); і. ринку металопродукції (2002); і. ринку праці (2004); і.

ринку природного газу (2004); і. ринку сільгосппродукції (2000); і. розвитку підприємництва (2004); і. транзитних перевезень (2015); і. транспортування нафти, газу, аміаку (2002); і. туризму (2000); і. фінансового ринку (2016), і. фондового ринку (2000, 2006); і. шляхів (2014); інфраструктури об'єднаних територіальних громад (2016); комунальна (2006, 2012, 2017); логістична (2012, 2017); маркетингова (2002); міська інженерна (2003); муніципальна (2013, 2015, 2017); національна інфраструктура водного транспорту (2015); національна ринкова і. (2017); організаційна (2004, 2016); портова (2012, 2013, 2014, 2015, 2016); промислова (2004, 2012, 2014); регіональна (2004, 2013); ринкова (1996, 1998, 2001, 2002, 2004, 2006, 2011, 2012, 2014); сільська (2012, 2014); сільськогосподарська (2015); транзитна (2011); транскордонна і. між Україною та ЄС (2015); транскордонна і. постачання газу (2014); транспортна (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2010, 2011-2016); транспортно-дорожня (2017); транспортно-логістична (2017); фінансова (2000, 2002, 2014, 2016); шляхова (2001).

Також, починаючи з Послання Президента 1996 року, у текстах представлені терміни інфраструктури **соціально-гуманітарної сфери**, зокрема (за хронологією): соціальна (1996, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, з 2011 по т.ч.); і. сучасної дослідницької роботи (2001 р.); недержавна соціальна (2006); культурна (2001, 2006, 2011, 2012, 2014, 2015); інфраструктура для реалізації можливостей інвалідів у всіх сферах (2001); інфраструктура облаштування територій (2002); регіональна і. політичних партій (2004); культурно-мистецька (2006); церковна (2006); науково-технічна (2006); національна і. культурних індустрій (2010); суспільна (2011); спортивна (2011, 2012, 2013); і. національної моделі охорони здоров'я (2012); і. освітнього процесу (2012); туристична (2011, 2012, 2015, 2017); спортивно-туристична (2013); науково-видавнича (2013); і. збереження національної культурної спадщини (2013); і. громадянського суспільства (2013); наукова (2014, 2016, 2017); по-

бутова (2014); освітня (2015); книгорозповсюджувальна (2015); медична (2017).

Починаючи з Послання Президента 2000-го року, у текстах з'являється згадка про інфраструктуру **інформаційної сфери**, а саме: *інформаційна і.* (2000, 2002, 2003, 2013, 2016); *ринкова і. інформаційної сфери* (2002); *телекомунікаційна і.* (2002, 2003, 2014); *і. зв'язку* (2002, 2003, 2004); *інфраструктурні мережі* (2004, 2012); *мережева урядова і.* (2006); *комунальна інформаційна* (2006); *науково-інформаційна* (2015); *«хмарові» інфраструктури* (2015); *і. відкритих ключів* (2015); *національна інформаційно-комунікаційна і.* (2015, 2016, 2017); *електронна* (2016); *цифрова* (2017); *інформаційна і. відкритих державних даних* (2017); *Грід-інфраструктура* (2017); *урядова інформаційно-комунікаційна і.* (2017); *і. на базі хмарних технологій* (2017); *і. сервісів* (2017).

Поступово семантичне поле ключового поняття набуває певної образності й охоплює **сфери судової та правоохоронної діяльності, управління, окремих інституціональних утворень**, які до цього не пов'язувалися із інфраструктурою (за хронологією появи та застосування): *матеріально-технічна і. судових та правоохоронних органів* (2001); *національна і. здійснення трансферу технологій* (2002); *правова і.* (2003 р.); *інституційна* (2006); *адміністративна* (2006); *і. державного управління* (2006); *інститути антикорупційної і.* (2015); *антикорупційна і.* (2017); *і. Національної системи інтелектуальної власності* (2017).

**Сфера безпеки і оборони** у посланнях Президента до 2014 року представлена доволі скупо, зокрема такими термінами інфраструктури: *прикордонна* (2000, 2002, 2004, 2006, 2011, 2014); *військова* (2006, 2014), *інфраструктура для функціонування безвізового режиму на кордонах с Євросоюзом* (2012).

Якісний аналіз текстів послань Президента України до Верховної Ради України, включаючи додатки у вигляді аналітичних доповідей, засвідчує, що повноцінне застосування термінології критичної інфраструктури починається з суттєвої зміни політичної ситуації у 2014 році. Так, у попередні періоди конструкції з означенням «кри-

тичний» зустрічалися в текстах послань лише в поєднанні зі словами: зауваження, ставлення, оцінка, мислення, стан, межа тощо. Проте жодного разу воно не застосовувалося в одному сполученні з інфраструктурою. На позначення тих об'єктів, які натепер відносяться до критичної інфраструктури, у текстах послань вживалися означення: *ключова, необхідна, важлива, життєво важлива* тощо. Лише починаючи з Послання 2014 року, до активного вжитку вводяться і набувають усталеності конструкції: *критична інфраструктура, критична інформаційна інфраструктура, об'єкти критичної інфраструктури, системи управління безпекою критичної інфраструктури, захист критичної інфраструктури, життєво важливі об'єкти інфраструктури, критично важливі об'єкти енергетичної, транспортної та комунальної інфраструктури, інфраструктура в пунктах базування флоту.* У 2015-ому році до цього переліку додаються: *загрози критичній інфраструктурі; відповідальність держави і власників (операторів) критичної інфраструктури; спроможність до швидкого відновлення критичної інфраструктури; національна програма захисту критичної інфраструктури; підтримання належного рівня безпеки та стійкості критичної інфраструктури.* Послання Президента 2016 року поповнює тезаурус сфери критичної інфраструктури такими термінологічними словосполученнями, як: *відновлення критичної інфраструктури у зоні бойових дій; захищеність об'єктів критичної інфраструктури; кіберзахист критичної інфраструктури; розроблення переліку об'єктів критичної інфраструктури; контррозвідувальний захист критичної інфраструктури; функціонування критичної енергетичної інфраструктури; управління безпекою критичної інфраструктури.*

Питання щодо необхідності створення державної системи захисту критичної інфраструктури порушується у тексті аналітичної доповіді до Послання Президента України 2017 року. Відбувається й поповнення термінологічної бази. До раніш вказаних термінологічних сполучень додаються: *рівень захищеності та стійкості критичної інфраструктури держави або національної критичної інфраструктури; стійкість функціонування критичної*



*інфраструктури; застосування системного підходу до захисту критичної інфраструктури; державний орган з питань координації захисту критичної інфраструктури; захист критичної електроенергетичної інфраструктури; кіберзахист енергетичної інфраструктури; інфраструктура безпеки; антитерористичний захист об'єктів критичної інфраструктури; загальна інфраструктура Національної системи кібербезпеки; інфраструктурні сектори газо-, електро- та водопостачання; критично важлива для людей інфраструктура; інфраструктура систем життєзабезпечення.*

Дослідження динаміки концептуальних змін у текстах щорічних послань Президента й додатків до нього є важливим не лише для встановлення меж термінологічного апарату й фіксації часу початку вживання окремих понять, а й для розуміння еволюції підходів до питань обороноздатності держави, стратегічного вибору партнерів і розстановки сил. Якісний контент-аналіз текстів засвідчує, що протягом сімнадцяти років (з 1996 по 2013 роки) домінантою пріоритетів щодо інфраструктури були сфера економіки і транспорту, а також соціально-гуманітарна сфера. Лише з 2000-го року стали говорити про сферу інформаційної інфраструктури. При цьому майже до 2014 року ключове поняття «інфраструктура» у щорічних посланнях розглядається в атрибутивному, інструментальному, допоміжному контексті, а не в якості самодостатньої інституції.

Принагідно зауважу, що і тексти послань Президента, і додатки до них у вигляді експертних/аналітичних доповідей чітко корелюються із персональною позицією глави держави. Подібна практика є цілком виправданою і регламентується пунктом 3 Указу Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» згідно з яким підготовка даного виду документів «здійснюється на основі одержаних матеріалів, їх аналізу і узагальнення під безпосереднім керівництвом Президента України» [34].

Показовим у цьому плані є той факт, що у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України 2006 року все починається з детального розгляду питань культури, мистецтва, мови в контексті

розвитку соціально-гуманітарної інфраструктури і лише потім незначна частина присвячена економіці. Питання щодо безпеки й обороноздатності держави висвітлюються мимохідь без концентрації на них особливої уваги. Доволі симптоматичними в цьому плані є й застереження щодо необхідності розширення можливостей «використання транспортної інфраструктури України російськими вантажновласниками» [35], «скорочення надлишкової військової інфраструктури» [36].

По суті – це свідчення недооцінки зовнішніх загроз та суттєвих прорахунків у розумінні інфраструктурної стратегії та взагалі безпекової стратегії стійкого розвитку держави.

Не менш інформативним є спостереження за сполученням ключового поняття «інфраструктура» з іншими словами. Контент-аналіз текстів послань Президента України виявляє, що подібні словосполучення водночас можуть застосовуватися і в негативному, і в позитивному значенні. Узагальнення результатів найліпше представити у формі таблиці 3.

Для відтворення концепції у повному обсязі важливими є обидві групи словосполучень, оскільки ті, що відтворюють негативне значення, виконують діагностичну й превентивну функції, а другі – концентрують в собі завдання для відповідних суб'єктів.

При аналізі сполучуваності також доречно зауважити, що в текстах послань до 2014 року конструкції з означенням «критичний» зустрічалися лише в поєднанні зі словами: *зауваження, ставлення, оцінка, мислення, стан, межа, значення, відставання, залежність, позначка* тощо. Проте жодного разу поняття «критичний» не застосовувалося в одному сполученні з інфраструктурою. На позначення тих об'єктів, які натепер відносяться до критичної інфраструктури, у текстах послань вживалися означення: *ключова, необхідна, важлива, життєво важлива* тощо. Лише з докорінною зміною політичної ситуації у 2014 році у досліджуваній галузі відбувається суттєва трансформація термінологічної сфери.

Вважаю, що відлік часу формування термінологічної системи сфери захисту

Таблиця 3

**Результати контент-аналізу текстів послань Президента України  
щодо сполучуваності родового поняття «інфраструктура»**

Елементи сполучення з негативним значенням	Елементи сполучення з позитивним значенням
Значний рівень зношеності об'єктів Руйнування Суттєві пошкодження Знищення Загрози Кіберзагрози Вразливість Виведення з ладу Занепад Залежність від імпорту Накопичення проблем у сфері	Розвиток Підтримка Розбудова Відновлення / реконструкція Модернізація Розширення Створення Використання; використання і. в інтересах розвитку; визначення способів ефективного використання Удосконалення Поліпшення Захист Безпека Забезпечення; забезпечення надійного функціонування інфраструктури, здійснення інфраструктурного забезпечення Інвентаризація об'єктів Інтеграція з європейською системою безпеки

критичної інфраструктури, як і концептуальних засад розбудови вказаної галузі, має вестися від появи «Аналітичної доповіді Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки» [29]. Зокрема, в розділі 3 зазначеного документа «Актуальні загрози національній безпеці» детально розглядаються проблеми, пов'язані з неефективністю системи забезпечення національної безпеки України, загрози енергетичній, техногенній і екологічній безпеці, загрози в інформаційній сфері. Вихід з ситуації, що склалася, вбачається у реформуванні, яке розглядається в якості головного чинника подолання загроз. Зокрема, йдеться про реформування паливно-енергетичного, транспортно-дорожнього комплексів в контексті критичної інфраструктури, сектору безпеки в цілому. Передбачається, що початковим етапом таких змін має стати удосконалення нормативно-правової бази, забезпечення взаємоузгодження і приведення у відповідність до сучасних умов нормативно-правових актів [29, с. 80]. Особлива увагу концентрується на законодавчому врегулюванні питання функціонування національної економіки, зокрема в паливно-енергетичному комплексі, в особливий період, дієвого захисту критичної інфраструктури, формування спро-

можності суб'єктів господарювання аналізувати ризики та забезпечувати сталість функціонування у випадку реалізації ідентифікованих загроз [29, с. 81]. Вказується і на «забезпечення формування системи фізичного захисту важливих об'єктів енергетики в частині створення відповідної законодавчої бази і формування охоронних систем та підрозділів захисту» [29, с. 81].

Звертає на себе увагу, що від 2014 року питання, пов'язані зі сталим функціонуванням критичної інфраструктури, постійно висвітлюються в аналітичних доповідях до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України. Позаяк лише у 2017-му році вони потрапляють до назви підрозділів і відображаються в змісті послання. Логіка розгортання проблеми у досліджуваних текстах за різні роки іде за ланцюгом: виокремлення критичної інфраструктури з-поміж інших видів → порушення питання щодо необхідності захисту критичної інфраструктури → визначення нагальної потреби у створенні державної системи захисту критичної інфраструктури й адміністративно-правового регулювання цих процесів → формулювання першочергових заходів для ефективної реалізації поставлених завдань.

Порівняльний аналіз текстів щорічних послань Президента України до Верховної Ради України віддзеркалює, яким чином відбувалися зміни у розумінні необхідності створення ДСЗКІ. Так, у 2016-му році

вказувалося на недоцільність подібної єдиної системи, а саме: «Намагання делегувати відповідальність за захист критичної інфраструктури одній системі захисту, усіх проблем не вирішує, оскільки поза увагою залишаються не охоплені існуючими системами завдання комплексного аналізу загроз критичній інфраструктурі, їх впливу на стан національної безпеки, підтримки прийняття політичних рішень щодо попередження кризових ситуацій, пов'язаних із припиненням функціонування такої інфраструктури» [31, с. 387].

Цілком протилежне бачення представляється в аналітичній доповіді за 2017 рік, в якій п. 2.5 другого розділу повністю присвячений створенню державної системи захисту критичної інфраструктури [33, с. 56]. В якості чинників, що визначають потребу у створенні ДСЗКІ, називаються: специфічні безпекові умови, які характеризуються наявністю практично всіх категорій загроз, небезпек та ризиків; низька спроможність України до протистояння у гібридній війні з РФ; тривале перебування безпекового сектору держави у стані деградації; необхідність застосування принципово нових методів та інструментів управління безпекою; недостатня розвиненість інструментів забезпечення координації дій, взаємодії та обміну інформацією між суб'єктами; інтеграція України до європейської та євроатлантичної спільноти [33, с. 57-58]. Виходячи з цього, визначається, що запровадження Концепції захисту критичної інфраструктури є «пріоритетним завданням на найближчу перспективу для України» [33, с. 58].

Окремо оговорюється, що при оцінці загроз КІ об'єктивно зростає роль розвідувальних і контррозвідувальних органів, і ставиться завдання щодо подолання відомчих бар'єрів при ефективному обміні даними.

Підкреслюється, що застосування до захисту критичної інфраструктури системного підходу неможливо без розроблення та прийняття спеціальних (профільних) законодавчих і нормативних актів. У зв'язку з цим виникає потреба у створенні відповідної нормативно-правової бази. Комплексний характер і масштабність завдання зумовлюють визначення першочергових заходів. До них відно-

сяться: розробка та затвердження концептуальних основ створення ДСЗКІ, що має віднайти відображення у відповідній Концепції, схваленій Кабінетом Міністрів України; підготовка й ухвалення в установленому порядку Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист», який «має визначити архітектуру системи; визначення функцій, повноважень і відповідальності залучених суб'єктів; запровадження єдиної методології оцінки загроз і реагування на них; заходи з координації діяльності в мирний час та особливий період; засади державно-приватного партнерства, ресурсного забезпечення та інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень у цій сфері» [33, с. 59]. Також до заходів, які по тексту визначаються як першочергові, відноситься «розроблення й затвердження правочинів, що забезпечать належну взаємодію та обмін інформацією між державними (національними) системами кризового реагування з їх подальшим поетапним інтегруванням до єдиної системи захисту критичної інфраструктури» [33, с. 59]. В якості інструмента забезпечення взаємодії розглядається національна мережа ситуаційно-кризових центрів, що мають бути створеними найближчим часом.

У досліджуваній аналітичній доповіді до щорічного послання Президента обґрунтовується необхідність «створення спеціалізованого державного органу з особливим статусом, який виконуватиме функції з координації дій, сприятиме взаємодії та обміну інформацією щодо захисту критичної інфраструктури в Україні» [33, с. 60].

З урахуванням того, що ряд об'єктів критичної інфраструктури перебуває у приватній власності, наголошується на необхідності реалізації принципу державно-приватного партнерства, а також визначається перелік питань, що мають віднайти своє законодавче врегулювання.

Таким чином, у щорічних посланнях Президента України, невід'ємною частиною яких є аналітичні доповіді, на наукових засадах обґрунтовується місце ДСЗКІ у загальній архітектоніці національної безпеки, чітко окреслюється перелік першочергових заходів, зокрема у сфері адміністративно-правового регулювання, що

мають суттєво змінити існуючу ситуацію на краще. Відтак, ці документи слугують фундаментом для подальшої правотворчої та правозастосовної діяльності.

#### **Висновки.**

Дослідження наукової проблеми за обраною темою переконливо продемонструвало, що щорічне Послання Президента України виступає самостійним та самодостатнім джерелом права і становить спеціалізовану (нетипову) норму права. Воно являє собою припис нестандартного характеру, в якому немає тих чи інших ознак, властивих класичній моделі норм права. Діахронічний аналіз підходів до висвітлення у текстах послань різних аспектів розвитку інфраструктури та запровадження інфраструктурних проектів засвідчив суттєву динаміку змін з перенесенням акцентів від економічної сфери і транспорту, соціально-гуманітарної сфери на сферу безпеки і оборони. Відтак, послання Президента України останніх років закладають підвалини до концептуального розуміння, у який спосіб має відбуватися адміністративно-правове регулювання процесів створення державної системи захисту критичної інфраструктури, в тому числі адекватної моделі правового регулювання суспільних відносин у сфері інфраструктури.

#### **Список використаної літератури:**

1. Жилияєв І. Послання Президента України: концептуально-історичний аналіз // *Правова інформатика*, 2006. – № 4 (12). – С. 16-24.
2. Конституція (Основний Закон) України, прийнята 28 червня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141.
3. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 24-VI. – *Відомості Верховної Ради України*, 2010, № 40, ст. 527.
4. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України: Указ Президента України від 09.04.1997 № 314/97. – *Офіційний вісник України* 1997, № 16, стор. 17, код акта 566/1997.
5. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року. – *Відомості Верховної Ради України*, 2010. – № 14-15, № 16-17, ст. 133.
6. Жилияєв І. Послання Президента України як інструмент стратегічного управління // *Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю*, Київ, 31.05.2006 р.: У 2 т. / За заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 1. – 464 с. – С. 180–183.
7. Янукович направив депутатам послання на 576 сторінках і не прийшов // *Українська правда* від 06.06.2013 // <https://www.prawda.com.ua/news/2013/06/6/6991531/>.
8. Батанов О. В. *Послання Президента // Юридична енциклопедія*. – Т.4. – К.: Укр. енцикл. – 2002. – С. 686.
9. *Економічний і соціальний розвиток України в 1995 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України*. – К.: Преса України, 1996. – 386 с.
10. *Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 1996 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України*. – К.: Преса України, 1997. – 143 с.
11. *Про заходи щодо економічної стабілізації та стимулювання виробництва: позачергове послання Президента України Л.Д. Кучми до Верховної Ради України 19 листопада 1998 року*. – К.: Україна, 1998. – 31 с.
12. *Україна: поступ у XXI століття. Стратегія соціальної політики на 2000-2004 роки: Послання Президента України від 23.02.2000 року* // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276%D0%B0/2000#Text>.
13. *Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України*. – К.: Інформ.-вид.центр Держкомстату України, 2001. – 404 с.
14. *Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України від 31.05.2001* // *Урядовий кур'єр*, 2001. – 12 червня. – С. 5-6.
15. *Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2001 роки: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України від 30.04.2002*. – К.: Інформ.-видав. Центр Держкомстату України, 2002. – 74 с.
16. *Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України від 31.05.2002 р.* // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-02#Text>.

17. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми від 15.04.2003 року // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0011100-03>.
18. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України від 27.02.2004 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-04>.
19. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році: Послання Президента України В. А. Ющенко до Верховної Ради України від 09.02.2006 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-06>.
20. Україна в 2006 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь. К. : НІСД, 2006. – 256 с.
21. Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь. К. : НІСД, 2007. – 264 с.
22. Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2007 році: Послання Президента України В. А. Ющенко до Верховної ради України від 16.05.2008 р. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0013100-08#Text>.
23. Рух уперед: щорічне Послання Президента України В. А. Ющенко про зовнішнє і внутрішнє становище України в 2008 році від 31.03.2009 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-09#Text>.
24. Послання Президента України В. Януковича до Українського народу від 03.06.2010 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003100-10?find=1&text=інфраструктура#Text>
25. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. К. : НІСД, 2011.- 432 с.
26. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2012. – 256 с.
27. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році. Звернення Президента України до Верховної Ради України VII скликання. – К.: ДП „НВЦ „Пріоритети”, 2012. – 74 с.
28. Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2013 році: щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2013. – 576 с.
29. 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.
30. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2015 році». – К.: НІСД. – 684 с.
31. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». – К.: НІСД., 2016. – 688 с.
32. Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2017 році: Послання Президента України до Верховної Ради України від 07.09.2017 р.
33. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К.: НІСД, 2017. – 928 с.
34. Про щорічне Послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України: постанова Верховної Ради України від 11.05.2007 № 1011-V. – Відомості Верховної Ради України, 2007, № 27, ст. 378.
35. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році: Послання Президента України Л. Д. Кучми до Верховної Ради України від 31.05.2002 р. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-02#Text>.
36. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році: Послання Президента України В. А. Ющенко до Верховної Ради України від 09.02.2006 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-06>.

**Теленик С. С. Ежегодные послания Президента Украины как основа административно-правового регулирования процессов создания государственной системы защиты критической инфраструктуры**

*Статья посвящена анализу посланий Президента Украины как особенного вида официальных документов. После общих наблюдений относительно правовых оснований, регламентирующих подобные обращения, рассматривается динамика изменений в сфере обеспечения национальной безопасности с установлением тенденций отображения в*

этих текстах вопросов административно-правового регулирования процессов создания государственной системы защиты критической инфраструктуры.

**Ключевые слова:** Президент Украины, ежегодные послания Президента Украины, экспертный доклад к ежегодному посланию Президента Украины, аналитический доклад к ежегодному посланию Президента Украины, инфраструктура, виды инфраструктуры, критическая инфраструктура, защита критической инфраструктуры, государственная система защиты критической инфраструктуры, административно-правовое регулирование создания государственной системы защиты критической инфраструктуры.

**Telenyk S. S. Annual messages of the President Of Ukraine as the basis of administrative and legal regulation of the processes of creation of the state system of the critical infrastructure protection**

*The message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine is an official document provided for by the Constitution of the state. The author of the article examines the legal grounds for such an act and the features of its implementation for the period from 1996 to 2017. He focuses on the fact that the President's message, since 2006, has been a complex legal and political document, since it consists of two parts: the text of the speech and the text of the analytical report. The author emphasizes that the message is an integral part of the President's lawmaking. It contains the norms, concepts, ideology, priorities, goals and objectives of the development of the state, as well as mechanisms for the legal regulation of social relations. As a result, the scientist offers the author's definition of the concept "Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada". The article contains the results of content analysis of message texts for all years in terms of quantitative and qualitative indicators of the use of infrastructure terminology. The author clearly demonstrates that before the political situation changed in 2014, the texts were dominated by the sphere of economics and transport, the social and humanitarian sphere. The issues of national security and the critical infrastructure protection in the messages become relevant only after the beginning of an active opposition to Russian aggression. The article reflects the dynamics of the development of the concept of administrative and legal regulation of the processes of creating a state system of the critical infrastructure protection and contains conclusions on the improvement of this area of administrative activity.*

**Key words:** President of Ukraine, annual messages of the President of Ukraine, expert report to the annual message of the President of Ukraine, analytical report to the annual message of the President of Ukraine, infrastructure, types of infrastructure, critical infrastructure, the critical infrastructure protection, state system of the critical infrastructure protection, administrative and legal regulation of the creation of a state system of the critical infrastructure protection.