

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.10.26>**Сергій Теленик,**
канд. юрид. наук

СТРАТЕГІЧНІ НОРМИ ЯК РЕГУЛЯТОР ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Створення державної системи захисту критичної інфраструктури водночас виступає як наукова, правотворча й правозастосовна проблема. Тому дослідження завдань адміністративно-правового регулювання створення державної системи захисту критичної інфраструктури набуває особливого значення. Логіка статті передбачає розгляд стратегічних норм як нетипових норм права, що регулюють суспільні відносини у сфері захисту критичної інфраструктури. Зазначено, що процес правотворення стратегічних норм має бути чітко визначеним та узгодженим, а також адекватно швидким відповідно до потенційних чи реальних загроз, небезпек, викликів. Однак, попри тривалу й давню практику створення, ухвалення, застосування вищими вітчизняними та зарубіжними державними органами стратегічних норм, їх правова природа, особливості, ієрархія є недостатньо визначеними як на практичному, так й на теоретичному рівні. Доктринальна невідомість й правова неврегульованість правової природи та особливостей стратегічних норм актуалізували написання даної наукової статті. Розкрито поняття та ознаки спеціалізованих норм права в системі норм права, а також окреслені місце та роль стратегічних норм у системі законодавства та правовій доктрині України. Визначено особливості стратегічних норм як регуляторів суспільних відносин у сфері захисту критичної інфраструктури, а також запропоновано авторську дефініцію поняття «стратегічні норми» та «стратегічні норми як регулятор суспільних відносин у сфері захисту критичної інфраструктури».

Ключові слова: стратегічні норми права, правові відносини у сфері захисту критичної інфраструктури, захист критичної інфраструктури, державна система захисту критичної інфраструктури, нетипові норми, субсидіарність, ієрархія нормативно-правових актів, адміністративно-правове регулювання.

Постановка проблеми. Правове регулювання суспільних відносин у сфері захисту критичної інфраструктури (далі – ЗКІ) є важливою частиною вітчизняного законодавства, яке реалізується за допомогою стратегічних норм. Останнім часом воно характеризується перманентними широкомасштабними змінами, доповненнями, пошуками нових юридичних форм закріплення. Здебільшого правові норми в цій сфері мають стратегічний характер, зумовлюючи основні шляхи й вектори еволюції держави та суспільства в чітко визначений проміжок часу.

Глобалізація насильства, недовіра міжнародних безпекових структур спричинили активізацію регіональних держав до застосування сили в міжнародних відносинах. Україна не стала винятком.

Агресивна політика сусідньої держави у формі проведення інформаційної та гібридної війни, епідемія COVID-19, фінансово-економічна, інформаційна та геополітична криза, поєднані з недостатністю та неузгодженістю нормативно-правового регулю-

вання з питань захисту систем і об'єктів критичної інфраструктури, зокрема відсутність спеціального закону про критичну інфраструктуру та її захист, привносять нові загрози та небезпеки як національній безпеці України загалом, так й суспільним відносинам у сфері ЗКІ зокрема.

Саме тому процес правотворення стратегічних норм має бути чітко визначеним та узгодженим, а також адекватно швидким відповідно до потенційних чи реальних загроз, небезпек, викликів. Суб'єкти державної системи ЗКІ зобов'язані здійснювати перманентний моніторинг актуальності та дієвості стратегічних норм, а також можливості оперативного удосконалення їх змісту.

Попри тривалу й давню практику створення, ухвалення, застосування вищими вітчизняними та зарубіжними державними органами стратегічних норм, їх правова природа, особливості, ієрархія є доволі невизначеними як на практичному, так й на теоретичному рівні. Здебільшого вони суттєво вирізняються від «класичних» норм права за змістом, роллю та значенням у механізмі

адміністративно-правового регулювання. Донині відсутня легальна дефініція чи науково узгоджена загальнотеоретична назва таких норм. Однак саме ці норми відіграють надзвичайно важливу роль в упорядкуванні багатьох суспільних відносин, у тому числі у сфері ЗКІ.

Як я зауважував раніше, тема наукової статті є мало розробленим предметом дослідження на рівні загальнотеоретичної науки. Вагому роль у розумінні цієї проблематики відіграють праці В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, Д.Н. Бахраха, В.Б. Ісакова, В.В. Копейчикова, В.А. Ліпкана, А.В. Малька, Н.І. Матузова, В.Д. Сорокіна, Л.В. Томаша, Л.С. Явича, які розкрили зміст та особливості норм права, місце та роль у механізмі адміністративно-правового регулювання та системі законодавства спеціальних (спеціалізованих) норм права.

Не менш важливими для пізнання предмета дослідження є праці С.Д. Гусарева, Ю.В. Кривицького, Ю.С. Максименко, М.М. Пендюри, О.Д. Тихомирова, О.О. Тихомирова, О.В. Тюріної, Н.П. Харченко, в працях яких зосереджена увага на особливостях окремих стратегічних норм крізь призму юридичної діяльності, компаративних досліджень чи теоретичних засад національної та інформаційної безпеки.

Окремі питання стратегічної правотворчості суб'єктів владних повноважень розглядали в наукових працях Ю.Г. Барабаш, Д.М. Белов, Ю.М. Бисага, О.В. Богачова, О.В. Бойко, Ю.О. Волошин, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, О.Л. Копиленко, А.О. Селіванов, В.О. Серьогін, Т.В. Скоромоха, О.В. Скрипнюк, Р.О. Стефанчук, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, В.І. Цоклан, В.А. Шатіло, Ю.С. Шемшученко та інші науковці.

Проте відсутність системного адміністративно-правового дослідження адміністративно-правового статусу стратегічних актів унеможливило комплексне вирішення проблеми адміністративно-правового регулювання створення державної системи ЗКІ в Україні.

З огляду на міжгалузевий характер порушеної проблематики вагому роль відіграють галузеві наукові дослідження. Так, ще в 2003 році В.А. Ліпкан у своїх адміністративно-правових розвідках окреслював місце та роль стратегічних норм у механізмі правового регулювання у сфері національної безпеки України та її складниках, а також запропонував модель ієрархії стратегічних правових норм [1–2].

Науковий інтерес становить також робота І.М. Берназюк, яка в рамках конституційного права дослідила особливості стра-

тегічних актів, що ухвалюються Верховною Радою України [3–4].

Отже, доктринальна невизначеність й правова неурегульованість правової природи та особливостей стратегічних норм загалом, а також їх роль та місце в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин у сфері ЗКІ актуалізували написання цієї наукової статті.

Метою статті є окреслення загальнотеоретичних засад стратегічних норм як регуляторів суспільних відносин у сфері ЗКІ у правовій системі та юридичній доктрині України.

Автором поставлені такі завдання:

- розкрити поняття та ознаки спеціалізованих норм права у системі норм права;
- окреслити місце та роль стратегічних норм у системі законодавства та правовій доктрині України;
- визначити особливості стратегічних норм як регуляторів суспільних відносин у сфері ЗКІ;
- надати визначення поняттям «стратегічні норми» та «стратегічні норми як регулятор суспільних відносин у сфері захисту критичної інфраструктури».

Виклад основного матеріалу. Розкриття місця та ролі стратегічних норм як регуляторів суспільних відносин у сфері ЗКІ здійснюватиметься з урахуванням того, що вони є нормами права. Саме тому варто звернути увагу на загальнотеоретичні *засади теорії норм права*.

Сучасне бачення норми права є результатом тривалого та широкого розроблення фахівцями загальнотеоретичної науки. Значну роль у пізнанні порушеної проблематики відіграють також розробки представників різних галузей права. Здається, що розуміння цієї юридичної категорії є більш-менш усталеним у наукових колах. Однак поява нових суспільних відносин, галузей права, міжгалузевих інститутів, інформатизація, кіберглобалізація, регіоналізація, адаптація вітчизняного законодавства до міжнародних норм та принципів, входження до європейського правового простору сприяють подальшому процесу пізнання.

Аналіз наукових публікацій, присвячених визначенням поняття «норма права», свідчить, що здебільшого фахівці трактують норму права як «правило поведінки», «припис», «веління», «модель», «норматив» тощо. Попри плюралізм наукових підходів, здебільшого «норма права» визначається як *формально визначене правило загального характеру, що встановлене чи санкціоноване державою або іншим уповно-*

важеним суб'єктом правотворчості з метою регулювання чи охорони суспільних відносин та забезпечується можливістю застосування примусу [5, с. 132].

Серед головних **ознак норми права** виокремлюють такі: загальнообов'язковість, формальну визначеність, загальний та владний характер, встановленість або санкціонованість компетентними державними органами, забезпеченість усіма заходами державного впливу, включаючи примус, а також системність та абстрактність тощо.

Вагому роль у пізнанні норм права відіграє їх **класифікація**. Здебільшого виокремлюють такі критерії:

- суб'єкти правотворчості;
- предмет правового регулювання;
- метод правового регулювання (спосіб встановлення диспозиції);
- спосіб правового регулювання або характер диспозиції регулятивних (правовстановлюючих) норм права;
- призначення у правотворчості;
- дія в часі та за колом осіб;
- сфера територіальної дії тощо.

Особливе значення для розкриття змісту стратегічних норм як регуляторів суспільних відносин у сфері ЗКІ має диференціація норм права за таким критерієм, як *«функціональне призначення норм права в механізмі адміністративно-правового регулювання»* чи «спеціалізація». Відповідно до цього критерію виокремлюються:

– *регулятивні (правовстановлюючі) норми права*, які спрямовані на впорядкування, гармонізацію різноманітних суспільних відносин шляхом встановлення прав і обов'язків учасників правовідносин;

– *охоронні (правоохоронні) норми права*, які регламентують засоби державно-примусової форми реалізації юридичної відповідальності за недотримання встановлених у регулятивних (правовстановлюючих) нормах права прав і обов'язків учасників правовідносин;

– *спеціалізовані (нетипові) норми права* – це обов'язкові, формально визначені, цілісні, логічно завершені правила підвищеного рівня загальності, що відповідають визнаній у суспільстві мірі свободи, рівності та справедливості, встановлені чи санкціоновані та гарантовані державою або іншим уповноваженим суб'єктом правотворчості з метою субсидіарного (допоміжного) впорядкування суспільних відносин і забезпечення єдності та одноманітності дії механізму правового регулювання [6, с. 124–135].

Поява спеціалізованих норм права зумовлена тривалою дискусією науковців щодо визнання нормативно-правовими актами ті

акти, що містять «некласичні» норми права. З одного боку, їх неможливо однозначно зарахувати до норм права в контексті традиційної інтерпретації. З іншого боку, вони посідають чільне місце в механізмі правового регулювання та системі права. Нині важко уявити нормативно-правовий акт без закріплення легальних дефініцій, вказівки принципів, цілей, мети, напрямів розвитку та забезпечення тієї чи іншої сфери. Так, К.В. Шундіков зауважує, що «<...>правові норми охоплюють не лише регулятивні положення, а й установлення декларативного, цільового, дефінітивного характеру, які не виконують безпосередньо регулятивну функцію» [7, с. 19].

Крім того, низка магістральних нормативно-правових актів містять чи винятково, чи в комплексі різні *спеціалізовані норми права*:

- норми-начала (загальнозакріпні норми);
- норми-декларації (декларативні норми);
- норми-принципи (установчі норми);
- норми-цілі (прогностичні норми);
- норми-дефініції (дефінітивні норми) тощо.

Спеціалізовані норми права займають важливе місце в системі права, оскільки за їх допомогою забезпечується уніфіковане сприйняття основних понять, принципів, цільових установок і ціннісних детермінант, які покладені в основу формування та функціонування механізму правового регулювання [8, с. 4]. Також на спеціалізовані норми як важливі критерії класифікації норм права вказується в роботі [9, с. 223].

Варто зауважити, що спеціалізованим нормам властиві як загальні ознаки норм права, які було окреслено вище, так і специфічні риси, які притаманні винятково цьому виду норм. Слушною є позиція Ю.В. Кривицького, який виокремлює специфічні **ознаки спеціалізованих норм права**.

1. «Спеціалізовані норми права функціонально спрямовані, з одного боку, на субсидіарне (допоміжне) впорядкування суспільних відносин (зовнішній напрям дії), а з іншого – на забезпечення, підтримку єдності (інтегративності, цілісності) та одноманітності (уніфікованості) дії механізму правового регулювання (внутрішній напрям дії).

2. Спеціалізовані норми права характеризуються підвищеним ступенем загальності порівняно з іншими юридичними нормами.

3. Спеціалізовані норми права реалізуються опосередковано, тобто через функціональні зв'язки з основними (правоустановчими та правоохоронними) правовими нормами.

4. Змістово-функціональні ознаки спеціалізованих норм права зумовлюють особливе місце останніх у структурі певного формально юридичного джерела права, насамперед, нормативно-правового акта» [6, с. 135].

Водночас, на думку О.Ф. Скакун, спеціалізовані (нетипові) норми права характеризуються такими **ознаками**:

1) мають субсидіарний характер, допомагають основним нормам додати праву повноту;

2) самостійно не регулюють суспільні відносини, приєднуючись до регулятивних та охоронних норм, створюючи разом із ними єдиний регулятор, тому щодо основних норм ці норми кваліфікуються як додаткові;

3) утворюються на основі «первинних», «вихідних» норм, але містять додатково інші розпорядження (вбирають нові регулятивні якості) з метою охоплення нової групи суспільних зв'язків. За характером утворення спеціалізовані норми права є похідними від основних норм [10, с. 281];

4) *за структурою* – не мають усіх структурних елементів, які властиві класичній моделі норми права (гіпотеза, диспозиція, санкція);

5) *за регулятивними можливостями* – а) здатні охопити регулюючим впливом принципово нові види суспільних відносин, які вимагають більш глибокої спеціалізації, конкретизації та диференціації в межах загального обсягу та дії основної норми права; б) можуть виступати сполучною ланкою між нормами різних галузей права;

6) *за забезпеченістю державним примусом* – їх дія не підкріплюється державно-примусовими засобами [11, с. 288–289].

Поява, становлення та виокремлення стратегічних норм як особливих норм права в механізмі правового регулювання зумовлені багатьма факторами, зокрема, появою значної низки стратегічних документів, а також їх динамічним та постійним збільшенням у правовій системі України. Насамперед це детерміновано інтеграцією та адаптацією вітчизняного законодавства щодо норм та принципів Європейського Союзу, а також членством у міжнародних організаціях, здійсненням міжнародного співробітництва у сфері захисту критичної інфраструктури та інтеграції України до міжнародних систем захисту критичної інфраструктури.

Також глобалізація та інформатизація відіграють надзвичайно важливу роль у правовому забезпеченні співробітництва між різними країнами щодо виявлення транснаціональних загроз та напрямів їх подолання. Особливо це стосується безпеки інформа-

ційної інфраструктури [12]. Входження до європейського та міжнародного правового й безпекового простору сприяє появі нових нетипових для нашої країни правових актів.

Таку тенденцію також спостерігають й інші дослідники, зауважуючи, що «<...> за останнє десятиліття з'явилося безліч документів нетипової правової природи – концепції, доктрини, програми, прогнози розвитку» [13, с. 5].

Упевнений, що й надалі спостерігатиметься кількісне збільшення таких актів у правовій системі України. Крім того, ще кілька років тому було введено в науковий обіг термін **«стратегічна правотворчість»**, яку запропоновано визначити в двох аспектах:

1) *у науково-теоретичному* – як процес ініціювання, розроблення, обговорення, прийняття й реалізації стратегічних актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, який характеризується послідовністю, строковістю, науковою обґрунтованістю, конституційно-правовою відповідальністю її суб'єктів перед народом або відповідними представницькими органами державної влади;

2) *у практичному* – як планомірну діяльність щодо ініціювання, розроблення, обговорення, прийняття та реалізації, насамперед, стратегічних актів Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України за участю інших суб'єктів у випадках і в порядку, встановленому законодавством України [3, с. 7].

Низка інших науковців акцентують на необхідності ухвалення закону щодо визначення концептуальних засад державної політики у сфері стратегічного планування [14, с. 70–73]. Причому констатую, що проєкт Закону України «Про державне стратегічне планування» було розроблено ще в 2011 році [15], ще й досі його не ухвалено. Водночас наголошу на тому, що в Україні текст цього закону розробили на 3 роки раніше за Росію, де прийняли Закон РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» 25 червня 2014 року [16].

Можна сміливо стверджувати, що нині стратегічні норми є важливими елементами правового регулювання широкого кола суспільних відносин у різних сферах, у тому числі у сфері захисту критичної інфраструктури.

Наприклад, уперше такі норми стали широко застосовувались після ухвалення Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року. Так, із метою реалізації

стратегічних цілей державної політики щодо забезпечення входження України в європейський політичний, економічний, безпековий і правовий простір було ухвалено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, яка визначала основні положення зовнішньополітичної стратегії щодо інтеграції України в європейський правовий простір, мету та етапи адаптації законодавства, а також Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки, яка розкривала стратегічні пріоритети забезпечення сталого економічного зростання, утвердження інноваційної моделі розвитку, соціальної переорієнтації економічної політики тощо.

Нині стратегічні норми часто-густо використовуються для визначення змісту та напрямів антикорупційної політики держави. Зокрема, відповідні стратегічні норми були визначені в Національній антикорупційній стратегії на 2011–2015 роки, яка затверджувалась Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року [17]. Потім стратегічні норми у сфері формування та реалізації антикорупційної політики держави знайшли відображення в Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, яка вже затверджувалась Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 року [18].

Стратегічні норми стали основою правового регулювання вітчизняної екологічної політики в Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 року [19].

Хоча незрозуміло, чому правотворець об'єднав у назві абсолютно різні за сутністю правові акти. Чи доречно в одному й тому ж правовому акті закріплювати як основні засади правової політики в певній сфері регулювання суспільних відносин, так і стратегію виконання цієї політики, яка здебільшого має строковий характер та ухвалюється на чіткий проміжок часу? Невідомо, чому спочатку стратегічні норми в цій сфері були визначені в підзаконному акті, а потім у законі.

Мета, вектори руху, дорожня карта, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України також базуються на стратегічних нормах, визначених у Стратегії стійкого розвитку «Україна – 2000» від 12 січня 2015 року [20]. Далі стратегічні норми в цій сфері містяться в Указі

Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року [21].

Вагому роль стратегічні норми відіграють у розвитку державної регіональної політики, спрямованої на підвищення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах. Так, з 2006 року було ухвалено кілька нормативно-правових актів у цій сфері, норми яких мають стратегічний характер: Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [22], Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [23], а також Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки [24].

Крім того, стратегічні норми застосовуються й з метою зміни чинної системи інституційного догляду та виховання дітей, яка не відповідає реальним потребам дітей та сімей із дітьми, і створення умов для повноцінного виховання та розвитку дитини в сім'ї, було розроблено й Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки [25].

Дослідження вищезазначених нормативно-правових актів додатково доводить різноманіття суспільних відносин, які упорядковуються за допомогою стратегічних норм. Однак стратегічні норми, які регулюють однорідні групи правових відносин, закріплені нормативно-правовими актами різної юридичної сили та суб'єктами правотворчості. До того ж навіть витoki тих чи інше стратегічних норм різняться. Тривалий час їх розроблення було зумовлено виконанням норм права, затверджених законодавчими чи підзаконними нормативно-правовими актами. Хоча чимало нормативно-правових актів, які містять стратегічні норми, зумовлюють ухвалення інших нормативно-правових актів, тобто мають не допоміжне, а основне значення, джерелом створення нових правових документів. Часто-густо назва та зміст нормативно-правових актів, які містять стратегічні норми, не збігається.

Поряд із вищезазначеними суспільними відносинами вагому роль стратегічні норми відіграють, насамперед, у впорядкуванні сфери національної безпеки України. Так, у Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року визначено порядок розроблення, ухвалення, зміст низки стратегій: Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія кібербезпеки України; Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України тощо [26].

Уже безпосередньо в Стратегії національної безпеки України від 14 вересня 2020 року [27] виокремлюються інші стратегії у сфері національної безпеки України: Стратегія людського розвитку, Стратегія економічної безпеки, Стратегія енергетичної безпеки, Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату, Стратегія біобезпеки та біологічного захисту, Стратегія інформаційної безпеки, Стратегія зовнішньополітичної діяльності, Стратегія забезпечення державної безпеки, Стратегія інтегрованого управління кордонами, Стратегія продовольчої безпеки тощо.

Але є незрозумілими принаймні кілька ключових питань:

– чому правотворець виокремив саме ці стратегії;

– за якими критеріями здійснювалось виокремлення цих стратегій;

– яким чином співвідносяться пріоритетні національні інтереси та виділені стратегії, які регулюють конкретне коло суспільних відносин;

– яка ієрархія, зміст та співвідношення з іншими нормами національного законодавства;

– як ці документи будуть співвідноситися з іншими стратегічними нормами;

– яке місце посідає вже ухвалена Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури?

У Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року закріплювались концептуальні засади й такого стратегічного правового акта, як Національна розвідувальна програма. Чому саме цей документ було названо програмою незрозуміло, адже з огляду на зміст цього акта, він також повинен мати назву «стратегія», адже є «документом довгострокового планування, що визначає основні напрями розвідувальної діяльності, пріоритети реформування та розвитку зовнішньої розвідки, комплекс завдань і заходів» [26]. Як інші стратегії, Національна розвідувальна програма розробляється за дорученням Президента України, схвалюється рішенням Ради національної безпеки і оборони України та затверджується указом Президента України.

Проведений аналіз доктринальних джерел, присвячених окремим аспектам порушеної проблематики, а також дослідження вітчизняного законодавства у цій сфері дають змогу виокремити їхні певні особливості. *Стратегічні норми* як регулятор суспільних відносин у сфері захисту критичної інфраструктури:

– не мають науково узгодженої юридичної категорії та легальної дефініції, що

сприяє плюралізму наукових підходів щодо назви таких норм («доктринальні норми», «програмні норми», «концептуальні норми», «норми програмно-директивного характеру», «стратегічні норми», «нетипові норми»);

– є важливою частиною правового регулювання суспільних відносин у сфері національної безпеки та оборони, а також первинним елементом вітчизняного законодавства у сфері захисту критичної інфраструктури;

– є обов'язковими, формально визначеними, особливими, нетиповими, нетрадиційними нормами права, які зумовлюють напрями та заходи розвитку окремих суспільних відносин чи сфер у чітко визначений проміжок часу;

– логічно цілісні, вольові субсидіарно-регулятивні положення підвищеного рівня загальності, що як виконують допоміжну роль у правовому регулюванні інфраструктурних відносин, так і зумовлюють (стають каталізатором) розроблення та ухвалення інших «класичних» чи стратегічних норм права в цій сфері (класичний приклад Щорічні Послання Президента України до Верховної Ради України [28]);

– переважно ухвалюються «пакетом» нормативно-правових актів, враховуючи специфіку об'єктів критичної інфраструктури, за такою схемою: правовий документ, що визначає загальні засади розвитку правового регулювання в різних сферах чи певних суспільних відносин («Основи державної політики...», «Щорічне Послання Президента України»), зумовлюючи внесення змін чи доповнень до чинних нормативно-правових актів, або ухвалення нових правових документів, в яких конкретизуються механізми, процедура та строки реалізації тих концептуальних положень, що визначені («Концепція», «Стратегія», «Програма», «План» тощо);

– не мають легальної чітко визначеної, уніфікованої та узгодженої ієрархії, хоча здебільшого ухвалюються, як було зазначено вище, «пакетом» нормативно-правових актів;

– містяться в нормативно-правових актах, які мають назви «Щорічні послання», «Концепція», «Доктрина», «Стратегія», «Основи державної політики», «Програма» тощо;

– переважно затверджуються указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, а також законами України;

– не впливають на виникнення суб'єктивних прав, не накладають юридичних обов'язків, не визначають заходів юридичної відповідальності, не змінюють

правового статусу суб'єктів і не є підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин, але ухвалюються відповідно до законодавства, на підставі тих норм і принципів правотворчості, які використовуються в процесі прийняття усіх «класичних» норм права, а також у межах компетенції суб'єктів правотворчості, включаючи вищі органи державної влади;

– характеризуються деколи невідповідністю назви правового акта зі змістом стратегічних норм, які він містить;

– здебільшого зумовлюють напрями, цілі, завдання, тенденції розвитку суспільних відносин у чітко визначений проміжок часу;

– відповідальними за реалізацією цих норм переважно є ті органи державної влади, які їх не ухвалювали (наприклад, Кабінет Міністрів України має забезпечувати реалізацію стратегічних норм, визначених у щорічних Посланнях Президента України до Верховної Ради України).

Варто зауважити, що стратегічні норми містяться не лише у нормативно-правових актах, що мають назву «Стратегія», а й тих, що мають назву «Основи...», «Концепція», «Доктрина», «Програма» тощо. Навіть щорічні послання Президента України до Верховної Ради України також містять стратегічні норми, адже «є офіційними документами глави держави, в 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» [29].

Ураховуючи зазначене вище, можна запропонувати таке визначення поняття **«стратегічні норми»** – це сукупність особливих норм права, що ухвалюються органами державної влади відповідно до чинного законодавства, з метою визначення тенденцій, перспектив, напрямів, заходів, інституційно-функціонального механізму та контролю в різноманітних сферах державного та суспільного розвитку в чітко визначений проміжок часу.

На відміну від прогностичних норм чи норм-цілей як видів спеціалізованих норм права, стратегічні норми не лише визначають відповідність цілей і засобів конкретних правових розпоряджень об'єктивним закономірностям суспільного чи державного життя, а, насамперед, закріплюють концептуальні засади, перспективні та стратегічні напрями розвитку конкретної сфери суспільних відносин у чітко визначений час.

Екстраполюючи вищезазначені положення на предмет дослідження, можна надати таке визначення поняття **«стратегічні норми як регулятор суспільних відносин у сфері захисту критичної інфраструктури»** – це сукупність особливих норм права, що ухвалюються органами державної влади відповідно до чинного законодавства з метою визначення тенденцій, перспектив, напрямів, заходів, інституційно-функціонального механізму та контролю у сфері захисту критичної інфраструктури в чітко визначений проміжок часу.

Висновки.

Подальший розгляд та дослідження юридичного статусу категорії «стратегічні норми», а також особливості стратегічних норм як регуляторів суспільних відносин у сфері ЗКІ є актуальними напрямиами наукової та практичної діяльності. Відсутність нормативного визначення цієї правової категорії, видів та ієрархії, місця та специфіки в системі норм права, невпорядкованість та нерегульованість назв, форм і видів нормативно-правових актів, які містять стратегічні норми, повноважень суб'єктів правотворчості щодо їх розроблення, ухвалення та реалізації, негативно впливають на їх дієвість у механізмі правового регулювання загалом, а також у впорядкуванні суспільних відносин у сфері ЗКІ зокрема.

Стратегічні норми права повністю відповідають основній спрямованості галузевого законодавства – ефективному регулюванню суспільних відносин у сфері ЗКІ. Вони відіграють визначальну роль, адже виступають найбільш ефективним елементом законодавства, яке не просто вчасно реагує на зміни, що відбулися (реактивний підхід), а яке у своєму розвитку випереджає відповідні суспільні (підхід стійкості та готовності до можливих загроз та небезпек) відносини. Отже, стратегічні норми формують стратегію розвитку як безпосередньо суспільних відносин у сфері захисту критичної інфраструктури, так і самої державної системи ЗКІ.

Список використаних джерел:

1. Ліпкан В.А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : монографія. Київ : «Текст», 2003. 600 с.
2. Ліпкан В.А. Національна безпека України : нормативно-правові аспекти забезпечення : монографія. Київ : «Текст», 2003. 180 с.
3. Берназюк І.М. Конституційно-правовий статус та механізми реалізації стратегічних (програмних) актів : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2017. 39 с.
4. Берназюк І.М. Реалізація стратегічних актів Президента України: питання теорії та практики.

Бюлетень Міністерства юстиції України. 2016. № 12. С. 20–25.

5. Теорія держави та права : навч. посібник / С.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС, 2017. 318 с.

6. Кривицький Ю.В. Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2010. 260 с.

7. Шундигов К.В. Правовые механизмы: основы теории. *Государство и право*. 2006. № 12. С. 12–21.

8. Егоров А.В. Дефинитивная норма права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Санкт-Петербург, 2004.

9. Загальна теорія держави і права: (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції) : навч. посібник / Копиленко О.Л., Зайчук О.В., Заєць А.П. та ін.; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 400 с.

10. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2006. 656 с.

11. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.

12. Діордіца І.В. Кібербезпекова політика України: стан та пріоритетні напрями реалізації : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 548 с.

13. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2018. № 1. С. 4–25.

14. Харченко Н.П. Стратегические акты Украины: понятие и особенности. *Leges Se Viata*. 2020. № 3 (339). С. 70–73.

15. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF79B00A?an=3>.

16. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (В редакции федеральных законов от 23.06.2016 г. № 210-ФЗ, от 03.07.2016 г. № 277-ФЗ, от 30.10.2017 г. № 299-ФЗ, от 31.12.2017 г. № 507-ФЗ, от 18.07.2019 г. № 183-ФЗ, от 31.07.2020 г. № 264-ФЗ). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630>.

17. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. N 1001/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71001/2011>.

18. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-14/>

19. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697/2019>.

20. Про Стратегію стійкого розвитку «України – 2000» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

21. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-2982>.

22. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001>.

23. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11>.

24. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020>.

25. Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки та план заходів з реалізації її I етапу : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 р. № 526-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2017-%D0%BF#n11> (дата звернення: 05.10.2020)

26. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>.

27. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.

28. Теленик С.С. Правова природа щорічних Послань Президента України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 1. Т. 4.

29. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 9 квітня 1997 р. № 314/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314/97#>.

Serhii Telenyk. Strategic norms of law as a regulator of legal relations in the field of critical infrastructure protection

The creation of a state system for the protection of critical infrastructure at the same time acts as a scientific, law-making and law-enforcement problem. Therefore, the study of the tasks of administrative and legal regulation of the creation of the state system of critical infrastructure protection acquires special significance. The logic of the article provides for the consideration of strategic norms as atypical norms of law that regulate public relations in the field of critical infrastructure protection. It is noted that the process of law-

making of strategic norms should be clearly defined and agreed, as well as adequately fast in accordance with potential or real threats, dangers, challenges. However, despite the long and long practice of creation, adoption, application of strategic norms by higher domestic and foreign state bodies, their legal nature, features, hierarchy are insufficiently defined both on a practical and theoretical level. Therefore, the doctrinal uncertainty and legal unresolved legal nature and peculiarities of strategic norms actualized the writing of this scientific article. The concept and features of specialized rules of law in the system of rules of law are revealed, as well as to outline the place and role of strategic norms in the domestic system of legislation and legal doctrine of Ukraine. The peculiarities of strategic norms as regulators of public relations in the field of critical infrastructure protection are determined, and the author's is offered a definition of the concept of "strategic norms" and "strategic norms as a regulator of public relations in the field of critical infrastructure protection".

Key words: strategic norms of law, legal relations in the field of critical infrastructure protection, critical infrastructure protection, state system of critical infrastructure protection, atypical norms, subsidiarity, hierarchy of normative legal acts, administrative legal regulation.