

УДК 351.861

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.3.10>

**Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна,**

доктор наук з державного управління, старший дослідник,  
начальник наукового відділу проблем державної безпеки  
Навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету цивільного захисту України  
ORCID ID: 0000-0001-5666-9350

**Тарадуда Дмитро Віталійович,**

кандидат технічних наук, доцент,  
заступник начальника кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт  
Національного університету цивільного захисту України  
ORCID ID: 0000-0001-9167-0058

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК КРИТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА

## PUBLIC ADMINISTRATION AS A CRITICAL INFRASTRUCTURE

У статті наведено аналіз сучасного стану функціонування державного управління як критичної інфраструктури в Україні та ФРН. Виявлено, що ці країни застосовують схожі підходи до визначення поняття та секторів критичної інфраструктури загалом. Акцентовано, що сектор державне управління, який передбачає надання публічних (адміністративних) послуг, займає першорядне значення серед секторів критичної інфраструктури, тому що покликаний забезпечувати «безпеку для суспільства» і «безпеку, яка виходить з його боку». Зважаючи на сучасні умови, запропоновано адміністративні (публічні) послуги класифікувати на базові (повсякденні) та допоміжні, які спрямовані на надання допомоги в умовах появи нових потреб громадян. Обґрунтовано типологізувати також публічні (адміністративні) послуги залежно від сфери суспільної життєдіяльності (соціальний захист, культура, охорона здоров'я, освіта, ЗМІ, правопорядок тощо). Проаналізовано принципи кластеризації об'єктів критичної інфраструктури, а також рівні її захисту (центральний, регіональний, локальний і об'єктовий). Установлено анігіляційні зв'язки між функціонуванням секторів критичної інфраструктури, наданням публічних послуг в Україні та неоголошеною війною рф. Дії держави-агресора спрямовані на руйнування об'єктів енергетичної, соціальної, транспортної та іншої критичної інфраструктури, а також на стимулювання збільшення соціальної апатії, хаосу, невдоволення тощо. Доведено, що унеможливити такий деструктивний вплив можечасне, високоякісне надання публічних послуг на вітчизняних теренах. Виявлено перспективні напрямки для подальшого розвитку державного управління як критичної інфраструктури в Україні, які можливо використати також у ФРН, зважаючи на відсутність в останньої держави досвіду реагування на стрімке збільшення нових потреб громадян через збройну агресію.

**Ключові слова:** державне управління, публічна безпека, соціальний захист, публічні (адміністративні) послуги, критична інфраструктура, Україна, ФРН, органи публічної влади.

*The article provides an analysis of the current state of public administration functioning as a critical infrastructure in Ukraine and Germany. It was found that these countries apply similar approaches to defining the concept and sectors of critical infrastructure in general. It was emphasized that the public administration sector, which involves the provision of public (administrative) services, is of primary importance among the sectors of critical infrastructure, because it is designed to ensure "security for society" and "security from its side". Taking into account modern conditions, it is proposed to classify administrative (public) services into basic (everyday) and auxiliary ones, which are aimed at providing assistance in the conditions of the emergence of new needs of citizens. It is justified to also typologize public (administrative) services depending on the sphere of public life (social protection, culture, health care, education, mass media, law and order, etc.). The principles of clustering of critical infrastructure objects, as well as the levels of its protection (central, regional, local and object) were analyzed. Annihilation links between the functioning of critical infrastructure sectors, the provision of public services in Ukraine and the undeclared war of the Russian Federation have been established. The actions of the aggressor state are aimed at the destruction of energy, social, transport and other critical infrastructure facilities, as well as at stimulating an increase in social apathy, chaos, discontent, etc. It has been proven that timely, high-quality provision of public services on domestic territory can prevent such destructive influence. Prospective directions for the further development of public administration as a critical infrastructure in Ukraine have been identified, which can also be used in Germany, given the latter state's lack of experience in responding to the rapid increase in new needs of citizens due to armed aggression.*

**Key words:** public administration, public safety, social protection, public (administrative) services, critical infrastructure, Ukraine, Germany, public authorities.

**Постановка проблеми.** У XXI столітті як українське, так і світове суспільство, на жаль, відчуло суворі реалії війни. Ми стали свідками поділу на два різні світи: світ безпеки та незахищеності. Це висвітлило найважливіші потреби, водночас відсунувши менш нагальні проблеми. Як прямий наслідок конфлікту, українці стали потребувати нових державних послуг у різних секторах, у тому числі критичної інфраструктури. Неспровокована агресія російської федерації проти українського народу та нашої держави стала основним катализатором цих потреб. Відтак, існує необхідність у більш детальному розгляді місця та ролі публічних послуг, що надаються в системі державного управління, як важливого вектору функціонування критичної інфраструктури.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості державного управління у сфері критичної інфраструктури та гарантування публічної безпеки є предметом дослідження К. Белікова, Л. Берга, О. Бойко, А. Воденичарова, С. Калоянідіса, Е. Дж. Кіршнера, Н. Клименко, Ю. Ключки, О. Крюкова, О. Лещенко, П. Махортова, О. Подскальної, С. Потерійка, В. Терент'євевої, О. Твердохліба, В. Чжу, М. Хойтинк та ін. [8; 10].

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз сучасного стану реалізації державного управління як критичної інфраструктури. Поставлена мета зумовила визначення таких завдань дослідження: 1) місця та ролі публічних послуг серед секторів критичної інфраструктури; 2) класифікації публічних послуг, що спрямовані на задоволення потреб громадян в умовах воєнного стану; 3) перспектив розвитку критичної інфраструктури Німеччини з урахуванням досвіду України.

**Виклад основного матеріалу.** Критична інфраструктура представляє собою один із ключових факторів стабільного соціального й економічного розвитку, забезпечення обороноздатності держави, її територіальної цілісності тощо. На важливість захисту зазначених сфер суспільної життєдіяльності вказано у вітчизняному законодавстві, зокрема, про критичну інфраструктуру. Слід підкреслити, що Закон України «Про критичну інфраструктуру» [7] поставив на перше місце саме публічні (адміністративні) послуги, акцентуючи увагу на вагомості цього сектору. Принагідно відзначимо, що Закон України «Про критичну інфраструктуру» був прийнятий у 2021 році [там само]. Його прийняттю передував десятирічний процес із розробки, обговорення та шліфування. У початковій редакції проект закону містив дещо інше формулювання, в якому акцент робився на захисті критичної інфраструктури. Проте на момент при-

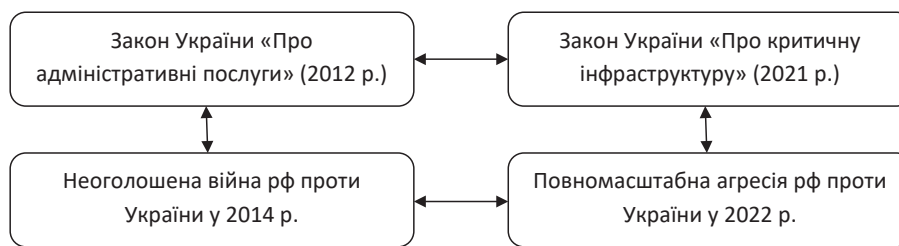
йняття закону цю частину назви щодо захисту критичної інфраструктури прибравли.

З метою узгодження положень Закону України «Про критичну інфраструктуру» із іншими нормативно-правовими актами України пункт щодо публічних послуг було викладено в редакції, яка включає також адміністративні послуги. Це зроблено тому, що ще у 2012 році було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги» [6]. Відтак, розробники проекту закону у сфері критичної інфраструктури намагались уникнути зайвих теоретичних і практичних дискусій з приводу розуміння та співвіднесення понять «публічні» і «адміністративні» послуги (рис. 1). На наше переконання, це є вдалим рішенням, що дозволило також уніфікувати вітчизняне законодавство у відповідності до норм міжнародного в частині визначення «публічні послуги».

У межах проекту міжнародної технічної допомоги «Посилення потенціалу України у сфері цивільного захисту V» (який реалізується Федеральним відомством у справах захисту населення та допомоги при катастрофах Федеративної Республіки Німеччина (ВВК)) було з'ясовано, що експерти цього відомства під *публічними послугами* розуміють послуги, які надаються державою безпосередньо або під її контролем і регулюванням. Таким чином, держава прагне забезпечити постачання населення певними послугами та продуктами, які вважаються першочерговими. Тобто послуги вважаються публічними, коли їх надає держава. Це може відбуватися через державні установи чи компанії, у т.ч. із залученням представників приватного сектору. Обмін досвідом із німецькими колегами в межах проекту дав підстави стверджувати, що надання публічних послуг у ФРН відбувається в умовах мирного часу, причому відсутнє розуміння як такі послуги можуть надаватися й отримуватися в умовах війни. Відтак, німецькі колеги зацікавлені в дослідженні й аплікуванні українського досвіду щодо надання публічних послуг за будь-яких умов, у т.ч. в умовах невизначеності.

Крім того, аналіз німецьких і вітчизняних підходів до характеристики публічних послуг дав підстави виокремити такі відмінні їх ознаки:

- сфера публічних послуг відноситься до критичної інфраструктури;
- ціна публічної послуги може субсидуватися державою, щоб забезпечити доступність послуг для населення;
- загалом публічна послуга фінансується безпосередньо за рахунок коштів, зібраних від платників податків;



**Рис. 1. Анігіляційний вплив вітчизняного законодавства та неоголошеної війни рф проти України**

*Джерело: авторська розробка*

– можлива конкуренція у сфері публічних послуг, зокрема, між урядами та приватними суб'єктами. Загалом в Україні спостерігається така ситуація: послуги надаються в установах, що входять до складу органів державної влади, але допускається залучення для надання публічної послуги незалежних приватних експертів. Так відбувається, наприклад, під час надання Сервісними центрами МВС України публічних послуг щодо реєстрації ГБО, яке встановлене на ТЗ. При цьому незалежні приватні експерти попередньо надають висновок щодо нового встановленого газового обладнання в ТЗ. На підставі цього позитивного висновку Сервісний центр МВС вносить у свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу інформацію щодо встановленого на ньому ГБО. Підкреслимо, що громадянин он лайн звертається до Сервісного центру МВС (записується в чергу) та з'являється в центр у призначений день;

– належне надання публічної послуги має сприяти підвищенню соціального забезпечення та справедливості серед громадян, а також підвищенню рівня їхньої довіри до влади та державних органів як надавачів публічних послуг [3–4; 9].

Аналіз Закону України «Про адміністративні послуги» дає підстави стверджувати, що в ньому відсутня класифікація адміністративних послуг. Проте вимоги часу та суспільства зумовлюють умовний поділ публічних (адміністративних) послуг на базові (повсякденні) і допоміжні (тобто ті, що почали надаватись через нові запити громадян, яких не було до неоголошеної війни рф). Власне, фактично вітчизняне законодавство містить таке визначення адміністративної (публічної) послуги – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних (публічних) послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону.

На рис. 1 умовно представлено анігіляційний вплив у розвитку вітчизняного законодавства

України у сфері адмінпослуг і критичної інфраструктури та неоголошеної війни рф. Власне кажучи, в Україні намагались системно підходити до визначення заходів для забезпечення сталого розвитку України, але повномасштабна агресія рф перешкоджала на кожному із важливих етапів реалізації таких заходів. Для прикладу, навіть термін публічні послуги у вітчизняному законодавстві був закріплений лише у 2021 році. Потім мали складнощі із визначенням уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури. Лише у 2022 році було прийняте остаточне рішення закріпити такий статус за Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації. Як результат, Держспецзв'язку відтепер має забезпечувати ведення й оновлення реєстру всіх об'єктів критичної інфраструктури (а це на хвилинку 17 секторів). При цьому відзначимо, що до того часу Держспецзв'язку були відповідальними лише за ведення й оновлення реєстру об'єктів інформаційної критичної інфраструктури. Крім того, неоднозначним був шлях у розробці та схваленні Національного плану захисту критичної інфраструктури, адже цей процес зайняв 2 роки після прийняття Закону України «Про критичну інфраструктуру». Таких прикладів можна навести безліч, але найголовніше, на чому слід зацентрувати увагу – це бажання українців жити в безпеці та кращому світі, ніж той, що створений у рф [3–4; 9].

Отже, до повномасштабної агресії в Україні було запроваджено чимало інновацій у сфері надання публічних послуг. Проте наша держава не була готова до збройного нападу рф, тому Україна адаптується до цих нових умов в режимі воєнного стану паралельно відвойовуючи власні території, суверенітет і цілісність. Ще у 2021 році було схвалено Стратегію національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» [2; 5; 9], що є свідченням розуміння на вищому рівні держави важливості саме безпеки особистості та суспільства загалом. У той же час, реалізація

цього правового документу та інших в Україні є надзвичайно ускладненою.

Згідно із Законом України «Про критичну інфраструктуру» цю інфраструктуру доречно характеризувати як комплекс взаємопов'язаних обслуговуючих структур або об'єктів, що забезпечують виконання життєво важливих функцій, а наслідки від порушення належної роботи об'єктів критич-

ної інфраструктури можуть бути катастрофічними [7]. Саме принцип стійкості забезпечення критичної інфраструктури покладений в основу категоризації її об'єктів:

- 1) загальнодержавного рівня;
- 2) регіонального рівня;
- 3) локального рівня;
- 4) об'єктового рівня (рис. 2).

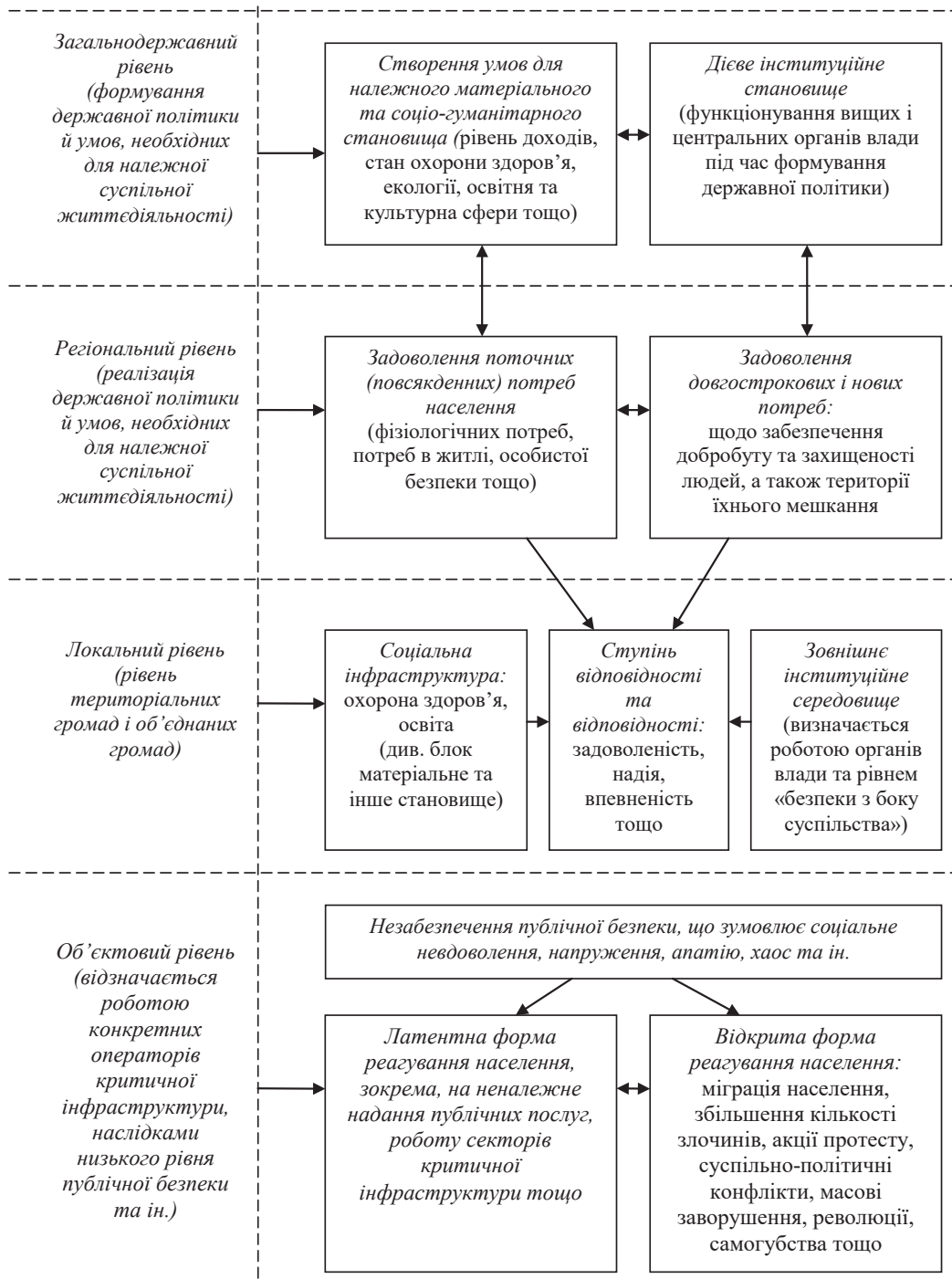


Рис. 2. Рівні державного управління як критичної інфраструктури

Джерело: авторська розробка



З урахуванням даної особливості категоризації об'єктів критичної інфраструктури здійснюється також визначення рівнів Національної системи захисту такої інфраструктури. Серед цих рівнів можна виокремити центральний, регіональний, локальний і об'єктовий. При цьому з 2022 року координаційним суб'єктом у сфері захисту критичної інфраструктури визнано Держспецзв'язку. Слід відзначити, що за рівневим принципом також відбувається надання публічних послуг в Україні. Власне кажучи, вони надаються на всіх рівнях держуправління, але найбільше на стратегічних, які є найбільш наближеними до агрегації потреб населення.

Критична інфраструктура та система державного управління повинні забезпечувати задоволення найважливіших інтересів держави, суспільства та громадян, що може відбуватися в різних векторах (секторах). У цьому контексті набувають актуальності аспекти, пов'язані з визначенням принципів належної побудови критичної інфраструктури й упровадженням «публічності» влади з метою забезпечення публічної безпеки та вчасного попередження кризових і надзвичайних ситуацій на об'єктах критичної інфраструктури. Система управління такими об'єктами у своїй основі повинна мати потужний методологічний фундамент.

Розгляд інформації на сайті Міністерства цифрової трансформації України [1] дав змогу стверджувати, що в умовах неоголошеної війни серед українців найбільш популярними визнаються такі публічні послуги:

- запровадження «Документа»;
- продовження дії недійсних паспортних документів;
- надання статусу внутрішньо-переміщеної особи та допомоги таким особам;
- реєстрація транспортних засобів та видача посвідчень водія;
- реєстрація актів цивільного стану (народження, смерті чи шлюбу) та інші.

Ці та інші публічні послуги надають різні інституції, проте одним із ключових суб'єктів у наданні таких послуг є Центри надання адміністративних послуг. До повномасштабної агресії РФ в Україні зростала мережа (кількість) Центрив надання адміністративних послуг в Україні. Так, у 2020 році в Україні функціонувало 1312 таких Центрив, у 2023 році – 4750, а на початок 2024 року – 4655. Сьогодні серед цих центрив створено 2862 віддалених робочих місця, а також 31 мобільний Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Насправді на ці інсти-

туції покладено значну відповідальність щодо підтримки публічної безпеки, що включає «безпеку для суспільства». Якщо б регіональні та локальні інституції функціонували не результативно в Україні за сучасних умов, то можна було б очікувати негативну реакцію з боку суспільства, зокрема у вигляді ще більшого міграційного відтоку наших громадян за кордон, збільшення кількості акцій протесту, суспільних конфліктів та ін.

Через агресію РФ ЦНАПи, що розташовані в зоні бойових дій, тимчасово не працюють або працюють без електрики, під загрозою раптових обстрілів тощо. З метою забезпечення належного рівня публічної безпеки Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифри) створило мапу ЦНАПів, що працюють під час війни [1]. На цій мапі можна дізнатися про найближчий ЦНАП, графік його роботи і контактний номер. Після відвідування ЦНАПу можна залишити відгук про візит, скориставшись QR-кодом, що розміщений у приміщенні центру, або на мапі Мінцифри, обравши відповідний ЦНАП.

Зрозуміло, що через війну РФ складно отримати інформацію про стан задоволеності громадян отриманими послугами в Херсонській, Луганській, Донецькій області та Автономній Республіці Крим. У той же час, можемо зазначити, що в липні 2024 році лідерами за кількістю функціонуючих Центрив є Львівська область, Черкаська область, Одеська область, Тернопільська область та Дніпропетровська область. Крім того, у липні 2024 році лідерами за рівнем доступності й якості публічних послуг (згідно з відгуками людей) є такі області, як Чернігівська, Івано-Франківська, Черкаська, Сумська та Львівська. У 2023 році ці регіони також були оцінені громадянами високо [1]. Підкреслимо, що кількість ЦНАПів не означає високу якість наданих послуг.

Згідно з інформацією Мінцифри громадяни дещо більш високо оцінюють перелік адміністративних послуг [там само]. Проте розрив у показниках не великий. Це вказує на те, що, по-перше, якість сервісу ще потребує вдосконалення. А по-друге, громадяни готові потерпіти в сервісі, але для них важливим є спектр публічних послуг, які вони отримують. Основна причина незадоволеності громадян в отриманих послугах у ЦНАПах – це тривале обслуговування та довга черга в приміщенні центрив. Крім того, громадяни вказували такі причини незадоволеності послугами невчасне надання адмінпослуги, брак інформації про послугу, багато документів вимагають, незручна сплата за послуги, складна подача інформації тощо.

За інформацією Мінцифри, у 2023–2024 рр. ЦНАПи вдосконалюють свої роботи в декількох важливих напрямках. Так, 2286 Центрив вдосконалили свою роботу в напрямку інформаційні системи, 928 Центрив – свій електронний документообіг, а 430 Центрив – упровадили автоматизовану систему керування чергою [1].

Отже, значним викликом для державного управління як критичної інфраструктури загалом і сфери публічних послуг зокрема в Україні стало повномасштабне вторгнення рф. Проте воєнний стан не відмінє функцій держави щодо надання високоякісних публічних послуг. Відтак, важливим завданням для України є подальше вдосконалення системи державного управління в цьому напрямку, що можливе за рахунок розвитку публічно-приватного партнерства. Цей напрям визнано одним із перспективних, зокрема, у Законі України «Про критичну інфраструктуру». На наше переконання, це є логічним, адже значна частина об'єктів критичної інфраструктури знаходиться у приватній власності, тому саме оператори критичної інфраструктури повинні бути зацікавлені в забезпеченні її оптимальної роботи. У цьому контексті дієвим інструментом може бути публічно-приватне партнерство, визначення особливостей розвитку якого має становити предмет подальших наукових досліджень.

**Висновки.** Отже, сфера державного управління як критична інфраструктура в Україні функціонує в складних умовах воєнного стану. Швидке внесення змін до відповідних нормативно-правових актів дозволило оперативно вирішити ситуацію з наданням таких послуг в нових екстремальних умовах. Проте є ще питання, які потребують вирішення, вони стосуються вдосконалення управлінської практики надання публічних послуг, облаштування укриттів для громадян, які звертаються безпосередньо до органів влади за адміністративними (публічними) послугами.

Згідно з Законом «Про адміністративні послуги» на ЦНАПи покладено обов'язок надання послуг громадянам. Упровадження цього закону в українську правову систему є однією з умов для отримання допомоги в розмірі 50 млрд євро. Тому на ЦНАПи покладена дуже велика й відповідальна місія: по-перше, вони надають послуги населенню за принципом вчасність, доступність і безпековість, а по-друге, вони показують, що українці живуть за європейськими стандартами. Державні послуги необхідні для здорового та безпечного життя, тому це правильно, щоб громадяни мали до них доступ. Відтак, подальші наукові дослідження мають бути присвячені визначенню особливостей захисту секторів і об'єктів критичної інфраструктури.

#### REFERENCES:

1. Diia Tsenry [Diya Centers]. URL: <https://center.diiia.gov.ua/cnap-analytics>. [in Ukrainian].
2. Pomaza-Ponomarenko, A.L. (2024), Vplyv osvithnoho ta sotsialnoho faktoriv na systemu bezpeky: poperedzhennia sytuatsii nadzvychainoho ta kryzovoho kharakteru [The influence of educational and social factors on the security system: prevention of emergency and crisis situations], *Materialy vseukrainskoi naukovoï konferentsii «Osvitnii protses v umovakh viiny ta u povoiennyi period: vyklyky, pravyla, perspektyvy»* (14.04.2024 r.). Lviv: Liha-Pres, 2024. S. 242–246. [in Ukrainian].
3. Pomaza-Ponomarenko, A.L. Taraduda, D.V. (2024), Zakordonnyi dosvid zabezpechennia sotsialnoi bezpeky shliakhom stiikoho funktsionuvannia ob'ektiv krytychnoi infrastruktury ta pidvyshchenoi nebezpeky [Foreign experience of ensuring social security through the sustainable functioning of critical infrastructure objects and increased danger], *Nauka i tekhnika sohodni*. 2024. № 4 (32). S. 371-384.
4. Pomaza-Ponomarenko A.L., Taraduda D.V. Zabezpechennia stiikosti systemy derzhavnoho rehulivannia ob'ektiv pidvyshchenoi nebezpeky [Ensuring the stability of the system of state regulation of increased danger facilities and critical infrastructure facilities]// *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. 2024. № 4. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/3461>. (data zvernennia 15.05.2024).
5. Pomaza-Ponomarenko, A.L. and Taraduda, D.V. (2024), Mekhanizmy zabezpechennia tsyvilnoi bezpeky Ukrainy: aspekty poperedzhennia NS na ob'ektakh viiskovo-promyslovoho kompleksu [Mechanisms for ensuring civil security of Ukraine: aspects of emergency prevention at the facilities of the military-industrial complex], *Publichne administruvannia ta natsionalna bezpeka*. 2024. № 3 (44). URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/administration2024/3/9732> (data zvernennia 15.05.2024).
6. Pro administrativni posluhy : Zakon Ukrainy vid 06.09.2012 r. № 5203-VI. [On administrative services: Law of Ukraine] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
7. Pro krytychnu infrastrukturu : Zakon Ukrainy [On critical infrastructure: Law of Ukraine] vid 16.11.2021 r. № 1882-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text>.
8. Klaver, M.H.A., Luijff, H.A.M., Nieuwenhuijs, A.H., Cavenne, F., Ulisse, A. and Bridegeman, G. (2008), “European risk assessment methodology for critical infrastructures”, *2008 First International Conference on Infrastructure Systems and Services: Building Networks for a Brighter Future*, IEEE, Piscataway, New Jersey, USA, 10-12 November 2008, pp. 1–5.

9. Pomaza-Ponomarenko, A., Taraduda, D., Leonenko, N., Poroka, S. and Sukhachov, M. (2024), "Ensuring the safety of citizens in times of war: aspects of the organization of civil defense", *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*, vol. 14, issue 1, pp. 216–220.

10. Rinaldi, S.M., Peerenboom, J.P. and Kelly, T.K. (2001), "Identifying, understanding, and analyzing critical infrastructure interdependencies", *IEEE Control Systems Magazine*, vol. 21, issue 6, pp. 11–25.