

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.6.66>

БУТ М. С.

ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ENSURING THE STABILITY OF CRITICAL ECONOMIC INFRASTRUCTURE FACILITIES

Актуальність статті полягає в тому, що сучасні умови функціонування держави характеризуються істотним зростанням кількості та інтенсивності загроз, здатних негативно впливати на стабільність економічних процесів, безперервність надання життєво важливих послуг, функціонування стратегічно значущих підприємств, установ, мереж і систем. Особливої актуальності відповідає проблематика набуває в умовах воєнного стану, коли об'єкти критичної економічної інфраструктури одночасно зазнають впливу воєнних, техногенних, кібернетичних, організаційних та інших ризиків. За таких обставин одним із ключових завдань держави є не лише фізичний захист відповідних об'єктів, а й формування належного рівня їх стійкості, тобто здатності запобігати негативному впливу загроз, адаптуватися до змін обстановки, підтримувати виконання критично важливих функцій та відновлювати нормальну діяльність після виникнення кризових ситуацій. Забезпечення стійкості об'єктів критичної економічної інфраструктури має комплексний характер та здійснюється за участю значної кількості суб'єктів публічної адміністрації, наділених різними за змістом і обсягом повноваженнями. Практична реалізація таких повноважень відбувається не абстрактно, а через конкретні зовнішньо виражені способи діяльності, тобто, відповідні форми. У статті, на основі аналізу науково-теоретичних підходів розкрито загальне та юридичне значення поняття «форма», з'ясовано сутність правових форм та сформульовано авторське визначення форм публічного управління у сфері забезпечення стійкості об'єктів критичної економічної інфраструктури. Встановлено, що відповідні форми забезпечують практичну реалізацію нормативно визначених повноважень суб'єктів публічної адміністрації у конкретних рішеннях і заходах, спрямованих на безпечне, безперервне та стійке функціонування об'єктів критичної економічної інфраструктури. Зроблено висновок, що публічне управління у сфері забезпечення стійкості об'єктів критичної економічної інфраструктури являє собою складну та багаторівневу діяльність, зміст якої охоплює значну сукупність управлінських рішень, організаційних заходів, юридично значущих дій та інших засобів владного впливу. Водночас, сама наявність законодавчо визначених повноважень відповідних суб'єктів ще не характеризує повною мірою практичний бік їх діяльності. Кожне повноваження набуває реального управлінського змісту лише через його зовнішню реалізацію, тобто через певну модель поведінки уповноваженого суб'єкта, яка дозволяє трансформувати нормативно закріплені завдання і функції у конкретні рішення та заходи щодо підтримання безпечного, безперервного і стійкого функціонування критично важливих об'єктів.

Ключові слова: критична інфраструктура, критична економічна інфраструктура, публічне управління, форми?, державна політика, публічна адміністрація.

The relevance of the article lies in the fact that the modern conditions of the functioning of the state are characterized by a significant increase in the number and intensity of threats that can negatively affect the stability of economic processes, the

continuity of the provision of vital services, the functioning of strategically important enterprises, institutions, networks and systems. The relevant issues become particularly relevant in conditions of martial law, when critical economic infrastructure facilities are simultaneously exposed to military, man-made, cybernetic, organizational and other risks. Under such circumstances, one of the key tasks of the state is not only the physical protection of the relevant facilities, but also the formation of an appropriate level of their resilience, that is, the ability to prevent the negative impact of threats, adapt to changes in the situation, support the performance of critical functions and restore normal activity after the emergence of crisis situations. Ensuring the resilience of critical economic infrastructure facilities is complex and is carried out with the participation of a significant number of public administration entities, endowed with different powers in terms of content and scope. The practical implementation of such powers does not occur in the abstract, but through specific, outwardly expressed methods of activity, that is, appropriate forms. The article, based on the analysis of scientific and theoretical approaches, reveals the general and legal meaning of the concept of "form", clarifies the essence of legal forms and formulates the author's definition of forms of public administration in the field of ensuring the stability of critical economic infrastructure facilities. It is established that the corresponding forms ensure the practical implementation of the normatively defined powers of public administration entities in specific decisions and measures aimed at the safe, continuous and sustainable functioning of critical economic infrastructure facilities. It is concluded that public administration in the field of ensuring the stability of critical economic infrastructure facilities is a complex and multi-level activity, the content of which covers a significant set of management decisions, organizational measures, legally significant actions and other means of power influence. At the same time, the mere presence of legally defined powers of the relevant subjects does not yet fully characterize the practical side of their activities. Each power acquires real managerial content only through its external implementation, that is, through a certain model of behavior of the authorized subject, which allows transforming normatively established tasks and functions into specific decisions and measures to maintain the safe, continuous and sustainable functioning of critical facilities.

Key words: *critical infrastructure, critical economic infrastructure, public administration, forms, state policy, public administration.*

Актуальність теми. Сучасні умови функціонування держави характеризуються істотним зростанням кількості та інтенсивності загроз, здатних негативно впливати на стабільність економічних процесів, безперервність надання життєво важливих послуг, функціонування стратегічно значущих підприємств, установ, мереж і систем. Особливої актуальності відповідна проблематика набуває в умовах воєнного стану, коли об'єкти критичної економічної інфраструктури одночасно зазнають впливу воєнних, техногенних, кібернетичних, організаційних та інших ризиків. За таких обставин одним із ключових завдань держави є не лише фізичний захист відповідних об'єктів, а й формування належного рівня їх стійкості, тобто здатності запобігати негативному впливу загроз, адаптуватися до змін обстановки, підтримувати виконання критично важливих функцій та відновлювати нормальну діяльність після виникнення кризових ситуацій. Забезпечення стійкості об'єктів критичної економічної інфраструктури має комплексний характер та здійснюється за участю значної кількості суб'єктів публічної адміністрації, наділених різними за змістом і обсягом повноваженнями. Практична реалізація таких повноважень відбувається не абстрактно, а через конкретні зовнішньо виражені способи діяльності, тобто, відповідні форми.

Стан дослідження проблеми. Система державного адміністрування сектору критичної інфраструктури розкривалась в працях різних вчених. Даній проблемі приділяли увагу: Д.С. Бірюков, О.Д. Довгань, С.І. Кондратов, В.В. Троцько, С.М. Чумаченко тощо. Попри суттєвий науковий доробок, специфіка управління критичною інфраструктурою та її окремими секторами, як правило, розкривається в наукових колах поверхнево, в загальних рисах. В цьому контексті адміністрування конкретних інфраструктурних об'єктів не знаходить належної, глибокої оцінки.

Саме тому метою статті є: розкрити та опрацювати форми публічного управління у сфері забезпечення стійкості об'єктів критичної економічної інфраструктури.

Виклад основного матеріалу. Категорія «форма» походить з латинської мови від слова «forma», яке має багато тлумачень. В дисертаційній роботі Х.П. Ярмачі представлено декілька

з них: 1) зовнішній вид, зовнішній обрис; 2) устрій, структура будь-чого, система організації; 3) спосіб зовнішнього виразу змісту, відносно стійка визначеність зв'язку елементів змісту та їх взаємодії; 4) тип та структура змісту [1, с.219]. Аналізуючи сутність поняття «форма» у сучасних філософських джерелах, В.В. Сташис констатував, що даним терміном, найчастіше, описується принцип впорядкованості, спосіб існування того або іншого змісту. Зміст, у свою чергу, являє собою сукупність різних елементів та їх взаємодій, що визначають основний тип, характер того чи іншого предмету, явища, процесу. Поняття форми та змісту нерозривні одне від одного й являють собою діалектичну єдність. Зміст, будучи стороною, що визначає ціле, являє єдність усіх складових елементів об'єкта, його властивостей, внутрішніх процесів, зв'язків, суперечливостей і тенденцій, а форма є спосіб існування та виразу змісту. Форма організує той або інший зміст та закріплює ступінь його розвитку, нормалізує його [2, с.621-622]. Таким чином, в узагальненому значенні форма – це: по-перше, зовнішній вигляд чогось, когось, або ж сукупність індивідуальних, характеризуючих ознак; по-друге – модель розташування елементів структури; по-третє, спосіб існування змісту якогось явища, матеріального об'єкта і таке інше.

В юриспруденції зазначена категорія розкривається в різних значеннях. Наприклад, Н.М. Пархоменко описує правову форму, як юридично комплексну категорію, яка опосередковує правом різні суспільні явища, які потребують регламентації, а також слугує каркасом усередині права, впорядковує та поєднує всі правові явища та право як таке [3, с.18]. За визначенням О.М. Куракіна відповідна категорія виступає організаційною моделлю діяльності, яка завжди пов'язана з розглядом юридичної справи (правопорушення, суперечки про право, скарги тощо) [4, с.17]. А.П. Засць вбачає у правовій формі тип функціонування органів державної влади, їх посадових і службових осіб із вирішення суспільно значимих питань та організаційного упорядкування життєдіяльності населення країни в різних сферах [5, с.16].

Тож, з огляду на виділені наукові визначення, форми публічного управління у сфері забезпечення стійкості об'єктів критичної економічної інфраструктури – це регламентовані законодавством України комплексні, структуровані, організовані моделі адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів державної та муніципальної влади, які націлені на утворення необхідних умов безпечної та ефективної роботи об'єктів критичної економічної інфраструктури, а також забезпечення їх захисту від зовнішніх загроз та ризиків.

Переходячи до аналізу відповідних форм, першими варто виділити нормотворчу та правозастосовну. Це взаємопов'язані моделі діяльності органів публічного адміністрування сфери критичної економічної інфраструктури, кожна з яких спрямовано на практичну реалізацію правового впливу та вимог законодавства. Нормотворча форма виражається у діяльності уповноважених суб'єктів із розроблення, погодження, прийняття та затвердження підзаконних нормативно-правових актів, положення яких установлюють загальнообов'язкові правила функціонування, захисту та забезпечення стійкості критичної інфраструктури. Її зміст охоплює, зокрема, нормативне визначення вимог до захисту об'єктів залежно від категорії їх критичності, проектних загроз, норм і регламентів захисту, порядку взаємодії відповідних суб'єктів, а також організаційних, технічних, кібербезпекових та інших заходів, спрямованих на забезпечення безперервності функціонування критично важливих об'єктів. Наприклад, Наказом Міністерства розвитку громад та територій України затверджено Критерії визначення підприємств, установ і організацій, які мають важливе значення для національної економіки у галузях транспорту, поштового зв'язку, будівництва, енергоефективності та житлово-комунального господарства в особливий період [6].

В свою чергу, правозастосовна форма, на відміну від нормотворчої, пов'язана не зі створенням загальних правил, а із застосуванням уже встановлених правових норм до конкретних управлінських відносин. Її зміст становить здійснення юридично значущих дій та прийняття індивідуалізованих управлінських рішень уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації щодо конкретних об'єктів критичної економічної інфраструктури. Іншими словами, правозастосовна форма забезпечує переведення загальних нормативних приписів у площину конкретних управлінських рішень, безпосередньо спрямованих на підтримання необхідного рівня захищеності, безперервності та стійкості функціонування відповідних об'єктів.

Наступною формою варто виділити формування державної політики в сфері захисту критичної в цілому та економічної інфраструктури у тому числі. Державна політика – це нормативно обґрунтований, цілеспрямований, послідовний та організований курс діяльності держави, що формується і реалізується уповноваженими суб'єктами публічної влади з метою впорядкування та розвитку певної сфери суспільних відносин, практичної реалізації положень законодавства, досягнення визначених суспільно значущих цілей. У державній політиці відображаються

пріоритети, цілі, завдання, принципи і взаємопов'язані управлінські заходи, за допомогою яких держава безпосередньо впливає на функціонування на відповідній сфері суспільного життя.

Державній політиці в сфері захисту критичної інфраструктури присвячено положення Розділу II Закону України «Про критичну інфраструктуру». Відповідно до статті 4 документу захист відповідних об'єктів, у тому числі, економічного виміру, виступає складовою частиною забезпечення національної безпеки України. Державна політика у сфері захисту критичної інфраструктури ґрунтується на засадах: 1) визнання необхідності забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури; 2) визначення законодавчих вимог до принципів, пріоритетів, стратегічних завдань, підходів щодо захисту критичної інфраструктури; 3) визначення суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури, їх повноважень та засад відповідальності, порядку взаємодії; 4) створення умов та впровадження заходів, спрямованих на ефективне зниження і контроль за ризиками безпеки, на зниження ризику реалізації можливих загроз, ліквідацію та/або мінімізацію наслідків реалізованих загроз, кризових ситуацій та інших їх видів; 5) створення системи раннього виявлення загроз критичній інфраструктурі; 6) запровадження державно-приватного партнерства, взаємодії суб'єктів господарювання та населення з питань забезпечення захисту та стійкості критичної інфраструктури; 7) забезпечення міжнародного співробітництва у сфері захисту критичної інфраструктури; 8) створення умов швидкого відновлення надання життєво важливих функцій та послуг у разі реалізації загроз і порушення функціонування критичної інфраструктури. Державна політика у сфері захисту критичної інфраструктури спрямовується на формування комплексу організаційних, нормативно-правових, інженерно-технічних, ресурсних, інформаційно-аналітичних та методологічних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки критичної інфраструктури [7].

В свою чергу, відповідно до статті 5 Закону метою державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури є забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури, запобігання проявам несанкціонованого втручання в їх функціонування, прогнозування та запобігання кризовим ситуаціям на об'єктах критичної інфраструктури. До завдань формування і реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури належать: 1) запобігання проявам несанкціонованого втручання в її функціонування, прогнозування та запобігання кризовим ситуаціям на об'єктах критичної інфраструктури; 2) попередження кризових ситуацій, що порушують безпеку критичної інфраструктури; 3) створення, впровадження, розвиток та забезпечення функціонування національної системи захисту критичної інфраструктури, у тому числі шляхом визначення уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України, а також визначення повноважень у сфері захисту критичної інфраструктури інших суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури; 4) розроблення нормативно-правової та нормативно-технічної бази з питань забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури; 5) розроблення та реалізація державних цільових програм із захисту критичної інфраструктури; 6) розроблення комплексу заходів з контролю за ризиками безпеки, виявлення, запобігання та ліквідації наслідків інцидентів безпеки на об'єктах критичної інфраструктури; 7) встановлення обов'язкових вимог із забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури, їх захищеності на всіх етапах життєвого циклу, у тому числі під час створення, прийняття в експлуатацію, модернізації; 8) аналіз викликів та загроз, що впливають на стійкість критичної інфраструктури, оцінка стану її захищеності; 9) розроблення методології аналізу результативності державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури; 10) підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, тренування працівників національної системи захисту критичної інфраструктури; 11) забезпечення взаємодії національної системи захисту критичної інфраструктури з відповідними міжнародними системами, насамперед європейськими та євроатлантичними [7].

Третьою виступає програмно-планова форма публічного управління у сфері забезпечення стійкості об'єктів критичної економічної інфраструктури. Це модель діяльності уповноважених суб'єктів публічного управління, яка передбачає визначення стратегічних і поточних цілей, комплексу необхідних заходів, строків, послідовності та відповідальних за їх реалізацію осіб у сфері забезпечення функціонування, захисту та стійкості об'єктів критичної економічної інфраструктури. Її зміст також охоплює визначення напрямів ресурсів відповідної діяльності, алгоритмів запобігання та реагування на загрози і ризики, мінімізації їх наслідків та відновлення належного функціонування об'єктів. Дана форма має чіткий нормативний вираз – спеціально розроблені плани, програми, інші стратегічні документи затверджені в установленому порядку юридичними документами різної юридичної сили. Зміст даної форми досить ґрунтовно та повно описується в статті 22 Закону України «Про критичну інфраструктуру» відповідно до якої для організації

функціонування національної системи захисту критичної інфраструктури Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади (військово-цивільними адміністраціями - у разі створення), органами місцевого самоврядування розробляються та затверджуються відповідні плани та програми реагування на кризові ситуації. Планові документи класифікують згідно із рівнями публічного управління критичною в цілому та критичною економічною інфраструктурою зокрема. Найвищим рівнем відповідної системи є державне планування, нормативним результатом якого виступає Національний план захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Наступними є секторальний (галузевий) та регіональний рівні, на яких планування набуває більш предметного характеру з огляду на специфіку конкретного сектору критичної інфраструктури або відповідної території. Програмно-планова діяльність тут охоплює не лише попереднє визначення заходів запобігання загрозам, але й завчасне моделювання порядку міжвідомчої взаємодії, реагування на кризу, подолання її наслідків та відновлення нормального функціонування критичних об'єктів. Особливого значення для дослідження захисту критичної економічної інфраструктури в регіонах набуває місцевий рівень програмно-планової діяльності. Відповідно до Закону місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечують розроблення, затвердження і виконання місцевих програм підвищення стійкості територіальних громад до кризових ситуацій, пов'язаних із припиненням або погіршенням надання важливих для життєдіяльності населення послуг чи припиненням здійснення життєво важливих функцій. Завершальним та найбільш конкретизованим є об'єктовий рівень, на якому планування здійснюють безпосередньо оператори критичної інфраструктури [7].

Висновки. Таким чином, публічне управління у сфері забезпечення стійкості об'єктів критичної економічної інфраструктури являє собою складну та багаторівневу діяльність, зміст якої охоплює значну сукупність управлінських рішень, організаційних заходів, юридично значущих дій та інших засобів владного впливу. Водночас, сама наявність законодавчо визначених повноважень відповідних суб'єктів ще не характеризує повною мірою практичний бік їх діяльності. Кожне повноваження набуває реального управлінського змісту лише через його зовнішню реалізацію, тобто через певну модель поведінки уповноваженого суб'єкта, яка дозволяє трансформувати нормативно закріплені завдання і функції у конкретні рішення та заходи щодо підтримання безпечного, безперервного і стійкого функціонування критично важливих об'єктів.

Список використаних джерел:

1. Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. 435 с.
2. Сташис В.В. Загальна характеристика нового Кримінального кодексу України. *Новий Кримінальний кодекс України: питання застосування і вивчення*: Матер. міжнар. наук.-практ. конф. 25-26 жовт. 2001 р. К. Х.: «Юрінком Інтер», 2002. С. 5-10
3. Пархоменко Н.М. Джерела та форми права як категорії права: до постановки проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2006. №4. С.16-20
4. Куракін О.М. Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект): дис... канд. юрид. наук. : 12.00.01. Запоріжжя: Запорізький юридичний інституту. 2005. 213 с.
5. Заєць А. Конституційно-правові засоби обмеження держави контролю над владою. *Вісник Академії Правових наук*. 1998. № 36. С.15-28
6. Про затвердження Критеріїв визначення підприємств, установ і організацій, які мають важливе значення для національної економіки у галузях транспорту, поштового зв'язку, будівництва, енергоефективності та житлово-комунального господарства в особливий період: наказ, критерії від 31.12.2024 №1506 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0051-25#n2>
7. Про критичну інфраструктуру: Закон України від 16.11.2021 №1882-IX. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2023, № 5, ст.13

Дата першого надходження статті до видання: 09.10.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 10.11.2025

Дата публікації (оприлюднення) статті: 24.11.2025