



Вікторія Сергіївна ЧУБАНЬ

к.е.н., доцент, Національний університет цивільного захисту України

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2364-854X>

e-mail: sv.yak@ukr.net



Юрій Анатолійович СКОРОБОГАТОВ

старший викладач, Національний університет цивільного захисту України

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1983-0648>

e-mail: skorobogatov.ua@gmail.com



Кирило Миколайович ПАСИНЧУК

к.пед.н., доцент, Національний університет цивільного захисту України

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6007-834X>

e-mail: Pasynchuk_Kyrylo@chipb.org.in

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ФОНДУ ЗАХИСНИХ СПОРУД ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано нормативне забезпечення та Стратегію розвитку фонду захисних споруд до 2034 р. Визначено її ключові цілі: повне охоплення населення укриттями, вітчизняне виробництво, цифровізація та залучення інвестицій. Деталізовано фінансову модель обсягом 789,3 млрд грн із залученням ресурсів міжнародної коаліції. Запропоновано «Матрицю правових та фінансових інструментів» щодо змін до Податкового, Земельного та Бюджетного кодексів для стимулювання інвестицій. Доведено взаємозв'язок Стратегії-2034 та Плану-2025 як стратегічних інструментів захисту людського капіталу.

Ключові слова: цивільний захист, фонд захисних споруд, воєнний стан, національна безпека, нормативно-правове забезпечення, фінансові інструменти, міжнародна допомога, цифровізація безпеки

Стаття надійшла 02.01.2026

Статтю прийнято 15.01.2026

Статтю опубліковано 13.03.2026

ВСТУП

В умовах тривалої збройної агресії забезпечення належного рівня цивільного захисту виходить за межі суто соціальної площини та набуває стратегічного значення для національної безпеки й стабільності держави. З огляду на нові загрози, перед якими постало українське суспільство, держава потребує системного і довгострокового підходу до формування захищеного середовища для цивільного населення. Сучасні виклики вимагають розроблення, наукового опрацювання та впровадження комплексних проєктів, що постають ключовими елементами відновлення та зміцнення національної безпекової інфраструктури.

Стан дослідження

Дослідити нормативно-правове забезпечення розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту України допомогли роботи О. Бойко, С. Поздєєва, К. Пасинчука та ін. вчених.

Попри наявність фахових напрацювань, залишається недостатньо вивченим питання комплексної інтеграції правових та фінансових інструментів для реалізації нової Стратегії розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту на період до 2034 р. Зокрема, потребує глибшого наукового опрацювання механізм залучення приватних інвестицій через податкові преференції та спрощення земельних відносин, що задекларовано в останніх урядових ініціативах. Також відкритим залишається питання цифрової трансформації обліку захисних споруд цивільного захисту (інтеграція з Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва) як фактора прозорості та ефективності адміністрування.

МЕТА дослідження полягає у комплексному аналізі нормативно-правового та фінансово-економічного під-

ґрунтя розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту України, оцінці механізмів реалізації державної Стратегії розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту на період до 2034 р. та обґрунтуванні системних правових змін для створення стійкої й технологічної безпекової інфраструктури.

Завдання дослідження:

- проаналізувати концептуальні цілі Стратегії розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту на період до 2034 р. з модернізації та цифровізації мережі укриттів;
- оцінити фінансову модель та джерела інвестицій (державні, міжнародні, приватні) для розбудови безпекової інфраструктури;
- виявити системні бар'єри та розробити «Матрицю інструментів» для внесення змін до бюджетного, податкового та земельного законодавства;
- визначити механізми координації між стратегічним плануванням та тактичними заходами у сфері цивільного захисту.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Для досягнення мети застосовано комплекс наукових методів:

- формально-юридичний в аналізі Стратегії розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту на період до 2034 р. для визначення правового статусу суб'єктів інвестиційної діяльності;
- порівняльно-правовий для зіставлення тактичних завдань Плану основних заходів цивільного захисту України на 2025 р. із довгостроковими цілями Стратегії розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту на період до 2034 р.;
- метод системно-структурного аналізу для вивчення

взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та бізнесу в межах єдиної системи цивільного захисту;

– метод моделювання для формування матриці правових та фінансових інструментів усунення системних бар'єрів.

РЕЗУЛЬТАТИ

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.03.25 р. № 183-р схвалено Стратегію розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту (далі – Стратегія) на період до 2034 р. Мета Стратегії – перетворити застарілу та несистемну спадщину у сучасну, ефективну та доступну мережу укриттів, готову до будь-яких викликів. Стратегія охоплює кілька ключових напрямів, кожен з яких є критично важливим для її успішної реалізації [1].

Так, Стратегія на період до 2034 р. є програмним документом довгострокового планування, що визначає ключові напрями формування національної системи цивільної безпеки. З економіко-правового погляду реалізація Стратегії передбачає комплексне застосування механізмів державного управління, інституційної оптимізації та інвестиційних ресурсів, що дає змогу не лише гарантувати право громадян на безпеку, але й створити умови для сталого соціально-економічного розвитку держави.

Мета Стратегії – формування захищеного середовища для цивільного населення шляхом створення мережі об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту для захисту життя і мінімізації втрат серед цивільного населення в разі застосування ворогом сучасних засобів ураження, що створює умови для забезпечення подальшого економічного та соціального розвитку держави. У Стратегії розглянуто реалізацію найбільш адаптивного підходу до укриття цивільного населення з урахуванням досвіду та підходів провідних країн світу, а також фактичних можливостей економіки та держави загалом, що не створюватиме перешкод для здійснення заходів з оборони держави та сприятиме максимальному захисту цивільного населення [1].

Визначальними цілями Стратегії є:

– забезпечення укриття всіх категорій населення в об'єктах фонду захисних споруд цивільного захисту відповідно до вимог законодавства;

– освоєння власного виробництва комплектуючих (обладнання) для захисних споруд цивільного захисту і споруд подвійного призначення, а також виготовлення первинних (мобільних) укриттів;

– оптимізація структури і повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців під час створення об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту, а також застосування ефективних інструментів для реалізації державної політики з розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту;

– поєднання зусиль і ресурсів міжнародної спільноти, держави, місцевого самоврядування та бізнесу для розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту;

– формування в посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів містобудування, приватного сектору та населення культури безпеки з використання і утримання об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту;

– цифровізація процесу створення, розвитку та утримання фонду захисних споруд цивільного захисту та інформування населення про фонд захисних споруд цивільного захисту і порядок дій в умовах постійної загрози для життя і здоров'я [1].

Для ефективної реалізації завдань, мети та цілей Стратегії розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту необхідно першочергово врахувати економічний аспект її впровадження. Він полягає у забезпеченні належного фінансування заходів із створення, розвитку та утримання фонду. Особливу увагу слід приділити створенню та підтримці якісного механізму розподілу та використання фінансових ресурсів, що має забезпечити прозорість, послідовність та пріоритетність у фінансуванні об'єктів.

Фінансування Стратегії здійснюється за рахунок:

– коштів державного бюджету в межах наявних бюджетних програм;

– субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам;

– коштів місцевих бюджетів;

– коштів міжнародної допомоги, зокрема міжнародної технічної допомоги та секторальної підтримки ЄС, інших партнерів з розвитку, міжнародних фінансових організацій;

– коштів інвесторів;

– власних коштів підприємств;

– інших джерел, не заборонених законодавством.

Для досягнення стратегічних цілей необхідне фінансування орієнтовно в обсязі 789,3 млрд, зокрема за рахунок коштів державного бюджету в обсязі 81,2 млрд грн. Передбачається також залучити кошти міжнародної Коаліції з питань розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту в обсязі 642,5 млрд грн (14,69 млрд Євро).

Проаналізувавши ключові норми та положення Стратегії, можна констатувати наявність суттєвих економічних проблем, вирішення яких потребує інтеграції організаційно-управлінських механізмів та інвестиційних ресурсів. До таких ключових проблемних аспектів належить недостатній фінансовий потенціал державного та місцевих бюджетів для створення, модернізації та утримання фонду захисних споруд цивільного захисту, що обмежує можливість своєчасного забезпечення захисту населення. Також важливою є потреба у формуванні дієвого механізму фінансування заходів, пов'язаних з розвитком і підтримкою фонду, а також визначення пріоритетності об'єктів, джерел та послідовності виділення фінансових ресурсів з урахуванням забезпечення життєво важливих потреб населення. Водночас необхідно окреслити врахування під час планування місцевих бюджетів потреб у фінансуванні будівництва захисних споруд цивільного захисту та споруд подвійного призначення, а також залучення додаткових ресурсів, включаючи міжнародну та благодійну допомогу, в межах, дозволених чинним законодавством.

Не менш актуальною є необхідність оновлення бюджетних програм, зокрема введення нових субвенцій та розширення наявних механізмів фінансування [3], що забезпечує стабільну підтримку створення, розвитку та утримання фонду захисних споруд.

Ключові проблеми фінансування та ефективності адміністрування Стратегії на період до 2034 р. вимагають внесення точкових, але системних змін до чинного законодавства (табл. 1).

Цивільний захист в Україні остаточно вийшов за рамки суто соціального чи технічного питання і набув статусу критичного імперативу національної безпеки. В умовах тривалої збройної агресії ефективна реалізація Стратегії є прямою умовою захисту людського капіталу, мінімізації втрат серед цивільного населення та створення передумов для сталого соціально-економічного розвитку держави. Інвестиції у фонд захисних споруд цивільного захисту є не просто витратами, а стратегічною інвестицією в стійкість держави.

Так, успіх Стратегії на період до 2034 р. залежить не лише від обсягу залучених коштів, а й від здатності держави швидко створити гнучкий, прозорий та ефективний правовий механізм, здатний перетворити фінансові ресурси на реальний захист для громадян.

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2024 р. № 1313-р «Про затвердження плану основних заходів цивільного захисту України на 2025 рік» є ключовим державно-управлінським документом, що регулює сферу цивільного захисту. Його основне завдання – це детальне планування та координація заходів, які має бути реалізовано протягом календарного року, з метою забезпечення системної та ефективної діяльності органів влади та сил цивільного захисту.

План основних заходів цивільного захисту України на 2025 р. (далі – План) охоплює чотири основні блоки заходів [2]:

– запобігання: цей розділ включає превентивні заходи, спрямовані на мінімізацію ризиків виникнення над-

звичайних ситуацій;

– готовність: заходи цього блоку спрямовано на підготовку органів управління, сил та засобів цивільного захисту;

– реагування: це комплекс дій, що здійснюються безпосередньо під час надзвичайних ситуацій. План передбачає алгоритми оповіщення населення, організацію евакуації, розгортання пунктів прийому постраждалих та координацію роботи рятувальних служб;

– ліквідація наслідків, після ліквідації наслідків надзвичайної ситуації відбувається відновлення нормального функціонування об'єктів та систем життєзабезпечення.

ВИСНОВКИ

Отже, Стратегія розвитку фонду захисних споруд є довгостроковим і концептуальним документом. Нею визначено, куди держава рухається, встановлюючи амбітні цілі для модернізації всієї системи фонду захисних споруд цивільного захисту до 2034 р.

Водночас План основних заходів цивільного захисту є тактичним і практичним інструментом. Він детально вказує, як і що саме потрібно зробити протягом одного року для досягнення цілей, визначених у Стратегії на період до 2034 р.

Так, Стратегія на період до 2034 року є фундаментом, що задає вектор розвитку, а План – це інструмент реалізації, що забезпечує виконання конкретних кроків на цьому шляху.

Таблиця 1 – Матриця правових та фінансових інструментів для усунення системних бар'єрів у реалізації Стратегії розвитку фонду захисних споруд до 2034 р. (розроблено автором на основі Стратегії розвитку фонду захисних споруд до 2034 р.)

Сфера	Проблема	Необхідна правова дія	Очікуваний результат
Фінансування	Недостатній потенціал місцевих бюджетів для будівництва.	Введення цільової субвенції на розвиток фонду захисних споруд ЦЗ до Закону України «Про Державний бюджет...» та Бюджетного кодексу.	Забезпечення стабільного та цільового фінансування будівництва захисних споруд ЦЗ у місцевих громадах.
Приватний сектор	Відсутність стимулів для інвестування у будівництво захисних споруд ЦЗ подвійного призначення.	Внесення змін до Податкового кодексу України про надання податкових преференцій (наприклад, пільги на податок на прибуток або прискореної амортизації) під-приємствам, які фінансують будівництво/модернізацію захисних споруд ЦЗ, що перебувають у комунальній чи державній власності.	Стимулювання залучення приватного капіталу (кошти інвесторів, ціль 4 Стратегії).
Земельні відносини	Тривалість відведення земельних ділянок для будівництва типових захисних споруд ЦЗ.	Внесення змін до Земельного кодексу України та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», запровадивши спрощену процедуру (декларативний принцип) відведення земельних ділянок для типових мобільних та швидко споруджуваних захисних споруд ЦЗ.	Скорочення термінів будівництва та швидке нарощування захисного фонду.
Облік і обіг	Відсутність єдиної цифрової бази даних про власників та стан захисних споруд ЦЗ.	Законодавче закріплення обов'язковості інтеграції всіх даних про захисні споруди ЦЗ (технічний стан, балансоутримувач, фінансування) до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (ЄДЕССБ).	Реалізація стратегічної цілі 6 (цифровізація) та підвищення прозорості.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Стратегії розвитку фонду захисних споруд цивільного захисту на період до 2034 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 березня 2025 року № 183-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-2025-p#Text>
2. Уряд затвердив План основних заходів цивільного захисту України на 2025 рік: офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ України. URL: <https://mvs.gov.ua/news/uriad-zatverdiv-plan-osnovnix-zaxodiv-civilnogo-zaxistu-ukrayini-na-2025-rik>
3. Чубань В.С., Пасинчук К.М. Економіко-правовий аналіз фінансування потреб Державної служби України з надзвичайних ситуацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Економіка. Фінанси. Право*. 2025. № 1. С. 51-56. URL: <http://efp.in.ua/uk/journal-article/1542>

References

1. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2025, March 4). On approval of the Strategy for the development of the civil protection protective structures fund for the period until 2034 (Decree No. 183-r). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-2025-p> (in Ukrainian).
2. Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Government approved the Plan of main civil protection measures of Ukraine for 2025. Official website. <https://mvs.gov.ua/news/uriad-zatverdiv-plan-osnovnix-zaxodiv-civilnogo-zaxistu-ukrayini-na-2025-rik> (in Ukrainian).
3. Chuban, V. S., Pasynchuk, K. M. (2025). Economic and legal analysis of financing the needs of the State Emergency Service of Ukraine during the legal regime of martial law. *Economy. Finances. Law*. 2025. № 1. pp. 51-56.. URL: <http://efp.in.ua/uk/journal-article/1542> (in Ukrainian).

Viktoriiа CHUBAN

PhD in Economics, Associate Professor, National University of Civil Defense of Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2364-854X>

e-mail: sv.yak@ukr.net

Yurii SKOROBHATOV

Senior Lecturer, National University of Civil Defense of Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1983-0648>

e-mail: skorobogatov.ua@gmail.com

Kyrylo PASYNCHUK

PhD in Pedagogy, Associate Professor, National University of Civil Defense of Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6007-834X>

e-mail: Pasynchuk_Kyrylo@chipb.org.in

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF THE CIVIL PROTECTION PROTECTIVE STRUCTURES FUND OF UKRAINE

The paper provides an in-depth analysis of the transformation of the regulatory framework and strategic foundations for the development of Ukraine's civil protection infrastructure under conditions of full-scale armed aggression. It is substantiated that the creation of a fund of protective structures has shifted from a category of technical tasks to the status of a critical imperative of national security, requiring systematic long-term planning. Central to the study is the analysis of the Strategy for the Development of the Protective Structures Fund for the period until 2034 (CMU Order No. 183-r dated 04.03.2025), which defines the vector of transition from an obsolete Soviet legacy to a modern, digital, and accessible network of shelters. The authors detailed six strategic goals of the state, including: ensuring 100% coverage of the population with shelter facilities, stimulating domestic production of components and mobile shelters, optimizing the powers of authorities, and full digitalization of records through the E-System in the field of construction. For the first time, a detailed breakdown of the financial model for the Strategy's implementation is introduced into scientific discourse, the total volume of which is UAH 789.3 billion. The financing structure is outlined, where the lion's share (UAH 642.5 billion) is planned to be raised through the International Coalition for the Development of the Protective Structures Fund, highlighting the global nature of security challenges. Special attention is paid to the developed "Matrix of Legal and Financial Instruments," which proposes targeted amendments to the Tax, Land, and Budget Codes. The proposed measures include introducing tax preferences for private investors, simplifying land allocation procedures based on a declaratory principle, and creating targeted subventions for local communities. The conclusions summarize the role of the 2025 Action Plan as a tactical tool for implementing the Strategy based on four blocks: prevention, preparedness, response, and recovery. It is proven that the success of the reform depends on the state's ability to create a transparent legal mechanism that transforms significant financial resources into real protection of human capital.

Keywords: *civil protection, protective structures fund, martial law, national security, regulatory and legal support, financial instruments, international assistance, security digitalization*