

DOI 10.52363/2414-5866-2025-2-25

УДК 351+339.924(477)

*Бойченко П. С., здобувач вищої освіти першого (бакалаврського) рівня вищої освіти 3 року навчання НУЦЗУ, ORCID ID: 0009-0002-8954-1411*

*Тарадуда Д.В., к.техн.н., доц., ЛДУБЖД, м. Львів, ORCID ID: 0000-0001-9167-0058*

*Boychenko P., a Student of the first (bachelor's) level of higher education, 3rd year of study at the National University of Civil Defense of Ukraine, Cherkasy,*

*Taraduda D., Candidate of Technical Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Management of Civil Defense Units, Institute of Postgraduate Education, Lviv State University of Life Safety, Lviv*

## ПЕРСПЕКТИВНІСТЬ РОЗВИТКУ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

### PROSPECTS OF DEVELOPING A UNIFIED STATE SYSTEM OF CIVIL PROTECTION IN UKRAINE

*Розглянуто чинну вітчизняну правову базу у сфері функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту. Визначено проблемні питання та прогалини проаналізованої правової бази, а також запропоновано шляхи інституційного розвитку Єдиної державної системи цивільного захисту в сучасних умовах актуалізації екзогенних факторів.*

*Ключові слова: цивільна безпека, цивільний захист, міжсекторальна інтеграція, центри безпеки, єдина державна система цивільного захисту, загрози.*

*The current domestic legal framework in the field of functioning of the Unified State System of Civil Protection is considered. Problematic issues and gaps in the analyzed legal framework are identified, and ways of institutional development of the Unified State System of Civil Protection in modern conditions of actualization of exogenous factors are proposed.*

*Keywords: civil security, civil protection, intersectoral integration, security centers, unified state civil protection system, threats.*

**Постановка проблеми.** Питання ефективного функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту в Україні набули невідкладного значення в умовах повномасштабної військової агресії, значних руйнувань інфраструктури, масових вимушених переміщень населення та підвищених техногенних ризиків. Своєчасність порятунку, забезпечення життєдіяльності громад, відновлення критичної інфраструктури та мінімізація людських втрат залежать від скоординованості зусиль центральних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, служб екстреного реагування та партнерів з міжнародної спільноти. З огляду на це наука публічного управління має сприяти виробленню дієвих управлінських моделей для масштабного реформування системи цивільного захисту та підвищення її стійкості. Нормативна база і практика реалізації заходів цивільного захисту постійно оновлюються: базовим нормативним актом залишається Кодекс цивільного захисту України, а Положення про Єдину державну систему цивільного захисту (далі – ЄДС ЦЗ) визначає склад і порядок взаємодії учасників системи; проте виклики, починаючи з 2022 р. по т/ч, зумовлюють актуалізацію подальшої адаптації та інституційного посилення ЄДС ЦЗ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У сучасній науковій літературі дедалі більше уваги приділяється аналізу управлінських аспектів організації навчального процесу та питанню цивільного захисту. Значущу роль у вивченні цих питань відіграють роботи провідних науковців, серед яких можна виокремити праці Н. Клименко, О. Касьяна, О. Крюкова, С. Крука, П. Махортова, О. Подскальної, С. Сагайдак, А. Терент'євої, Ю. Харламової, В. Худавердієва, В. Федорчака та інших дослідників. Їхній доробок значною мірою формує теоретичну базу та забезпечує практичне підґрунтя для розбудови цієї галузі знань. Утім, сучасний етап розвитку вимагає визначення перспективних напрямів вдосконалення ЄДС ЦЗ в умовах сьогодення України.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування перспектив розвитку Єдиної державної системи цивільного захисту в Україні в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження напрямів вдосконалення ЄДС ЦЗ будується на міждисциплінарному підході, який передбачає поєднання теорії публічного управління (мережеве управління, міжвідомча координація), та включає концепції резильєнтності та управління ризиками, а також підходи до секторної політики (цілісна система управління надзвичайними ситуаціями).

Методологічно застосовано системний аналіз, порівняльну політико-інституційну оцінку, аналіз нормативних актів та кейс-стаді на

основі відкритих джерел (звіти ДСНС, Кабміну, міжнародних партнерів) за 2022–2025 рр. Цей підхід дозволяє виявити управлінські вузькі місця та визначити напрями трансформації ЄДС ЦЗ у напрямку оперативності, адаптивності та міжсекторальної інтеграції.

Розгляд наявної управлінської практики щодо розвитку ЄДС ЦЗ дозволив виокремити такі їх відмінності (табл. 1):

1. Структурні компоненти й функції. До 2019 року ЄДС ЦЗ об'єднувала центральні органи виконавчої влади, місцеві органи управління, сили та засоби цивільного захисту, організації місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації [2; 3]. Проте після означеного періоду відбулась низка змін організаційно-правового характеру, зокрема, що появи центрів безпеки. Вони покликані забезпечити системність у реагуванні на надзвичайні ситуації, тобто комбо-ефект, оскільки включають екстрену медичну службу, поліцію та рятувальні служби (за принципом єдиної багатоканальної служби «112»). Однак аналіз загальнодоступних даних щодо кількості створених і функціонуючих центрів безпеки у період з 2019 р. по т/ч дає підстави стверджувати, що відсутня практика повсюдного утворення таких центрів на вітчизняних теренах. Причиною цього є те, що центри безпеки мають створюватися органами місцевого самоврядування, ресурсна база яких не завжди дозволяє забезпечити не те, що функціонування таких центрів, а й виділення земельної ділянки та приміщення для них. Відтак, слід підкреслити, що існує необхідність у забезпеченні розвитку ЄДС ЦЗ в означеному напрямку – активізації утворення та функціонування центрів безпеки.

Виконавчу роль у координації політики цивільного захисту виконує, зокрема, Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), яка модернізує ресурси реагування, відновлює спроможності територіальних підрозділів та координує підготовку кадрів. Одночасно центральна влада формує плани заходів (наприклад, План основних заходів цивільного захисту України на 2025 рік [3]), що визначають оперативні пріоритети та ресурси. При цьому підкреслимо, що варто розмежовувати ресурсне забезпечення органів виконавчої гілки влади з ресурсною базою органів місцевого самоврядування, які розраховують насамперед на власні сили та засоби, а не державний бюджет.

2. Існує необхідність у напрацюванні місцевої практики активізації не тільки центрів безпеки, а й громадської участі у сфері цивільного захисту. На місцевому рівні відбувається активне формування не тільки центрів безпеки, а й добровольчих рятувальних формувань, інтеграція служб швидкої допомоги, поліції та ДСНС. Ці підходи посилюють локальну спроможність реагування, але також часто стикаються з

обмеженнями фінансування, нестачею техніки та розривом компетенцій між центральною політикою та практикою впровадження на місцях. Проекти міжнародної технічної допомоги (наприклад, GIZ) спрямовані на посилення інституційних і технічних можливостей регіонів; водночас потреба у системних змінах залишається актуальною [4].

3. Міжнародна інтеграція та співпраця. У 2023 році Україна приєдналася до Механізму цивільного захисту ЄС, що створює додаткові можливості для координації допомоги та інтеграції стандартів реагування. Міжнародні програми гуманітарної допомоги та фінансування (WHO, EU, UNOCHA) суттєво підсилюють ресурси для захисту населення, але одночасно висвітлюють необхідність уніфікації процедур, стандартів та кращого планування запиту й розподілу допомоги [1; 4; 5].

Таблиця 1

Оцінка ключових елементів управлінської практики ЄДС ЦЗ

№ з/п	Елемент системи	Стан на 2024–2025 рр.	Основні проблеми	Пріоритети реформ
1	Централізоване планування	Наявні національні плани (План-2025)	Нерівномірність виконання на місцях, бюрократія	Гнучкі адаптивні плани, цифровізація
2	Територіальна інфраструктура	Створення центрів безпеки	Недофінансування, нестача техніки	Інвестиції, державні, регіональні проекти
3	Кадрова спроможність	Підвищення кваліфікації	Витік фахівців, нерівномірність підготовки	Системні програми навчання, сертифікація
4	Міжнародна співпраця	EU Civil Protection, донори	Координація запитів і стандартів	Інтегровані процедури, локалізація допомоги

Джерело: авторська розробка

Умовно модель взаємодії у ЄДС ЦЗ може бути представлена кризою призму визнаєчння її рівневості, а саме:

Рівень 1 (Національний): Кабінет Міністрів → Міністерства (ДСНС, Мінреінтеграції, МОЗ, МВС) → Національні оперативні центри.

Рівень 2 (Регіональний): ОДА → Регіональні центри управління кризами; територіальні підрозділи ДСНС.

Рівень 3 (Місцевий): Центри безпеки громад → ОТГ/Міські штаби → Добровільні формування.

Рівень 4 (Транскордонний): Міжнародні партнери ↔ Національна координація (EU Civil Protection) ↔ Локальна реалізація допомоги. \

Вказана модель передбачає напрацювання прямого та зворотного зв'язку, результативне використання цифрових каналів обміну даними та формування єдиної платформи обліку ресурсів.

У межах обраної проблематики дослідження можна відзначити підгрунття для розвитку ЄДС ЦЗ:

1. Кодекс цивільного захисту України (далі – КЦЗУ). КЦЗУ є базовим нормативно-правовим актом, який визначає правову основу цивільного захисту, повноваження органів, порядок заходів щодо захисту населення та територій. Кодекс формалізує поняття системи цивільного захисту, обов'язки органів та порядок організації заходів з попередження і реагування на надзвичайні ситуації. За результатами останніх років у Кодекс вносилися зміни, спрямовані на підвищення спроможності місцевих громад. У той же час, спеціального закону так і не було прийнято про ті ж центри безпеки. Законопроект ВРУ № 11345 від 17.06.2024 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків, формування фонду захисних споруд цивільного захисту, створення касів та центрів безпеки» [3] поки що так і залишається прийнятим у першому читанні. На наш погляд, потрібно розмежувати питання формування фонду захисних споруд і створення центрів безпеки, закріпивши їх (питання) у різних правових актах, причому діяльність центрів безпеки вимагає врегулювання в окремому законі.

2. Положення про ЄДС ЦЗ (Постанова КМУ №11 від 2014) [3]. Положення визначає склад ЄДС ЦЗ та порядок її функціонування, зокрема перелік органів управління і сил цивільного захисту. Хоча документ від 2014 р. окреслює базові механізми, сучасні виклики (війна, масова мобілізація ресурсів, обмеження обсягів міжнародної допомоги) вказують на необхідність оновлення положень щодо оперативної взаємодії, інформаційної інтеграції та цифрових платформ у сфері функціонування ЄДС ЦЗ.

4. План заходів у сфері цивільного захисту та інші нормативні акти. Розпорядження Кабінету Міністрів про затвердження Плану основних заходів цивільного захисту на 2025 рік [3] фіксує пріоритети: підвищення готовності, навчання висококваліфікованих кадрів, підсилення інфраструктури та інтеграцію з міжнародними механізмами. Реалізація плану потребує синхронізації з бюджетними програмами і залученням донорів.

На підставі вищенаведеного відзначимо такі проблеми й прогалини організаційно-правового характеру у сфері функціонування ЄДС ЦЗ:

1. Фрагментарність регулювання (низка пов'язаних правових актів у сфері охорони праці, забезпечення національної стійкості, територіальної оборони тощо, інколи суперечать або дублюють норми КЦЗУ [3]).

2. Процедурні бар'єри міжнародної допомоги, що зумовлює зменшення її обсягів (відсутність чітких процедур локалізації та розподілу зовнішньої гуманітарної допомоги у воєнний період вимагає оперативного вирішення).

3. Нестача механізмів цифрового обміну (правові аспекти обміну даними між органами та з партнерами потребують уточнення, зокрема, у наявності захисту персональних даних, доступу до геоданих. Ці питання вимагають нормативних ініціатив для приведення права у відповідність до практичних потреб.

Варто зауважити, що наведені вище проблемні питання організаційно-правового характеру можуть трансформуватись у бік критичності, тому доцільно вчасно визначати ключові виклики розвитку ЄДС ЦЗ. Серед них можемо визначити такі:

1. Фінансування та ресурсна база. Поточні потреби на модернізацію техніки, резерви пального, медицина та забезпечення життєздатності громад перевищують наявні ресурси; міжнародна допомога значуща, але нестабільна.

2. Кадрова і навчальна спроможність. Нерівномірна підготовка фахівців, необхідність системної сертифікації і програм підвищення кваліфікації для оперативників і менеджерів кризових штабів. Для прикладу, органи місцевого самоврядування не мають у власному штатному розписі оперативно-координаційного центру, що становить перешкорду для організації роботи розрахунково-аналітичних груп. Потрібен керівний документ, що має визначати роботу розрахунково-аналітичних груп у вихідні та неробочий час.

3. Інституційна координація. Наявні міжвідомчі бар'єри, дублювання функцій, потреба в єдиному аналітичному центрі та стандартизованих протоколах взаємодії.

4. Цифровізація та інформаційна взаємодія. Впровадження єдиних платформ обліку ресурсів, раннього попередження та управління даними – питання як технічне, так і правове.

Зважаючи на це, можемо надати такі практико-управлінські рекомендації щодо забезпечення розвитку ЄДС ЦЗ:

– оновлення нормативно-правової бази: провести комплексну ревізію Положення про ЄДС ЦЗ з урахуванням уроків 2022–2025 рр.;

внести уточнення щодо процедур взаємодії під час масових надзвичайних ситуацій і міжнародної допомоги;

– створення Національної платформи управління ресурсами цивільного захисту: єдина цифрова система обліку технічних, кадрових та логістичних ресурсів із доступом для регіональних і місцевих штабів. Це підвищить швидкість реагування та прозорість розподілу допомоги;

– посилення місцевої спроможності: фінансування і технічна підтримка центрів безпеки громад, стандартизація обладнання, програми сертифікації для місцевих рятувальників та менеджерів кризових ситуацій;

– системні програми навчання та сертифікації: розгорнути національні програми підвищення кваліфікації у співпраці з донорськими організаціями; запровадити обов'язкові тренінги з міжвідомчої координації;

– удосконалення процедур міжнародної інтеграції: формалізувати протоколи запиту та прийому міжнародної допомоги; інтегрувати Україну у стандартні процедури EU Civil Protection з адаптацією до воєнного контексту.

**Висновки.** Отже, розвиток Єдиної державної системи цивільного захисту в Україні має стратегічне значення для стійкості держави й безпеки громадян. Аналіз управлінської практики та чинної правової бази показує, що наявний фундамент (Кодекс цивільного захисту України, Положення про ЄДС ЦЗ та ін. [3]) відзначається недосконалістю, а міжнародна інтеграція (через зменшення її обсягів) не відкриває нові можливості для посилення спроможностей. Разом із тим сучасні вимоги та небезпеки (війна, руйнування інфраструктури, масштабна гуманітарна допомога) вимагають прискореної цифровізації, інституційних реформ, підсилення місцевої інфраструктури й адаптації законодавства. Реалізація запропонованих рекомендацій сприятиме переходу від реагування до проактивного управління ризиками та підвищенню національної резильєнтності.

#### **Список використаних джерел:**

1. Допомога в розбудові державної системи цивільного захисту та створенні безпечного середовища в громадах – одне з ключових завдань ДСНС. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/press-center/news/dopomoga-v-rozbudovi-derzavnoyi-sistemi-civilnogo-zaxistu-ta-stvorenni-bezpechnogo-seredovishha-v-gromadah-odne-z-klyucovix-zavdan-dsns>.

2. Концепція створення "Центрів безпеки громад" в Україні. URL: <https://uastrat.com/reforms/securityinhromadas/konczepczyia-stvorennuya-czentriv-bezpeky-gromad-v-ukrayini/>.

3. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index>.

4. Помаза-Пономаренко А.Л., Тарадуда Д.В., Порока С.Г. Організаційно-правові засади імплементації Механізму цивільного захисту ЄС в Україні в контексті гарантування національної безпеки // Державне будівництво. 2023. № 2. Режим доступу: <https://periodicals.karazin.ua/db/article/view/23394/21392>.

5. Pomaza-Ponomarenko A., Krukov O., Kravchuk O., Hubenko I. Taraduda D. Managing emergencies: utilising historical insights for strategic enhancement // AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research. 2024. Pp.135-139. URL:[https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140142/papers/A\\_26.pdf/](https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140142/papers/A_26.pdf/).

### References:

1. Assistance in developing the state civil protection system and creating a safe environment in communities is one of the key tasks of the State Emergency Service [Dopomoha v rozbudovi derzhavnoyi systemy tsyvil'noho zakhystu ta stvorenni bezpechnoho seredovishcha v hromadakh - odne z klyuchovykh zavdan' DSNS]. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/press-center/news/dopomoga-v-rozbudovi-derzhavnoyi-sistemi-civilnogo-zaxistu-ta-stvorenni-bezpechnogo-seredovishha-v-gromadax-odne-z-klyucovix-zavdan-dsns>.

2. The concept of creating "Community Security Centers" in Ukraine [Kontsepsiya stvorenniya "Tsentriv bezpeky hromad" v Ukrayini]. URL: <https://uastrat.com/reforms/securityinhomadas/konczepczyia-stvorenniya-czentriv-bezpeky-gromad-v-ukrayini/>.

3. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index>.

4. Pomaza-Ponomarenko A.L., Taraduda D.V., Poroka S.G. Organizational and legal principles of the implementation of the EU Civil Protection Mechanism in Ukraine in the context of guaranteeing national security [Organizational and legal principles of the implementation of the EU Civil Protection Mechanism in Ukraine in the context of guaranteeing national security] // Derzhavne budivnytstvo. 2023. No. 2. URL: <https://periodicals.karazin.ua/db/article/view/23394/21392>.

5. Pomaza-Ponomarenko A., Krukov O., Kravchuk O., Hubenko I. Taraduda D. Managing emergencies: utilising historical insights for strategic enhancement // AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research. 2024. Pp. 135-139. URL:[https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140142/papers/A\\_26.pdf/](https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140142/papers/A_26.pdf/).