

DOI: 10.52363/2414-5866-2022-1-24

УДК 351.862.4

*Кропивницький В.С., докторант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0001-9381-799X*

Kropyvnytskyi V., doctoral student of the Educational, Research and Production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ І СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КАДРІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

CONCEPTUAL BASES OF THE STRATEGY OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION AND SYSTEMS OF TRAINING AND RETRAINING OF QUALIFICATION OF PERSONNEL IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION IN UKRAINE

У статті визначено ступінь ефективності та результативності публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні в сучасних умовах. Виокремлено проблемні аспекти та суперечності публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні. Обґрунтовано концептуальні засади стратегії публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні в умовах ризиків та викликів сьогодення.

Ключові слова: *публічне управління та адміністрування, цивільний захист, стратегія публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, система підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту.*

The article determines the degree of efficiency and effectiveness of public management and administration and the system of training and retraining of personnel in the sphere of civil protection in Ukraine in modern conditions. Problematic aspects and contradictions of public management and administration and the system of training and retraining of personnel in the sphere of civil protection in Ukraine are highlighted. The conceptual bases of the strategy of public management and administration and the system of training and retraining of personnel in the sphere of civil protection in Ukraine in the conditions of risks and challenges of the present are substantiated.

205

Key words: *public management and administration, civil protection, strategy of public management and administration in the sphere of civil protection, system of training and retraining of personnel in the sphere of civil protection.*

Постановка проблеми. Підтримуючи проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 р. № 70/1 глобальні цілі сталого розвитку до 2030 р. та з метою забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина було видано Указ Президента України №722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [9].

Зазначені Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р. мають стати цільовими орієнтирами для розроблення всіх, без виключення, проєктів прогнозних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України на безпекових засадах, що неможливо без відповідних змін у сфері цивільного захисту.

Тобто досягнення певних Цілей сталого розвитку України на період до 2030 р. безпосередньо пов'язано з ефективністю та результативністю системи публічного управління та адмініструванням у сфері цивільного захисту, а саме: сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню; забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів; вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками тощо [9].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань оцінки ефективності та результативності публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні в сучасних умовах присвятили свої публікації такі вчені, як Андреев С., Заплатинський В., Порядочний Л., Ситник Г.П. та інші [1; 2; 7]. Однак чимало питань стосовно обґрунтування концептуальних засад стратегії публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні в умовах ризиків та викликів сьогодення залишаються недостатньо дослідженими.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування концептуальних засад стратегії публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні в умовах ризиків та викликів сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Серед найбільших загроз забезпеченню сталого розвитку України в сучасних умовах одне з головних місць займають надзвичайні ситуації різного характеру, а саме: викликані російською військовою агресією; техногенні катастрофи; терористичні та диверсійні акти; стихійні лиха, які викликані глобальними змінами клімату тощо. Їх ігнорування в сучасних умовах ставить під питання не лише еконо-

мічне зростання та соціальний добробут, а й загрожує національній безпеці країни, її територіальній цілісності та суверенітету.

Саме тому в умовах сучасних викликів та загроз є необхідним обґрунтування концептуальних засад стратегії публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні.

Важливою складовою зазначеної стратегії має стати модернізації чинного законодавства та його адаптація до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що передбачає співробітництво у сфері цивільного захисту, яке має здійснюватися шляхом імплементації окремих угод у цій галузі, укладених між сторонами згідно з відповідними владними повноваженнями та компетенцією ЄС і його держав-членів та відповідно до правових процедур кожної зі сторін.

Співробітництво, зокрема, має бути спрямоване на:

- сприяння взаємній допомозі у випадках надзвичайних ситуацій;
- цілодобовий обмін найостаннішими повідомленнями і оновленою інформацією про транскордонні надзвичайні ситуації, зокрема запити та пропозиції щодо допомоги;
- оцінку впливу наслідків надзвичайні ситуації на навколишнє середовище;
- залучення експертів до участі у специфічних технічних семінарах та симпозіумах з питань цивільного захисту;
- залучення, у разі необхідності, спостерігачів під час проведення окремих навчань і тренінгів, що організовуються Україною та / або ЄС;
- посилення існуючого співробітництва щодо найефективнішого використання наявних можливостей цивільного захисту [8].

Окрім того, в межах подальшої євроатлантичної інтеграції України, в тому числі у сфері цивільного захисту, необхідно продовжити реалізацію ключових завдань та заходів, а саме: продовження реформування системи ДСНС, здійснення заходів у сфері гуманітарного розмінування, підвищення взаємосумісності підрозділів ДСНС з підрозділами відповідних органів держав – членів НАТО та ЄС, оцінка ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, дотримання принципів гендерної рівності в діяльності ДСНС, забезпечення міжнародного співробітництва в системі ДСНС та інші заходи.

Серед головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони, зокрема у сфері цивільного захисту, мають бути функціональна оптимізація (скорочення дублюючих і зайвих структур), оптимізація системи логістичного забезпечення, оновлення доктринальних та концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, створення ефективної державної системи кризового реагування (мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади) за провідної ролі РНБО

України, залучення іноземних інвестицій та формування ефективної моделі державно-приватного партнерства, запровадження кластерного принципу ротатії кадрів, перегляд кваліфікаційних вимог та забезпечення чіткого дотримання цих вимог і повна переатестація кадрів, водночас вирішальними мають бути не тільки професійні, а й особистісні якості людини [6].

До основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України (особливо в умовах російської військової агресії), що вимагає відповідного реагування зі сторони цивільного захисту в сучасних умовах є:

- невідповідність сучасним викликам стану ЄДСЦЗ, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення;
- значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, надзвичайне зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій військового техногенного, соціального та природного характеру;
- погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро (особливо на тимчасово окупованих територіях);
- підтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України;
- небезпека техногенного, у тому числі ядерного, біологічного та хімічного тероризму [3].

Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про правовий режим воєнного стану», який, серед іншого, передбачає, що в Указі Президента України про введення воєнного стану, зокрема, визначаються завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення ЄДСЦЗ, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період [4].

При цьому одним з основних напрямів державної політики національної безпеки України, згідно із відповідною Стратегією національної безпеки України, є реформування та розвиток розвідувальних, контррозвідувальних і правоохоронних органів, що, зокрема, передбачає розвиток Державної служби України з надзвичайних ситуацій, який має забезпечити підвищення її спроможності щодо ефективного управління ЄДСЦЗ, оснащення сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням, оптимізацію розміщення її підрозділів, запровадження системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером, підготовки та просвіти населення щодо норм і правил поведінки в умовах надзвичайних ситуацій [5].

Також в останні роки Україні активно відбувається реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади, що передбачають передачу більших повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад.

Важливий складник реалізації цієї реформи – гарантування безпеки громадян, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Відповідно до вимог чинного законодавства, в Україні має бути побудована проста та логічна система місцевого самоврядування, здатна забезпечити комфортне та безпечне життя громадян. Найважливіші для людей повноваження передаються на найближчий до них рівень влади. Тому один із основних заходів реформування адміністративно-територіального устрою країни – побудова такої системи цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, що спроможна гарантувати безпеку людини.

У містах, селах, селищах, де нема державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин), за погодженням з ДСНС необхідно створювати місцеві пожежно-рятувальні підрозділи з урахуванням можливих ризиків, стану доріг, чисельності населення тощо таким чином, щоб порятунок людей і гасіння пожежі почалося не пізніше ніж через 20 хвилин з моменту виклику.

Доцільно створювати постійні місцеві пожежно-рятувальні підрозділи (МПРП) та паралельно набирати добровільних пожежних таким чином, щоб при виникненні пожежі будь-де в ОТГ до МПРП могли долучитись добровольці. При цьому добровольці залучаються тільки за потреби, в інший час добровільні пожежні можуть працювати на основному місці роботи чи займатись своїми справами.

До речі, у більшості країн світу добровільні пожежні активно залучаються до пожежної справи.

Так, наприклад, в Австралії разом з професійними пожежними працює понад 130 тис. добровольців-вогнеборців, в Канаді – більше 127 тис., а в Чилі пожежною справою займаються виключно добровольці. Широко залучаються до сфери цивільного захисту добровольці у європейських країнах: Німеччині, Австрії, Польщі, Грузії тощо. В цілому, співвідношення кількості пожежних до кількості населення у країнах світу коливається від 3,96 % – у Австрії та 3,45 % – у Чехії, до 0,13 % – у Латвії та 0,1 % – в Україні [1].

Тобто, розрахункова потреба України в пожежних складає 300 тис. чол., або в 7 раз більше, ніж фактична (42,7 тис. чол.). зазначений дефіцит пожежних кадрів в Україні можна поповнювати саме за рахунок пожежних-добровольців.

Тому на державному рівні доцільно активно заохочувати та стимулювати створення та належне функціонування добровільної пожежної охорони для проведення заходів із запобігання виникненню пожеж та організації їх гасіння, а також утворення та залучення добровільних формувань цивільного захисту до виконання допоміжних робіт із запобігання виник-

ненню або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Також однією із найважливіших складових забезпечення ефективного виконання завдань, пов'язаних із запобіганням та ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, захистом населення, навколишнього природного середовища і територій від їх негативного впливу є високий рівень професійної підготовки фахівців сфери цивільного захисту. Такий рівень знань і вмінь фахівців має забезпечити відповідна система підготовки кадрів, яка повинна мати науково обґрунтовану оптимальну мережу навчальних закладів з сучасною навчальною матеріально-технічною базою та висококваліфікованим викладацьким та науково-педагогічним складом.

Зважаючи на курс України на входження до єдиного європейського простору, перспективу реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій в цьому напрямку, зменшення обсягів державного замовлення на підготовку відповідних фахівців сфери цивільного захисту, актуально постає питання трансформації за європейським зразком існуючої системи підготовки кадрів, обґрунтування та визначення основних шляхів реформування системи підготовки кадрів для ДСНС.

Необхідно встановити механізм направлення на навчання до вищих навчальних закладів цивільного захисту посадових осіб підрозділів з питань цивільного захисту органів виконавчої влади.

Для підвищення якості освіти доцільно здійснити заходи щодо контролю рівня знань та підвищення рівня практичної підготовки молодих фахівців у сфері цивільного захисту, а саме:

- запровадити повноцінну долікарську підготовку рятувальників з отриманням статусу «рятувальник-парамедик»;
- створити незалежний центр оцінювання рівня підготовки молодих фахівців та запровадити єдину систему параметрів вимірювання рівня знань;
- удосконалити зворотний зв'язок між навчальними закладами ДСНС та органами управління і підрозділами ДСНС України, які є замовниками кадрів, і розробити механізм забезпечення комплексного моніторингу якості освіти та професійної діяльності молодих фахівців з метою оперативного корегування навчального процесу залежно від практичних потреб.

Доцільно здійснити заходи щодо удосконалення післядипломної освіти у навчальних закладах ДСНС України, а саме:

- уточнити спеціалізацію навчальних закладів, особливо первинної професійної підготовки фахівців окремих професій;
- здійснити заходи щодо підтримки та подальшого розвитку навчальних закладів з урахуванням перегляду обсягів проведення перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для ДСНС і навчання добро-

вольців місцевих пожежних команд, добровільних пожежних дружин;

- запровадити принципово нові моделі підвищення кваліфікації, дистанційного навчання, застосування кращих освітніх практик, передбачення обов'язкового навчання з відривом від виробництва при призначенні на вищу посаду.

Крім того, необхідно внести зміни до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників ДСНС України в частині:

- уточнення переліку кваліфікаційних характеристик професій працівників ДСНС відповідно до вимог організаційних структур органів та підрозділів ДСНС;

- перегляду кваліфікаційних вимог щодо освіти фахівців відповідно до законодавства України з метою забезпечення доцільної освітньої ступневості на кожній посаді та принципу навчання протягом усієї служби (роботи);

- розширення переліку первинних посад у системі ДСНС;

- визначення конкретних посад, щодо яких необхідно встановити вимоги спеціальностей та галузей знань, що застосовуються.

Важливим також є забезпечення безперервного розвитку сучасної матеріально-технічної бази навчальних закладів ДСНС України новими, сучасними зразками пожежної та рятувальної техніки, комплектами рятувального обладнання та спорядження за принципом комплектування першими зразками заклади вищої освіти перед тим, як вони почнуть надходити до пожежно-рятувальних частин.

Отже, захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, мінімізації та ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим в умовах воєнного стану в Україні є надзвичайно важливою функцією держави, в тому числі публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту.

Висновки. Таким чином, ефективне реагування на сучасні виклики та загрози потребують побудови принципово нової системи публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні, яка забезпечить скоординовану, законодавчо регламентовану діяльність її суб'єктів, спрямовану на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. Успішне реформування і вдосконалення цієї системи можливе лише на основі чіткої правової регламентації її складу, структури та функцій. Крім того, українська сфера цивільного захисту має бути всебічно інтегрованою в систему міжнародної і регіональної безпеки, як їх невід'ємна складова, і це потрібно враховувати у питаннях подальшої трансформації системи публічного

управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні в умовах існуючих загроз та викликів сьогодення, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Актуальні проблеми забезпечення цивільного захисту населення і територій територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. URL.: https://www.slideshare.net/MIA_Ukraine/ss-77467969.

2. Порядочний Л.В., Заплатинський В.М. Безпека в надзвичайних ситуаціях та цивільна оборона: навч. посіб. К.: Київ. Нац. торг.-екон. ун-т. 2003. 301 с.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 186-VIII. URL.: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/186-19/paran20#n20>.

4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>.

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/ 2015. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

7. Ситник Г.П., Андреев С.О. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні. Вісн. НАДУ : журнал. 2014. Вип. 2. С. 5-11.

8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

9. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». № 722/2019 від 30.09.2019 р. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.

References.

1. Actual problems of ensuring civil protection of the population and territories of territorial communities in the conditions of reforming local self-

government in Ukraine. [Aktual'ni problemy zabezpechennya tsyvil'noho zakhystu naselennya i terytoriy terytorial'nykh hromad v umovakh reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini]. URL.: https://www.slideshare.net/MIA_Ukraine/ss-77467969. [in Ukrainian].

2. Poryadochnyy, L., Zaplatinsky, V. Emergency security and civil defense. [Bezpeka v nadzvychaynykh sytuatsiyakh ta tsyvil'na oborona]: textbook. way. K.: Kyiv. Nat. trade and economy un-t. 2003. 301 p. [in Ukrainian].

3. On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine. [Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny] : Law of Ukraine of February 12, 2015 № 186-VIII. URL .: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/186-19/paran20#n20>. [in Ukrainian].

4. On the legal regime of martial law. [Pro pravovyy rezhym voyennoho stanu] : Law of Ukraine of May 12, 2015 № 389-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>. [in Ukrainian].

5. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of May 6, 2015 «On the National Security Strategy of Ukraine». [Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 6 travnya 2015 roku «Pro Stratehiyu natsional'noyi bezpeky Ukrayiny»] : Decree of the President of Ukraine of May 26, 2015 № 287/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>. [in Ukrainian].

6. On the Sustainable Development Strategy «Ukraine – 2020». [Pro Stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina – 2020»] : Decree of the President of Ukraine of January 12, 2015 № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. [in Ukrainian].

7. Sitnik, G., Andreev, S. On the new configuration of permanent civil protection management bodies at the state level. [Pro novu konfihuratsiyu postiyno diyuchykh orhaniv upravlinnya tsyvil'noho zakhystu na derzhavnomu rivni]. Visn. NADU: magazine. 2014. Vip. 2. pp. 5-11. [in Ukrainian].

8. Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part [Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony]. URL. : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].

9. Decree of the President of Ukraine "On the Sustainable Development Goals of Ukraine until 2030". [Ukaz Prezydenta Ukrayiny «Pro Tsili staloho rozvytku Ukrayiny na period do 2030 roku»]. № 722/2019 dated 30.09.2019 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>. [in Ukrainian].