

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

DOI 10.52363/2414-5866-2025-1-34

УДК 351. .86:504:005.5

*Биндас Д.Д., ад'юнтка НУЦЗЦ, м. Черкаси,
ORCID: 0009-0001-4825-5489*

*Byndas D., PhD student of National University of Civil Defence of Ukraine,
Cherkasy*

МЕХАНІЗМ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ В СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

MECHANISM FOR PERSONNEL TRAINING IN CIVIL PROTECTION SYSTEM OF UKRAINE

Досліджено основні державні механізми управління та вдосконалення підготовки фахівців, розглянуто специфічні ознаки та загальні функції державного освітянського менеджменту. Проаналізовано основні напрями державного управління в сфері цивільного захисту України, розглянуто специфічні особливості галузі. Акцентовано, що при дослідженні проблеми публічного управління у сфері цивільного захисту важливим моментом є з'ясування його цілей та визначення принципів його реалізації. Складність здійснення процесу публічного управління у сфері цивільного захисту зумовлена передусім ступенем конкретизації, чіткості формування цілей, які мають бути досягнуті. Тому надання публічному управлінню у сфері цивільного захисту, як засобу забезпечення безпеки життєдіяльності населення (пріоритетній складовій національної безпеки), наукового характеру передбачає широке використання результатів досліджень інших галузей науки (філософії, політології, права, соціології, економіки та інших) і подальший розвиток наукових досліджень з актуальних проблем публічного управління (прогнозування, стратегічного планування, розробка сучасних методів контролю, комунікацій, прийняття рішень та інших).

Ключові слова: *публічного управління у сфері цивільного захисту, механізми публічного управління, забезпечення безпеки життєдіяльності населення, механізм підготовки кадрів в системі цивільного захисту.*

The article analyzes the main public management mechanisms and the improvement of specialist training, examining the specific characteristics and general functions of public educational management. It also analyzes the main directions of public management in Ukraine's civil protection sphere and considers the specific features of the industry. Further methodological support is also needed to justify the necessity of trans-

forming public management and administration in civil protection. This transformation is driven by Ukraine's European integration and Euro-Atlantic aspirations and influenced by current challenges and risks. It should be based on a broad interdisciplinary approach, considering objective patterns and achievements from various scientific fields: public management and administration, philosophy, history, economic theory, political science, psychology, sociology, ecology, and other social sciences, humanities, and environmental sciences that study the objective patterns of state, societal, natural, and human development.

Keywords: *public management in civil protection, public management mechanisms, ensuring population safety, mechanism for training personnel in the civil protection system.*

Постановка проблема. Сучасні світові тенденції свідчать про зростання кількості та складності надзвичайних подій, важкість їх наслідків, як для населення, так і для територій. Це змушує розглядати надзвичайні ситуації, як серйозну загрозу безпеці окремої людини, суспільству та навколишньому середовищу, а також стабільності розвитку, як окремої держави, так і цивілізації загалом.

Захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, а також захист життя й здоров'я громадян України від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного й військового характеру є однією з важливих функцій держави, яка формує сутність та зміст цивільного захисту.

Так, відповідно до Конституції України, кожен громадянин України має право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від органів державної влади та суб'єктів господарювання.

Однією з важливих функцій держави є цивільний захист, який спрямований на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, а також захист життя й здоров'я громадян України від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного й військового характеру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Джерельну основу нашого дослідження склали теоретичні та методологічні принципи організації публічного управління у сфері цивільного захисту, що розкриваються в роботах відомих вчених.

Науковою основою вирішення цих важливих державних завдань виступають передусім теоретичні напрацювання щодо механізмів публічного управління, які містяться у працях [1, 2, 5-7].

Постановка завдання. Метою дослідження є проаналізувати механізм підготовки кадрів в системі цивільного захисту України.

Виклад основного матеріалу. Надзвичайно важливим аспектом подальшого ефективного розвитку системи публічного управління та

адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні та успішного реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, метою яких є підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період є наявність ефективної та результативної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів та освітньо-наукової діяльності у зазначеній сфері.

Метою проведення наукової і науково-технічної діяльності є наукове забезпечення комплексного розв'язання проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, пожежної та техногенної безпеки, вдосконалення нормативно-правової бази у сфері цивільного захисту, забезпечення гідрометеорологічної діяльності, одержання і використання нових знань, розвиток науки, підвищення ефективності використання наукових досягнень у забезпеченні реалізації державної політики у всіх сферах діяльності ДСНС [6].

Пріоритетним завданням, яке стоїть перед науковцями ДСНС, є забезпечення системного підходу до ефективного виконання науково-дослідних робіт та інших заходів у сфері наукової діяльності з метою забезпечення високоефективного управління та прийняття найбільш оптимальних рішень під час попередження, локалізації чи ліквідації пожеж, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру не тільки в Україні, а й під час участі в міжнародних пошуково-рятувальних операціях та в міжнародних навчаннях.

Наукова і науково-технічна діяльність ДСНС здійснюється відповідно до пріоритетних напрямків та основних завдань наукового забезпечення діяльності ДСНС, що визначаються структурними підрозділами апарату ДСНС – замовниками наукових досліджень і розробок, та за результатами розгляду пропозицій територіальних органів, наукових установ та закладів вищої освіти ДСНС. Напрямки наукової і науково-технічної діяльності науково-дослідних установ та закладів вищої освіти цивільного захисту ДСНС визначаються планами їх наукової та науково-технічної діяльності. Також планами закладів вищої освіти передбачається виконання ініціативних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт [9].

Сучасні вимоги до підготовки фахівців для роботи у системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту надзвичайно високі. Адже суспільна трансформація в Україні та нове законодавство у сфері державного управління визначає перехід до сервісної держави, в рамках якої має сформуватися новий характер професійної діяльності у зазначеній сфері, яка містить згідно із Законом України «Про вищу освіту» та Національною рамкою кваліфікацій такі види управлінської діяльності: інформаційно-аналітичну; прогнозно-проектну; організаційно-управлінську; адміністративно-технологічну; комунікативно-консультативну; соціально-психологічну; науково-дослідну та педагогічну

[8]. Це означає необхідність підготовки таких фахівців для роботи у системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, які здатні аналізувати державну політику на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях, готувати пропозиції стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів, програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; забезпечувати реалізацію державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечувати надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснювати державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства, управлінням державними фінансовими ресурсами, майном та забезпечувати контроль за їх використанням; управляти персоналом державних органів; реалізовувати інші повноваження, визначені законодавством [1].

Отже, основні зусилля у сфері роботи з персоналом зосереджувались на забезпеченні потреб ДСНС в кадрах відповідно до освітньо-кваліфікаційних вимог, формуванні висококваліфікованого, відповідального за доручену справу персоналу з сучасним мисленням і почуттям професійної гордості, удосконаленні нормативно-правової бази по роботі з кадрами, стимулюванні та мотивації особового складу до продовження служби в ДСНС.

Пріоритетним завданням, яке стоїть перед освітянами та науковцями у сфері цивільного захисту України, є забезпечення системного підходу до ефективного виконання науково-дослідних робіт та інших заходів у сфері освітньо-наукової діяльності з метою забезпечення високоефективного управління та прийняття найбільш оптимальних рішень під час попередження, локалізації чи ліквідації пожеж, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Саме тому, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні, в тому числі в контексті розвитку системи освіти та науки є важливою складовою оцінки результативності публічного управління та адміністрування у зазначеній сфері [7].

Отже, формування нової генерації фахівців у сфері цивільного захисту в Україні вимагає від них відповідних компетентностей, опанування різних видів управлінської діяльності, орієнтації на забезпечення публічних інтересів, прав і свобод громадян, вимагає відповідного реформування публічного управління та адміністрування і системи освіти у сфері цивільного захисту.

Таким чином, в сучасних умовах система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів та освітньо-наукова діяльність у сфері цивільного захисту в Україні забезпечує виконання покладених на неї функцій та завдань в цілому, хоча і не є недосконалою. Тому вона потребує

невідкладного комплексного удосконалення в напрямку формування належних нормативно-правових, фінансово-економічних, організаційно-адміністративних, техніко-технологічних засад забезпечення підготовки висококваліфікованих кадрів для захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період з урахуванням існуючого міжнародного досвіду, що сприятиме зниженню ризику виникнення надзвичайних ситуацій, а також сприятиме підвищенню ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в цілому.

Поряд з наявними позитивними зрушеннями існує цілий комплекс проблем та суперечностей, що стримують підвищення ефективності та результативності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Така ситуація вимагає зміни ролі цивільного захисту, адже він не витратний фактор, а продуктивний безпековий фактор сталого розвитку країни, що можливо лише за умови підсилення публічно управлінського впливу на підвищення рівня цивільного захисту населення та територій країни. Адже в сучасних умовах в Україні залишається досить високий рівень ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. При цьому надзвичайні ситуації останніми роками стають більш різноманітними і масштабними, що ускладнює можливість швидкого й правильного реагування на них, в тому числі через існуючі проблеми та суперечності в системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. На жаль, реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні відбувається несистемно, внаслідок чого кількість надзвичайних ситуацій суттєво не знижується, а їх наслідки залишаються значними. Це потребує відповідного удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні шляхом вирішення існуючих проблем та суперечностей її функціонування [6, с.112].

Враховуючи значну кількість та масштабність надзвичайних ситуацій в Україні, складно переоцінити важливість та необхідність перебудови та реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, що сприятиме підвищенню ефективності захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки країни, проведення рятувальних операцій тощо.

Отже, найважливішою функцією будь-якої держави є забезпечення безпеки своїх громадян, в тому числі в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. В реалізації цієї важливої для суспільства функції першочергову роль відіграє система публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, діяльність якої спрямована на запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконан-

ня відповідних цілей та завдань у сфері безпеки територій, людини та суспільства в цілому [1, 88].

Для підвищення ефективності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні потребує перебудови та реформування у таких напрямках: вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності зазначеної інституції у відповідності з передовими зарубіжними практиками та згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС; збільшення обсягів матеріально-технічної та фінансової державної підтримки рятувальників та рятувальних служб; вдосконалення системи управління рятувальними службами; підвищення ефективності навчання населення та фахівців у сфері цивільного захисту відповідним діям в умовах надзвичайних ситуацій; міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту [8].

Таким чином, в контексті перебудови та реформування сучасної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні для розв'язання існуючих проблем та суперечностей необхідно приділяти пріоритетну увагу, насамперед, питанням прогнозування та запобігання виникнення надзвичайних ситуацій різних типів і видів, відпрацювання можливих сценаріїв їх розвитку, а також організації заходів цивільного захисту та оперативному реагуванню на їх виникнення. В цілому, на наш погляд, Україна повинна формувати систему публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на упередження та недопущення надзвичайних ситуацій та чітко планувати заходи ліквідації наслідків стихійних лих і злагоджено та ефективно діяти у разі їх настання. Тому захист населення та територій під час розгортання надзвичайних ситуацій та стихійних лих різного рівня небезпеки є одним із найбільш важливих завдань, що стоять перед державою у контексті необхідності забезпечення її сталого розвитку в сучасних умовах. Для визначення напрямів удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в сучасних умовах важливою передумовою є з'ясування особливостей формування та суперечностей розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в історичному ракурсі, аналіз якого дозволить в подальшому уникнути помилок та забезпечити підвищення результативності цивільного захисту у питаннях запобігання і протидії надзвичайним ситуаціям, а також ліквідації їх наслідків.

Одже серед загроз забезпеченню сталого розвитку України не пересічне місце займають надзвичайні ситуації різного характеру у вигляді стихійних лих, техногенних катастроф, терористичних та диверсійних актів, російська військова агресія. Їх ігнорування в сучасних умовах ставить під питання не лише економічне зростання та соціальний добробут, а й забезпечення національної безпеки країни. Тому захист населення, територій, нав-

колишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, мінімізації та ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період належить до основних функцій держави і згідно із законодавством, має назву цивільного захисту. Організація цивільного захисту в Україні на всіх етапах його становлення та розвитку безпосередньо пов'язана з національною безпекою і обороною держави. Органи та підрозділи цивільного захисту віднесені до суб'єктів забезпечення національної безпеки України [6, с. 201].

Тому в умовах сучасних викликів та загроз необхідно зосередити особливу увагу на вдосконаленні публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та подальшому реформуванні єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ).

Ефективне реагування на сучасні виклики та загрози потребують побудови принципово нової системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, 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 і має бути всебічно інтегрованою в систему міжнародної і регіональної безпеки, як її складова.

Висновки. Таким чином, якість підготовки фахівців цивільного захисту в економічно розвинутих країнах визначається специфікою управління професійною освітою, в якій пріоритетними є стандартизація засобів навчання, формування цілей навчання і проблемний підхід. У цих країнах держава висуває уніфіковані вимоги до підготовки таких фахівців. Ці вимоги міжнародно визнані та є стандартними. Стандартизація в галузі професійної освіти є своєрідним відображенням об'єктивних законів еволюції освітніх технологій, включаючи засоби та інструменти діагностики рівня знань. Це приводить до появи ознак інтернаціоналізації вищої професійної освіти.

Питання удосконалення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є надзвичайно актуальними, оскільки безпека суспільства та держави є базовими цінностями. Крім того, для нашої країни, яка зіштовхнулась із викликами воєнно-політичного характеру, вирішення завдань, пов'язаних із побудовою ефективної державної системи цивільного захисту, є одним з першорядних та найбільш важливих кроків на шляху збереження її державності, суверенітету та територіальної цілісності.

Більше того, Україна є індустріальною країною з достатньо високою щільністю населення в зонах розташування небезпечних об'єктів, що свідчить про необхідність формування ефективної системи цивільного захисту. Адже ефективність та швидкість подолання різноманітних кризових ситуацій і явищ, які загрожують національній безпеці держави, залежать від рівня публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Дослідження сучасного стану системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, проведене вище дозволило визначити напрямки її удосконалення, тобто, які механізми та інструменти, в першу чергу, вимагають модернізації, враховуючи існуючі виклики сьогодення.

Так, в сучасних умовах спостерігаються помітні зміни в глобальному середовищі, яке оточує людство: війни, пандемія, глобальне потепління, прогресуюче антропогенне втручання людини у довкілля, виникнення нових загроз, які викликані військовими і терористичними діями, а також природні стихійні явища, що викликані кліматичними змінами, що призводить до стихійних лих та надзвичайних ситуацій.

Тому однією з найважливіших функцій держави в зазначених умовах є забезпечення безпеки територій, громадян та суспільства в цілому в умовах надзвичайних ситуацій та стихійних лих. Оперативно і ефективно відреагувати, а ще краще, передбачити і запобігти – це завдання, що стоїть перед системою публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

На жаль, побудова та функціонування сучасної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, що здійснює відповідну діяльність щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та стихійних лих, забезпечення необхідного рівня пожежної безпеки країни тощо не завжди забезпечує високу ефективність та результативність її діяльності, що потребує відповідного удосконалення існуючої системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

В реалізації важливої для суспільства функції запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей та завдань у сфері безпеки територій, людини та суспільства в цілому, першочергову роль відіграють існуючі механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, які не завжди є ефективними та результативними. Тому надзвичайно актуальними є питання побудови нової ефективною та результативною системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, яка відповідає існуючим викликам та ризикам сьогодення шляхом удосконалення відповідних механізмів публічного управління та адміністрування у зазначеній сфері.

Список використаних джерел:

1. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Харків : Тім Пабліш Груп, 2017. 432 с.

2. Гаман П. Управління єдиною системою цивільного захисту на державному рівні. URL: <https://ns-plus.com.ua/2019/03/08/upravlinnya-yedynoyu->

systemoyu-tsyvilnogo-zahystuna-derzhavnomu-rivni-2/

3. Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року № 1556-VII (Офіційний вісник України від 15.08.2014 - 2014 р., № 63, стор. 7, стаття 1728, код акту 73423/2014).

4. Закон України «Про правові засади цивільного захисту» від 24 червня 2004 року № 1859-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1859-15#Text>.

5. Кодекс цивільного захисту України : Закон України № 5403-VI від 02.10.2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

6. Кропивницький В. С. Публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні: теорія, методологія, практика : монографія. Харків : «Діса Плюс», 2022. 332 с.

7. Майстро С.В. Особливості інституційного механізму державного управління системою цивільного захисту в різних країнах. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. 2017. Вип. 2. С. 407-415. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2017_2_53.

8. Сайт Міністерства освіти і науки України. Режим доступу: <https://mon.gov.ua/>

9. Сайт ДСНС України. Режим доступу: <https://dsns.gov.ua/>.

References:

1. Andreyev S. O. State civil protection systems: institutional principles and development problems: monograph / National Academician of State Administration under the President of Ukraine. Kharkiv: Tim Publishing Group, 2017. 432 p.

2. Gaman P. Management of a unified civil protection system at the state level. URL: <https://ns-plus.com.ua/2019/03/08/upravlinnya-yedynoyu-systemoyu-tsyvilnogo-zahystuna-derzhavnomu-rivni-2/>

3. Law of Ukraine "On Higher Education" dated July 1, 2014 No. 1556-VII (Official Gazette of Ukraine dated August 15, 2014 - 2014, No. 63, p. 7, article 1728, act code 73423/2014).

4. Law of Ukraine "On the Legal Principles of Civil Protection" dated June 24, 2004 No. 1859-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1859-15#Text>.

5. Civil Protection Code of Ukraine: Law of Ukraine No. 5403-VI dated October 2, 2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

6. Kropyvnytskyi V. S. Public management and administration in the field of civil protection in Ukraine: theory, methodology, practice: monograph. Kharkiv: "Disa Plus", 2022. 332 p.

7. Maistro S. V. Features of the institutional mechanism of state management of the civil protection system in different countries. Bulletin of the National University of Civil Protection of Ukraine. Series: State Administration. 2017. Issue 2. P. 407-415. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2017_2_53.

8. Website of the Ministry of Education and Science of Ukraine. Access mode: <https://mon.gov.ua/>

9. Website of the State Emergency Service of Ukraine. Access mode: <https://dsns.gov.ua/>.