

**Кропивницький Віталій Станіславович,**  
к.т.н., докторант навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету цивільного захисту України,  
м. Харків  
ORCID 0000-0002-3527-7283

УДК 351.862.4

doi: 10.34213/ap.21.01.22

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОЦЕСУ НАВЧАННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

Проаналізовано існуючі нормативно-правові документи з питань навчання населення діям в умовах надзвичайних ситуацій. Охарактеризовано особливості системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в сучасних умовах щодо питань навчання населення відносно дій в умовах надзвичайних ситуацій. Визначено проблемні аспекти та суперечності існуючої нормативно-правової бази з питань навчання населення відносно дій в умовах надзвичайних ситуацій. З'ясовано шляхи вирішення проблем та розв'язання суперечностей системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в сучасних умовах щодо питань навчання населення відносно дій в умовах надзвичайних ситуацій.

**Ключові слова:** публічне управління та адміністрування; цивільний захист; навчання населення; нормативно-правові засади публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

**Постановка проблеми.** Кількість надзвичайних ситуацій за останні десять років на території України є відносно стабільною та достатньо високою. Їх перебіг супроводжується досить великою кількістю постраждалих та загиблих. За прогнозами Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) України рівень ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру залишається досить високим для більшості регіонів України. Надзвичайні ситуації останніми роками стають більш різноманітними і нетиповими, що ускладнює можливість швидкого й правильного реагування на них, через відсутність напрацьованого алгоритму дій, як в системі публічного управління та адміністрування, так і у пересічних громадян.

Протягом 2019 р. кількість постраждалих від надзвичайних ситуацій в Україні збільшилась на 77,8 %, кількість загиблих – на 18,5 %. У 2019–2020 рр. зареєстровано значну кількість постраждалих унаслідок медико-біологічних надзвичайних ситуацій (захворювання на кір, сальмонельоз, гострі кишкові та респіраторні вірусні інфекції, в тому числі COVID-19) [5].

Слід зазначити, що профілактика виникнення і мінімізація наслідків подібних надзвичайних ситуацій безпосередньо залежить від інформованості населення щодо умов виникнення, профілактики та особливостей запобігання зазначених надзвичайних ситуацій. Вчасне та ефективне реагування громадян на загрози виникнення надзвичайних ситуацій та доцільні дії під час їх перебігу та ліквідації наслідків, є запорукою мінімізації негативних впливів, як на людей, так і на навколишнє середовище.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливостям публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту присвячена значна кількість досліджень українських вчених, що підкреслює важливість і актуальність дослідження даного питання серед наукової спільноти.

© Кропивницький В. С., 2021

Проблемам навчання населення щодо його дій в умовах надзвичайних ситуацій присвячено роботи П. Волянського, П. Ковальова, Р. Пономаренка, А. Рогулі, І. Талана, О. Черкашина та ін.

Так, на думку П. Волянського та І. Талана, населення України практично не готове належним чином реагувати на існуючі сучасні виклики. Однією з причин такого стану вони вважають прорахунки в системі публічного управління та адміністрування процесом навчанням населення діям в умовах надзвичайних ситуацій [3].

Тобто, важелі державного впливу на зазначений процес вивчені ще недостатньо і чимало питань стосовно напрямків підвищення результативності системи публічного управління та адміністрування процесу навчання населення у сфері цивільного захисту в сучасних умовах залишаються недостатньо дослідженими.

**Метою статті є** визначення нормативно-правових засад та обґрунтування напрямків підвищення результативності системи публічного управління та адміністрування процесу навчання населення у сфері цивільного захисту в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення обізнаності населення щодо дій у надзвичайній ситуації є одним з основних завдань єдиної державної системи цивільного захисту та регулюється засобами публічного управління в сфері цивільного захисту [6].

В Україні існує ряд нормативних документів, які регулюють питання навчання населення діям в умовах надзвичайних ситуацій.

Так, у Кодексі цивільного захисту України навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації є одним з основних завдань єдиної державної системи цивільного захисту. Згідно Кодексу, визначення порядку навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях належить до повноважень Кабінету Міністрів України у сфері цивільного захисту. До його повноважень також належить затвердження плану комплектування з навчання фахівців та керівного складу, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням заходів з питань цивільного захисту.

Кодекс цивільного захисту України виокремлює особливості навчання різних категорій населення. Так, навчання працюючого населення організовується і здійснюється за місцем роботи (за рахунок коштів роботодавця та в робочий час); учнів, студентів і дошкільнят – під час навчально-виховного процесу, при цьому відбувається навчання діям у разі надзвичайних ситуацій та формування у них культури безпеки життєдіяльності у відповідності до певних вікових норм. Непрацююче населення має самостійно навчатись діяти в надзвичайних ситуаціях за допомогою інформаційно-довідкових матеріалів з питань цивільного захисту [6].

Керівники, їх заступники та фахівці, які займаються організацією цивільного захисту, проходять курсову підготовку в навчально-методичних центрах цивільного захисту і безпеки життєдіяльності, які утворені ДСНС спільно з місцевими органами влади.

Урядом визначено механізм організації та проведення навчання населення, який закріплений в ДСТУ 5058:2008 “Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях” Національного стандарту України “Безпека у надзвичайних ситуаціях”. Він встановлює основні положення організації та проведення навчання населення доцільним діям у разі надзвичайних ситуацій. У Стандарті визначено порядок розподілу населення на навчальні групи, основні

завдання, форми й методи проведення навчання, його матеріально-технічне, організаційне та методичне забезпечення [4].

Постановами Кабінету Міністрів України (від 23.10.2013 р. № 819 “Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов’язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту”; від 28.03.2018 р. № 230 “Про внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов’язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту”; від 06.11.2019 р. № 916 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України”; від 05.02.2020 р. № 49 “Про утворення Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту”) визначено порядок організації та проведення навчання з категорією посад керівного складу і фахівців, діяльність яких пов’язана з організацією та здійсненням заходів з питань цивільного захисту. Згідно з вимогами Уряду навчання таких осіб здійснюється шляхом проведення функціонального навчання і практичної підготовки. За визначенням, закріпленим у постанові “Функціональне навчання – це навчання осіб, які за класифікацією професій належать до керівників, професіоналів і фахівців, з метою набуття та систематичного оновлення спеціальних знань, умінь і навичок з питань цивільного захисту” [7; 8].

Знання з функціонального навчання у зазначеній сфері закріплюються фахівцями шляхом набуття практичних вмінь та навичок під час командно-штабних, штабних та спеціальних об’єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту.

Також на державному рівні визначені навчальні установи, які проводять функціональне навчання у сфері цивільного захисту, складений перелік посад, для яких даний вид навчання є обов’язковим й визначена періодичність його проходження. Якщо з практичної підготовки керівного складу і фахівців Навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності надають безоплатні послуги суб’єктам господарювання, то функціональне навчання здійснюється за контрактом, тобто за рахунок коштів фізичних та юридичних осіб.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 р. № 444 затверджено порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, який визначає механізм організації навчання населення, його види та форми. Зокрема постанова визначає, що навчально-методичне забезпечення навчання населення здійснюється ДСНС разом з Міністерством освіти і науки України (МОН). Організація ж навчання відбувається окремо. Так, МОН відповідає за організацію навчання дітей дошкільного віку, школярів та студентів; ДСНС, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування організують навчання працюючого і непрацюючого населення [9].

Існує декілька видів програм підготовки до дій в надзвичайних ситуаціях, за якими навчаються працюючі громадяни, в залежності від тих функціональних обов’язків, які вони виконують:

– програмами загальної підготовки працівників передбачене вивчення інформації про ймовірність виникнення та доречні дії під час надзвичайних ситуацій. Окрім того, в межах даних програм слухачі повинні отримати навички користування засобами індивідуального та колективного захисту й надання домедичної допомоги потерпілим;

– програми спеціальної підготовки працівників розробляються для фахівців, які входять до складу спеціалізованих служб і формувань цивільного захисту. Під час навчання такі співробітники знайомляться з обов'язками, які на них покладені, набувають навичок користування технікою, приладами, засобами захисту та вивчають порядок і особливості проведення рятувальних та інших невідкладних робіт;

– програми додаткової підготовки з техногенної безпеки призначені для працівників, які працюють на об'єктах підвищеної небезпеки з метою набуття ними поглиблених знань про джерела небезпеки на об'єкті, де вони працюють, про небезпечні речовини, які використовуються у виробничому процесі, які при певних обставинах можуть спричинити виникнення надзвичайної ситуації;

– програми пожежно-технічного мінімуму складаються для навчання працівників, задіяних на роботах з підвищеною пожежною небезпекою з метою підвищення рівня загальних пожежно-технічних знань, вивчення правил пожежної безпеки на виробництві та відпрацювання дій в разі виникнення пожежі з застосуванням первинних засобів пожежогасіння;

– програми прискореної підготовки працівників до дій в особливий період розробляються для навчання способам захисту від наслідків надзвичайних ситуацій працівників, які будуть продовжувати роботу на підприємствах у воєнний час. За такими програмами навчають у разі введення в дію планів цивільного захисту на особливий період.

Також на підприємствах, в установах та організаціях передбачено ведення планувальних, облікових і звітних документів з навчального процесу у сфері цивільного захисту; оформлення стендів, розміщення схем, навчальних посібників і зразків в місцях, доступних для ознайомлення співробітниками підприємств, установ та організацій.

Для підвищення якості навчання за переліченими програмами, Положенням передбачена підготовка викладачів, які його здійснюють (на підприємствах, в установах та організаціях) на територіальних курсах і в навчально-методичних центрах цивільного захисту [9].

Велика увага приділяється навчанню населення правилам пожежної безпеки. Так, наказом Міністерства внутрішніх справ України від 05.12.2019 р. № 1021 затверджено “Порядок затвердження програм навчання та інструктажів з питань пожежної безпеки організації та контролю за їх виконанням”, який спрямований на підвищення рівня знань з питань пожежної безпеки співробітників організацій, підприємств та установ різних форм власності з метою зменшення кількості пожеж на об'єктах різних форм власності. Порядок встановлює механізм затвердження керівниками підприємств, установ та організацій програм спеціального навчання (пожежно-технічний мінімум) та програм навчання посадових осіб з питань пожежної безпеки, порядок організації і контролю за виконанням й дотриманням вимог, встановлених програмами навчання з питань пожежної безпеки та організації проведення інструктажів з питань цивільного захисту, пожежної безпеки й дій у надзвичайних ситуаціях” [10].

Окремо здійснюється навчання в системі ДСНС, до якого залучаються співробітники центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, на які поширюється дія законів у сфері цивільного захисту з метою відпрацювання навичок компетентного, відповідального управління техногенною і

природною безпекою населення, територій та об'єктів господарської діяльності, зменшення ризиків виникнення надзвичайних ситуацій та підвищення компетентності під час реагування на них [2].

Наразі міжнародне співробітництво між європейськими та українськими навчальними закладами сприяє підвищенню компетентності фахівців з цивільного захисту.

Так, з 2009 р., з моменту приєднання України до Європейської асоціації навчальних закладів, які працюють у галузі безпеки (EFSCA), реалізовано значну кількість масштабних міжнародних навчальних і наукових проєктів, “за допомогою яких українські фахівці з цивільного захисту здобули не лише досвід, а й необхідне сучасне пожежно-рятувальне обладнання” [1].

Отже, аналіз нормативно-правових джерел, за допомогою яких здійснюється публічне управління та адміністрування процесу навчання населення України діям в умовах надзвичайних ситуацій свідчить, що зазначене питання на законодавчому рівні недостатньо врегульоване, хоча існуючі нормативно-правові документи постійно оновлюються з урахуванням вимог сьогодення.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, незважаючи на сучасне законодавче підґрунтя та докладно прописану процедуру навчання населення, його обізнаність в питаннях цивільного захисту (зокрема пожежної безпеки) є досить низькою, про що свідчить кількість постраждалих і загиблих внаслідок надзвичайних ситуацій (пожеж). Зазначений стан справ є наслідком: невідповідності організації навчання вимогам нормативних документів; невідповідності програм і процедури навчання сучасним викликам і подіям; через брак компетентних фахівців, які повинні здійснювати таке навчання у сфері цивільного захисту. Тому в сучасних умовах особливого значення набуває побудова дієвої та результативної системи публічного управління та адміністрування процесу навчання населення України у сфері цивільного захисту, удосконалення діючого нормативно-правового забезпечення (в тому числі внесення змін до Кодексу цивільного захисту України), його адаптація до існуючих передових світових практик та європейського законодавства в межах процесу європейської інтеграції України, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### Список використаних джерел

1. Бойко О. А. Державне управління у сфері цивільного захисту: грані міжнародного співробітництва в контексті євроінтеграції України. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. 2019. Вип. 1 (58). Ч. 1. С. 123–130.
2. Волянський П. Б., Євсюков О. П., Терент'єва А. В. Імплементация світового досвіду підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням специфіки сфери цивільного захисту. *Державне управління* : наук. зб. ІДУЦЗ. 2015. Вип. 3. С. 56–63.
3. Волянський П. Б., Талан І. С. Організаційно-правове забезпечення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 5. С. 86–91.
4. ДСТУ 5058:2008. Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. Безпека у надзвичайних ситуаціях. Основні положення : наказ Держспоживстандарту України від 08.08.2008 р. № 274. URL: [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id\\_doc=72842](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=72842) (дата звернення: 18.03.2021).
5. Інформаційно-аналітична довідка про виникнення НС в Україні упродовж 2019 року. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/103179.html> (дата звернення: 25.03.2021).
6. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення: 18.03.2021).

7. Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту : Постанова КМУ від 23.10.2013 р. № 819. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2013-%D0%BF> (дата звернення: 18.03.2021).

8. Про внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту : Постанова КМУ від 28.03.2018 р. № 230. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-2018-%D0%BF> (дата звернення: 18.03.2021).

9. Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях : Постанова КМУ від 26.06.2013 р. № 444. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF> (дата звернення: 18.03.2021).

10. Про затвердження Порядку затвердження програм навчання та інструктажів з питань пожежної безпеки, організації та контролю за їх виконанням : наказ МВС України від 05.12.2019 р. № 1021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0108-20> (дата звернення: 18.03.2021).

**Kropyvnytskyi V. S.,**

*PhD in Technical Sciences, Doctoral Student of Educational, Research and Production center of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv  
ORCID 0000-0002-3527-7283*

## **NORMATIVE AND LEGAL BASES OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION OF THE PROCESS OF EDUCATION OF THE POPULATION OF UKRAINE IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION**

The analysis of the existing normative and legal documents on the issues of educating the population on actions in emergency situations is carried out. The peculiarities of the system of public administration and administration in the sphere of civil protection in modern conditions on the issues of educating the population on actions in emergency situations are described. The problematic aspects and contradictions of the existing legal framework on public education regarding actions in emergency situations are identified. The ways of solving problems and resolving the contradictions of the system of public administration and administration in the sphere of civil protection in modern conditions on the issues of educating the population on how to act in emergency situations are clarified. Analysis of legal sources through which the public management and administration of the process of training the population of Ukraine to act in emergencies shows that this issue is not sufficiently regulated at the legislative level, although existing regulations are constantly updated to meet current requirements. It was found that despite the current legal framework and detailed procedure for educating the population, their awareness of civil protection (including fire safety) is quite low, as evidenced by the number of victims and deaths due to emergencies (fires). This state of affairs is a consequence of: non-compliance of the organization of training with the requirements of regulatory documents; inconsistencies of programs and training procedures with modern challenges and events; due to the lack of competent specialists who should provide such training in the field of civil protection. Therefore, in modern conditions, the construction of an effective and efficient system of public administration and administration of the process of training the population of Ukraine in the field of civil protection, improving the existing legal framework (including amendments to the Civil Protection Code of Ukraine), its adaptation to existing world practices and European legislation within the process of European integration of Ukraine.

**Keywords:** public management and administration; civil protection; education of the population; normative and legal bases of public management and administration in the sphere of civil protection.

### **References**

1. Boyko, O.A. (2019). Derzhavne upravlinnyia u sferi tsyvilnoho zakhystu: hrani mizhnarodnoho spivrobitnytstva v konteksti yevrointehratsiyi Ukrainy. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnyia: zb. nauk. pr. LRIDU NADU, issue 1 (58), ch. 1, 123–130* [in Ukrainian].

2. Volyanskyi, P.B., Yevsyukov, O.P., Terentyeva, A.V. (2015). Implementatsiya svitovoho dosvidu pidvyshchennya kvalifikatsiyi derzhavnykh sluzhbovtziv z urakhuvanniam spetsyfyky sfery tsyvilnoho zakhystu. *Derzhavne upravlinnyia: Naukovyy zbirnyk IDUTSZ, issue 3, 56–63* [in Ukrainian].

3. Volyanskyy, P.B., Talan, I.S. (2015). Orhanizatsiyno-pravove zabezpechennya navchannya naselennya diyam u nadzvychaynykh sytuatsiyakh. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, 5, 86–91. URL: <http://www.investplan.com.ua/?n=5&y=2015> [in Ukrainian].

4. DSTU 5058:2008. Navchannya naselennya diyam u nadzvychaynykh sytuatsiyakh. Bezpeka u nadzvychaynykh sytuatsiyakh. Osnovni polozhennya: nakaz Derzhspozhyvstandartu Ukrayiny vid 08.08.2008 r. № 274. URL: [http://online.budstandart.com.ua/catalog/doc-page?id\\_doc=72842](http://online.budstandart.com.ua/catalog/doc-page?id_doc=72842) [in Ukrainian].

5. Informatsiyno-analitychna dovidka pro vynyknennya NS v Ukrayini uprodovzh 2019 roku URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/103179.html> [in Ukrainian].

6. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 02.10.2012 r. № 5403-VI. (2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

7. Pro zatverdzhennya Poryadku provedennya navchannya kerivnoho skladu ta fakhivtsiv, diyalnist yakykh povyazana z orhanizatsiyeyu i zdiysnenniam zakhodiv z pytan tsyvilnoho zakhystu: Postanova KMU vid 23.10.2013 r. № 819. (2013). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2013-%D0%BF>.

8. Pro vnesennya zmin do Poryadku provedennya navchannya kerivnoho skladu ta fakhivtsiv, diyalnist yakykh povyazana z orhanizatsiyeyu i zdiysnenniam zakhodiv z pytan tsyvilnoho zakhystu: Postanova KMU vid 28.03.2018 r. № 230. (2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-2018-%D0%BF>.

9. Pro zatverdzhennya Poryadku zdiysnennya navchannya naselennya diyam u nadzvychaynykh sytuatsiyakh: Postanova KMU vid 26.06.2013 r. № 444. (2013). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF>.

10. Pro zatverdzhennya Poryadku zatverdzhennya prohram navchannya ta instruktazhiv z pytan' pozhezhnoyi bezpeky, orhanizatsiyi ta kontrolyu za yikh vykonannyam: nakaz MVS Ukrayiny vid 05.12.2019 r. № 1021 (2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0108-20> [in Ukrainian].

*Надійшла до редколегії 19.03.2021 р.*