

Юлія ХАРЛАМОВА

Національний університет цивільного захисту України

**РОЗРОБКА КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ ФАХІВЦІВ
СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

Розробляється комплексний механізм державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту, метою якого є сприяння ефективній підготовці фахівців служби цивільного захисту. Обґрунтовуються складники цього механізму. У ході дослідження встановлюється, що визначальним чинником у підготовці фахівців служби цивільного захисту є вплив держави через міністерства та служби, який здійснюється за допомогою правового, організаційного, фінансово-економічного та інформаційно-комунікаційного механізмів, тому ці механізми й увійшли до складу цього комплексного механізму. Також визначаються цілі, принципи, функції, методи та інструменти впливу суб'єкта державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту на об'єкт державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту.

Ключові слова: механізми державного управління службою цивільного захисту, принципи державного управління, функції державного управління, методи управлінської діяльності.

Yuliia Kharlamova. Creation complex mechanism of public administration of civil protection service specialists' training

The elements of the complex mechanism of public administration of civil protection service specialists' training are proved in the article. Also the correspond mechanism is developed. The purpose of this mechanism is promotion of effective civil protection service specialists' training. During research it was established that the leading factor in of civil protection service specialists' training is influence of the state through the ministries and services by means of legal, organizational, financial-economic and information – communication mechanisms, because these mechanisms were a part of the complex mechanism. Also the purposes, principles, functions, methods and tools of the subject of public administration training of civil protection service specialists' training were defined. They are the instruments of influence on object of public administration of civil protection service specialists' by training.

Key words: mechanisms of public administration of civil protection specialists' training, principles of public administration, functions of public administration, methods of management activities.

Забезпечення реалізації державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невинного характеру, а також гідрометеорологічної діяльності перш за все залежить від якісно підготовлених фахівців. Тому в нашій країні повинна ефективно працювати система підготовки фахівців служби цивільного захисту. Для цього необхідно побудувати комплексний механізм державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту.

Нормативно-правову основу процесів підготовки фахівців служби цивільного захисту досліджували Д. В. Бондар, С. М. Домбровська, А. В. Ромін, В. П. Садковий та ін. Слід зауважити, що в їх наукових працях недостатньо уваги приділяється саме розробці комплексного механізму державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту, який би посприяв ефективній підготовці фахівців служби цивільного захисту.

Мета статті – розробити комплексний механізм державного управління

підготовкою фахівців служби цивільного захисту та обґрунтувати його складники.

У ході дослідження було встановлено, що визначальним чинником у підготовці фахівців служби цивільного захисту є вплив держави через міністерства та служби, який здійснюється за допомогою правового, організаційного, фінансово-економічного та інформаційно-комунікаційного механізмів.

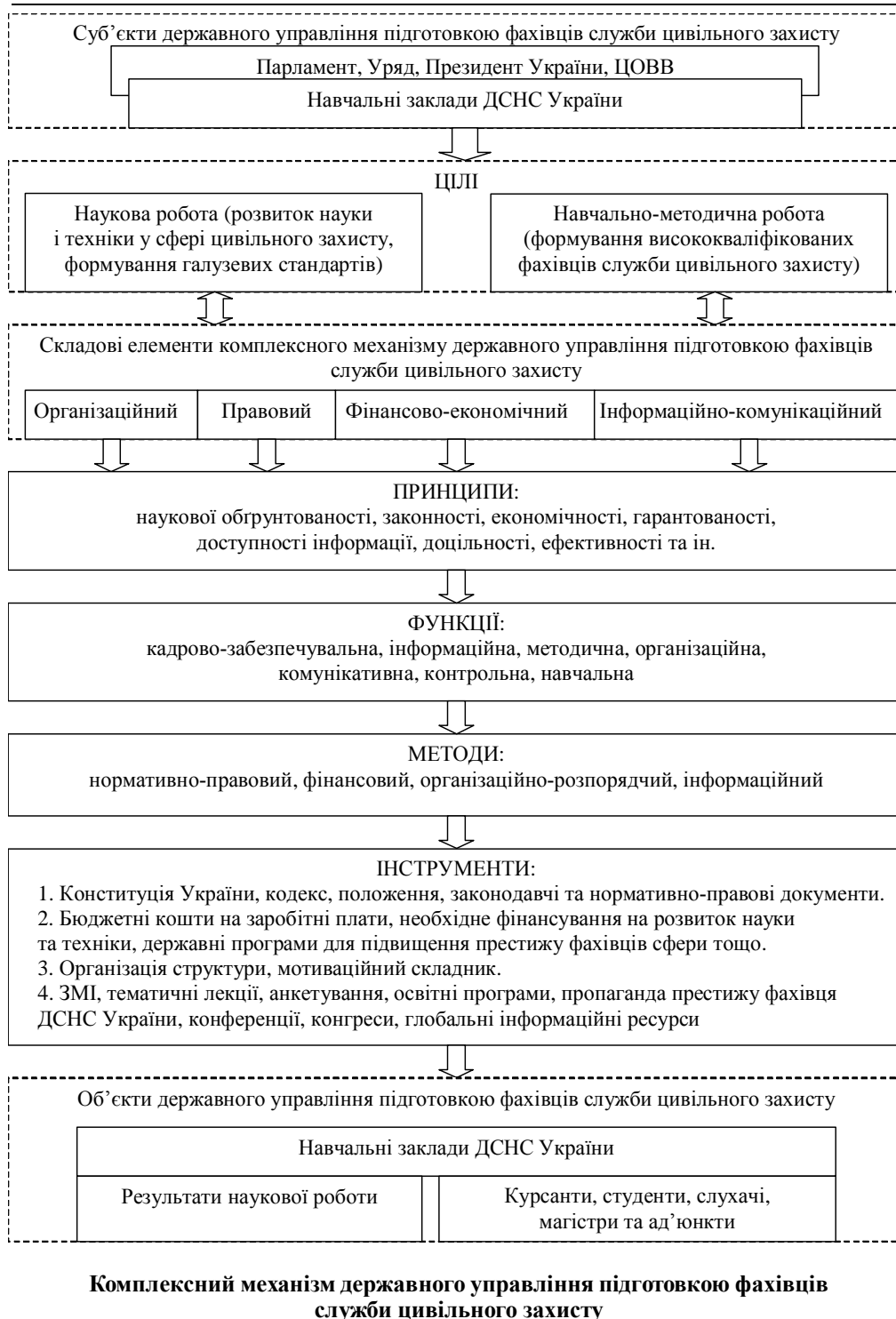
Правовий, організаційний, фінансово-економічний та інформаційно-комунікаційний механізми державного управління здатні до комбінування та інтеграції. І тільки в поєднанні їх в єдиний механізм, який має на меті вдосконалення підготовки фахівців для Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), буде забезпечена найбільша ефективність. Застосування лише одного з вищевикористаних мономеханізмів зменшує можливість досягнення запланованого позитивного результату через обмеженість та вузькість функцій. Тому вважаємо за доцільне об'єднати вищезазначені механізми в єдиний комплексний механізм державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту (рисунок). Цей механізм дає змогу вийти за межі суто правового, фінансово-економічного, організаційного та інформаційно-комунікаційного розвитку, а також забезпечує багаторівневе розв'язання проблем. Зазначимо, що ідентифікація важливості комплексного механізму державного управління в цій сфері в масштабах усієї держави, на жаль, не відбулась і тому є предметом нашого дослідження.

Про необхідність комплексного підходу до вирішення певних завдань говорив В. Д. Бакуменко. Учений зазначив, що необхідно застосовувати комплексний підхід до правового регулювання діяльності в певних сферах, галузях або щодо загальнодержавних, регіональних і місцевих проблем у формі систем взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих нормативно-правових документів, що утворюють інтегроване правове поле цієї діяльності. Він визначив їх як проблемно-орієнтовані нормативно-правові бази. Науковець вважає, що причиною того, що нормативно-правові бази на сьогодні діють у різних проблемно-орієнтованих сферах діяльності, як правило, є те, що вони не відповідають або тільки частково відповідають вимогам і потребам суспільного життя внаслідок певних недоліків, внутрішніх суперечностей та взаємодії політичних, економічних, соціальних, гуманітарних, екологічних та інших чинників [1].

У свою чергу, у своїй дисертації на тему: «Уніфікація механізмів державного управління професійною підготовкою кадрів цивільного захисту в Україні» В. П. Садковий запропонував комплексний механізм державного управління у сфері професійної підготовки кадрів цивільного захисту. До його складу науковець увів правовий, організаційний, фінансовий та інформаційний механізми та зіставив їх із принципами Болонської декларації: автономії, відповідальності та диверсифікації. Учений вважає, що головним вектором підвищення результативності та ефективності управління навчальним закладом є забезпечення динамічного розвитку шляхом перетворення всіх його компонентів, що передбачає дотримання таких положень: сутність управління освітньою установою треба розглядати через цільовий компонент управління, а не через засоби, як це було раніше, що дає можливість внести чіткість у визначення цілей управління навчальним закладом; орієнтиром має бути модель цілісної системи діяльності з управління освітньою установою; відмова від авторитарних підходів до управління, що створює основи для демократизації управління навчальним закладом; має бути закладена система критеріїв оцінювання ефективності управлінської діяльності.

В. П. Садковий також запропонував уніфіковану систему державного управління професійною підготовкою кадрів цивільного захисту України, яка полягає в поєднанні механізмів, централізації, координації і водночас диверсифікації структурно-функціональної моделі такого управління. Ця модель

Civil Service



передбачає, що в системі ДСНС України визначається головний вищий навчально-науковий заклад, до компетенції якого належить: вивчення, моніторинг та визначення потреб галузі у фахівцях різного профілю і кваліфікації; розроблення, узгодження з Міністерством освіти та науки України і впровадження галузевих стандартів професійної освіти кадрів для потреб галузі; розроблення і впровадження власних галузевих стандартів і навчальних програм перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для потреб галузі, які не потребують національної акредитації і сертифікації; участь у професійній атестації кадрів ДСНС; підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів для потреб галузі в межах національної системи вищої освіти; організація та проведення наукових досліджень для потреб галузі; забезпечення інноваційно-технологічного розвитку галузі; безпосереднє адміністрування діяльності всіх структур, що забезпечують підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів галузі. Проте науковець у ході свого дослідження приділив більше уваги саме вдосконаленню механізмів державного управління, згідно з головними принципами Болонської декларації, він детально розкрив, які бувають принципи вищезазначеної декларації, а саме – автономія, відповідальність та диверсифікація та як вони співвідносяться з механізмами – правовим, організаційним, фінансовим та інформаційним. Проте самі вищезазначені механізми та їх обґрунтування залишаються недостатньо висвітленими [3]. Також учений у своєму дослідженні вказує тільки на вищу освіту ДСНС України, проте деякі фахівці служби цивільного захисту мають лише освітньо-кваліфікаційний рівень «кваліфікований робітник» та «молодший спеціаліст».

Виконання певних функцій забезпечує досягнення поставленої мети комплексного механізму державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту найбільш економічним шляхом. У Шухарт стосовно циклу управління Е. Демінга говорить про те, що він має звужений зміст, оскільки функція «Перевірай» («Check») замінена на «Вивчай» («Study»). Зауважимо, що складові моделі безперервного поліпшення процесів управління, наведені У. Шухартом, також потребують доповнення й конкретизації. Ідеться про те, що управлінський процес повинен мати дещо інший вигляд, сегменти якого такі: гарантувально-планувальний, регулювально-дієвий, стимулювально-мотиваційний, перевіряльно-корекційний. Перша функція охоплює не тільки встановлення мети, а й гарантування її досягнення шляхом планування необхідних робіт за умови залучення до цього об'єкта регулювання й чіткого визначення обсягу та розподілу інформаційних, кадрових і матеріально-фінансових ресурсів. Другий (регулювально-дієвий) компонент управлінського циклу вимагає організації, безпосередньо реалізації запланованих дій та проміжної перевірки стану їх вчинення. Третя функція також виконує важливу роль і передбачає наявність насамперед стимулу, який має сприяти виникненню в соціальних суб'єктів стійкого мотиву до належного виконання ними дій. Останній сегмент процесу управління включає остаточну перевірку, що неможлива без збору, оцінювання інформації на основі певних показників результативності, а також виправлення наявних відхилень і контроль за цим [2].

Поняття «комплексний механізм управління» як економічний термін згадується в наукових працях, які стосуються різних сфер суспільної діяльності. Так, у роботі Н. Ю. Круглової та М. І. Круглова визначено, що «комплексний механізм управління є сукупністю економічних, мотиваційних, організаційних і правових та в ряді випадків також політичних способів цілеспрямованої взаємодії суб'єктів

господарювання, суб'єктів підприємництва, науково-технічного розвитку та впливу на їх діяльність, які забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих сторін об'єктів і суб'єктів управління» [2, с. 296] (переклад автора. – Ю. Х.). Незважаючи на те що це визначення виводить комплексний механізм управління за межі окремого господарюючого суб'єкта підприємства на галузевий, регіональний рівень або рівень національної економіки, незначна декомпозиція цього поняття дозволяє отримати таке: комплексний механізм управління є сукупністю способів цілеспрямованої дії на суб'єкти господарювання. Ці дії забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих сторін об'єктів і суб'єктів управління. А це вже, безпосередньо, стосується комплексного механізму управління підприємством.

У ході проведеного дослідження нами було визначено, що суб'єкт державного управління підготовки фахівців служби цивільного захисту в особі парламенту, уряду, президента України та центрального органу виконавчої влади, з одного боку, та навчальних закладів ДСНС України – з іншого, впливає на об'єкти державного управління: навчальні заклади ДСНС України (які у визначеному контексті трансформуються в об'єкти), курсантів, студентів, слухачів, магістрів, ад'юнктів та на результати наукової роботи.

Для того щоб вплив мав позитивні наслідки, необхідно дотримуватись поставлених цілей, а саме: у науковій роботі – розвивати науку і техніку у сфері цивільного захисту, формувати освітні стандарти; у науково-методичній роботі – готувати висококваліфікованих фахівців служби цивільного захисту. Складовими елементами комплексного механізму державного управління в цій сфері, як було зазначено раніше, є організаційний, правовий, фінансово-економічний та інформаційно-комунікаційний механізми державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту [3 – 5].

Принципами державного управління в цій сфері є: принцип наукової обґрунтованості, законності, економічності, комплексності та узгодженості, прогнозованості, пріоритетності, доцільності, адекватності, ефективності та ін. Принцип наукової обґрунтованості є одним із найважливіших принципів, тому що він полягає у взаємному наближенні та розвитку науки і практики. Наука повинна знайомити з нововведеннями в теорії, а практика, у свою чергу, – надавати інформацію щодо наявних проблем для їх обґрунтованого вирішення. Це зумовлює необхідність активної співпраці представників обох рівнів. У такому випадку відбудеться повне використання потенціалу вищих навчальних закладів у сфері цивільного захисту і науковців, а також повсюдної апробації їхніх концептуальних розробок.

Другим за значущістю є принцип законності – він передбачає, з одного боку, правове закріплення правил поведінки, процес управління з боку держави, а з іншого – громадське та особисте визнання й додержання юридичних норм. Зв'язок принципу законності з владою свідчить про те, що він пронизує всі інститути державно-правової надбудови й сфери їх діяння в соціумі. Це відбувається за рахунок визначення нормативно-правовими актами організаційної системи, функцій, прав та обов'язків державних і самоврядних органів.

Одне з провідних місць також займає принцип економічності, тому що він полягає в дієвій та економічній організації системи державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту. Під час такої організації мають бути враховані особливості цієї системи, насамперед те, що вищі навчальні заклади системи ДСНС України здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців для підрозділів цієї служби та організацій усіх форм власності.

Звідси випливає, що фінансове забезпечення навчальними закладами зі специфічними умовами навчання, які мають на меті підготовку кваліфікованих кадрів для ДСНС України, здійснюється за рахунок коштів загального та спеціального фондів державного бюджету. Фінансування вищих навчальних закладів ДСНС України за рахунок коштів державного бюджету здійснюється з урахуванням наданих їм статусу, рівня акредитації, спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців, та напрямів підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, а також за рахунок власних надходжень. Важливим теоретичним положенням, яким корелюється принцип економічності, є вимога щодо забезпеченості ресурсами. Цей принцип спрямований на забезпечення органів влади засобами, необхідними для реалізації покладених на них повноважень, як переданих державою, так і тих, що стосуються власних надходжень за рахунок контрактних слухачів.

Наступним за значущістю є принцип гарантованості. Він тісно пов'язаний із принципами економічності і законності. Цей принцип полягає в підкріпленні законом, контрактом або договором зобов'язання вищого навчального закладу системи ДСНС України перед слухачами, студентами, курсантами, ад'юнктами та працівниками цих закладів.

На наш погляд, важливим є також принцип доступності інформації. Цей принцип забезпечує вільний доступ до інформації будь-якого вищого навчального закладу системи ДСНС України. Це дозволяє абітурієнтам слідкувати за вступною кампанією, отримувати повну інформацію про вищий навчальний заклад, який вони обрали для вступу, про його статут, інформацію про факультети, кафедри, наукові центри та лабораторії, також вони можуть безпосередньо звернутись до ректора з листом, отримати дані про прийомні дні тощо; слухачам, студентам, курсантам, ад'юнктам – дивитися розклад занять, заплановані олімпіади та конкурси наукових робіт, наукові напрями кафедр та факультетів, заплановані конференції та ін.; професорсько-викладацькому складу та іншим працівникам цих закладів – отримувати відомості про конференції, симпозіуми, відкриті столи, інформацію про надходження нових розпоряджень від ректора та інших служб навчальних закладів, користуватися телефонним довідником тощо.

Застосування принципу ефективності, вважаємо, є неocenним, оскільки він передбачає ефективну організацію системи освіти у вищих навчальних закладах ДСНС України з метою підготовки кваліфікованих кадрів для служби цивільного захисту, розподіл навчальних дисциплін та планування практичних занять.

До функцій державного управління нами були віднесені:

- кадрово-забезпечувальна (робота з персоналом);
- інформаційна (робота з інформацією, її каналами та джерелами);
- методична;
- комунікативна;
- організаційна;
- контрольна.

Наука державного управління вивчає не тільки загальні й спеціальні принципи, а й виробляє на основі їх пізнання методи впливу. Аналіз показав, що базовими методами управлінської діяльності у сфері підготовки фахівців служби цивільного захисту є нормативно-правовий, організаційно-розпорядчий, фінансовий та інформаційний, які на практиці застосовуються разом.

Рушійними інструментами для досягнення поставлених цілей відносно методів є:

– нормативно-правовий метод (Конституція України, кодекс, положення, законодавчі та нормативно-правові документи);

– фінансовий метод (бюджетні кошти на заробітні плати, необхідне фінансування на розвиток науки та техніки, державні програми для підвищення престижу фахівців сфери цивільного захисту, інвестиційної та інноваційної діяльності шляхом складання стратегічних планів розвитку, поточного бюджетування та фінансування закладів вищої освіти та ін.);

– організаційно-розпорядчий (організація структури, мотиваційний складник, визначення об'єктів, суб'єктів державного управління, їх цілей, завдань, функцій, методів управління та організаційних структур через методичні вказівки, інструкції, норми, нормативи й стандарти);

– інформаційний (наукові дослідження, тематичні лекції, анкетування, освітні програми, пропаганда престижу ДСНС України, конференції, конгреси, симпозиуми, запровадження інформаційного забезпечення в державному управлінні шляхом складання звітності вищих навчальних закладів та ін.).

Отже, ми сформували логічну схему комплексного механізму державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту. Зауважимо також, що комплексний механізм державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту є важливим та вкрай необхідним для формування ефективної системи підготовки майбутніх спеціалістів служби цивільного захисту.

Список використаних джерел / List of references

1. **Бакуменко В. Д.** Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с. [Bakumenko V. D. Derzhavno-upravlinski rishennia : navch. posib. / V. D. Bakumenko. – K. : VPTs AMU, 2012. – 344 s.].

2. **Круглова Н. Ю.** Стратегический менеджмент : [учеб. для вузов] / Н. Ю. Круглова, М. И. Круглов. – М. : РДЛ, 2003. – 464 с. [Kruglova N. Yu. Strategicheskii menedzhment : [ucheb. dlya vuzov] / N. Yu. Kruglova, M. I. Kruglov. – M. : RDL, 2003. – 464 s.].

3. **Садковий В. П.** Вдосконалення державних механізмів управління якістю вищої освіти України / В. П. Садковий // Держ. буд-во. – 2014. – № 1. – Режим доступу : kbuara.kharkov.ua [Sadkovyi V. P. Vdoskonalennia derzhavnykh mekhanizmiv upravlinnia yakistiu vyshchoi osvity Ukrainy / V. P. Sadkovyi // Derzh. bud-vo. – 2014. – № 1. – Rezhym dostupu : kbuara.kharkov.ua].

4. **Harlamova J. Ye.** Some aspects of the complex mechanism of public administration of civil protection service / J. Ye. Harlamova // *Virtus : Scientific Journal* / Chief M. A. Zhurba. – 2015. – October. – № 3. – С. 88 – 91.

5. **PDCA** // Free encyclopedia. – Access mode : en.wikipedia.org/wiki/PDCA.

Надійшла до редколегії 09.02.16