

УДК 35.08:68.69

*Мельниченко О. А., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ,
Яценко О. А., к.е.н., НУЦЗУ,
Гада О. Б., ДСНС України*

СПЕЦИФІКА ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ЄДИНІЙ ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Охарактеризовано елементи державної кадрової політики в ЄДСЦЗ України. Удосконалено класифікацію її ознак. Забезпечено подальший розвиток розуміння ієрархії вимог до особового складу ДСНС України на різних етапах їхньої кар'єри. Визначено пріоритетні напрями подальшого розвитку державної кадрової політики в ЄДСЦЗ України.

Ключові слова: держава, кадрова політика, ДСНС України, система цивільного захисту, кар'єра, пріоритетні напрями.

The elements of state staff policy in USSCP of Ukraine have been characterized. Classification of its features has been upgraded. A further rise in awareness of a hierarchy of requirements to the personnel of SES of Ukraine at different stages of their career is ensured. Priority areas for development of state staff policy in USSCP of Ukraine are identified.

Keywords: state, staff policy, SES of Ukraine, civil protection system, career, priority areas.

Постановка проблеми. Загальновідома теза: "Кадри вирішують усе" – не втрачає свої актуальності і нині. Це усвідомлюють (як мінімум, декларують, що це так) представники і бізнесу, і влади, а відтак – здійснюють певні кроки, спрямовані на формування та реалізацію кадрової політики – "сукупності правил і норм, цілей і уявлень, які визначають напрям і зміст роботи з персоналом" [2]. При цьому представники бізнесу обмежуються переважно добором і розстановкою кадрів, їх атестацією та ротацією, залишаючи державі найменш "вдячну" та, водночас, найбільш праце- та часоємну частину кадрової роботи – підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робочої сили. Попри це, держава залишає за собою ключову роль у цій царині, оскільки усвідомлює значущість державної кадрової політики – "цілеспрямованої, розрахованої на тривалий період стратегічної діяльності держави з формування, збереження, зміцнення, розвитку та раціонального використання трудових ресурсів країни..." [6, с. 105], яка, все ж, є відмінною стосовно працівників підприємств різних

форм власності, посадовців органів державного управління та органів місцевого самоврядування, особового складу та персоналу силових структур тощо, оскільки зазначені категорії осіб мають різні умови для виконання власних посадових обов'язків, професійної кар'єри тощо.

Особливої уваги заслуговують представники ЄДСЦЗ України, оскільки "попри загальне прагнення безпеки, ані окремі особи, ані держави неспроможні повною мірою забезпечити людство від надзвичайних ситуацій. Однак це жодним чином не применшує значущості держави у цьому процесі, оскільки саме її структурні підрозділи здійснюють" [9] "наглядово-профілактичну діяльність та оперативне реагування на надзвичайні ситуації як можливі форми (цивільного – *О.М.*) захисту населення та територій" [10, с. 3]. Так, саме професіоналізм особового складу та персоналу ДСНС України значною мірою визначає наслідки надзвичайних ситуацій, а тому актуальною залишається проблема вдосконалення державної кадрової політики у цій царині.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом проведено ряд дисертаційних досліджень, присвячених проблематиці вдосконалення державної кадрової політики (В. Жаховський, Д. Мельничук, В. Олуйко, О. Сивак, Л. Титаренко та ін.) та розвитку системи цивільного захисту (С. Андреев, В. Босак, Л. Жукова, І. Малець, Р. Приходько, В. Томенко та ін.). До того ж вітчизняні науковці (Н. Гончарук, В. Князев, В. Мартиненко, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Серьогін, В. Сороко, І. Хожило та ін.) досліджували переважно загальні питання кадрової політики в органах державного управління, залишаючи поза увагою її особливості в окремих галузях і сферах діяльності. Висвітленню окремих аспектів державної кадрової політики в ЄДСЦЗ України присвячено публікації таких науковців: О. Барило, М. Волянський, С. Домбровська, В. Кобко, М. Куценко, С. Потеряйко, О. Савченко, В. Садковий, А. Терент'єва, В. Тищенко та ін. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних науковців, слід звернути увагу на існування дефіциту комплексних досліджень у цій царині, а, відтак, необхідності наукових розвідок за даною проблематикою.

Постановка завдання. Метою статті є розробка рекомендацій щодо вдосконалення кадрової політики в ЄДСЦЗ України. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) охарактеризувати елементи державної кадрової політики в ЄДСЦЗ України; 2) удосконалити класифікацію її ознак; 3) забезпечити подальший розвиток розуміння ієрархії вимог до особового складу ДСНС України на різних етапах їхньої кар'єри; 4) визначити пріоритетні напрями подальшого розвитку державної кадрової політики в ЄДСЦЗ України.

Виклад основного матеріалу. Результати проведеного дослідження дозволяють стверджувати, що специфіка державної кадрової політики в ЄДСЦЗ України обумовлює наповнення її елементів.

1. Профорієнтація та початкова підготовка фахівців. До основних

елементів існуючої системи підготовки кадрів для ЄДСЦЗ можна виділити *індивідуальну* (за певним напрямом (спеціальністю, спеціалізацією) та рівнем освіти, які повинні відповідати професії фахівця та посаді, яку він обіймає) та *загальну* (підготовка органів управління й сил цивільного захисту до виконання завдань щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій) підготовки, кожна з яких може містити складові, які характеризуються властивими їм метою та особливостями функціонування. Так, у системі індивідуальної підготовки можуть бути виділені такі складові підсистеми: підготовка осіб рядового й начальницького складу служби цивільного захисту; підготовка рятувальників, інших основних працівників професійних аварійно-рятувальних служб; підготовка не основного (допоміжного) персоналу професійних аварійно-рятувальних служб; підготовка персоналу інших аварійно-рятувальних служб – непрофесійних, комунальних, об'єктових і громадських організацій; перепідготовка та підвищення кваліфікації медичних працівників з числа осіб рядового й начальницького складу служби цивільного захисту та працівників професійних аварійно-рятувальних служб; навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією й здійсненням заходів з питань цивільного захисту.

Підготовка (навчання) визначених категорій фахівців кожної з підсистем здійснюється у певному алгоритмі, а саме:

1) первинна підготовка – навчання та отримання освіти необхідного рівня освіти та напряму (спеціальності, спеціалізації) підготовки;

2) перепідготовка або спеціалізація – здійснюється за необхідністю;

3) підвищення кваліфікації – здійснюється в системі курсової підготовки у навчальних закладах кожні 3 – 5 років;

4) службова та професійна підготовка – здійснюється у процесі службової діяльності (для рядового і начальницького складу служби цивільного захисту) та виконанні обов'язків за посадою (для працівників).

Профорієнтація та початкова підготовка фахівців здійснюється галузевими ВНЗ (*Національним університетом цивільного захисту України, Львівським державним університетом безпеки життєдіяльності*), їх структурними підрозділами (*Черкаським інститутом пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля, Вінницьким вищим професійним училищем*), ВНЗ військового та технічного профілю тощо. Оскільки в Україні нині функціонує лише один спеціалізований загальноосвітній заклад (*Вінницький ліцей цивільного захисту*), то добір переважної більшості абітурієнтів НУЦЗУ та ЛДУБЖ здійснюють з числа випускників шкіл, які мають намір служити в ДСНС України.

Вступники мають отримати високі оцінки за підсумками ЗНО, підтвердити належний рівень фізичної підготовки. Задля заохочення таких осіб до вступу до ВНЗ мають проводити активну профорієнтаційну роботу.

Забезпечення добору та розстановки кадрів – добір найпридатніших із числа претендентів та їх призначення на наявні вакансії. На службу до

органів і підрозділів ЄДСЦЗ України, після спеціальної перевірки, приймаються на конкурсній та контрактній основі громадяни України, які досягли 18-річного віку та спроможні за своїми особистими, діловими й моральними якостями, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я належно виконувати відповідні службові обов'язки. Контракт про проходження служби в органах і підрозділах цивільного захисту є письмовою угодою, що укладається між громадянином України та державою, від імені якої виступає ДСНС України, для встановлення правових відносин між сторонами під час проходження служби. Перший контракт про проходження служби укладається на строк: навчання (з слухачами та курсантами ВНЗ ДСНС України), від 3 до 5 років (з особами, які приймаються на службу за контрактом на посади, що заміщуються особами рядового й молодшого начальницького складу), від 3 до 10 років (з особами, які приймаються на службу за контрактом на посади, що заміщуються особами середнього, старшого й вищого начальницького складу). Після закінчення строку контракту службу може бути продовжено щоразу за новим контрактом на строк, визначений вище, до досягнення граничного віку перебування на службі або строку, на який особу залишено на службі понад граничний вік перебування на службі. Тривалість дії останнього контракту визначається строком, який залишився до досягнення особою граничного віку перебування на службі, або строком, на який її залишено на службі понад граничний вік перебування на службі.

Особи рядового і начальницького складу призначаються на штатні посади наказами по особовому складу начальників відповідно до Номенклатури посад в органах і підрозділах цивільного захисту, що затверджується ДСНС України, з додержання таких вимог, визначених Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 р. № 629 "Про затвердження Положення про порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту". Попри існування трьох правових форм заміщення керівних посад (призначення, вибори, відбір за конкурсом), у ЄДСЦЗ України використовується переважно призначення в адміністративному порядку.

На особу рядового й начальницького складу може бути покладено наказом начальника відповідного органу чи підрозділу цивільного захисту виконання обов'язків за невакантною (зайнятою) посадою на час перебування особи, яка її займає, на тривалому лікуванні, навчанні, у закордонному службовому відрядженні чи відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами.

Граничний вік перебування на службі органах і підрозділах цивільного захисту: для осіб рядового, молодшого та середнього начальницького складу – до 50 років; для осіб старшого начальницького складу – до 55 років; для осіб вищого начальницького складу – до 60 років. У разі необхідності особи рядового і начальницького складу, які мають високу професійну підготовку та досвід практичної роботи на займаній посаді, визнані придатними за станом здоров'я для проходження служби, можуть

бути залишені на їх прохання на службі понад граничний вік перебування на службі, але не більш як до п'яти років.

Атестація – перевірка й оцінка професійних, ділових та особистих якостей особового складу. Саме на підставі результатів такого оцінювання приймаються рішення не лише про відповідність осіб посадам, які ті обіймають, а і про необхідність ротації кадрів, їх підвищення чи внесення до кадрового резерву. Аtestування осіб рядового й начальницького складу проводиться за кожною із займаних посад, але не раніше ніж через п'ять років після останнього аtestування, а також у разі закінчення строку контракту або його розірвання однією із сторін, під час призначення на вищу посаду або переміщення на нижчу посаду і звільнення із служби за умови, що переміщення по службі або звільнення здійснюється по закінченні року з дня останнього аtestування. Аtestування курсантів і слухачів ВНЗ ДСНС України проводиться безпосередньо по завершенні навчання та не проводить повторно у той же рік за новим місцем служби.

Ротація кадрів – періодична заміненість кадрів (підвищення, пониження, переміщення, звільнення), що сприяє не лише ефективнішому використанню морально-етичних, професійно-ділових й особистісних якостей особового складу, а й протидії корупції, розширенню та поглибленню їхніх професійних знань і навичок. Натомість недостатня оновленість кадрів та їх надмірна плінність може призвести до негативних наслідків у діяльності органів і підрозділів системи цивільного захисту: посилення неформальних відносин, формування консерватизму мислення й стандартності рішень, зменшення впливу на колектив та об'єктивності в оцінці результатів його діяльності, розвитку комплексу нездійсненої кар'єри тощо. Однак слід уникати і частого переміщення кадрів.

Ротація здійснюється з додержанням таких вимог: переміщення по службі здійснюється, як правило, без зарахування у розпорядження начальника відповідного органу чи підрозділу цивільного захисту; переміщення осіб рядового й начальницького складу, які не досягли граничного віку перебування на службі та визнані військово-лікарською комісією за станом здоров'я обмежено придатними до служби, із займаних на інші посади, на яких вони можуть виконувати службові обов'язки з урахуванням стану здоров'я, підготовки і досвіду, здійснюється відповідними начальниками тільки на посади, зазначені у висновку військово-лікарської комісії. У разі відсутності таких посад зазначені особи рядового і начальницького складу звільняються в установленому порядку.

Ротація осіб рядового й начальницького складу здійснюється: на вищі посади (у порядку просування по службі); на рівнозначні посади (у зв'язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів; у разі проведення заміни осіб рядового і начальницького складу, які проходять службу в органах і підрозділах цивільного захисту в місцевостях з установленими строками служби; в інтересах служби для більш доцільного використання за

фахом чи досвідом роботи; за станом здоров'я (на підставі висновку військово-лікарської комісії); за сімейними обставинами; на особисте прохання; з меншим обсягом роботи з урахуванням професійних, ділових і моральних якостей (на підставі атестаційного висновку)); на нижчі посади (у зв'язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів у разі неможливості переміщення на рівнозначну посаду; за станом здоров'я (на підставі висновку військово-лікарської комісії); виходячи з професійних, ділових і моральних якостей (на підставі атестаційного висновку)); на особисте прохання особи рядового і начальницького складу; у порядку виконання дисциплінарного стягнення).

Просування по службі осіб рядового й начальницького складу проводиться, як правило, на конкурсній основі з урахуванням їх освітнього рівня, професійних, ділових і моральних якостей, результатів роботи та проявленої здібності виконувати обов'язки на вищій посаді, а також стану здоров'я. Особи рядового й начальницького складу, переміщені на нижчі посади у зв'язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів, мають переважне право на просування по службі.

Формування кадрового резерву – відбір найбільш здібних, активних і підготованих кадрів, які за особистісними та професійними якостями, і за умови певної додаткової підготовки можуть бути призначені на вищі посади. Якісний відбір і підготовка перспективних працівників, з використанням сучасних науково обґрунтованих програм підготовки кандидатів на заміщення вакантних посад керівників, є особливо значущим в інтересах забезпечення наступності керівництва, прискореного заміщення ключових керівних посад, насамперед в умовах зростання потреби в керівниках нового типу. Оскільки претендент підбирається на конкретну посаду, то слід зважати не лише на його здатність виконувати певні функції, а й адаптуватись до конкретного колективу.

Виділяють три рівні кадрового резерву для заміщення посад: 1) середнього начальницького складу (керівників територіальних підрозділів тощо); 2) старшого начальницького складу (керівників міських і районних управлінь); 3) вищого начальницького складу (керівників обласних (головних) управлінь та апарату ДСНС України). Включення особи до резерву – це не більше як свідчення його відбору до навчання професії керівника і зовсім не є гарантією його призначення на посаду. Після закінчення відповідної підготовки кадрові комісії територіальних органів і підрозділів ДСНС України визначають рівень професійної підготовки резервіста та приймають рішення про його подальше використання по службі. У випадках зниження професійного рівня та результатів службової діяльності особами, які перебувають у резерві на висунення, допущення ними порушень дисципліни, а також невідповідності їх якостей (у т.ч. за станом здоров'я) вимогам, що висуваються до роботи на вищих посадах, ці особи виключаються з резерву у встановленому порядку.

Перепідготовка та підвищення кваліфікації особового складу – періодичне набуття ними нових знань, умінь і навичок у зв'язку зі зростанням вимог до професії, підвищенням на посаді чи зміною професії. Постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 874 "Про удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів і фахівців у сфері цивільного захист" затверджено структуру навчання керівних кадрів і фахівців у сфері цивільного захисту, яка включає: підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями за спеціальностями (спеціалізаціями), пов'язаними з професійною діяльністю у складі військ цивільної оборони, державних професійних аварійно-рятувальних служб і спеціалізованих формувань ДСНС України, інших аварійно-рятувальних служб, органів управління у справах цивільної оборони та з питань надзвичайних ситуацій у складі центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності; функціональне навчання осіб керівного складу цивільної оборони та інших управлінських кадрів і фахівців, на яких поширюється дія законів у сфері цивільного захисту.

Перепідготовка офіцерських кадрів, переведених до системи цивільного захисту України із складу Збройних Сил, МВС України, СБУ та інших військових формувань, керівного складу державних професійних аварійно-рятувальних, спеціалізованих формувань ДСНС України й інших професійних аварійно-рятувальних служб, а також спеціалістів для заміщення штатних посад у сфері цивільного захисту на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності проводиться на базі повної вищої освіти в ВНЗ системи цивільного захисту. Там же, один раз на 5 років, за професійними програмами підвищення кваліфікації проводиться підвищення кваліфікації офіцерських кадрів цивільної оборони та керівного й начальницького складу державних професійних аварійно-рятувальних і спеціалізованих формувань ДСНС України, інших професійних аварійно-рятувальних служб, а також штатних працівників у сфері цивільного захисту на підприємствах, в установах та організаціях. Тривалість навчання з відривом від служби не перевищує чотирьох тижнів.

Службова підготовка осіб рядового й начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту полягає у здійсненні системи організаційних, дидактичних, технічних та оперативно-тактичних заходів, спрямованих на підвищення рівня знань, умінь, навичок і професійних якостей особового складу за певними посадами з метою забезпечення успішного виконання завдань за призначенням. Службова підготовка особового складу здійснюється шляхом теоретичних і практичних занять, індивідуального навчання за місцем служби.

Терміни й зміст службової підготовки визначаються планами та програмами підготовки, що розробляються, рецензуються, узгоджуються й затверджуються в установленому порядку. Керівники органів та підрозділів

несуть персональну відповідальність за організацію та проведення службової підготовки з підлеглим особовим складом. Організаційне і методичне керівництво службовою підготовкою, надання допомоги і контроль за її станом здійснюється відповідними структурними підрозділами центрального апарату і територіальних органів управління. Планування, організація проведення заходів із службової підготовки в територіальних органах управління покладається на відповідні штатні підрозділи, а в інших структурних підрозділах – на відповідальних осіб цих підрозділів. Контроль за проведенням в підрозділах практичних навчань (тренувань) здійснюється оперативно-черговими службами територіальних органів управління.

Службова підготовка включає в себе: функціональну підготовку; загально профільну підготовку; тактичну підготовку; спеціальну фізичну підготовку; загальну фізичну підготовку; психологічну підготовку; мобілізаційну підготовку; гуманітарну підготовку. Службова підготовка відповідних категорій особового складу (по 272 години щороку) проводиться у центральному апараті ДСНС України, у територіальних органах управління, центрах і загонах центрального підпорядкування, інших органах управління; у підрозділах, підпорядкованих територіальним органам управління.

Особливу увагу слід звертати на недопущення порушень встановленого порядку призначень на посади та звільнень з посад керівників, вимог чинного законодавства щодо прийому громадян на державну службу, звільнення державних службовців, прийому на службу цивільного захисту й звільнення з неї, присвоєння рангів державним службовцям і спеціальних звань особам рядового і начальницького складу, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, нагородження працівників і ведення обліку кадрів. Разом з тим, ще мають місце недоліки в оформленні особових справ осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту. Допускаються випадки призначення осіб на посади начальницького складу, освітній і професійно-кваліфікаційний рівень яких не відповідає професійно-кваліфікаційним вимогам.

Висновки. Проведені узагальнення дозволили удосконалити класифікацію ознак державної кадрової політики в системі цивільного захисту: *за причетністю інституцій*: безпосередня (ДСНС України); дотичні (міністерства, відомства, місцеві органи влади тощо); *за ієрархією інституцій*: національний; регіональний; галузевий; місцевий; *за формою підготовки особового складу*: початкова підготовка; перепідготовка; підвищення кваліфікації; *за способом ротації кадрів*: підвищення; пониження; переміщення; звільнення.

Проаналізувавши за функціональним принципом структуру системи підготовки кадрів для цієї сфери, можна сформулювати її мету як забезпечення ЄДСЦЗ України висококваліфікованими, професійно підготовленими кадрами та постійне підтримання їх фахового рівня в процесі службової діяльності, виконанні службових обов'язків та обов'язків за посадою, постійною

готовністю до дій у складі органів управління та сил цивільного захисту щодо попередження виникнення та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Змістовне наповнення кожного елементу державної кадрової політики (профорієнтація та початкова підготовка фахівців, забезпечення добору та розстановки кадрів, атестація, ротація кадрів, формування кадрового резерву, перепідготовка та підвищення кваліфікації особового складу, службова підготовка) має як загальні (спільні для більшості сфер і галузей національної економіки), так і відмінні положення, що обумовлено специфікою ДСНС України, а саме: підвищеним ризиком загибелі та/або втрати здоров'я; високим психологічним навантаженням через участь у локалізації та ліквідації надзвичайних ситуацій, пов'язаних зі травмуванням і загибеллю людей, значними матеріальними втратами, екологічною шкодою; низьким рівнем матеріального стимулювання особового складу та недостатнім їхнім матеріально-технічним забезпеченням.

Одним із завдань кадрової політики є забезпечення професійної кар'єри. На кожному її етапі до особового складу ДСНС України висуваються відповідні вимоги: чим вище посада, тим важливішим є досвід управлінської роботи, аналітична здатність розв'язувати складні проблеми завдяки використанню професійних навичок, знанню директивних документів і особистих якостей.

Для розвитку державної кадрової політики в системі цивільного захисту України необхідно реалізувати комплекс заходів за такими пріоритетними напрямками: 1) покращання співпраці територіальних органів і підрозділів ДСНС України з навчальними закладами, які здійснюють підготовку кадрів для системи цивільного захисту; 2) удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців щодо управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій; 3) раціональний розподіл компетенцій по горизонталі та повноважень по вертикалі; 4) збільшення державних інвестицій, спрямування міжнародної допомоги та активне залучення позабюджетних коштів для техніко-технологічного оновлення матеріально-технічної бази та матеріального стимулювання особового складу; 5) використання вітчизняного та адаптація до умов України передового світового досвіду у цій сфері тощо.

Продовження наукових розвідок за даною проблематикою слід спрямувати на створення сприятливих умов для поліпшення кадрового забезпечення підрозділів ДСНС України та підвищенню умотивованості особового складу.

Список використаних джерел

1. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін, В. М. Сороко та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2011. – 524 с.

3. Мельниченко О. А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові [Електронний ресурс] / О. А. Мельниченко // Державне будівництво. – 2014. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2014-1/index.html>.

4. Природні та техногенні загрози, оцінювання небезпек : навчальний посібник / В. А. Андронов, А. С. Рогозін, О. М. Соболев, В. В. Тютюнник, Р. І. Шевченко. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2011. – 264 с.