

М. А. Куценко,

к. е. н., Академія пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля, м. Черкаси

ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ КАДРОВОЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

М. А. Kutsenko,

PhD, Academy of Fire Safety named after Chernobyl Heroes

ECONOMICAL ASPECTS OF HUMAN RESOURCES STRATEGY OF STATE SERVICE OF UKRAINE IN EMERGENCIES

Розглянуті економічні аспекти необхідної чисельності працівників служби цивільного захисту та їх професіоналізму для підвищення рівня безпеки населення та зменшення рівня збитків від надзвичайних ситуацій. Визначені фактори, які впливають на обсяг державного замовлення вищим навчальним закладам випуску фахівців-рятувальників, і запропонована методика його розрахунків.

Economical aspects of necessary number of civil protection service employees and their professionalism for increasing level of safety of population and decreasing level of damage done by emergencies are studied. Factors influencing on the amount of state order to state higher educational establishments on the graduates-rescuers are determined and its calculation procedure is offered.

Ключові слова: Державна служба України з надзвичайних ситуацій, кадрова стратегія, надзвичайні ситуації, збиток, підготовка кадрів, державне замовлення.

Key words: State Service of Ukraine in Emergencies, human resources strategy, emergencies, damage, human resources preparation, state order.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Невід'ємною умовою розвинутого суспільства є безпека людини й навколишнього середовища, їх захищеність від впливу шкідливих техногенних, природних, екологічних і соціальних факторів [1, с. 142]. Рівень безпеки, адекватний певному стану суспільства, його науково-технічним та економічним можливостям, визначається рядом імовірнісних явищ і характеризується: ризиком виникнення надзвичайної ситуації й ступенем її негативного впливу на людину й навколишнє середовище, а також повнотою заходів, проведених для зниження ризику й ступенем готовності персоналу, техніки, засобів для припинення, й ліквідації надзвичайних ситуацій (НС) та її наслідків. Згідно з [2], на забезпечення безпеки від надзвичайних ситуацій в Україні у 2012 році в постійній готовності утримувались сили цивільного захисту загальною чисельністю понад 60,3 тис. осіб.

Однак, у зв'язку з розвитком науки, техніки, в тому числі економічної науки, перед державою постає питання реорганізації витрат з метою оптимізації управління ресурсами та управлінських рішень щодо складу, професійних якостей та кваліфікації робітників, структури державних служб. Оскільки, згідно з висловлюванням М. Тетчер [3, с. 144], головним ресурсом є людина, питання щодо оптимальної чисельності підрозділів цивільного захисту та їх кваліфікації дотепер залишаються відкритими. Розв'язання наведених вище теоретичних і практичних завдань неможливий без науково-обґрунтованої методики планування в умовах невизначеності часу й місця виникнення надзвичайних ситуацій. Таким чином, наукове обґрунтування планування підготовки фахівців для служби цивільного захисту обумовлює необхідність детального вивчення цієї проблеми.

СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Важливими в цьому напрямі є дослідження вчених: А.І. Антошкіної, Н.Г. Багаутдинової, Я.Я. Болюбаш, М.М. Брушлинського, Н.І. Верхоглядової, О.В. Галайди, Ю.М. Глуховенка, Б.М. Данилишина, І.С. Каленюк, О.А. Комарова, В.І. Куценко, О.В. Матюшина, А.К. Микеева, А.Г. Чубенка та інших. Але низка економічних питань з підготовки кадрів для забезпечення національної безпеки держави та їх окремі аспекти залишаються маловивченими.

МЕТА РОБОТИ

Метою даної роботи є дослідження варіації чисельності персоналу особового складу працівників (співробітників) аварійно-рятувальних служб Державної служби України з надзвичайних ситуацій й залежності обсягу державного замовлення фахівців у сфері цивільного захисту від стратегічних планів служби.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Надзвичайні ситуації являють собою складну систему $S(t)$, яка може бути описана у вигляді вектора комбінації факторів $\langle X(t), F(t), U(t), C(t) \rangle$ [4, с. 220], де $X(t)$ — вектор змінних стану об'єкта, на якому виникла надзвичайна ситуація, $F(t)$ — вектор факторів зовнішніх порушень, які дестабілізують, $U(t)$ — вектор керуючих впливів, спрямованих на зменшення масштабів надзвичайних ситуацій, $C(t)$ — вектор дій плану ліквідації (локалізації) надзвичайної ситуації. Таким чином, надзвичайну ситуацію можна розглядати як наслідок сукупності виняткових обставин, що склалися у відповідній зоні в результаті надзвичайної події техногенного, природного, антропогенного й військового

Таблиця 1. Статистичні дані щодо надзвичайних ситуацій в Україні в 2006–2012 рр. [6–11]

Показники	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Кількість НС	364	368	312	264	254	221	212
Кількість пожеж	47541	49956	45977	43548	61380	60790	71443
Прямі матеріальні збитки від НС, млрд грн.	0.43	0.83	4.76	0.5	0.98	0.1	0.24
Частка прямого збитку від НС в % до ВВП	0.079	0.115	0.502	0.055	0.091	0.008	0.017

характеру. За статистичними даними, які надані Державною службою України з надзвичайних ситуацій та Державною службою статистики України, за останні 12 років прямий матеріальний збиток від надзвичайних ситуацій становить $\approx 0,2\%$ ВВП (табл. 1). Імовірність виникнення надзвичайних ситуацій обернено пропорційна масштабам: чим більший збиток від надзвичайної ситуації, тем рідше вона відбувається. Підтвердження цьому — надзвичайні ситуації природного характеру. Їхня кількість в $\approx 1,5 - 2$ рази менше, ніж техногенного характеру, а за оцінкою [5], збиток у багато разів перевищує можливості світового співтовариства щодо надання гуманітарної допомоги потерпілим.

Таким чином, рівень національної безпеки не може бути достатнім, якщо в загальнодержавному масштабі не будуть вирішені завдання захисту населення, об'єктів економіки, національного надбання від надзвичайних ситуацій техногенного, природного або іншого характеру. Для розв'язання цих питань на державному рівні створена система цивільного захисту, метою якої є реалізація державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки й захисту населення й територій, матеріальних і культурних цінностей і навколишнього середовища від негативних наслідків надзвичайних ситуацій. Останнім часом система цивільного захисту відіграє все більшу роль у забезпеченні національної безпеки європейських країн і стає предметом зростаючої уваги в рамках міжнародних структур європейської безпеки. Ефективність її діяльності в сучасних умовах визначається її здатністю з мінімальними витратами досягати поставлених цілей шляхом дії на середовище функціонування, а також ступенем цієї дії.

Процес становлення системи цивільного захисту в Україні здійснювався поступово. Кардинальним кроком було створення Указом Президента України з 28.10.1996 року Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від Чорнобильської катастрофи (МНС України) [12, с. 77] та перереформування у Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України) [13], яка є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в сфері цивільного захисту [14].

У результаті становлення служби 1996–2013 рр. змінувалася і її чисельність [15–19]. При аналізі перспективних планів Міністерства на 2005 рік (розширені зведені дані щодо необхідної чисельності особового складу МНС України на 2005 рік і перспективу) передбачалося, що чисельність особового складу МНС України до 2010 року збільшиться порівняно з 2005 роком в 1,62 рази. У результаті реформ 2008–2012 рр., основним змістом яких було наведення порядку в державному керуванні й підвищення оперативної ефективності служб, підрозділів і формувань цивільного захисту згідно з європейськими нормами, чисельність підрозділів була скорочена на 30% [20]. Треба відзначити, що згідно з нормативними документами чисельність повинна залежати від кількості населення території, яку вони обслуговують. Згідно з ними, постійною є кількість працівників служби на 1000 жителів. За кордоном для забезпечення системи цивільного захисту трудовими ресурсами користуються залежністю від частоти надзвичайних ситуацій і трудомісткості роботи підрозділів, тобто від рівня ризику виникнення надзвичайної ситуації й витрат на ліквідацію її наслідків [21]. Слід зауважити, що надзвичайні ситуації є стохастичними подіями, кількість яких міняється з року в рік. Ці коливання не можна брати за основу зміни чисельності служби, оскільки однакові події в одному місці не трапляються, якщо не проводяться заходи до збільшення безпеки вже після першої надзвичайної ситуації. Таким чином, відсутність науково-обґрунтованої і економічно обґрунтованої стратегії досяг-

нення цілей та інтересів суспільства з використанням усіх можливих і доступних засобів, інструментів і ресурсів призводить до істотного коливання чисельності служби. Кардинальним розв'язанням була б розробка нових економічно-обґрунтованих нормативних документів на основі розрахунків необхідної чисельності особового складу цивільного захисту для оптимального співвідношення збиток/витрати фінансових ресурсів, їх наукового обґрунтування, й на цій основі — кадрової стратегії. Але у зв'язку з відсутністю науково-обґрунтованого нормативного документа щодо чисельності й кваліфікації персоналу рятувальної служби, не може бути й науково-обґрунтованих стратегічних планів кадрового розвитку на 10 років. Це, у свою чергу, веде до негативних наслідків, які полягають у необхідності звільнення кваліфікованого працездатного персоналу при скороченні штату або неадекватності такого персоналу при збільшенні штату. Із цієї причини найважливішою складовою забезпечення ефективного виконання завдань, пов'язаних із запобіганням і ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного й природного характеру, захистом населення й територій від їх негативного впливу, є належна професійна підготовка працівників органів і підрозділів цивільного захисту до виконання завдань за призначенням. Підготовка кадрів у системі цивільного захисту відіграє важливу роль у забезпеченні безпеки держави. Функціонування системи підготовки кадрів в ДСНС України позитивно впливає на стабілізацію ситуації щодо забезпечення служб фахівцями відповідного профілю підготовки й необхідним фактором постійного розвитку держави. Таким чином, підрозділам служби цивільного захисту необхідна науково-обґрунтована кадрова стратегія й прогнозування потреби у фахівцях на перспективу 7–10 років — саме стільки часу займає розробка нових програм, втілення в практику й підготовка фахівців [22, с. 18]. Прогнозування ж обсягів і структури підготовки кадрів для системи цивільного захисту — це актуальне й трудомістке завдання, вирішення якого повинно сприяти підвищенню ефективності їх роботи. Як зазначається у звіті Рахункової палати України за 2011 рік [23, с. 51], та в інших країнах [24, с. 7] до цього часу відсутня методика прогнозування ринку праці, яка дозволяє планувати обсяги підготовки кадрів у вищих навчальних закладах. Наявна науково-методична база стосується тільки окремих аспектів даної проблеми або спирається на чисто теоретичні методи прогнозування й нестабільні вхідні дані, тому не може реально використовуватися для підготовки кадрів у системі цивільного захисту.

Опубліковані в літературі методики не містять доступних практико-орієнтованих рекомендацій, які дозволяють досить обґрунтовано формувати короткострокові й довгострокові плани приймання абітурієнтів і випуску фахівців [25, с. 5].

Фактично необхідну кількість ($n_{\text{вип}}$) випуску фахівців цивільного захисту можна оцінити за формулою (1):

$$n_{\text{вип}} = (n_{x+1} - n_x) + n_{\text{вп}} + n_n(f_{\text{забез}}) \quad (1),$$

де $n_{\text{вип}}$ — необхідна кількість випуску фахівців;

n_{x+1} — необхідна кількість фахівців на наступний рік згідно зі стратегічним планом;

n_x — наявна кількість фахівців цивільного захисту у поточному році;

$n_{\text{вп}}$ — кількість працівників цивільного захисту, які планують звільнитися поточного року у зв'язку з вислугою років;

$n_n(f_{\text{забез}})$ — кількість працівників цивільного захисту, які звільнилися поточного року у зв'язку з незадовільним забезпеченням (плінність кадрів).

Останню складову оцінити досить важко, оскільки вона залежить від рівня грошового й соціального забезпечення випускників стосовно інших верств населення.

На практиці використовувати формулу (1) неможливо, оскільки випуск фахівців, у першу чергу, залежить від кількості курсантів, які вже вчаться на 5 курсі. Тому потрібно планувати приймання абітурієнтів на перший курс ВНЗ за формулою (2):

$$n_a = (n_{x+5} - n_x) + n_{\text{вп}5} + n_{\text{н}5}(f_{\text{забез}}) + n_{\text{вип}5} - n_{\text{в}2} - n_{\text{в}3} - n_{\text{в}4} - n_{\text{в}5} \quad (2),$$

де n_a — обсяг державного замовлення;

n_{x+5} — необхідна кількість фахівців через 5 років згідно зі стратегічним планом;

n_x — наявна кількість фахівців цивільного захисту цього року;

$n_{\text{сп5}}$ — кількість працівників цивільного захисту, які планують звільнитися в найближчі 5 років у зв'язку з вислугою років;

$n_{\text{сп5}}(f_{\text{забесн}})$ — кількість працівників цивільного захисту, які звільняться в найближчі 5 років у зв'язку з незадовільним забезпеченням;

$n_{\text{сп5}}$ — середньостатистична кількість відрахованих за 5 років курсантів;

$n_{\text{к-2}}, n_{\text{к-3}}, n_{\text{к-4}}, n_{\text{к-5}}$ — кількість курсантів, які вчаться на другому, третьому, четвертому й п'ятому курсах.

Як підготовка кадрів, так і їх перепідготовка й підвищення кваліфікації повинні забезпечити високу професійну придатність випускників. Щоб значна частина працівників підрозділів цивільного захисту відповідала цим критеріям, необхідно усунути такі негативні фактори: відсутність економічно-обґрунтованої кадрової стратегії в розвитку системи підготовки кадрів згідно з потребами служби; низький рівень стимулювання професійного росту працівників і, відповідно, висока плинність кадрів; відсутність єдиної системи професійних кваліфікацій і стандартів із професійної підготовки [26, с. 17].

Відсутність економічно-обґрунтованої довгострокової кадрової стратегії може призвести до негативних економічних наслідків: додаткові витрати на підготовку спеціалістів, які будуть не затребувані службою $\approx 32,4$ тис. грн./рік [2]; необхідність забезпечити випускників роботою та виплати їм заробітної плати за період роботи, яка не є необхідною $\approx 27,1$ тис. грн./рік [2]; необхідність звільнення працюючих спеціалістів з виплатою компенсації. З іншого боку, недостатність чисельності служби НС може призвести до збільшення збитків від НС внаслідок неоптимальності співвідношення витрат на службу та втрат від НС [27].

З наведеного вище прикладу зрозуміло, що як необґрунтоване збільшення, так і скорочення чисельності служби може призвести до економічних втрат. Відсутність науково-обґрунтованої довгострокової кадрової стратегії у цьому питанні призведе до пошуку оптимального рівня дослідним шляхом, однак при цьому не враховується, що час підготовки досвідченого кваліфікованого фахівця триває не менше 4 років.

ВИСНОВКИ

Таким чином, у статті встановлено негативний вплив коливань чисельності працівників служби цивільного захисту, який полягає в неможливості швидкої підготовки кваліфікованих кадрів. Визначені фактори впливу на обсяги державного замовлення вищим навчальним закладам на випуск фахівців-рятувальників.

Література:

1. Данилишин Б.М. Природно-техногенні катастрофи: проблеми економічного аналізу та управління. — К.: ЗАТ "НІЧЛАВА", 2001. — 260 с.
2. Інформація про виконання результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми Міністерства надзвичайних ситуацій України за 2012 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/infbudgetpublik2012.html>
3. Тэтчер М. Искусство управления государством: Стратегии для меняющегося мира / Маргарет Тэтчер; пер. с англ. — 3-е изд. — М.: Альпина Паблшер, 2012. — 504 с.
4. Шевченко А.П., Пирогов А.В. Управление ликвидацией чрезвычайных ситуаций путем оптимального распределения и перераспределения ресурсов // Проблемы надзвичайних ситуацій. Збірка наукових праць. — Випуск 8. — 2008. — С. 220—225.
5. Наукові основи прогнозування природно-техногенної (екологічної безпеки): монографія / Данилишин Б.М., Ковтун В.В., Степаненко А.В. — К.: Лекс Дім, 2004. — 552 с.
6. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2006 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/content/annual_report_2006.html
7. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2007 році. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/content/annual_report_2007.html
8. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2008 році [Електронний ресурс].

— Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/content/annual_report_2008.html

9. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2009 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/content/annual_report_2009.html

10. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2010 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/nasdpov2010.html>

11. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2011 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/nasdpovid2011.html>

12. Чубенко А.Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту в Україні: монографія / Чубенко А.Г. — К.: Нац. акад. внутр. справ, 2011. — 460 с.

13. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України № 726/2012 від 24.12.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>

14. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Указ Президента України № 20/2013 від 16.01.2013 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/law.html>

15. Закон України від 22.12.1998 р. № 328-XIV "Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/про%20загальну%20структуру%20і%20чисельність%20військ%20цивільної%20оборони>

16. Деякі питання Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2005 р. № 1267 // Офіційний вісник України. — 2005 р. — № 52. — Ст. 3310

17. Про затвердження граничної чисельності працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади Постанова КМУ від 14 листопада 2011 р. № 1184 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1184-2011-p>

18. Про затвердження граничної чисельності територіальних органів МНС та їх типових структур. Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 24.01.2012 р. № 66 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/nakazmoe24012012.html>

19. Про затвердження граничної чисельності територіальних органів ДСНС України та їх типових структур. Наказ ДСНС України № 7 від 07.02.2013р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/2013/2/7/7.pdf>

20. Урядовий портал. Міністерство надзвичайних ситуацій завершило оптимізацію своєї структури на усіх рівнях 07.04.2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244190633

21. Пожарные риски. Динамика, управление, прогнозирование / Под ред. Н.Н. Брушлинского и Ю.Н. Шебоко. — М.: ФГУ ВНИИПО, 2007. — 370 с.

22. Экономическое положение вузов в условиях бюджетной реформы, повышения автономии и введения ЕГЭ / И.В. Абанкина, Т.В. Абанкина, Е.А. Николаенко и др.; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. Дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. — 208 с.

23. Звіт Рахункової палати України за 2011 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit_2011.pdf;jsessionid=F48E3954B1A9538CE1FA7A77357EB597

24. Гревцев Г.С., Смирнов И.П. Формирование заказа на подготовку кадров. — М.: Издательский центр Академии профессионального образования, 2002. — 112 с.

25. Лейбович А.Н., Рыкова Е.А., Гривина И.В., Гринько В.С. Методика прогнозирования объемов и структуры подготовки кадров на региональном и муниципальном уровнях. — Министерство образования РФ. Институт развития профессионального образования. — М., 2000. — 31 с.

26. Данилишин Б., Куценко В. Освіта, наука і виробництво у контексті вимог болонської декларації // Вісник НАН України. — 2007. — № 3. — С. 14—22.

27. Куценко М.А. Економічні механізми ресурсозабезпечення оперативно-рятувальної служби МНС України: дис. кандидата економ. наук: 08.00.03 / Куценко Марія Анатоліївна. — К., 2008. — 248 с.

Стаття надійшла до редакції 10.04.2013 р.