

В. Ковальчук

**УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПОЖЕЖНО-РЯТУВАЛЬНОЇ СЛУЖБИ
В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

Розглянуто проблеми підготовки кадрів та їх просування по службі у пожежно-рятувальних підрозділах ДСНС. Проаналізовано досвід передових країн світу в організації системи підготовки кадрів для оперативно-рятувальних підрозділів та їх професійній підготовці. Вказано на проблеми реформування ДСНС в Україні у контексті наближення до європейських стандартів та визначено основні напрямки удосконалення системи кадрового забезпечення.

Ключові слова: кадрове забезпечення, пожежно-рятувальні підрозділи, європейський досвід, професійна підготовка.

Захист населення та територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, забезпечення пожежної безпеки, організація та ведення цивільної оборони є найважливішими функціями держави в галузі національної безпеки та забезпечення стійкого розвитку країни.

Діяльність Державної служби з надзвичайних ситуацій, державних органів та органів місцевого самоуправління, захист населення від надзвичайних ситуацій повинні досягти головного результату – забезпечення високого рівня безпеки життєдіяльності населення країни за активної участі громадян в забезпеченні цієї безпеки.

Підготовці висококваліфікованих кадрів для служби з надзвичайних ситуацій в Україні надається все більше значення. Потреби розвитку структур цивільного захисту в найближчі роки обґрунтовано продовженням бойових дій на Сході України, що обумовлює необхідність професійної підготовки кадрів.

Зарубіжні країни приділяють значну увагу питанням протипожежної безпеки населення в рамках функціонування сучасних систем цивільного захисту. Діяльність протипожежних структур у межах їх функціонування займає визначне місце через те, що будь-які стихійні лиха майже завжди супроводжуються пожежами. Тому від професійної підготовки протипожежних підрозділів значною мірою залежить успіх у подоланні наслідків надзвичайних ситуацій.

Вітчизняні та зарубіжні вчені у своїх публікаціях приділяють певну увагу питанням підготовки спеціалістів у сфері цивільного захисту населення, правового регулювання проходження служби у протипожежних підрозділах в окремих державах світу. Загальновідомими є роботи С. Андреева, М. Брушлінського, Ю. Воробйова, Л. Жукової, Н. Клименко, О. Могильниченка, С. Соколова, П. Вагнера, О. Труша, І. Трояна, М. Фалеева та інших. Але, на нашу думку, автори не ставили перед собою конкретно мети щодо визначення особливостей підготовки професіоналів та кар'єрного супроводу їх служби, а розглядали питання підготовки кадрів лише для загальної уяви. Тому метою статті є визначення основних напрямків адаптації зарубіжного досвіду при підготовці та кар'єрному супроводі служби працівників протипожежних структур в Україні.

Аналіз підходів до формування та функціонування протипожежних структур свідчить про майже однакові вимоги та принципи. Відмінності полягають лише в площині адміністративно-територіального устрою та політичної системи конкретної країни.

Більшість країн Європи та США відносить працівників пожежної охорони до воєнізованих формувань, які підпорядковуються органам виконавчої влади або муніципалітетам та мають спеціальні звання. Кадри для цих підрозділів готуються у спеціальних навчальних закладах, які мають вузькопрофільне спрямування. Терміни підготовки залежать від ступеню складності професійної підготовки майбутніх працівників протипожежних підрозділів або їх керівників.

Питання кар'єри розглядається, як одне з основних у системі кадрового забезпечення протипожежних підрозділів.

Розглянемо основні складові кадрового забезпечення, а саме підбір, підготовку та просування по службі професійних кадрів у системах пожежної охорони зарубіжних країн.

Так, залучення на службу у протипожежні або інші рятувальні підрозділи відбувається на різній основі. Так, наприклад, у Великій Британії – на добровільній основі, у Туреччині та Португалії – за призовом, у Німеччині, Франції, Бельгії, Норвегії та Нідерландах – добровільна у поєднанні з обов'язковим призовом певних категорій громадян [1].

Основу формувань цивільної оборони у Німеччині створюють підрозділи служби захисту від катастроф. Вони укомплектовані добровольцями, які зобов'язалися пропрацювати у цій службі 10 років при умові, що будуть звільнені від військового обов'язку. Чисельність особового складу служби при його повному розгортанні досягає 600 тис. чоловік. До цієї структури належать або тісно співпрацюють з нею низка добровільних громадських організацій та самостійних служб, зокрема технічна, допоміжна та протипожежна служби. До заходів можуть залучатися поліція та прикордонна охорона [2].

У Франції корпус цивільної оборони комплектується на базі протипожежної служби. Усього у країні нараховується приблизно 220 тис. пожежних добровольців, 12 тис. професіоналів (використовуються, здебільшого, як інструктори) та 7 тисяч військових пожежних (бригада у Парижі та морський батальйон у Марселі). Формування ЦО Франції залучаються до надання допомоги постраждалим як на своїй території, так і за кордоном. У мирний час чисельність корпусу обмежена. У воєнний час її планується довести до 370 тис. осіб. Особовий склад, необхідний для доукомплектування, знаходиться в резерві міністра оборони і виділяється за заявками міністра внутрішніх справ. Призов у корпус здійснюється як на військову службу. Принцип комплектування в мирний час – змішаний: поряд із добровольцями можуть проходити службу і військовозобов'язані призовного віку. На основі протипожежної служби в період загроз розгортаються навчально-мобілізаційні центри ЦО, особовий склад яких планується використовувати для вирішення завдань з боротьби з пожежами, надання допомоги постраждалим, розчищення завалів, проведення робіт із дегазації, дезактивації і дезінфекції. За необхідності розгортається до 700 таких центрів (приблизно 100 тис. осіб) [3].

У країнах НАТО значна увага приділяється підготовці кадрів для рятувальних підрозділів у спеціальних навчальних закладах. У Німеччині спеціалістів готує Академія цивільної оборони, у Франції – Інститут цивільної оборони, національний навчальний центр протипожежної охорони і 10 міждепартаментних центрів, у Великій Британії –

коледж. У Бельгії, Данії, Нідерландах, Норвегії та Греції існують національні школи та навчальні центри. У США функціонує Інститут управління в НС, головною метою якого є навчання керівників федеральних, місцевих органів управління у надзвичайних ситуаціях [4].

Аналізуючи досвід реалізації кадрової політики в зарубіжних країнах, можна відзначити, що її стратегічним напрямком є створення конкурентних умов для вільного використання усіма співробітниками структур цивільного захисту своїх здібностей, їх розвитку і затребуваності в суспільстві. Для цього у західному суспільстві створена сучасна нормативна база, яка повинна постійно оновлюватися відповідно до нових викликів, створена гнучка система відбору, просування по службі (роботі), професійного зростання і обліку усіх категорій фахівців, що отримали засадничі (базові) спеціальні знання і навички в галузі захисту і порятунку людей і територій; проводиться постійна оцінка працівників підрозділів на усіх етапах проходження служби (атестація, робота з резервом, ротация, оцінка особистих якостей і потенційних можливостей) та забезпечення реалізації усього комплексу соціальних прав і гарантій співробітників, передбаченого законодавством.

В Україні організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та рятувальників професійних аварійно-рятувальних служб проводиться відповідно до ст. 90 Кодексу цивільного захисту України [5].

Основну роль у системі підготовки кадрів у сфері ЦЗ, як і в інших сферах діяльності українського суспільства, беззаперечно відіграє система освіти. Вища освіта у сфері ЦЗ як складова підсистема належить до складу державної системи вищої освіти, діє в її законодавчому полі. Одночасно вища освіта у сфері ЦЗ функціонує та є основою загальної системи, до якої належать також підсистеми наукової та науково-технічної діяльності, професійно-технічної освіти та професійної (службової) підготовки, якою займаються особи рядового і начальницького складу та працівники ДСНС України у повсякденній діяльності.

Водночас доцільно зазначити, що впродовж всього часу існування України як незалежної держави у сфері ЦЗ відбуваються значні системні перетворення, удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази, реформування органів управління та сил цивільного захисту, навчальних закладів і наукових установ. Враховуючи всеохоплюючий тип дії сфери ЦЗ держави, Кабінет Міністрів України відповідною постановою [6] визначив завдання та порядок підготовки кадрів із числа цивільних осіб, діяльність яких передбачає виконання обов'язків у сфері ЦЗ. Зокрема, цією постановою визначено, що "підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації керівних кадрів і фахівців проводяться з метою забезпечення потреб центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, на яких поширюється дія законів у сфері цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (далі – у сфері цивільного захисту), а також аварійно-рятувальних служб у працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати функції управління техногенною і природною безпекою населення, територій та об'єктів господарської діяльності, впроваджувати технології, спрямовані на зменшення ризиків виникнення і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій та їх ліквідацію, активізацію інноваційних процесів" [7, 8].

Спеціальні ВНЗ та навчально-методичні центри ДСНС складають мережу професійного навчання та післядипломної освіти кадрів пожежно-рятувальних служб.

Первинна професійна підготовка осіб рядового та молодшого начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту здійснюється професійно-технічними навчальними закладами, навчальними і навчально-методичними центрами, структурними підрозділами вищих навчальних закладів ДСНС [9].

Відповідно на посади, які потребують спеціалістів вищої кваліфікації, спеціальні вищі навчальні заклади ДСНС та системи МОН готують фахівців необхідного профілю. Післядипломна освіта здійснюється: професійно-технічними навчальними закладами, навчальними та навчально-методичними центрами МНС – осіб рядового та молодшого начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту.

Традиційна система професійної освіти на сьогодні не встигає переорієнтуватися до викликів часу, не тільки за об'єктивних причин (недостатність фінансування, застарілість нормативно-правової бази тощо), а й суб'єктивними (невиправдана реорганізація, зміна підпорядкування пожежно-рятувальних структур, корупція керівництва тощо). З прийняттям Кодексу цивільного захисту України вперше на законодавчому рівні були викладені узагальнені вимоги до підготовки кадрів [10].

Враховуючи вимоги Кодексу, на думку деяких авторів, як основні її складові елементи виділяються дві функціональні підсистеми:

- індивідуальної підготовки – підготовка фахівців за певним напрямом (спеціальністю, спеціалізацією) та рівнем освіти, які повинні відповідати професії фахівця та посаді, яку він займає;

- спільної підготовки – підготовка органів управління та сил цивільного захисту до виконання завдань щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [11].

Кожна з цих підсистем має свої складові, які характеризуються властивими їм метою та особливостями функціонування.

Так, у системі індивідуальної підготовки можуть бути виділені такі складові підсистеми:

- підготовка осіб рядового і начальницького складу служби ЦЗ;
- підготовка рятувальників, інших основних працівників професійних аварійно-рятувальних служб;

- підготовка не основного (допоміжного) персоналу професійних аварійно-рятувальних служб;

- перепідготовка та підвищення кваліфікації медичних працівників із числа осіб рядового і начальницького складу служби ЦЗ та працівників професійних аварійно-рятувальних служб;

- підготовка персоналу інших аварійно-рятувальних служб – непрофесійних, комунальних, об'єктових та громадських організацій;

- навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів із питань ЦЗ [12].

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

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

- перепідготовка або спеціалізація – здійснюється за необхідністю;

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

– 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) [13].

Існує практика перепідготовки шляхом попереднього стажування терміном від 1 – 3 місяців для фахівців, які будуть працювати на посадах із підвищення рівня безпеки.

Система спільної підготовки також має складові підсистеми, основними з яких є:

– підготовка органів управління функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи ЦЗ та їх ланок;

– підготовка сил ЦЗ.

Водночас, як свідчить практика, кадрова робота в органах ЦЗ не відповідає європейським нормам та стандартам. Трапляються випадки, коли керівники зловживають своїм правом притягнення до дисциплінарної відповідальності та заохочення через відсутність у відповідних комісіях представників громадських організацій, тому що адміністрація не хоче втратити безконтрольний вплив на розподіл коштів, присвоєння чергових звань, безпідставний та упереджений розгляд службових розслідувань, притягнень до відповідальності, розподіл посад тощо; існує постійна практика примушування під загрозою позбавлення премій та надбавок, присвоєння чергових звань тощо, використання пожежних для виконання робіт, які не належать до їх професійних та функціональних обов’язків, що заборонено законодавством. Система корупції та службових зловживань не подолана, про що свідчать арешти керівного складу ДСНС [14].

З огляду на це, на порядок денний висувається питання про реформування системи кадрового забезпечення. На сьогодні працівники служб та громадськість висувають пропозиції в контексті впровадження демократичних принципів у діяльність усіх керівних структур ДСНС та кадрових служб, пропонується припинення примусового переведення штатних працівників на службу за контрактом, атестація особового складу повинна бути диференційованою і враховувати особливості служби в оперативно-рятувальних підрозділах, необхідно скасувати заборону мати свої профспілки, демілітаризація служби, дія Стройового Статуту Збройних сил України в підрозділах ДСНС має бути скасована з огляду на те, що служба має стати не військовою (цивільною) організацією західного взірця. Структура адміністрацій ДСНС, ГУ, РУ тощо мають бути значно скорочені і їх керівники (починаючи з районних відділів та управлінь), їх заступники, працівники та службовці цих адміністрацій (робота яких не пов’язана з ризиком для життя) мають бути цивільними особами. Особовому складу ДСНС, що працюють у зоні АТО (евакуація людей, розмінування, гасіння пожеж та ліквідація НС в місцях ведення обстрілів та бойових дій) присвоїти статус учасників бойових дій. Видається, що ці вимоги є на часі і їх виконання буде сприяти створенню сучасної служби європейського зразка [15].

Таким чином, головною метою кадрової політики ДСНС України повинно стати створення умов для гарантованого та якісного комплектування служби цивільного захисту особовим складом, спроможним на виконання завдань за призначенням і його ефективне використання.

Пріоритетом кадрової політики можна вважати визначення генеральної лінії та принципових настанов у роботі з персоналом на довготривалу перспективу з урахуванням завдань, які покладені на службу цивільного захисту. Зокрема, зважена

кадрова політика держави щодо служби цивільного захисту є інструментом впливу держави на виконання функцій цивільного захисту населення, територій, навколишнього середовища та майна від надзвичайних ситуацій [16]. Виникла нагальна потреба щодо виконання таких заходів:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення в галузі розвитку кадрової політики у сфері цивільного захисту;
- впровадження сучасної системи кадрового менеджменту в ДСНС України, що базується на європейських принципах;
- подолання негативних наслідків обмеженого фінансування потреб служби цивільного захисту, втілення дієвих механізмів соціального та ресурсного забезпечення служби цивільного захисту на рівні світових стандартів. За умов ефективного та якісного впровадження зазначених заходів можливий подальший розвиток та стабілізація кадрової ситуації у сфері цивільного захисту України.

У комплексі сучасних проблем, що стоять перед спеціальними освітніми закладами ДСНС України, одне з центральних місць займає завдання оновлення змісту освіти. Необхідно об'єднати всі ступені системи підготовки кадрів, зробити гнучку розгалужену освітню структуру, диференціювати рівні загальнодержавної освіти та підготовки кадрів. На думку спеціалістів, рівень забезпечення пожежної безпеки та діяльності служб органів пожежного нагляду в зарубіжних країнах значно вищий і досконаліший, ніж в Україні. Тому досвід світової спільноти з підготовки кадрів для системи рятувальних служб, організації різних рівнів управління та їх взаємодії становить значний інтерес для реформування системи підготовки кадрів ДСНС в Україні. Позитивні приклади організації підготовки кадрів для сил цивільного захисту необхідно адаптувати до українських умов для якісного вдосконалення системи забезпечення пожежної безпеки в Україні.

Список використаної літератури

1. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн ЄС Західної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління [Текст]. — 2009. — Вип. 4 (27). — С. 8.
2. Європейський цивільний захист [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cp10_en.htm.
3. Троян І. М. Зарубіжний досвід правового регулювання проходження служби в органах пожежного нагляду та можливість його адаптації / І. М. Троян // Форум права [Електронний ресурс]. — 2012. — № 1. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12timmia.pdf>.
4. Там само.
5. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=735062.
6. Положення про порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів і фахівців у сфері цивільного захисту : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 874 від 26.07.2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/874-2001-п>.
7. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки особового складу органів і підрозділів цивільного захисту [Електронний ресурс] : Наказ МНС України № 601 від 01.09.2009 р. — Режим доступу : www.mns.gov.ua/files/2010/11/3/Nakaz601.doc.

8. Про затвердження Настанови з організації професійної підготовки та післядипломної освіти осіб рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту [Електронний ресурс] : Наказ МНС України № 444 від 01.07.2009 р. — Режим доступу : www.mns.gov.ua/files/2010/11/22/nakaz444.doc.

9. Олішевський А. С. Теоретико-методологічні та правові засади формування кадрової політики служби цивільного захисту / А. С. Олішевський // Наукові праці МАУП [Текст]. — 2012. — Вип. 4(35). — С. 116—123.

10. Малеван О. Ю. Аналіз структури системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту О. Ю. Малеван, Ю. П. Переверзін // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : електрон. наук. фах. вид. — 2013. — № 2. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_2_3.

11. Малеван О. Ю. Напрями удосконалення сфери цивільного захисту держави / О. Ю. Малеван, Ю. П. Переверзін, В. О. Тищенко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс]. — 2012. — № 11. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>.

12. Олішевський А. С. Теоретико-методологічні та правові засади формування кадрової політики служби... — С. 116—123.

13. Напрями удосконалення вищої освіти з питань цивільного захисту та безпеки життєдіяльності [Текст] : зб. матер. Всеукр. наук.-практ. сем. / Херсонська державна морська академія. — Херсон : [б. в.], 2012. — 236 с.

14. Гудович О. Д. Проблемні питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації штатних працівників суб'єктів національної економіки в сфері ЦЗ / О. Д. Гудович, В. І. Мазуренко // Матеріали 14-ї Всеукр. наук.-практ. конф. рятув. [Текст] (26–27 вересня 2012 р.). — К. : [б. в.], 2012. — С. 145—147.

15. Андрієнко В. М. Шляхи удосконалення системи підготовки фахівців сфери цивільного захисту / В. М. Андрієнко // Матеріали 14-ї Всеукр. наук.-практ. конф. рятув. [Текст] (26–27 вересня 2012 р.). — К. : [б. в.], 2012. — С. 91—94.

16. Малеван О. Ю. Аналіз структури системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту...

Стаття надійшла до редакції 31.03.2016

Схвалена до друку редколегією 26.04.2016

V. Kovalchuk

IMPROVING STAFF PROVISION FOR FIRE AND RESCUE SERVICE IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF FOREIGN EXPERIENCE ADAPTATION

The problems with staff training and promotion in fire and rescue units of the State Emergency Service of Ukraine are examined. The experience of the world's leading countries in organization of staff training for operative rescue units is analyzed. The problems with State Emergency Service reform in Ukraine in the context of approximation to European standards are stressed and the main trends for improving the system of staff provision are defined.

Key words: staff provision, fire and rescue units, European experience, professional training.