

УДК 351.79

О. П. Євсюков,

кандидат психологічних наук, Державна служба України з надзвичайних ситуацій

А. В. Терент'єва,

доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник,

завідувач кафедри державної служби, менеджменту та навчання за міжнародними проектами,

Інститут державного управління у сфері цивільного захисту

М. Л. Долгий,

кандидат біологічних наук, доцент, професор кафедри державної служби, менеджменту

та навчання за міжнародними проектами, Інститут державного управління у сфері

цивільного захисту

# СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

O. P. Evsyukov,

A. V. Terentieva,

M. L. Dolgyi

MODERN TENDENCIES OF PREPARATION OF ADMINISTRATIVE STAFF IN SPHERE OF CIVIL PROTECTION

У статті проаналізовані вимоги до управлінських кадрів для керівництва процесом подолання наслідків надзвичайних ситуацій.

In the article requirements are analysed to the administrative staff for managing the process of liquidation of consequences of extraordinary situations.

Ключові слова: цивільний захист, державні службовці, підготовка, кваліфікація.

Key words: civil protection, administrative staff, preparation, qualification.

Однією з надважливих особливостей професійної діяльності державних службовців є її спрямованість на підготовку, прийняття та реалізацію управлінських рішень [1], що є особливо актуальним в умовах виникнення надзвичайних ситуацій.

Розглядається реформування системи цивільного захисту держави (у тому числі зміни складу та основних завдань Міністерства надзвичайних ситуацій України, яке було проведене останніми роками, його трансформація в Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі ДСНС України) [2].

Життя в умовах ринкових відносин, новітніх інформаційних технологій потребує переосмислення існуючої практики підготовки кадрів для реалізації заходів безпеки населення і території України.

У системі ДСНС України організація навчання здійснюється з метою забезпечення потреб центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, на які поширюється дія законів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (далі — у сфері цивільного захисту), 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 мінімізацію наслідків надзвичайних ситуацій та їх ліквідацію.

Відповідно до п.4, п/п 48 “Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій” підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, державних службовців та працівників апарату ДСНС України, а також осіб, включених до кадрового резерву [3], здійснюється для забезпечення їх професійної компетенції, без чого неможливо створити сучасну систему державного управління з попередження та реагування на надзвичайні ситуації в Україні [4].

Це завдання покладено на Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, який є єдиним в Україні галузевим навчальним закладом післядипломної освіти, в якому підвищення кваліфікації проходять державні службовці V—VII категорій, керівний склад підприємств, установ та організацій МНС України.

Система підвищення кваліфікації також спрямована на підтримку фахової діяльності в певних сферах дер-

жавного управління, це розгляд професійного навчання як невід'ємної складової професійної діяльності фахівців у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій; обов'язковість, наступність і безперервність професійного навчання; обумовленість його змісту станом і перспективами співробітництва у цій сфері на територіальному, міжвідомчому та міжнародному рівнях; випереджаючий характер змісту професійного навчання в поєднанні з вирішенням поточних оперативних завдань органів, підприємств, установ й організацій, на які поширюється чинність законодавства України у сфері цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій; відповідність змісту, організації та ресурсного забезпечення системи та змісту навчання державним потребам і вимогам та урахування результатів навчання при оцінці якості професійної діяльності.

Підвищення кваліфікації державних службовців здійснюється за державним замовленням, що формується ДСНС України та його Головними управліннями (Управліннями) на місцях за результатами аналізу кадрового забезпечення.

В Інституті також підвищують кваліфікацію керівники цивільного захисту різних рівнів зі складу функціональних підсистем цивільного захисту (міністерств, інших центральних органів виконавчої влади), територіальної підсистеми цивільного захисту м. Києва (районних держадміністрацій, підприємств, установ і організацій), ректори та викладачі вищих навчальних закладів України.

На даний час в основному сформоване правове поле, яким регулюються питання обов'язкового підвищення державними службовцями своєї професійної кваліфікації. Законом України "Про державну службу", зокрема, до основних обов'язків державних службовців віднесено постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення власної професійної кваліфікації (ст. 10). Обов'язковою умовою формування кадрового резерву державних службовців також є підвищення кваліфікації, що, згідно з ст. 29 Закону України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", має здійснюватись у навчальних закладах не рідше одного разу на п'ять років. Відповідно до цього, з метою удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, набуття державними службовцями здатності виконувати завдання та обов'язки у сфері цивільного захисту, постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 874 затверджено Положення про порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів і фахівців у сфері цивільного захисту з визначенням переліку осіб керівного складу і фахівців, які підлягають навчанню у цій сфері. Згідно з цим Положенням результати навчання вважаються однією з визначальних підстав для просування працівників по службі.

Метою підвищення кваліфікації державних службовців та керівників державних підприємств ДСНС України у сфері цивільного захисту є забезпечення професійної компетентності фахівців центрального апарату, його територіальних органів у складі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, створення умов для реалізації суспільних і державних потреб у професійно підготовлених, спроможних працювати за особливих обставин фахівців, їх самореалізації.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Питання опрацювання вимог до управлінських кадрів для роботи при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій висвітлені в працях Архипової Н.І., Бакуменка В.Д., Богдановича В.Ю., Бухалкова М.І., Волянського П.Б., Воронової С.Н., Генкіна Б.М., Голубевої О.І., Гур'єва С.О., Дубенка С.Д., Жукової Л.А., Клименко Н.Г., Лебединської О.Ю., Орел

М.Г., Ситника Г.П., Терент'євої А.В., Труша О.О., Чмиги В.О. та інших.

## ЦІЛІ ТА ЗАДАЧІ СТАТТІ

Обґрунтування вимог до управлінських кадрів для управління процесом подолання наслідків надзвичайних ситуацій.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ СТАТТІ

Ефективність функціонування системи управління надзвичайними ситуаціями (НС), що діють у складному та агресивному оточуючому середовищі, значно залежать від людей, особливо тих, на яких покладені керівні функції. При роботі організацій в стаціонарному режимі умови змінюються в звичному темпі та співробітники системи управління можуть поступово адаптуватися до умов, використовуючи накопичені знання та досвід. Аналіз поточної ситуації в світі та зростання складності існуючих систем дають підстави вважати, що частота і рівень негативних наслідків раптового виникнення НС мають тенденцію до зростання. Тому стиль керівництва, готовність людей до ризику, їх кваліфікація, поведінка, реакція на неочікувані зміни, індивідуальні та групові норми поведінки повинні постійно аналізуватися та удосконалюватися при організації системи управління.

Надзвичайна ситуація завжди є різким порушенням встановленого порядку. Неможливо точно сказати — станеться вона, і якщо станеться, то коли саме.

За поведінкою людей в екстремальних умовах можна розділити на два типи. До першого типу відносяться люди, які прагнуть ціною значних зусиль отримати бажаний результат, досягти успіху. Вони рішучі, ініціативні, організовані, відчують постійний потяг до ризику, причому як до поміркованого, так й до непоміркованого. Їх якості особливо чітко проявляються за складних ситуацій, коли вчинки пов'язані з ризиком та необхідністю вибору.

Люди другого типу всіма силами намагаються уникнути невизначеності, важливих невдач, неуспіху при виконанні будь-яких дій, досягнення будь-якої мети — вони ухиляються від участі в діяльності, пов'язаній з ризиком.

Відношення до ризику у людей першого і другого типу в різних ситуаціях може бути неоднаковим. Тому при визначенні професійної та психологічної придатності керівників до конкретних видів управлінської діяльності необхідно враховувати їх психологічні можливості і характеристики [5].

Відповідно до цього можна виділити три типи керівників за їх ставлення до прийняття рішень за умов НС:

- 1) керівник, який орієнтується на виправданий ризик, на досягнення соціально значимої мети;
- 2) керівник, який йде на необґрунтований ризик, переоцінює свої здібності та недооцінює небезпеку НС;
- 3) керівник, який діє з невинуватою обережністю, нерішучістю, обирає рішення з мінімальним ризиком або з повною його відсутністю [6].

Різне ставлення людей до прийняття рішень за умов НС відбивається на результатах професійних та управлінських функцій, які вони виконують. Досвід ліквідації НС показує, що керівник системи управління повинен вміти творчо вирішувати слабо структуровані проблеми, адекватно оцінювати стан зовнішнього і внутрішнього середовища системи, мати здатність неформально і формально аналізувати проблеми і альтернативні стратегії планування та оперативного управління. Він повинен бачити перспективу, ставити мету та досягати її, вміти ризикувати, проводити реорганізацію, бути в значній мірі політичним діячем, соціологом і психологом. Такий керівник повинен вміти правильно спілкуватися, бачити всю повноту проблеми, вміти оцінити задачу з великим набором змінних. Тому необхідно за допомогою спеціальних

методик і тестів виявляти ці якості при висуненні працівників на керівні посади за умов НС.

Керівник системи управління повинен розуміти та вміти аналізувати соціально-політичні процеси, бути політиком, який враховує спільність і різність інтересів і потреб різних соціальних груп, співвідношення їх із загальнодержавними інтересами, здійснювати цільові установки. У межах системи управління необхідно встановити систему відношень і створити структуру, що реалізує соціально-політичні дії. В організації робіт із ліквідації НС важливу роль відіграє ентузіазм. Більш того, створення атмосфери підйому навколо робіт з ліквідації НС є однією з головних задач її керівників. Для цього слід постійно висвітлювати основні події з організації робіт у пресі, виділяти тих керівників і співробітників зони НС, які досягли найбільших результатів.

Потрібно також розробити систему матеріальних і моральних стимулів і винагород для заохочення активної роботи співробітників за умов НС та забезпечення своєчасного прийняття рішень.

Матеріальне і моральне стимулювання нероздільно пов'язані з відповідальністю за прийняття рішень за умов НС. При цьому відповідальність мається як специфічний соціальний аспект організації управління, що визначає реальний вибір і реалізацію рішень за умов НС.

Зміст поняття “відповідальність” при цьому повинен бути діалектичною єдністю санкцій та стимулюючих заходів. З одного боку, це поняття повинно передбачати формування карального механізму, а з іншого — створення системи заходів, що стимулюють творчу діяльність і знаходження більш раціональних шляхів і засобів для досягнення суспільно необхідної мети за умов НС.

Відповідальність деякого суб'єкта управління включає в себе декілька пов'язаних рівнів: відповідальність за результати своєї діяльності перед вищими і нижчими організаціями та перед підлеглими в даному колективі. Ці рівні в свою чергу поділяються на економічні та моральні.

Межі економічної, адміністративної, професійної та соціально-політичної відповідальності визначаються правами і обов'язками органів управління. Недостатність повноважень за наявності широкого кола обов'язків призводить до того, що останні неможливо або майже неможливо виконати. А надмірні права без відповідного контролю і відповідальності створюють можливість ігнорувати обов'язки, зловживати службовим становищем, приймати необгрунтовані рішення.

Створити умови, що запобігають ігноруванню позитивного змісту відповідальності, складно за відсутності економічних і юридичних важелів, що гарантують за умов НС ефективну реалізацію прийнятих рішень. Один з економічних важелів пов'язаний з можливістю створення фондів ризику на різних рівнях управління і господарювання. Резервний фонд ризику на випадок економічних складнощів, необхідності відшкодування витрат, що виникають у результаті реалізації ризикованих рішень, допомагає кардинально змінити відношення до діяльності за умов НС.

Ризик буде виправданим, якщо він, по-перше, не суперечить законам, що об'єктивно відбивають виробничу або економічну ситуацію, по-друге, якщо у ризикованому рішенні враховуються не тільки кількісні, але й якісні показники реалізації цього рішення; по-третє, якщо прогностичні позитивні результати обраного рішення значно перевищують імовірність його негативного прояву.

Ризик за умов НС можна вважати виправданим і в тому випадку, коли він є єдиним можливим засобом здійснення тих або інших технічних або господарських задач. Виправданий ризик, якщо він мав негативні наслідки, повинен виключати адміністративну та правову відповідальність працівника, який йде на цей ризик.

При опрацюванні юридичних принципів виправданого

ризикі необхідно також передбачати можливість притягнення до відповідальності керівників, які ухиляються від прийняття обгрунтованих ризикованих рішень, що мають значні шанси на успіх, та розглядати їх поведінку як неналежає виконання своїх обов'язків і посадових інструкцій. Таким чином, правові заходи повинні забезпечувати органічну єдність дисциплінованості та ініціативи, плану й можливостей, необхідність йти на виправданий ризик за умов НС.

Ефективність роботи керівника системи управління в значній мірі залежить від залучення різних експертів. Необхідність в експертах визначається зростанням комплексності задач, що вирішуються, та їх технологічною складністю. Залучення експертів може бути більш ефективним при перетворенні керівників зони НС у експертів з використання експертів.

Вище керівництво повинно опрацьовувати та удосконалювати вміння необхідне для добрих керівників — вміння використовувати експертні знання, постійно розширювати та удосконалювати свої знання.

Визнаючи вагу морального фактору для всіх учасників ліквідації НС, особливе значення слід надавати морально-психологічній підготовці управлінських кадрів, формуванню їх психологічної стійкості, здатності зберігати на потрібному рівні необхідні професійні та морально-психологічні якості в екстремальній обстановці. Морально-психологічна підготовка найтіснішим чином пов'язана з ідеологічною роботою, відповідальність за ведення якої повинно бути покладено на керівників.

При організації морально-психологічної підготовки кадрів важливо враховувати ґрунтовані на досвіді минулих війн та іншому подібному досвіді рекомендації військових психологів і соціологів, оскільки робота за екстремальних умов ліквідації наслідків НС багато в чому подібна до дій на передньому краї.

Психологічні втрати — це втрати особового складу співробітників із ліквідації наслідків НС від впливу комплексу негативних факторів, що супроводжують НС. Вони виражаються в тому, що співробітники знаходяться у важкому психологічному стані, який знижує їх працездатність (страх, паніка, психічний шок, напади істерії, руховий параліч, часткова втрата пам'яті, зору та слуху, порушення здатності контролювати травлення і випорожнення). Вважається, що 10% психологічних втрат є безповоротними, решта 90% відновлюються протягом доби в різний термін — від декількох годин до декількох діб. У окремих випадках безпосередньо за умов НС необхідно організувати короткотермінове лікування людей, які знаходяться в психологічному шоку. Це надасть можливість повернути до роботи більш ніж 60 % співробітників протягом 72 годин. Згідно досліджень військових психологів, перебування особового складу на передньому краї в безпосередньому контакті із супротивником не повинно перебільшувати 30—40 діб. Це пов'язано з тим, що після досягнення піку морально-психологічних можливостей (це відбувається через 20—25 діб) у військовослужбовців настає швидкий спад через виснаження духовних і фізичних сил. Все це також стосується персоналу мобільних медичних формувань, які працюють в автономному режимі при ліквідації медико-санітарних наслідків НС. Встановлено також, що явно виказувати активність в бою притаманно лише 20 % учасників. Активність і неактивність, на думку психологів, визначаються насамперед уродженими якостями людей. Тому вважається, що майже неможливо змінити стереотипи майбутньої поведінки за умов НС у ході морально-психологічної підготовки. Керівник повинен знати й враховувати це ставлячи завдання [7; 8].

Найважливішими задачами морально-психологічної підготовки особового складу до роботи за умов НС є забезпечення умов для подолання страху й недопущення паніки,

встановлення та зміцнення стосунків між співробітниками в невеликих групах, що слугує хорошим підґрунтям робочої атмосфери і психологічної стійкості, досягнення безперервного і твердого керівництва [7].

Особливу увагу слід приділити заходам із подолання страху. Вважається, що страх — це вроджене відчуття людини, що ґрунтується на підсвідомій психіці. Повністю подолати його неможливо, у різній мірі йому підвладні всі люди. Як показує досвід військових психологів [9], у 90% в екстремальній обстановці він проявляється в різко вираженій формі (блювота, порушення регулювання функції кишківника тощо), 30% військовослужбовців відчувають найбільший страх перед боєм, 35% — в бою, 16% — після нього. Морально-психологічна підготовка полягає в тому, щоб забезпечити деяке “звикання” психіки людини до небезпеки, до умов, що викликають страх, а також надати рекомендації, як краще поводити себе за таких умов. Страх підсилюється острахом людини потрапити в НС, у духовній або фізичній ізоляції від своєї групи, до непередбачених складних умов, отримати каліцтво або захворювання, фізичною слабкістю, психічним збудженням, бездіяльністю та інше [7].

Стереотипи поведінки за умов НС, у т.ч. поведінка солдат в бою, зведені психологами до так званої зірки хоробрості (рис. 1).

Зірка хоробрості — це фактори та елементи, що визначають поведінку людини за умов НС, тобто це згуртованість, дотримання моральних норм у стосунках у групі; родинні та інші зв’язки; відношення до організацій з ліквідації наслідків НС; фізична придатність, вік, тренуваність, залежність від води і харчування, чутливість до шуму та інших перешкод; рухомість, знання, міцність навичок, досвід, володіння технікою (ступінь автоматизму дій); тактика роботи оперативних груп за умов НС; якості особистості, відчуття своєї цінності в спільноті, здатність до інтеграції в групі, толерантність до товаришів, самостійність, надійність та стійкість, здатність до самопожертви, хоробрість; розум, загальний розвиток, почуття гумору, врахування інтересів групи; рівень потреби у керівництві, необхідність примусу, надія та віра; ідеологічна стійкість, патріотизм, пріоритет загальногуманістичних ідеалів над особистими; релігійність.

Відповідно до зірки хоробрості психологічна стійкість людини визначається її довірою до керівництва, співробітників, власної духовної та фізичною готовністю. Довіра до колективу залежить від рівня групової згуртованості, впевненості в необхідності і справедливості своїх дій, рівня навченості, фізичного стану і розвитку потрібних особистісних якостей.

Вважається, що морально-психологічна стійкість та професійні якості повинні підвищуватись головним чином шляхом підвищення рівня навченості, фізичної готовності, покращенням керівництва та укріпленням групової згуртованості. У такій згуртованості психологи бачать найважливішу умову підвищення психологічної стійкості людини в НС. Міжособистісні стосунки будуються на основі спільного переживання труднощів, взаємній підтримці, на розумінні того, що за умови прояву боягузтва в НС людина стане чужою в групі, позбудеться її моральної та психологічної підтримки, втратить своє лице.

Напрацювання вміння долати страх і паніку, зміцнення групової згуртованості є головними задачами кожного керівника у підготовці до роботи за умов НС. Від керівника вимагається тверде, безперервне і розумне керівництво за будь-яких умов НС. Велике значення надається таким характеристикам керівника, як воля, рішучість, почуття відповідальності, здатність переносити високі психічні та фізичні навантаження, надійність, комунікабельність, здатність швидко оцінювати обстановку.

У зв’язку з чим слід покращувати професійний відбір кадрів, які беруть участь у запобіганні та ліквідації НС, у т.

Керівництво	Групова інтеграція	Надія та віра
	Довіра	
Навченість	Фізична придатність	Якості особистості

**Рис. 1. Зірка хоробрості: фактори та елементи, що визначають поведінку людини за умов НС**

ч. й за рахунок збільшення кількості психологічних тестів і підвищення якості їх оцінки.

При психологічному тестуванні спеціально повинні створюватись перешкоди, що викликають додаткове психологічне напруження, яке сприяє більш повному та об’єктивному виявленню якостей у кандидатів, визначення їх потенціальних морально-психологічних можливостей. Таке тестування дозволяє також виявити осіб з порушеннями психіки.

**ВИСНОВКИ**

Таким чином, зміни у вимогах до керівних кадрів для управління процесом ліквідації наслідків НС зумовлені новими потребами системи цивільного захисту як складової єдиної системи національної безпеки України.

Подальші напрями дослідження необхідно зосередити на розробці спеціальних підходів і методів визначення таких якісних характеристик претендентів на керівні посади, які б давали можливість реально оцінити вміння майбутнього керівника адекватно аналізувати проблеми і альтернативні стратегії планування, творчо вирішувати питання на перспективу, оперативно управляти діями підлеглих при НС, ставити перед собою мету, завдання та їх досягати.

**Література:**

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
2. Указ Президента України від 24.12.2012 року № 726/2012 про “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади”.
3. Указ Президента України від 16.01.2013 року № 20/2013 про “Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій”.
4. Долгий М.Л., Терент’єва А.В. Проблема професійності державних службовців у сфері цивільного захисту // Мат. II Всеукр. наук.-практ. конф. з між нар. участю “Технології забезпечення якості освіти в державному управлінні: виклики сьогодення” (30 лист. 2012 р.). — Київ, 2012. — С. 268—270.
5. Архипова Н.И., Бухалков М.И., Воронова С.Н., Генкин Б.М., Голубева Е.И. Основы управления персоналом. — М.: Вышш. школа, 1996. — 383 с.
6. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. д.ю.н. Н.Р. Нижник. — К.: Видавн. Дім, 1999. — 242 с.
7. Архипова Н.И., Бухалков М.И., Воронова С.Н., Генкин Б.М., Голубева Е.И. Основы управления персоналом. — М.: Вышш. школа, 1996. — 383 с.
8. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій / С.О. Гур’єв, А.В. Терент’єва, П.Б. Волянський. — К., 2008. — 148 с.
9. Психогенні чрезвычайних ситуацій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.aquarun.ru/psih/extrem/default.htm>

Стаття надійшла до редакції 07.02.2013 р.