

Боделан Володимир Русланович

начальник Головного управління Державної служби України з
надзвичайних ситуацій в Одеській області,
здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентові України

**ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ
ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ:
ОСОБЛИВОСТІ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

У статті визначено особливості кадрового забезпечення сфери попередження та захисту населення від надзвичайних ситуацій. Визначено їх суттєвий вплив на ефективність реалізації державної політики. Окреслено проблеми й питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: державна кадрова політика, кадрове забезпечення, сфера захисту населення від надзвичайних ситуацій, механізми реалізації державної кадрової політики.

Bodelan Volodymyr

**THE EFFECTIVENESS OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF
PROTECTION AGAINST EMERGENCIES: FEATURES STAFFING**

The article outlines the features of staffing the prevention and protection against emergencies. Detected as they significantly affect the efficiency of public policy. Outlines the problems and questions for further research.

Keywords: state personnel policy, staffing, scope of protection of the emergency mechanisms for implementation of personnel policy.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ: ОСОБЕННОСТИ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В статье определены особенности кадрового обеспечения сферы предупреждения и защиты населения от чрезвычайных ситуаций. Определено как их существенное влияние на эффективность реализации государственной политики. Очерчены проблемы и вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: государственная кадровая политика, кадровое обеспечение, сфера защиты населения от чрезвычайных ситуаций, механизмы реализации государственной кадровой политики.

Постановка проблеми. Кількість, небезпечність і складність надзвичайних ситуацій, пов'язаних із природними, екологічними, техногенними і технічними явищами, щороку невпинно зростає не тільки в Україні, а й у всьому світі. Це обумовлюється як глобальними змінами клімату на планеті, так і поглибленням процесу глобалізації, прогресуючим антропогенним впливом, недотриманням норм і правил безпечного провадження господарської діяльності, і, як наслідок, інтенсифікує небезпеку виникнення аварій і катастроф, які стають усе більш масштабними і небезпечними для населення, природного середовища й стійкого функціонування економіки. Результатом є значні матеріальні та соціальні збитки, кількість і масштабність яких може становити загрозу національній безпеці в економічній, соціальній та екологічній сферах. Відтак, недопущення надзвичайних ситуацій, а у разі виникнення – ліквідація їх наслідків є загальнодержавною проблемою і одним із найважливіших завдань системи публічного управління в Україні. А реалізація державної політики у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного та природного характеру – пріоритетним напрямом роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади. Разом з тим, статистика виникнення надзвичайних ситуацій переконливо

свідчить, що зниження показників не відбувається. Так, у 2012 році сталося 212 надзвичайних ситуацій, з яких техногенного характеру – 120, природного – 74, соціального – 18. В них загинула 301 особа (з них 50 дітей) та 861 постраждала (дітей – 225) [6, с.199].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню сутності, змісту, формам та проблемам організації управління сфері цивільного захисту, напрямам її вдосконалення присвячено чималу кількість вітчизняних наукових праць. Так, Т.Білоус, В.Ліпкан, Н.Нижник, В.Олуйко, Г.Ситник, С.Сморгунов, О.Труш, В.Чмига досліджують організаційно-управлінські аспекти запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, як одну із проблем забезпечення національної безпеки. Наприклад, Н.Клименко фокусує увагу на надзвичайних ситуаціях; Д.Костенко – детально вивчає питання цивільного захисту населення (інформаційний та організаційно-правовий механізми); Г.Обиход розглядає захист населення і територій від надзвичайних ситуацій з економічної точки зору. Разом з тим, бракує фундаментальних праць з проблем підготовки особового складу підрозділів з надзвичайних ситуацій до професійної діяльності в екстремальних умовах. Є лише дослідження О.В. Бикова, М.І. Д'яченко, М.М.Козяр, М.С. Корольчук, В.І. Пліско, О.П. Самонова та ін., які акцентують увагу на окремих аспектах професійної діяльності.

Формування та реалізація державної кадрової політики є предметом дослідження багатьох науковців, серед яких: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, С. Дубенко, В. Князєв, О. Оболенський, Г. Щокін, В. Яцуба та інші. Основна увага в монографіях, науково-практичних виданнях, наукових статтях приділялася, як правило, безпосередньо проблематиці кадрового забезпечення окремих сфер державного управління або відповідних державних органів, характеристики адміністративних та трудових відносин, що виникають під час проходження державної служби, а також її особливостям.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Не зменшуючи ролі та значення цих досліджень для державного

управління, необхідно зауважити, що здійснені дослідження не повною мірою враховують ті швидкі зміни, що призводять нині до виникнення надзвичайних ситуацій, які мають тенденцію до поширення на нові сфери, стають усе більш потужними та частими, охоплюють значно більші території й чисельність людей, мають суттєві негативні наслідки. Крім того, недостає уваги приділено аналізу кадрового забезпечення сфери попередження та захисту населення від надзвичайних ситуацій, а саме тим особливостям, врахування яких надає змогу суттєво підвищувати ефективність реалізації державної політики у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій.

Тому завданням статті є визначення особливостей кадрового забезпечення сфери попередження та захисту населення від надзвичайних ситуацій, які здійснюють суттєвий вплив на ефективність реалізації державної політики, що й визначило логіку побудови дослідження.

Виклад основного матеріалу. Прийняття Декларації про державний суверенітет України спричинило незворотний рух у частині переходу нашої держави від командно-адміністративної системи управління суспільством до держави з ринковою економікою, яка по-новому будує свої відносини з суспільством, окремим громадянином. Визнання людини як найвищої соціальної цінності одночасно покладає на державу певні обов'язки, зокрема, згідно з ч. 2 ст. 3 Конституції України [5], держава відповідає перед людиною за свою діяльність, де проголошення і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Відтак, метою державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій є забезпечення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави в межах науково обґрунтованих критеріїв прийнятного ризику. На її досягнення розробляється та реалізується низка концептуальних нормативно-правових документів, серед яких чільне місце посідає «Загальнодержавна цільова програма захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013 – 2017 роки» [2]. Вона спрямована на послідовне зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій

техногенного та природного характеру, підвищення рівня безпеки населення і захищеності територій від наслідків таких ситуацій. Це передбачає неухильне виконання комплексу робіт (яких вказано аж 31!) щодо досягнення основних завдань за чітко визначеними напрямками.

Державна політика реалізовується через владні структури, які мають повноваження монопольного права держави на законний примус. Фактично, мова йде про штучно створену систему – механізми (правовий, організаційний, економічний та ін.), що дозволяє реалізовувати конкретний напрямок державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності. Ефективність такої діяльності перебуває у прямій залежності від професіоналізму виконавців, їх здатності компетентно виконувати поставлені завдання. Тобто, мова про кадрове забезпечення сфери захисту населення від надзвичайних ситуацій.

Розглянемо змістовне наповнення словосполучення «кадрове забезпечення». Так, кадри, як категорія управлінської теорії; державно-правовий і соціальний стан працівників; характеризують людські ресурси організації, регіону, країни. Це є, у широкому розумінні, постійний, підготовлений склад працівників у різних сферах життєдіяльності, які забезпечують виконання покладених на них функцій, оскільки пройшли попередню професійну підготовку і володіють спеціальними знаннями, трудовими навичками чи досвідом роботи в обраній сфері діяльності.

Щодо терміну «забезпечення» то під ним, наприклад, у словнику В. І. Даля розуміється, діяльність із «надання всього необхідного» [9, с. 577]. У словнику української мови під ред. І. К. Білодіда, «забезпечувати» – означає щось постачати, задовольняти певні потреби, створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось, захищати, охороняти кого-небудь, що-небудь від небезпеки [10, с. 19].

Звідси кадрове забезпечення доцільно визначити як цілісну систему пов'язаних між собою процесів професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки та виховання особового складу. Це потребує посиленої уваги до з'ясування змісту кадрового

забезпечення як виду управлінської діяльності та як системи, що має враховувати:

- інтереси різних служб і підрозділів у забезпеченні особовим складом;
- індивідуальні якості кожного працівника та умови, в яких проходить його служба;
- пріоритетність завдань, що стоять перед ними.

Все це вимагає комплексного підходу до вирішення кадрових проблем як при комплектуванні, так і при морально-психологічній підготовці персоналу до служби.

Кадрове забезпечення є цілісною системою пов'язаних між собою процесів професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки та виховання особового складу. Відповідно, його мета полягає у формуванні органів та підрозділів системи захисту населення від надзвичайних ситуацій кадрами (персоналом), які володіють необхідними діловими, моральними та професійними якостями, забезпеченні стабільності їх службово-трудова відносин та оптимальної збалансованості їх чисельності.

Принципи, на яких ґрунтується система кадрового забезпечення, поділяються на загальні та спеціальні. Так, до загальних принципів ми відносимо такі, як: рівність, законність, гласність, науковість, плановість, системність та гуманізм. А до спеціальних: професіоналізм, компетентність, поєднання єдиноначальності та колегіальності, відповідальність, ієрархічність, ретельність відбору та вивчення працівників за їх діловими і моральними якостями; своєчасне оновлення кадрів, оптимальне поєднання чисельності досвідчених та молодих працівників; поєднання довіри і поваги до працівників з принциповою вимогливістю до них; соціально-правовий захист.

Система кадрового забезпечення водночас є підсистемою, частиною управлінської діяльності, яка має функціональну структуру (надання підсистемі державних органів управлінських функцій) та організаційну (відбувається

розподіл загального об'єму організаційного потенціалу по вертикалі і по горизонталі) [1, с.92, 106-109].

Функції і структура управління – «дві нерозривно взаємопов'язані та взаємозумовлені сторони одного цілого, а саме, організації системи управління, що виступають, відповідно, як зміст і форма процесу управління» [7, с. 68], відповідно, зміни змістовного наповнення процесу державного управління неминуче призводять до зміни (реформування) його організаційно-структурних форм. Оскільки «організаційна структура управління – це форма організації системи управління, що визначає сукупність стійких зв'язків системи, забезпечує її цілісність і тотожність самій собі, тобто збереження основних властивостей при різних внутрішніх і зовнішніх зв'язках; спосіб організації і взаємодії елементів системи і зв'язків між ними» [там же], то за кожною організаційною структурою стоїть система розподілу сукупної праці (функціональних обов'язків та відповідальності, взаємодії тощо) між державними службовцями чи посадовими особами місцевого самоврядування за різними параметрами.

Зокрема, при розкритті функціональної структури кадрового забезпечення доцільно досліджувати такі поняття, як функції, напрямки діяльності, елементи роботи тощо. Серед функцій: планування (визначення кількості працівників та ступеню їх підготовки); залучення та підготовки кадрів, добору та розстановки кадрів; встановлення правових засад проходження державної служби; робота з резервом; соціалізацію, професійний розвиток; оцінювання показників діяльності, оплати праці, мотивації, соціального забезпечення кадрів, роботу з ветеранами. Це далеко не повний перелік, і це пояснюється тим, що система кадрового забезпечення є комплексним явищем, в основу якого закладено весь комплекс робіт з підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів.

Складовими функціональної структури кадрового забезпечення є [3]:

- визначення організаційних та правових основ кадрової політики в державі;

- підготовка та підбір кадрів (планування та визначення кількості працівників, ступеня їх підготовки, робота з резервом);
- прийняття на державну службу (визначення способів обіймання посад; розстановка кадрів);
- проходження служби (адаптація кадрів; оцінювання оплати праці й мотивації кадрів, соціальне забезпечення кадрів; використання потенціалу людських ресурсів; робота з резервом; забезпечення службового просування кадрів; оцінка (контроль) кадрів; зміцнення законності та службової дисципліни в діяльності кадрів (виховання кадрів); професійна підготовка та підвищення кваліфікації кадрів);
- припинення державної служби (соціальне забезпечення кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами).

Наступною складовою кадрового забезпечення є його організаційна структура. Визначення раціональної структури системи управління є одним із найважливіших завдань, оскільки вона має враховувати всю складність зв'язків та специфіку взаємодії між різними об'єктами і суб'єктами управління, узгодженість національних та індивідуальних інтересів, багатоманітність, і навіть суперечливість, цілей, досягнення яких покликана забезпечувати система управління.

Внутрішня побудова, конфігурація процесів є тією основою, на яку затим накладаються реальні виконавці. Відтак, збалансованість та пропорційність структури, адекватні оптимальному розподілу навантаження, систематичний перегляд та оптимізація не тільки запобігають появі проблем, але й слугують запорукою підвищення ефективності діяльності. Адже громіздка побудова, дублювання обов'язків, відсутність логічних взаємозв'язків (як по горизонталі, так і по вертикалі), надмірне навантаження призводять до нежиттєздатності, зумовлюють потребу реформування, запровадження нових технологій та інструментів (наприклад, системи управління якістю, збалансованих показників тощо).

Організаційна структура передбачає наявність об'єкта (весь персонал) та суб'єкта (керівники всіх рівнів та кадрові служби) управління. Тобто, охоплює тих суб'єктів, які безпосередньо пов'язані з виконанням функцій кадрового забезпечення, і з цією метою наділені владно-розпорядчими повноваженнями у цій сфері, тобто організовують та контролюють роботу з кадрового забезпечення. Адже сенсом управлінської діяльності з кадрового забезпечення є одержання нової якості процесу, що керується [1, с.169]. Це безпосередньо процес кадрового забезпечення, а в кінцевому рахунку – вся система державного управління.

Виокремлення організаційної структури кадрового забезпечення дає можливість визначити, хто саме із суб'єктів державного управління є відповідальним за здійснення кадрового забезпечення, які саме функції у цьому процесі він виконує і хто йому підпорядкований. Отже, організаційна структура повинна бути кістяком системи кадрового забезпечення, оскільки вона надає можливість чітко відокремити суб'єктів управління кадровим забезпеченням від об'єкта їх впливу; встановлення конкретних суб'єктів кадрового забезпечення із визначенням їх функцій у цьому процесі та виявлення недоліків, порушень у кадровій роботі. Організаційна і функціональна структури є взаємопов'язаними, вони обумовлюють одна одну, надаючи змогу визначати конкретний рівень та суб'єкта виконання відповідної функції, проводити аналіз відповідності наданих йому повноважень рівню його компетенції. В той же час, аналіз вертикальних і горизонтальних зв'язків між суб'єктами кадрового забезпечення дозволяє не тільки визначати конкретний рівень та обсяг їх повноважень, а й вдосконалювати систему зв'язків між ними, а також імплементувати сучасні форми та методи управління в їх діяльність.

Якщо уявити кадрове забезпечення як певний, окремо організований процес, що здійснюється певною організацією-суб'єктом, то організаційна структура тут характеризує адміністрацію цієї організації. У змістовному плані стратегія кадрового забезпечення значною мірою спрямована на ефективне використання людських ресурсів України на основі всебічного розвитку особи,

збагачення її професіоналізму, ефективної реалізації її здібностей та особистих інтересів у трудовій діяльності. Такий розвиток має здійснюватись на основі принципів, які визначають основні риси, сутнісні характеристики, найважливіший зміст і значення державної кадрової політики.

Функції, які виконує той чи інший орган управління, визначають внутрішню структуру та місце в системі органів публічної влади. Відтак, організаційна структура (як форма організації системи управління), організаційні елементи (які в сукупності повинні організовувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи) то вони, відповідно, є основою організаційного механізму державного управління [8].

Особливість кадрового забезпечення сфери захисту населення від надзвичайних ситуацій полягає в тому, що професійній діяльності властиве постійне високе робоче екстремальне навантаження (фізичне, розумове, психофізіологічне і психічне). В ньому виділяють змістові, інформаційні, організаційні та оперативно-дієві елементи, які є стресогенними чинниками для фахівців із надзвичайних ситуацій і можуть спричинити сильні психологічні реакції, що впливають на зміну поведінки та алгоритм діяльності [4, с.25]. Практично, професійно-екстремальна діяльність фахівців відбувається в конкретній ситуації у середовищі, що містить певну сукупність психотравмуючих чинників й небезпеки для життя як спеціаліста-професіонала, так і інших людей.

Крім того, слід зазначити, що розвиток аварійно-рятувальних, рятувально-пошукових і пожежно-рятувальних груп, їх згуртування у професійний колектив потребує адекватного виховного впливу. Він забезпечується на основі застосування сукупності методів виховання у процесі професійно-екстремальної підготовки.

Методична система професійно-екстремальної підготовки функціонує на основі взаємозумовленого і взаємозалежного послідовно-паралельного поєднання за цілями, завданнями і змістом як окремих видів підготовки, так і

належної професійної підготовки фахівців з надзвичайних ситуацій, умов, організаційних форм, методів, прийомів, педагогічних технологій і засобів з метою формування в них професійно-екстремальної готовності до діяльності в надзвичайних ситуаціях.

Позитивною особливістю підготовки державних службовців є оновлення форм, методів та прийомів навчання, їх спрямованості на потреби професійної діяльності та актуалізацію особистісного розвитку: Вона має органічно поєднуватися із оцінюванням якості підготовки персоналу з погляду їх відповідності чи невідповідності гуманістичним принципам, підходу, орієнтованому на особистість, індивідуальним планам кар'єрного розвитку персоналу, а також оцінкою рівня професійних, ділових, морально-етичних, індивідуально-психологічних якостей, фізичної підготовки та позитивної дисциплінарної характеристики.

Таким чином, лише із врахуванням вказаних факторів при функціонуванні системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, можна вести мову про підвищення ефективності діяльності в екстремальних умовах, професійну дієздатність, психологічну стійкість і надійність спеціалістів-професіоналів, що в кінцевому підсумку сприятиме забезпеченню високого рівня індивідуальної та групової безпеки в процесі професійно-екстремальної діяльності, значному зниженню ймовірності травм, каліцтва й загибелі фахівців з надзвичайних ситуацій. Зокрема, раціональне співвідношення змісту й форм підготовки державних службовців, не тільки розширюватиме їх можливості щодо засвоєння знань, але й створюватиме умови для найповнішого вияву та розвитку їхніх здібностей.

Висновки. Кадрове забезпечення є однією із основних та найважливіших функцій організаційного забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в системі захисту населення від надзвичайних ситуацій, оскільки створення системи, здатної успішно виконувати покладені на неї завдання, не зводиться лише до її організаційно-структурної побудови, а охоплює також формування, розвиток і використання кадрового потенціалу.

Таким чином, кадрове забезпечення є однією із основних та найважливіших функцій організаційного забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в системі захисту населення від надзвичайних ситуацій, оскільки створення системи, здатної успішно виконувати покладені на неї завдання, не зводиться лише до її організаційно-структурної побудови, а охоплює також формування, розвиток і використання кадрового потенціалу.

Важливим чинником реалізації механізму кадрового забезпечення владних інституцій є професійне навчання публічних службовців, здатних якісно виконувати свої функціональні обов'язки та кваліфіковано відповідати на соціально-орієнтовані потреби суспільства.

Ефективна реалізація державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру потребує системного здійснення першочергових заходів, запобігання та оперативного реагування на них. Щонайперше, оцінки реального рівня техногенної та природної безпеки, підвищення рівня готовності до оперативного реагування, удосконалення інформаційного забезпечення та оповіщення, наукового забезпечення захисту населення і територій, що й актуалізує та визначає перспективи подальших наукових розвідок.

Слід зазначити, що ефективність виконання Програми полягає у створенні оптимальної та результативної єдиної системи цивільного захисту, підвищенні дієвості функціонування аварійно-рятувальних підрозділів, зменшенні кількості постраждалих та загиблих внаслідок надзвичайних ситуацій.

Література.

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – [изд. 2-е, дополн.]. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Загальнодержавна цільова програма захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013 – 2017 роки / Затверджена Законом України від 7 червня 2012 року № 4909-VI.

3. Кагановська Т. Є. Сутність та завдання кадрового забезпечення як засобу сприяння функціонуванню держави та її органів // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 215–220. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08ktetio.pdf>.
4. Козяр М.М. Теоретичні та методичні засади професійної підготовки особового складу підрозділів з надзвичайних ситуацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д. пед. наук : спец. 13.00.04 «Теорія і методика професійної освіти» / М. М. Козяр; Інститут педагогіки і психології професійної освіти АПН України, Київ, 2005. – 38 с.
5. Конституція України / К. : Парламентське видавництво. – 1997. – 100 с.
6. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 році / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/nasdopovid2012.html>
7. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : [навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 169 с.
8. Приходченко Л.Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади / Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарР НАДУ Магістр, 2009. – Вип.1 (24). – С. 59–66.
9. Словник української мови: в 11 т. / [за ред. І. К. Білодіда]. – К. : Наук. думка, 1971.
10. Тлумачний словник В. І. Даля / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: slovardalya.ru.