ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

ОСТАП'ЮК Андрій Юрійович - кандидат юридичних наук
https://orcid.org/0009-0006-2147-6130
УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.2.78

Встановлено, що професійне навчання є головним інструментом підтримки належного рівня якості професійної підготовки персоналу, системного і систематичного покращення професійної обізнаності та майстерності працівників, з метою забезпечення ефективного виконання ними завдань і функцій організації, зокрема ДСНС України, з мінімальною залежністю від зовнішніх умов, адекватно і своєчасно реагувати на появу нових викликів та належним чином адаптуватися до зміну реалій (умов і обставин) виконання своїх трудових (службово-трудових) функцій та обов'язків.

Доведено, що адміністративно-правові засоби забезпечення професійного навчання працівників ДСНС є неоднорідними за своїм змістом і функціональним призначенням, однак у сукупності утворюють цілісну систему взаємопов'язаних юридичних інструментів, спрямованих на нормативне, організаційне та процедурне забезпечення професійної підготовки персоналу. До основних видів таких засобів віднесено нормативно-правові акти, організаційно-управлінські заходи, адміністративні процедури, адміністративні акти та методи публічного адміністрування. Кожен із зазначених засобів виконує самостійне функціональне призначення, водночас їх застосування є взаємообумовленим і лише у комплексі забезпечує ефективне функціонування системи професійного навчання.

Узагальнено, адміністративно-правові засоби є ключовим елементом механізму адміністративно-правового забезпечення професійного навчання працівників ДСНС, оскільки саме через їх використання забезпечуються нормативна визначеність, належна організація, послідовність і результативність професійної підготовки. Удосконалення зазначених засобів має здійснюватися комплексно, із врахуванням сучасних потреб функціонування ДСНС, розвитку законодавства, цифровізації публічного управління та впровадження європейських стандартів професійної підготовки персоналу, що сприятиме підвищенню ефективності виконання працівниками покладених на них завдань у сфері цивільного захисту.

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, професійне навчання, працівники, Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

Постановка проблеми

Ефективне функціонування системи професійного навчання працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій неможливе без належного адміністративно-правового забезпечення. Саме адміністративно-правові засоби забезпечують нормативну впорядкованість професійного навчання, визначають порядок його організації, створюють умови для реалізації права працівників на професійний розвиток, а також гарантують виконання державою та уповноваженими суб'єктами покладених на них обов'язків щодо підготовки висококваліфікованого персоналу. В умовах реформування сектору безпеки і оборони України, мо-

дернізації системи цивільного захисту та впровадження європейських стандартів публічного управління питання визначення видів адміністративно-правових засобів забезпечення професійного навчання працівників ДСНС набуває особливої актуальності.

Стан дослідження

Окремі проблемні аспекти, пов'язані із забезпеченням професійного навчання працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, у своїх наукових працях розглядали: І.С. Коваль, І.В. Криворучко, М.Я. Купчак, І.О. Терещенко, Б.І. Чиж, І.С. Щебетун та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі фактично неопрацьованим є питання адміністративно-правових засобів забезпечення професійного навчання працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб визначити види адміністративно-правових засобів забезпечення професійного навчання працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: розкрити сутність професійного навчання працівників ДСНС; окреслити види адміністративно-правових засобів забезпечення професійного навчання; надати змістовну характеристику кожному із виділених засобів.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо характеристики адміністративно-правових засобів забезпечення професійного навчання працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу

Кожна організація, в тому числі й інститути публічної влади, мають дбати про зміцнення, нарощування та розвиток свого кадрового потенціалу, що досягається завдяки широкому колу умов і факторів, одне із чільних місць серед яких займає професійне навчання. Згідно Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р. № 5067-VI професійне навчання – це набуття та удосконалення професійних знань, умінь та навичок особи відповідно до її здібностей, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації для професійної діяльності та конкурентоспроможності на ринку праці [1]. Аналогічні за змістом визначення цієї понятійно-термінологічної конструкції містяться у таких нормативно-правових актах як: Закони України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [2], «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 р. № 3077-IX [3], Постанові КМУ «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 06.02.2019 р. № 106 [4]. Професійне навчання працівників на офіційному рівні визначене у Законі України «Про професійний розвиток працівників» від 12.01.2012 р. № 4312-VI, де воно розтлумачене як процес цілеспрямованого формування у працівників спеціальних знань, розвиток необхідних навичок та вмінь, що дають змогу підвищувати продуктивність праці, максимально якісно виконувати функціональні обов'язки, освоювати нові види професійної діяльності, що включає первинну професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації працівників відповідно до потреб виробництва [5]. Тобто професійне навчання є головним інструментом підтримки належного рівня якості професійної підготовки персоналу, системного і систематичного покращення професійної обізнаності та майстерності працівників, з метою забезпечення ефективного виконання ними завдань і функцій організації, зокрема ДСНС України, з мінімальною залежністю від зовнішніх умов, адекватно і своєчасно реагувати на появу нових викликів

та належним чином адаптуватися до зміну реалій (умов і обставин) виконання своїх трудових (службово-трудових) функцій та обов'язків.

З огляду на важливість професійного навчання працівників ДСНС України, особливого значення набуває питання забезпечення відповідних засад його здійснення, для того, щоб це навчання: по-перше, мало вигляд цілісної системи, а не хаотичної сукупності (чи нагромадження) розрізнених заходів; по-друге, було систематичним і послідовним; по-третє, було не формальним, а змістовним і ефективним, відповідало чітко визначеним, критеріям і стандартам; по-четверте, було забезпечене відповідними гарантіями з боку держави. Забезпечення цих засад досягається різними засобами, окреме місце серед яких займають адміністративно-правові, які являють собою сукупність інструментів, форм, способів, прийомів, завдяки яким здійснюється управлінський вплив на відносини і процеси з питань професійного навчання працівників ДСНС України.

До кола основних адміністративно-правових засобів забезпечення професійного навчання працівників ДСНС на нашу думку слід віднести наступні:

1) нормативно-правові акти. Поняття нормативно-правового акту є одним із базових для правової теорії та практики і має, як численні дослідницькі підходи до його визначення, так і закріплені на офіційному рівні тлумачення цієї категорії. Так, у Законі України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 р. № 3354-IX закріплено, що нормативно-правовий акт – це офіційний документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі (крім випадків, визначених цим Законом), який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію [6]. Згідно Кодексу адміністративного судочинства України, нормативно-правовий акт являє собою акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [7]. У наказі Міністерства юстиції України «Про внесення змін до нормативно-правових актів Міністерства юстиції України з питань державної реєстрації нормативно-правових актів» від 02.08.2007 № 592/5 закріплено, що нормативно-правовий акт – офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [8]. У доктринальних та навчальних джерелах також можна знайти багато визначень поняття «нормативно-правовий акт», але змістовно дослідницькі позиції з цього приводу переважно не мають суттєвих відмінностей. Як правило дослідники ведуть мову про нормативно-правовий акт як офіційний документ уповноваженого суб'єкта, виданий у встановлений формі та у чітко визначеному порядку, що має загальний та загально-обов'язковий характер, і містить норми, які встановлюють, змінюють чи припиняють правила здійснення суспільних відносин у певній сфері, галузі. Нормативні акти не мають персоніфікованого характеру, що слідує із їх загальності, та розраховані на багаторазове використання (тобто не вичерпуються у момент їх застосування як адміністративні акти) до моменту їх припинення, скасування. Зазначене є справедливим і для досліджуваної сфери відносин, тобто нормативно-правові акти як елемент або засіб адміністративно-правового забезпечення професійного навчання працівників ДСНС України являють собою зовнішнє вираження (або джерела) зальних, загальнообов'язкових, формалізованих правил поведінки учасників суспільних відносин, що супроводжують (опосередковують) процес організації, забезпечення та реалізації зазначеного навчання. Наразі в нашій державі діє ціла низка нормативно-правових актів різної юридичної сили, які у тій чи іншій мірі визначають право-

ві засади досліджуваного професійного навчання. В першу чергу слід відмітити Конституцію України, в якій закріплено, що кожен має право на освіту, яке є одним із невід'ємних, базових прав; а також, що громадянам, які працюють держава гарантує право на професійний розвиток, зокрема через визначення та забезпечення реалізації програм професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб [9]. Тобто основний закон не встановлює конкретних правил здійснення досліджуваного навчання, втім закріплює загальні гарантії права працівників ДСНС на відповідне професійне навчання як основоположне та незаперечне;

2) організаційно-управлінські заходи. Ці заходи пов'язані зі: створенням і забезпеченням (кадровим, матеріально-технічним, фінансовим, інформаційним, науково-методичним тощо) належного функціонування організаційної структури системи професійного навчання працівників ДСНС; здійсненням планування та координації роботи системи професійного навчання; проведенням контролю та оцінки якості професійної підготовки. Слід відмітити, що саме у цих заходах значною мірою і виявляється, розкривається управлінська сутність адміністративно-правового забезпечення професійного навчання, їх вивчення дозволяє зрозуміти як власне влаштований механізм управління цим навчанням: яка його внутрішня будова (структура), як відбувається його ресурсне забезпечення, яким чином організоване та реалізується керівництво як механізмом навчання в цілому, так і його окремими ланками;

3) процедури. Термін «процедура» походить від латинського слова «procedo», що буквально означає проходжу, просуваюсь [10, с.231]. У юридичній літературі (монографічній, навчальній, енциклопедичній, фаховій періодиці) досить багато уваги приділено проблематиці процедури в праві, існує ціла низка пропозицій щодо її визначення та співвідношення із процесом, втім у будь-якому разі про неї ведуть мову саме як про офіційно встановлений порядок або послідовність юридично значущих дій. Таке розуміння звичайно ж є справедливим і для процедури у розрізі досліджуваної проблематики. Тож процедура як адміністративно-правовий засіб забезпечення професійного навчання працівників ДСНС являє собою встановлений повноваженим суб'єктом порядок організації та здійснення професійного навчання зазначених працівників. Процедура є не лише необхідним засобом забезпечення послідовного, уніфікованого, цілеспрямованого втілення суб'єктами положень норм матеріального права, а й одним із ключових інструментів досягнення і підтримання належного рівня організованості та визначеності діяльності суб'єктів суспільних відносин;

4) адміністративний акт. Окреме місце серед інструментів управління займає адміністративний акт, який є формою владного індивідуалізованого волевиявлення суб'єкта управління. На відміну від нормативно-правового акту, який розрахований на відносно невизначене коло осіб і на тривалий, як правило, прямо не встановлений строк дії, адміністративний акт має індивідуальний характер, тобто адресований конкретній особі і стосується чітко визначеної життєвої ситуації. Адміністративний акт не встановлює норм права, але є формою їх застосування (тобто це правозастосовний акт), крім того дія цього акту вичерпується після його виконання. Тож, адміністративний акт як засіб забезпечення професійного навчання працівників ДСНС – це формалізоване та адресоване конкретній особі рішення повноваженого суб'єкта управління, спрямоване на врегулювання чітко визначеної життєвої ситуації з питань професійного навчання працівника ДСНС. Через адміністративний акт суб'єкт управління пристосовує загальні норми до конкретної особи та життєвої ситуації за її участі, наприклад, наказ про направлення на навчання, рішення про результати оцінювання (атестації) працівника тощо;

5) методи. Під методами розуміють сукупність прийомі та способів за допомогою (із використанням) яких повноважні

суб'єкти здійснюють управлінський вплив на відносини і процеси, що стосуються професійного навчання працівників ДСНС. Так, якщо форми управління (зокрема такі як нормативно-правовий та адміністративний акти) є способом зовнішнього виявлення (об'єктивації) управлінської діяльності, то метод – це спосіб практичного втілення управлінського впливу, який може бути реалізований як у наказовий, так і у заохочувальний, спонукальний спосіб. Поєднання імперативних, стимулюючих, контрольних, заохочувальних та інших методів дозволяє комплексно підходити до забезпечення ефективного управління системою досліджуваного професійного навчання.

Висновки

Таким чином, адміністративно-правові засоби є ключовим елементом механізму адміністративно-правового забезпечення професійного навчання працівників ДСНС, оскільки саме через їх використання забезпечуються нормативна визначеність, належна організація, послідовність і результативність професійної підготовки. Вдосконалення зазначених засобів має здійснюватися комплексно, із врахуванням сучасних потреб функціонування ДСНС, розвитку законодавства, цифровізації публічного управління та впровадження європейських стандартів професійної підготовки персоналу, що сприятиме підвищенню ефективності виконання працівниками покладених на них завдань у сфері цивільного захисту.

Література

1. Про зайнятість населення. Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/5067-17#Text

2. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/889-19#Text

3. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3077-20#Text

4. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Постанова КМУ від 06.02.2019 р. № 106 / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/106-2019-%D0%BF#Text

5. Про професійний розвиток працівників.: Закон України від 12.01.2012 р. № 4312-VI / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17#Text

6. Про правотворчу діяльність. Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text

7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

8. Про внесення змін до нормативно-правових актів Міністерства юстиції України з питань державної реєстрації нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 02.08.2007 № 592/5 / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0870-07/ed20070813/find?text=%CD%EE%F0%EC%E0%F2%E8%E2%ED%EE-%EF%F0%E0%E2%EE%E2%E8%E9+%E0%EA%F2#Text

9. Конституція України від 28.06.1996 р. / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en-es/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80?lang=uk#Text

10. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

SUMMARY

It has been established that professional training is the main tool for maintaining the proper level of quality of professional training of personnel, systematic and systematic improvement of professional awareness and skills of employees, in order to ensure their effective performance of the tasks and functions of the organization, in particular the State Emergency Service of Ukraine, with minimal dependence on external conditions, adequately and timely respond to the emergence of new challenges and properly adapt to changing realities (conditions and circumstances) of the performance of their labor (service and labor) functions and duties. It has been proven that administrative and legal means of ensuring professional training of State Emergency Service employees are heterogeneous in their content and functional purpose, but together they form a holistic system of interrelated legal instruments aimed at the regulatory, organizational and procedural support of professional training of personnel. The main types of such means include regulatory and legal acts, organizational and managerial measures, administrative procedures, administrative acts and methods of public administration. Each of the above-mentioned means performs an independent functional purpose, while their use is interdependent and only in the complex ensures the effective functioning of the professional training system.

In general, administrative and legal means are a key element of the mechanism of administrative and legal support for professional training of SES employees, since it is through their use that regulatory certainty, proper organization, consistency and effectiveness of professional training are ensured. The improvement of these means should be carried out comprehensively, taking into account the modern needs of the functioning of the SES, the development of legislation, the digitalization of public administration and the implementation of European standards for professional training of personnel, which will contribute to increasing the efficiency of employees in performing the tasks assigned to them in the field of civil protection.

Keywords: administrative and legal means, professional training, employees, State Emergency Service of Ukraine.