

15. Дозорцев В.А. Информация как объект исключительного права. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации: [сб. науч. статей / исслед. центр частного права] / В.А. Дозорцев. – М.: Статут», 2003. –416 с.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ В ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Зьолка В.Л.

(кандидат юридичних наук, доцент, полковник юстиції, Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького)

Радченя Н.М.

(Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького)

Анотація. В статті здійснено комплексний аналіз системи освіти в Держприкордонслужбі України та уточнено особливості адміністративно-правового механізму державного управління, який застосовується в її межах. Запропоновано основні напрямки удосконалення адміністративного законодавства, яке визначає адміністративно-правовий статус суб'єктів управлінських правовідносин в сфері прикордонної освіти.

Ключові слова: Державна прикордонна служба України, управління, освітня діяльність.

Administrative and Legal Basis of Educational Process Organization in the State Border Guard Service of Ukraine

V. L. Ziolka, N. M. Radchenya

Summary. In the article the author has made a complex analysis of the educational system in the State Border Guard Service of Ukraine, has specified the peculiarities of the administrative mechanism of the public administration that is used within its framework. The author has offered the main directions of improving the administrative legislation that determines the administrative status of the subjects of administrative legal relations in border guards' education.

Key words: State Border Guard Service of Ukraine, administration, educational activities.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

В умовах розбудови правової держави одним з найважливіших завдань Державної прикордонної служби України (далі – Держприкордонслужби) є вдосконалення системи відомчої освіти та формування на цій підставі висококваліфікованих фахівців – правоохоронців, які здатні на належному рівні захистити інтереси особи та суспільства на державному кордоні.

Передбачене проектом Стратегії розвитку Державної прикордонної служби реформування системи підготовки особового складу з урахуванням загальноєвропейських стандартів віднесено до першочергових заходів розвитку Держприкордонслужби України [1].

Ступінь наукової розробки проблеми.

Аналіз опрацьованої літератури свідчить, що значний масив складають комплексні дослідження присвячені адміністративно-правовим аспектам становлення та розвитку освіти в системі органів внутрішніх справ, з позицій розбудови Держприкордонслужби як правоохоронного органу саме вони представляють неабиякий науковий інтерес, зокрема це роботи: Парпан У. М.; Совгір І. М.; Криворучко Л. С.; Бузунова Р. А.; Перепелиці А. В.; Миськів Л. І.; Чернякової О. В. та інших.

Комплексний аналіз військової освіти як соціального та правового явища, а також системи військової освіти в Україні та особливостей адміністративно-правового механізму державного управління, який застосовується в її межах, провів Поляков С. Ю.

З проголошенням Україною курсу на євроінтеграцію важливим аспектом є вивчення зарубіжного досвіду. В рамках даного дослідження вагомим працею є робота польських науковців А. Леткевич та П. Майєра «Польська поліція» в якій зокрема розкривається система освіти поліціантів в період з 1918 року по 2011 рік [2, С. 230 – 244].

Однак, предметного дослідження саме адміністративно-правових основ освітньої діяльності в Держприкордонслужбі України досі не проводилось.

Мета статті: полягає в тому, щоб на основі вивчення чинного законодавства України і практики його реалізації, узагальнення основних положень праць вітчизняних та зарубіжних науковців здійснити комплексний аналіз правових основ організації освітньої діяльності в Держприкордонслужбі України, та особливостей адміністративно-правового механізму державного управління, який застосовується в її межах і запропонувати основні напрямки їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження.

В сучасних умовах особливого значення набуває подальший розвиток та удосконалення системи відомчої освіти Держприкордонслужби України та підвищення рівня підготовки слухачів і курсантів у навчальних закладах прикордонного органу, про що неодноразово наголошувалося у концептуальних та відомчих актах [4 – 7].

Так, у Програмі розвитку системи комплектування, підготовки та роботи з персоналом Державної прикордонної служби України до 2015 року, яка затверджена Наказом Адміністрації Держприкордонслужби від 27 грудня 2005 року № 1010 зазначено, що розвиток Держприкордонслужби визначається у загальному контексті європейської інтеграції з орієнтацією на сучасні підходи до охорони державного кордону, в тому числі й до системи комплектування та підготовки персоналу прикордонних відомств європейських країн. Тому метою реалізації даної Програми, є: «створення ефективної системи комплектування та підготовки персоналу спроможного виконувати завдання з охорони державного кордону в сучасних умовах» [4].

Виходячи із значення заходів визначених Програмою, постає питання про необхідність затвердження концептуальних актів у сфері розбудови освіти наказами Адміністрації Держприкордонслужби. Тобто, надання положенням що містяться в них юридичної форми.

До системи освітніх закладів Держприкордонслужби України належать чотири навчальних заклади. Офіцерські кадри готуються у Національній академії Держприкордонслужби України ім. Б. Хмельницького (далі – НАДПСУ), а молодший персонал – в трьох відомчих навчальних закладах [8, С. 30].

Підготовка молодших спеціалістів в Держприкордонслужбі здійснюється: Гвардійським Оршанським орденом Суворова, Кутузова і Олександра Невського Навчальним центром підготовки молодших спеціалістів Держприкордонслужби України (далі – Навчальний центр); Навчально-тренувальним центром Морської охорони Ізмаїльського загону морської охорони Держприкордонслужби України (далі – Навчально-тренувальний центр) та Кінологічним навчальним центром Держприкордонслужби України (далі – Кінологічний навчальний центр).

У статутах більшості навчальних закладів визначено що вони входять до системи Держприкордонслужби України і лише щодо НАДПСУ в п.1.1 Статуту зазначено що академія є «вищим навчальним закладом освіти Адміністрації Держприкордонслужби України». Хоча у п. 2.1 НАДПСУ визначено як структурний підрозділ Держприкордонслужби. Слід зазначити, що на практиці НАДПСУ є самостійним елементом системи Держприкордонслужби.

Існування даної колізії пояснюється відсутністю в системі адміністративного законодавства спеціального нормативно-правового акту який би визначав статус навчального закладу Держприкордонслужби України.

Враховуючи досвід МВС доцільним, є розробка та затвердження на рівні підзаконного акту Положення про навчальний заклад Держприкордонслужби та внесення змін до відповідного наказу Адміністрації Держприкордонслужби, закріпивши статус НАДПСУ, як вищого навчального закладу освіти Держприкордонслужби.

Недоліком законодавства є те, що у нормах Закону України «Про Державну прикордонну службу України» не закріплені елементи системи освіти в Держприкордонслужбі України. У статті 6 даного Закону, де визначається загальна

структура Держприкордонслужби, лише зазначено, що «у системі Державної прикордонної служби України є також навчальні заклади...» [9].

Навчальні заклади Держприкордонслужби діють на підставі власних статутів які затверджені наказами Адміністрації Держприкордонслужби України.

Навчальні заклади Держприкордонслужби виступають керованими об'єктами суспільних відносин у сфері державного управління. Такий висновок можна зробити виходячи з загально – теоретичного визначення понять: об'єкта та суб'єкта управління [10, С.11]. Об'єктом управління навчальний заклад Держприкордонслужби є по відношенню до відповідних органів виконавчої влади, які є суб'єктами управлінських відносин, зокрема таких як: Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України культури та спорту, Адміністрації Держприкордонслужби України, тощо.

Центральними органами державного (зовнішнього) управління навчальними закладами Держприкордонслужби України є: Міністерство освіти і науки України (далі – МОН України) та Адміністрація Держприкордонслужби України.

МОН України разом з Адміністрацією Держприкордонслужби України: беруть участь у здійсненні державної політики у галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів; у здійсненні ліцензування та акредитації навчальних закладів Держприкордонслужби; здійснюють контрольні функції за дотриманням вимог якості освіти; організують вибори, затверджують та звільняють з посади керівників навчальних закладів Держприкордонслужби; затверджують статuti навчальних закладів Держприкордонслужби України.

Крім того, МОН України згідно п.4 Положення «Про Міністерство освіти і науки України», яке затверджене Указом Президента України від 16 жовтня 2014 р. № 630: формує та забезпечує функціонування системи атестації педагогічних, наукових і науково-педагогічних кадрів, організовує підвищення кваліфікації зазначених категорій; формує мережу спеціалізованих вчених тощо [11].

Недоліком законодавства є те, що повноваження Адміністрації Держприкордонслужби України щодо управління у сфері освіти визначені не на рівні Закону України «Про Державну прикордонну службу України», а нормами відповідних підзаконних актів. Тому, керуючись основними засадами правової держави, доцільним є удосконалення системи адміністративного законодавства, а саме: доповнення Закону України «Про Державну прикордонну службу України» статтею 11-1 «Навчальні заклади Держприкордонслужби», у якій визначити елементи системи управління в сфері освіти Держприкордонслужби; загальні повноваження суб'єктів та об'єктів управління.

Крім того, необхідно закріпити у статтях 7 та 8 Закону права та обов'язки Адміністрації Держприкордонслужби та Голови Держприкордонслужби у сфері управління освітою в Держприкордонслужбі.

Згідно Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України серед основних завдань Адміністрації Держприкордонслужби України слід виділити: здійснення управління навчальними закладами та організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації особового складу Держприкордонслужби, участь у формуванні державного замовлення на підготовку фахівців у навчальних закладах [12].

Безпосередньо завдання щодо координації діяльності всіх органів управління Держприкордонслужби з питань освіти, навчання та контролю за ходом підготовки персоналу (навчального процесу) покладається на Управління підготовки персоналу Департаменту персоналу Адміністрації Держприкордонслужби України.

Згідно п. 3 відповідного Положення основними завданнями Управління професійної підготовки персоналу є: організація підготовки персоналу, яка забезпечує якісне виконання персоналом покладених на нього оперативних-службових завдань відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України»; здійснення контролю за реалізацією в НАДПСУ, навчальних центрах Держприкордонслужби

державної політики в галузі освіти; координація діяльності навчальних закладів, підрозділів з підготовки молодших спеціалістів та ін. [13].

Статутами навчальних закладів Держприкордонслужби передбачено цілу низку повноважень Адміністрації Держприкордонслужби які, на жаль, не знайшли свого закріплення у відповідних Положеннях що визначають правовий статус Адміністрації Держприкордонслужби та її підрозділів.

Отже, аналіз системи зовнішнього управління навчальними закладами Держприкордонслужби свідчить про наявність подвійного підпорядкування, що є об'єктивно виправданим. Поляков С. Ю., аналізуючи організаційно-правові засади управління в системі військової освіти, обґрунтовує наявність ряду негативних наслідків такого підпорядкування, а саме: не досить чітке розмежування повноважень органів військового та цивільного управління; надто розширення повноважень військових суб'єктів управління, в тому числі за рахунок значного обмеження самоврядування у військових освітніх закладах [14, С. 117].

НАДПСУ та навчальні центри Держприкордонслужби України виступають одночасно і як суб'єкти державного управління відносно свого постійного та перемінного складу та підпорядкованих йому структурних органів (підрозділів, служб).

Структура НАДПСУ, крім норм Статуту, регламентується також і нормами Інструкції з організації, планування та ведення навчально-виховного процесу в НАДПСУ, введеної в дія Наказом Голови Держприкордонслужби України №431 від 29 грудня 2003 року.

До основних структурних підрозділів НАДПСУ віднесено: факультети, кафедри, ад'юнктура, докторантура, відділи тощо (п. 4.2 Статуту) [15].

М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка та О. Н. Ярмиш справедливо до переліку основних структурних підрозділів додають ректорат та Вчену раду вищого навчального закладу [16, С.39-63].

Важливими підрозділами вищого навчального закладу є: навчальний відділ, навчально-методичні кабінети, обчислювальні центри, заклади культурно-побутового призначення. Однак, Статутом НАДПСУ їх структура та завдання не визначені. Завдання навчального відділу наприклад, закріплені у п.13 Інструкції з організації, планування та ведення навчально-виховного процесу в НАДПСУ, а саме: «здійснення організації та контролю навчально-виховного процесу в академії» [17].

Аналіз норм статутів навчальних центрів Держприкордонслужби дає підстави зробити висновок що єдиного визначення поняття «навчального центру Держприкордонслужби України» в законодавстві не існує. Загальними ознаками навчальних центрів Держприкордонслужби є: те, що вони є навчальними закладами, що здійснюють професійно-технічне навчання; створюються, реорганізуються та ліквідовуються в порядку встановленому Адміністрацією Держприкордонслужби України; майновою основою є майно на яке розповсюджується режим державної форми власності. Для Навчального центру та Кінологічного навчального центру спільним є те, що вони визначаються як самостійні елементи системи Держприкордонслужби України. Щодо Навчально-тренувального центру то він є структурним підрозділом Ізмаїльського загону морської охорони.

Система внутрішнього управління навчального закладу Держприкордонслужби, як і навчальних закладів інших правоохоронних органів [18], є дворівневою. До першого рівня входить ректор (командир) навчального закладу Держприкордонслужби та посадові особи, яким відповідно до законодавства дозволено делегувати частину прав та обов'язків керівника навчального закладу. До таких осіб відносяться: заступники, що відповідають за певні напрямки діяльності, здійснюють безпосереднє керівництво навчальною, методичною, науковою та адміністративно-господарською діяльністю навчального закладу.

Другий рівень складають колегіальні органи навчального закладу: Вчена рада, вчені ради відповідних структурних підрозділів навчального закладу (факультетів, тощо); робочі органи – ректорат, приймальна комісія, збори трудового колективу, органи слухацького (курсантського) самоврядування, начальників усіх структурних підрозділів, що функціонують у навчальному закладі.

Повноваження (права та обов'язки) навчальних закладів Держприкордонслужби України як центральний елемент їх правового статусу не отримали нормативного закріплення у відповідному Законі, а визначені нормами статутів, які затвердженні наказами Адміністрації Держприкордонслужби.

На відміну від прав вищого навчального закладу, його обов'язки у Статуті чітко не визначені. Так у п. 3.4. Статуту обов'язки зведені до відповідальності за дотримання: вимог законодавства, державних стандартів освіти та ін. [15].

Система організації навчання в навчальних закладах Держприкордонслужби випускає готового до служби фахівця, який в найкоротший строк адаптації до умов та особливостей служби здатен в повному обсязі виконувати свої функціональні обов'язки.

Разом з тим, ряд науковців заявляють про недоліки існуючих освітніх систем, а саме вичерпання можливостей давати знання один раз і на все життя [14, С.117].

З метою вирішення існуючих проблем в системі освіти в Держприкордонслужбі України запроваджуються різні форми навчання персоналу відомства. Крім навчання в навчальних закладах Держприкордонслужби активно реалізуються концепції провідних європейських прикордонних шкіл – «навчання протягом усієї служби» (lifelong learning), а саме: дистанційна форма навчання [21] та навчання поза навчальним закладом шляхом проходження курсу мультиплікації [22].

Висновок. Таким чином, відомча освіта, яка склалася в Держприкордонслужбі є необхідною складовою державної системи освіти в Україні, головним завданням якої є підготовка висококваліфікованого фахівця – прикордонника готового до виконання службових обов'язків в органах Держприкордонслужби України.

Управлінська модель, яка застосовується в системі освіти в Держприкордонслужбі розбудовується з урахуванням загальноєвропейських стандартів і є достатньо ефективною, однак містить ряд недоліків і потребує удосконалення.

Список використаних джерел

1. Серватюк В.М. Реформуємося по-європейськи // Прикордонник України. – 2015. – № 30-31. – с. 8-9.
2. Arkadiusz Letkiewicz, Piotr Majer. Polska Policja. – WSPOL Szczytno, 2011 – 288с.
3. Післядипломна освіта офіцерів Держприкордонслужби України: проблеми та шляхи удосконалення / І. В. Морозов В. В. Залож / Науковий вісник Держприкордонслужби України. – 2003. – № 5. – С. 26 – 29
4. Програма розвитку системи комплектування, підготовки та роботи з персоналом Державної прикордонної служби України до 2015 року, затверджена Головою Держприкордонслужби України від 15 червня 2005 року – окреме видання – 21 с.
5. Розпорядження Адміністрації Держприкордонслужби України від 21 червня 2011 року № 388 «Про удосконалення діяльності Національної академії Державної прикордонної служби України; Наказ Адміністрації Держприкордонслужби України від 15 грудня 2010 року № 996 «Про оголошення та введення в дію рішення колегії Держприкордонслужби України від 15 грудня 2010 року № 11» – окреме видання – 12 с.
6. Рішення колегії Державної прикордонної служби України від 15 червня 2011 року №12 «Про затвердження організаційно-штатної структури Національної академії Державної прикордонної служби України» – окреме видання – 12 с.
7. Наказ Адміністрації Держприкордонслужби України від 21 грудня 2011 року № 1009 «Про оголошення та введення в дію рішення колегії Держприкордонслужби України від 16 грудня 2011 року № 10» – окреме видання – 48 с.
8. Кохан В. Г. Державна прикордонна служба України. Сучасний стан та перспективи розвитку. – Прикордонна служба в Україні: історія, сучасність і перспективи розвитку: науково-практична конференція (Хмельницький, 12 травня 2011 року) / Державна прикордонна служба України, НАДПСУ. – Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2011. – С. 29 – 32
9. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» / Офіційний Вісник України. – 2003. – №17. – ст. 740
10. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

11. Указ Президента України від 16 жовтня 2014 р. № 630 «Про затвердження Положення Про Міністерство освіти і науки України» / Офіційний вісник України. – від 05.12.2014. – № 95. – ст. 17.
12. Указ Президента України від 16 жовтня 2014 року N 533 «Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України». / Урядовий кур'єр від 22.10.2014 – № 195
13. Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 11 липня 2011 № 501 «Про затвердження Положення про управління підготовки персоналу Департаменту персоналу Адміністрації Державної прикордонної служби України – окреме видання – 18 с.
14. Поляков С. Ю. Організаційно-правові засади військової освіти в Україні (адміністративно-правовий аспект). / Дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Харків: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2006. – 177 с.
15. Наказ Адміністрації Держприкордонслужби України від 1 вересня 2004 року № 801 «Про затвердження Статуту Національної академії Держприкордонслужби України імені Б. Хмельницького» – окреме видання, 2004. – 10 с.
16. Ануфрієв М.І., Бандурка О.М., Ярмиш О.Н. Вищий заклад освіти МВС України: Науково-практичний посібник. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1999. – 369 с.
17. Інструкції з організації, планування та ведення навчально-виховного процесу в Національній академії Держприкордонслужби України ім. Б. Хмельницького: Наказ ректора НАДПСУ від 2.06.2015 р., № 112.
18. Миськів Л. І. Адміністративно-правові засади діяльності вищих навчальних закладів МВС України з питань морально-правового виховання курсантів. / Дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.07 – «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Харків, 2008. – 208 с.
19. Червякова О.В. Організаційно-правові аспекти управління вищим навчальним закладом МВС України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 2002. – 208 с.
20. Бузунов Р. А. Адміністративно-правове регулювання кредитно-модульної системи організації навчального процесу (в вчн системі МВС). / Дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.07 – «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Ірпінь, 2007. – 228 с.
21. Інструкції про дистанційну форму професійної підготовки, затвердженої Наказом Адміністрації Держприкордонслужби України від 18 листопада 2010 року – окреме видання – 12 с.
22. Положенням про систему мультиплікації в Держприкордонслужбі, яке затверджене Наказом Адміністрації Держприкордонслужби України від 4 вересня 2010 року № 684 – окреме видання – 11 с.

ИДЕИ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ В КАЗАХСТАНЕ

Идрисов А.А.

(доктор права, Казахский университет экономики, финансов и международной торговли)

***Аннотация.** В центре внимания данной статьи находятся принципы и ценности, заложенные в Конституции. Это ценности верховенства права, свободы, демократии, справедливости, которые являются для нас фундаментальными и первостепенными. Определяя Конституцию как искусство доброго и справедливого автор подчёркивает тот огромный созидательный потенциал, который заложен в Основном Законе.*

***Ключевые слова:** Конституция, Основной Закон, конституционные ценности, народовластие, народный суверенитет, права и свободы человека, конституционная реформа.*

Ideas of the rule of law in the context of constitutional reform in Kazakhstan

Idrissov Almas A.

doctor of law, Kazakh University of economy, finance and international trade

In the focus of this article are the principles and values enshrined in the Constitution. These are the values of the rule of law, freedom, democracy, justice, which are fundamental and primary for us. Defined by the Constitution as the art of kind and just the author emphasizes the enormous creative potential that lies in the Basic Law.

***Keywords:** Constitution, Basic Law, constitutional values, democracy, folk sovereignty, human rights and freedoms, constitutional reform.*

Конституция имеет огромное значение в жизни всякого общества, занимает особое место во всей правовой системе, что в свете празднования двадцатилетия Конституции Республики Казахстан вызывает необходимость её всестороннего исследования и осмысления.