



DOI 10.37491/UNZ.83.6
УДК 340.15



Олег ГАНЬБА¹,
Наталія РАДЧЕНЯ²

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ПІДГОТОВКИ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Висвітлюються особливості правовідносин у сфері підготовки персоналу Державної прикордонної служби України. Наголошується, що зміна підходів до підготовки персоналу Державної прикордонної служби України стосується усіх видів та напрямків її проведення, проте найактивніше процес модернізації проходить у сфері вищої військової освіти. Внесені зміни до законів України щодо регулювання правовідносин у сфері вищої військової освіти спрямовані на актуалізацію підготовки фахівців відомства відповідно до сучасних викликів і загроз як національній безпеці України загалом, так і її прикордонній безпеці зокрема. Вони впливають на формування нових зв'язків між учасниками освітнього процесу, зміну їхнього статусу, а також обсягу прав та обов'язків. Підкреслюється, що правовідносини у сфері підготовки персоналу Державної прикордонної служби України формуються між суб'єктами, склад яких залежить від форми участі в забезпеченні

¹ доктор юридичних наук,
начальник кафедри теорії права та кримінально-процесуальної діяльності,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький),
Ganba_Oleg@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0002-8391-8284>.

² старша викладачка кафедри теорії права та кримінально-процесуальної діяльності,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький),
radchenya_nm@meta.ua,
<https://orcid.org/0000-0003-4109-8350>.



цього виду діяльності та завдань, визначених Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. До таких суб'єктів належать органи державної влади, наділені загальною і спеціальною компетенціями, а також індивідуальні суб'єкти — науковий та науково-педагогічний склад навчальних закладів, здобувачі освіти, здобувачі наукового ступеня тощо. Акцентовується, що у сфері підготовки персоналу Державної прикордонної служби України знаходять свій вияв як загальні, так і спеціальні ознаки адміністративно-правових відносин. Робляться узагальнення, що визначений нормативно-правовими актами правовий статус учасників правовідносин у сфері підготовки персоналу Державної прикордонної служби України є складним, багатоманітним і навіть децю протирічним. З одного боку, законодавчо закріплений обсяг повноважень органів державної влади загальної та спеціальної компетенції створює необхідні умови для інтеграції військової освіти в освітній простір держави та підвищення якості підготовки персоналу, а з іншого — окремі повноваження органів державної влади спеціальної компетенції до певної міри звужують автономію вищих військових навчальних закладів та обсяг прав здобувачів освіти і військових фахівців у реалізації своїх освітніх конституційних прав.

Ключові слова: правовий статус, правовідносини, підготовка, персонал, Державна прикордонна служба України, військова освіта, вищий військовий навчальний заклад.

У сучасних умовах розвитку Україна постала перед необхідністю відновлення суверенітету та територіальної цілісності, протистояння викликам і загрозам національній безпеці, а також стабілізації соціально-політичної ситуації. Сучасний стан українського державотворення змусив змінити погляди на наявні підходи до підготовки фахівців сектору безпеки і оборони та спричинив пошук оптимальних моделей розвитку системи підготовки військовослужбовців відповідно до кращих міжнародних стандартів.

Потреби сьогодення диктують нові вимоги до системи підготовки персоналу Державної прикордонної служби України (далі — ДПСУ), розроблення стратегії розвитку та основних напрямків модернізації, вибору адекватних засобів та способів її реалізації. Основна увага зосереджується на забезпеченні здатності персоналу протистояти потенційним викликам і загрозам. Досягнення цієї мети неможливе без належного нормативного і організаційного забезпечення навчально-виховного процесу підготовки фахівців у сфері охорони та захисту державного кордону.

Зміни в нормативно-правовому регулюванні підготовки персоналу, безумовно, викликають трансформацію правовідносин у цій сфері, визначають особливості правового статусу учасників, змінюють обсяг їхніх прав та обов'язків.

Проблема якості підготовки фахівців сектору безпеки та оборони достатньо широко висвітлюється в працях провідних українських науковців:



В. Телеліма, О. Аксютіна, У. Парпан, М. Нещадіма, І. Шопіної, Р. Бузунова, Л. Криворучко, Л. Миськів, А. Перепелиці, О. Чернякової, С. Полякова та інших. Окремі аспекти цієї проблематики досліджували також В. Слюсарев, В. Момот, В. Зьолка, А. Сіцінський, І. Савенко та інші. Проте останні зміни в законодавстві викликають потребу більш глибокого та всебічного дослідження аспектів, що визначають особливості правовідносин у сфері підготовки персоналу ДПСУ.

Мета статті — на підставі аналізу положень нормативно-правових актів окреслити особливості правовідносин у сфері підготовки персоналу ДПСУ, а також окремі напрями їхнього удосконалення.

За останнє десятиліття система підготовки персоналу ДПСУ зазнала значних змін. Це стало можливим у результаті послідовної реалізації новел законодавчих актів у галузі освіти, інших нормативних документів, у яких знайшли відображення сучасні принципи освітньої політики. Її характерними рисами є універсалізація, безперервність, багаторівневість та наближеність до практичної діяльності. Її характерними рисами є універсалізація, безперервність, багаторівневість та наближеність до практичної діяльності. Як складовий елемент національної системи освіти, система підготовки персоналу ДПСУ має свої специфічні властивості, зумовлені особливостями оперативно-службової діяльності персоналу ДПСУ, а також міжнародними стандартами підготовки прикордонників, що знаходять своє відображення на змісті та характері правовідносин, які реалізуються в процесі підготовки персоналу ДПСУ.

Для більш повного осягнення особливостей правових відносин, що складаються у сфері підготовки персоналу ДПСУ, доцільно дослідити загальнотеоретичні аспекти категорії «правовідносини» як результату реалізації норм права відповідними суб'єктами в конкретних життєвих ситуаціях.

Категорія «правові відносин» є однією із найбільш дискусійних у теорії права. Більшість науковців під час визначення правовідносин єдині в думці, що це вольові суспільні відносини, врегульовані нормами права та забезпечені державою, що знаходять свій вираз у конкретних зв'язках правомочних і зобов'язаних суб'єктів, які є носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень та відповідальності [1, с. 389; 2, с. 226; 3, с. 234].

Особливості конкретного виду правовідносин перебувають у прямій залежності від кола суспільних відносин, регулювальний вплив на які здійснюють норми права відповідної галузевої належності. В окремих випадках регулювальний вплив на певну сферу відносин у суспільстві можуть здійснювати одночасно правові норми кількох галузей права. До таких видів суспільних відносин, зокрема, належить підготовка персоналу ДПСУ, під час організації і проведення якої виникають адміністративні, трудові, фінансові та господарські правовідносини.

На думку О. Б. Аксютіна, професійна підготовка є комплексним правовим інститутом, який об'єднує норми кількох галузей права, домінуючими серед яких є адміністративно-правові [4, с. 50].



Адміністративно-правовим відносинам притаманні загальні ознаки якими є: їхній імперативний характер; можливість застосування примусових засобів у процесі реалізації; вони мають владно-публічний характер; їхнє регулювання здійснюється адміністративно-правовими нормами та ін. [5, с. 48].

Ю. М. Фролов характеризує адміністративні правовідносини як такі, що виникають у сфері управлінської діяльності уповноважених суб'єктів; спрямовані на забезпечення як публічного, так і приватного інтересу суб'єктів зазначених правовідносин; їхнім обов'язковим учасником є суб'єкт, наділений владними повноваженнями, управлінськими компетенціями та є представником держави; їхнім ініціатором може бути будь-яка сторона, незалежно від бажання чи волі іншої; можуть містити елементи як юридичної нерівності, так і рівності сторін; порушники норм відповідають перед державою в особі уповноваженого органу; можливість вирішення спорів у судовому або адміністративному порядку [6, с. 45].

У. О. Шевченко, окреслюючи характерні ознаки адміністративно-правових відносин, робить акцент на пріоритетній ролі та значенні суб'єктів згаданих відносин. На думку науковця, до таких ознак належить взаємозв'язок органів управління та інших суб'єктів адміністративного права; відображення структури механізму управління держави, залежного від об'єкта регульовального впливу; їхня реалізація опосередковується системою взаємних зв'язків учасників, у яких вони набувають власної правової форми існування; застосування відповідних методів під час їхньої реалізації [7, с. 1121].

У сфері підготовки персоналу виявляються також і спеціальні ознаки адміністративно-правових відносин. Вони мають переважно регулятивний характер, оскільки їхнє виникнення пов'язане з фактами правомірної поведінки та реалізацією позитивних завдань державного управління; належать до внутрішньо-організаційних; субординаційний характер підпорядкованості суб'єктів, один з яких наділяється владними повноваженнями; переважною в них є юридична нерівність учасників, оскільки воля одних суб'єктів підпорядковується волі інших; можуть виникати, змінюватись або припинятись, незалежно від волі й бажання, а іноді і всупереч волі їхніх учасників; можуть складатися як між підпорядкованими, так і між непідпорядкованими учасниками, тобто можуть будуватися як по вертикалі, так і по горизонталі тощо [4, с. 40].

Погоджуючись загалом з проаналізованими науковими поглядами, вважаємо, що окремі аспекти твердження потребують більш детального дослідження, зокрема віднесення правовідносин у сфері підготовки персоналу до внутрішньо-організаційних, тобто таких, що складаються всередині відомства між його суб'єктами з приводу освітньої діяльності. Розмаїття видів підготовки персоналу ДПСУ та форм її здійснення дають підстави виокремити не лише внутрішні, а й зовнішні адміністративно-правові відносини. Так, до внутрішніх належать правовідносини, що складаються між керівництвом навчального закладу та постійним і перемінним складом цих закладів; між керівництвом навчального закладу та його структурними підрозділами; між особовим складом органів і підрозділів ДПСУ та



їхніми начальниками (командирами) під час проведення поточної підготовки.

Зовнішні правові відносини у сфері підготовки персоналу ДПСУ складаються між органами управління у сфері освіти, наділених загальною і спеціальною компетенціями та відомчими навчальними закладами.

Зважаючи на роль і значення в забезпеченні освітньої діяльності до уповноважених органів загальної компетенції належать Верховна Рада України, повноваженням якої є прийняття законів, винятково якими визначаються основні засади освітньої діяльності; Президент України як гарант прав та свобод особи, до яких, зокрема, належить закріплене у ст. 53 Конституції України право на освіту; Кабінет Міністрів України, до компетенції якого належить забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти [8], а також органи управління та контролю у сфері освіти — центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, яким на сьогодні є Міністерство освіти та науки України; центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти — Державна служба якості освіти України та Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти [9].

Оскільки військова освіта є складником загальнодержавної освіти України, відомчі навчальні заклади перебувають у подвійному підпорядкуванні: з одного боку — органів державної влади, наділених управлінськими повноваженнями у сфері освіти і які визначають загальні для всіх суб'єктів освітньої діяльності вимоги та правила, а з іншого — державних органів, у сфері управління яких вони знаходяться [10]. Такі органи, крім досягнення безпосередніх мети і завдань, заради яких вони створені, наділяються законодавцем спеціальними компетенціями щодо підпорядкованих закладів.

Проте, як слушно зазначає С. Ю. Поляков, таке підпорядкування може мати і негативні наслідки, зумовлені не достатньо чітким розмежуванням повноважень між органами військового та цивільного управління, а також надмірно розширеними повноваженнями суб'єктів військового управління, що зумовлює звуження сфери впливу органів самоврядування військових навчальних закладів [11, с. 11].

Уповноважені державні органи щодо навчальних закладів, які перебувають у їхньому управлінні, наділяються комплексом повноважень, які надають право впливати, зокрема на організацію освітнього процесу, спеціалізацію здобувачів освіти; кадрове забезпечення підпорядкованих навчальних закладів; визначати порядок діяльності та обсяг повноважень органів управління та самоврядування; обсяг прав і обов'язків здобувачів вищої військової освіти, а також інші повноваження [9].

А. О. Вітченко та В. І. Осьодло доречно стверджують, що негативним аспектом впровадження директивного підпорядкування вищих військових навчальних закладів державним органам, наділених функцією управління з усіх питань організації освітнього процесу, йде в розріз з принципом автономії закладів вищої освіти, який полягає у свободі та відповідальності за якість вищої освіти усіх зацікавлених сторін [12, с. 47].



У системі підготовки персоналу ДПСУ органом державної влади, наділеним спеціальною компетенцією, є Адміністрація Державної прикордонної служби України (далі — Адміністрація Держприкордонслужби).

До основних завдань Адміністрації Держприкордонслужби належить управління територіальними органами, до яких, окрім інших, належать навчальні заклади. Відповідно Адміністрація Держприкордонслужби наділена повноваженнями щодо створення, реорганізації та ліквідації навчальних закладів; організації підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу ДПСУ тощо [13].

Як засновник вищого навчального закладу ДПСУ — Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (далі — Академія), Адміністрація Держприкордонслужби наділяється повноваженнями щодо затвердження статуту Академії; здійснення контролю за її фінансовою та господарською діяльністю та ін. Окрім того, Адміністрація Держприкордонслужби реалізує свої права з таких питань: сформування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою, забезпечує їхній розподіл для подальшого проходження служби; встановлення вимог до змісту освіти, її рівня та обсягу; забезпечення підготовки інформаційними та матеріально-технічними ресурсами тощо [13]. Як суб'єкт управлінського впливу Адміністрація Держприкордонслужби також забезпечує координацію діяльності учасників підготовки персоналу задля досягнення її максимальної результативності.

Подібним обсягом повноважень Адміністрація Держприкордонслужби наділена і щодо інших навчальних закладів — навчальних центрів, які входять до системи ДПСУ. Водночас В. Л. Зьолка слушно зауважує про відсутність у законодавстві визначення поняття «навчальний центр ДПСУ» та виокремлює загальні ознаки, притаманні навчальним центрам ДПСУ, зокрема: належність до навчальних закладів, що функціонують як заклади професійної (професійно-технічної) освіти; створюються, реорганізуються та ліквіднуються у встановленому Адміністрацією Держприкордонслужби порядку; їхню майнову основу складає майно, щодо якого встановлена державна форма власності; зазначені навчальні центри функціонують як самостійні суб'єкти системи ДПСУ [14, с. 538].

Повноваження навчальних закладів ДПСУ як основний складник їхнього правового статусу, на жаль, не отримали нормативного закріплення у відповідному Законі, а лише визначені статутами та підзаконними нормами наказів і розпоряджень Адміністрації Держприкордонслужби.

Отже, зважаючи на характер відносин між Адміністрацією Держприкордонслужби та територіальними органами з питань підготовки персоналу, можемо стверджувати про їхню приналежність до внутрішніх адміністративно-правових відносин. Водночас Адміністрація Держприкордонслужби є також учасником зовнішніх відносин у питаннях взаємодії з підрозділами Збройних сил України, правоохоронними органами, прикордонними органами іноземних держав щодо проведення спільних навчань.

До суб'єктів правовідносин у сфері підготовки персоналу ДПСУ, безумовно, також належать військовослужбовці строкової служби, військовос-



лужбовці за контрактом, здобувачі вищої освіти, здобувачі наукового ступеня, а також педагогічні, науково-педагогічні, наукові працівники та ін. Зазначені суб'єкти, володіючи специфічними ознаками, належать до індивідуальних суб'єктів освітніх правовідносин [15, с. 201], які, на нашу думку, володіють спеціальною правосуб'єктністю у сфері підготовки персоналу ДПСУ, зумовленою необхідністю професійного забезпечення прикордонної безпеки України, реалізують свої суб'єктивні права та юридичні обов'язки у формі службових повноважень з метою забезпечення державних, суспільних та індивідуальних інтересів.

Їхня участь в освітній сфері обумовлена також певними специфічними ознаками як суб'єктів правових відносин у сфері охорони та захисту державного кордону, а саме:

а) володіють спеціальною правосуб'єктністю, зумовленою особливостями оперативно-службової діяльності ДПСУ;

б) під час проходження служби перебувають між собою у субординаційній підпорядкованості;

в) на них розповсюджується добровільне обмеження цивільної та іншої праводієздатності (в окремих сферах підприємницької, політичної та інших видів діяльності);

г) дієздатність військовослужбовців як учасників правових відносин базується не на вільному їх волевиявленні, а на сукупності прав і обов'язків, у якій домінує службовий обов'язок;

д) деліктоздатність зазначених суб'єктів правових відносин потребує не тільки наявності відповідного віку й осудності, а ще й додаткових умов, до яких законом віднесено наявність статусу військовослужбовця, участь у складі прикордонного наряду, перебування на конкретній посаді тощо [15, с. 203–204].

Особливості оперативно-службової діяльності персоналу ДПСУ вимагають наявності в них спеціальної освіти, особливих знань, навичок і вмінь для якісного виконання службових обов'язків з метою належної реалізації змісту охоронних і захисних правовідносин. За своїм правовим статусом вони водночас є і об'єктом, і суб'єктом управлінських відносин у системі підготовки персоналу. Так, у відносинах з вищими керівниками є об'єктом управлінського впливу, а щодо підлеглого персоналу — суб'єктом.

З урахуванням викладеного, правовий статус учасників правовідносин у сфері підготовки персоналу ДПСУ — це сукупність прав і обов'язків суб'єктів, за допомогою яких вони реалізують державну політику щодо підготовки кадрів у зазначеній сфері.

Зважаючи на викладені вище положення, варто узагальнити:

— правовідносини, що формуються та реалізуються у сфері підготовки персоналу ДПСУ, є складними суспільними відносинами, які регулюються низкою галузей права, характеризуються спеціальними ознаками, домінантними серед яких є адміністративно-правові відносини;

— визначений нормативно-правовими актами правовий статус їхніх учасників є складним, багатоманітним і навіть дещо протирічним. З одного боку, законодавчо закріплений обсяг прав і обов'язків органів державної влади загальної та спеціальної компетенції створює необхідні умови для



інтеграції військової освіти в освітній простір держави та підвищення якості підготовки персоналу, а з іншого — окремі повноваження органів державної влади спеціальної компетенції до певної міри звужують автономію вищих військових навчальних закладів та обсяг прав здобувачів освіти в реалізації своїх освітніх конституційних прав.

Список використаних джерел

1. Скажун О. Ф. Теорія держави і права. 4-те вид. Київ : Алерта, 2014. 524 с.
2. Загальна теорія права / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіге, 2015. 392 с.
3. Теорія держави і права / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2018. 416 с.
4. Аксютін О. Б. Загальна характеристика правовідносин, які створюються під час професійної підготовки персоналу. *Право і безпека*. 2007. Т. 6. № 2. С. 48–50.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 342 с.
6. Фролов Ю. М. Сутність та особливості адміністративно-правових відносин. *Наше право*. 2013. № 11. С. 41–46. *Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського НАН України*. URL : <https://bit.ly/3JPw6sG>.
7. Шевченко Е. О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116–1122. *Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського НАН України*. URL : <https://bit.ly/36LSCo3>.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://bit.ly/2LXJAqz>.
9. Про вищу освіту. Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3qHfsBE>.
10. Про освіту. Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3kkN0Tk>.
11. Поляков С. Ю. Організаційно-правові засади військової освіти в Україні (адміністративно-правовий аспект). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 17 с.
12. Вітченко А. О., Осьодло В. І. Розвиток системи вищої військової освіти України в контексті сучасних трансформаційних змін. *Наука і оборона*. 2019. № 2. С. 44–50. *Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського НАН України*. URL : <https://bit.ly/3hovmuy>.
13. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 533. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3smBTjj>.
14. Зьолка В. Л. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект). Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2015. 672 с.
15. Ганьба О. Б. Правові відносини у сфері прикордонної безпеки України: теоретичні і прикладні проблеми. Вінниця : Твори, 2020. 448 с.

Надійшла до редакції 12.08.2021



Oleh HANBA,
Nataliia RADCHENIA

National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine named after Bohdan Khmelnytskyi

Peculiarities of Legal Relations in the Field of Personnel Training of the State Border Guard Service of Ukraine

The scientific article highlights the peculiarities of legal relations in the area of training of personnel of the State Border Guard Service of Ukraine. It is emphasized that the change in approaches to the training of personnel of the State Border Guard Service of Ukraine applies to all types and areas of its implementation, but the most active process of modernization is in the field of higher military education. Amendments to the laws of Ukraine on the regulation of legal relations in the field of higher military education are aimed at updating the training of specialists in accordance with current challenges and threats to national security of Ukraine in general and its border security in particular. They influence the formation of new connections between the participants in the educational process, change their status, as well as the scope of rights and responsibilities. It is emphasized that legal relations in the field of training of the State Border Guard Service of Ukraine are formed between entities, the composition of which depends on the form of participation in this activity and tasks defined by the Constitution of Ukraine and other regulations. In particular, such entities include public authorities endowed with general and special competencies, as well as individual entities — scientific and scientific-pedagogical staff of educational institutions, students, graduates, etc. It is emphasized that in the field of training of the State Border Guard Service of Ukraine both general and special features of administrative and legal relations are manifested. It is concluded that the legal status of the participants of legal relations in the field of training of personnel of the State Border Guard Service of Ukraine determined by normative legal acts is complex, diverse and even somewhat contradictory. On the one hand, the statutory scope of powers of public authorities of general and special competence creates the necessary conditions for the integration of military education in the educational space of the state and improve the quality of training, and on the other — certain powers of public authorities of special competence to some extent narrow the autonomy of higher military institutions and the scope of rights of students and military professionals in the exercise of their constitutional rights.

Keywords: *legal status, legal relations, training, personnel, State Border Guard Service of Ukraine, military education, higher military educational institution.*