

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.43>

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ

**Радченя Н.М.,***старший викладач кафедри теорії права та  
кримінально-процесуальної діяльності**Національної академії Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького**<https://orcid.org/0000-0003-4109-835>**e-mail: Radchenya\_nm@meta.ua*

**Радченя Н.М. Нормативно-правове забезпечення підготовки персоналу Державної прикордонної служби України: проблеми та напрямки удосконалення.**

У статті виділено чинники, які визначають особливості нормативно-правового забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України. Розглянуто систему нормативно-правового забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України та виокремлено вади, що негативно впливають на ефективність здійснення підготовки персоналу Держприкордонслужби України. Розглянуто можливі напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення підготовки персоналу Державної прикордонної служби України у сучасних умовах. Наголошується, на необхідності здійснення цілеспрямованих заходів із приведення діючих актів у сфері підготовки персоналу Державної прикордонної служби України в єдину систему та у відповідність до правотворчої техніки. Розглянуто способи систематизації та їх ефективність у контексті удосконалення нормативно-правового забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України. Обґрунтовано, що найбільш ефективним способом удосконалення нормативно-правового забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України є систематизація у формі спеціальної кодифікації. Акцентується увага на необхідності прийняття кодифікованого нормативно-правового акту, який забезпечить комплексне регулювання відносин у сфері підготовки персоналу Держприкордонслужби України. Визначено, що законодавчим підґрунтям функціонування системи підготовки персоналу Держприкордонслужби України є закон України «Про Державну прикордонну службу України», проте декларативний характер відповідних положень закону не забезпечує умови для розвитку та удосконалення нормативно-правового забезпечення у сфері підготов-

ки персоналу Держприкордонслужби України. Підсумовується, що напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України у сучасних умовах є систематизація нормативно-правових актів, які регулюють підготовку персоналу Держприкордонслужби України та внесення змін та доповнень до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» у частині правового регулювання підготовки персоналу.

**Ключові слова:** підготовка, персонал, Держприкордонслужба України, систематизація, кодифікація.

**Radchenya N.M., Regulatory and legal ensuring the training of the staff of the State border service of Ukraine: problems and directions of improvement.**

In the article highlights the factors that determine the specifics of regulatory support for the training of personnel of the State Border Service of Ukraine. The system of regulatory and legal support for the training of the personnel of the State Border Service of Ukraine was considered and the defects that negatively affect the effectiveness of the training of the personnel of the State Border Service of Ukraine were singled out. Possible ways of improving the regulatory and legal support for the training of personnel of the State Border Service of Ukraine in modern conditions are considered. The emphasis is on necessity to take targeted measures to bring the current acts in the field of training of the personnel of the State Border Service of Ukraine into a single system and in compliance with the law-making technique. Methods of systematization and their effectiveness in the context of improving the regulatory support for the training of personnel of the State Border and Border Service of Ukraine are considered. It is justified that the most effective way to improve

the regulatory and legal support for the training of the personnel of the State Border Service of Ukraine is systematization in the form of a special codification. Attention is focused on the need to adopt a codified legal act that will ensure complex regulation of relations in the field of personnel training of the State Border Service of Ukraine. It was determined that the legislative basis for the functioning of the training system for the personnel of the State Border Service of Ukraine is the Law of Ukraine "On the State Border Service of Ukraine", however, the declarative nature of the relevant provisions of the law does not provide conditions for the development and improvement of regulatory support in the field of training the personnel of the State Border Service of Ukraine. It can be concluded that the ways of improving the regulatory and legal support for the training of the personnel of the State Border Service of Ukraine in modern conditions are the systematization of normative legal acts that regulate the training of the personnel of the State Border Service of Ukraine and the introduction of amendments and additions to the Law of Ukraine "About the State Border Service of Ukraine" in the part of legal regulation of personnel training.

**Key words:** training, personnel, State Border Service of Ukraine, systematization, codification.

**Постановка проблеми.** Спроможність персоналу Державної прикордонної служби України (далі – Держприкордонслужби України) якісно виконувати завдання із забезпечення недоторканості кордонів України та охорони її суверенних прав у прилеглих та виключній (морській) економічній зонах безпосередньо залежить від якості підготовки. Проведення підготовки персоналу Держприкордонслужби України забезпечується комплексом засобів педагогічного, психологічного фінансово-економічного та ін. характеру і, як важлива сфера суспільних відносин, не може існувати поза правовим впливом. Нормативно-правове регулювання підготовки персоналу Держприкордонслужби України здійснюється сукупністю законів і підзаконних нормативних актів, які створюють правову основу функціонування системи підготовки, забезпечують досягнення визначеної мети та надають правовим відносинам у сфері підготовки персоналу Держприкордонслужби України упорядкованості і стабільності.

Проте надто громіздка система нормативно-правового забезпечення, яка водночас позбавлена системності та узгодженості між її окремими елементами суттєво ускладнює правозастосовну діяльність. Здійснення цілеспрямованих заходів із приведення діючих актів у єдину систему та у відповідність до правотвор-

чої техніки є першочерговим завданням органів управління у сфері підготовки персоналу Держприкордонслужби України

**Стан опрацювання** проблематики правового регулювання освітньої діяльності у секторі безпеки та оборони України свідчить про значну увагу, яка приділяється провідними українськими науковцями, зокрема: С. Поляковим, Р. Шаповалом, О. Бандуркою, І. Шопіною, У. Парпан, Л. Криворучко, В. Телелимом, М. Нещадимом та інші. Окремі аспекти правового забезпечення діяльності Держприкордонслужби України досліджували такі науковці, як: В. Зьолка, О. Ганьба, В. Момот, П. Волинець, О. Басараб, О. Царенко та інші. Проте у сфері нормативно-правового забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби все ще залишається багато питань, які потребують дослідження.

**Метою статті** є окреслення проблем поточного стану нормативно-правового забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України та визначення перспективних напрямів його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** У процесі формування і розвитку нормативно-правове забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України зазнає впливу зовнішніх і внутрішніх чинників. Серед чинників зовнішнього впливу слід виділити: зміну парадигми освітньої діяльності у державі, що мала місце протягом останніх років, і яка зумовила інтеграцію військової освіти, як складової частини, до освітнього простору держави; впровадження у діяльність Держприкордонслужби України європейських стандартів управління кордонами; створення концептуальних засад імплементації стандартів Організації Північноатлантичного договору у підготовку військових фахівців, яке наразі триває. Внутрішній вплив на формування нормативно-правового забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України визначається особливостями функціонування структурних елементів системи Держприкордонслужби України, до компетенції яких відноситься забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України, зорієнтованістю на забезпечення, передусім, потреб Держприкордонслужби України у підготовлених фахівцях, а також особливості оперативно-службових завдань, які виконує персонал Держприкордонслужби України.

Усю сукупність нормативно-правових актів у сфері підготовки персоналу Держприкордонслужби України можна умовно поділити на зовнішні та внутрішні, оскільки кожна із зазначених груп містить акти різної юридичної сили, а їх видання відноситься до компетенції широкого кола суб'єктів правотворчої та

правозастосовчої діяльності. Акти зовнішнього впливу створюються поза межами Держприкордонслужби України, регулюють освітню діяльність в державі загалом і поширюють свою дію на широке коло суб'єктів – учасників освітньої діяльності, у тому числі і на персонал Держприкордонслужби України. Акти внутрішнього впливу (а це переважно відомчі нормативно-правові акти): видаються суб'єктами відомчої нормотворчості у межах їх компетенції; конкретизують норми законів та підзаконних актів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Президента України; діють лише у сфері підготовки персоналу Держприкордонслужби України; адресуються безпосередньо органам Держприкордонслужби України або окремим категоріям персоналу Держприкордонслужби України. Саме відомчі нормативно-правові акти становлять переважну частину нормативно-правового забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України.

Суб'єктами відомчої нормотворчості у Держприкордонслужбі України є Міністерство внутрішніх справ України та Адміністрація Держприкордонслужби України. Їх компетенції по нормативно-правовому забезпеченню підготовки персоналу Держприкордонслужби України розподіляється наступним чином: Адміністрація Держприкордонслужби України видає накази, якими організовує підготовку персоналу Держприкордонслужби, а також створює, реорганізує або ліквідує навчальні заклади Держприкордонслужби та забезпечує управління ними [1]; Міністерство внутрішніх справ України – визначає спеціальними наказами порядок призначення на посади керівника Національної академії Держприкордонслужби України, наукових та науково-педагогічних працівників; порядок відбору та направлення на навчання здобувачів вищої військової освіти, а також порядок їх переведення, відрядження та поновлення на навчанні у Національній академії Держприкордонслужби України; порядок навчання на курсах підготовки осіб офіцерського складу військовослужбовців старшого та вищого сержантського (старшинського) складу; порядок направлення на підготовку осіб рядового, сержантського (старшинського) складу у навчальних центрах Держприкордонслужби України та деякі інші повноваження [2].

Нормативно-правове забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України складається з великої кількості нормативно-правових актів, які різняться за юридичною силою, терміном прийняття, суб'єктом видання, предметним спрямуванням та ін. і це надає йому складну структуру. Аналіз кількісного та якісного стану нормативно-правових актів у сфері підготовки персоналу Держприкордон-

служби України дає підстави зробити висновок, про відсутність комплексності у регулюванні даного виду правовідносин, а отже, існує об'єктивна потреба у їх системному упорядкуванні. Відповідно, недостатня упорядкованість правотворчості призводить до появи суперечливих, недостатньо ефективних та розрізнених приписів, що викликає складнощі у процесі правозастосування.

Процесом зведення до єдиної системи чинних правових актів; засобом усунення розбіжностей та надання одноманітності правовому регулюванню схожих видів суспільних відносин є уніфікація [3, с. 215]. Одним із методів уніфікації права є систематизація. Як зазначає Граціанов А.І., проведення систематизації законодавства позитивно впливає на ефективність здійснення правотворчої діяльності, а саме: допомагає виявляти причини суперечності і невідповідності нормативного регулювання та способи їх усунення [4, с. 8]. Систематизація допомагає виявляти наявний нормативний матеріал, спростити дотримання і застосування правових приписів чим забезпечує найбільш повне та компактне втілення прагнень законодавця в нормативно-правових актах [5, с. 16].

Систематизація як цілеспрямований процес упорядкування та удосконалення нормативно-правових актів у сфері підготовки персоналу Держприкордонслужби України забезпечить: стабільність нормативно-правового регулювання; усунення надмірної розпорошеності норм, що регулюють підготовку персоналу у чинних нормативних актах; оптимізацію значної кількості відомчих актів, які не вирізняються належною якістю нормотворчості, їх опрацювання та викладення у вигляді цілісної, узгодженої системи; сприятиме визначенню перспектив розвитку нормативно-правового забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України.

Систематизація здійснюється декількома науково обґрунтованими способами: інкорпорацією, консолідацією та кодифікацією. Кожен із зазначених способів може бути дієвим засобом систематизації нормативно-правового забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України; може застосовуватись як окремо, так і в комбінації з іншими. Проведення інкорпорації передбачає поєднання нормативно-правових актів за визначеними критеріями у предметне зібрання, що спрощує їх використання, проте не передбачає внесення змін у їх зміст, а отже, не сприяє їх удосконаленню. Процес консолідації спрямований усунення надмірної кількості нормативно-правових актів шляхом об'єднання кількох споріднених в один, що до певної міри може вплинути на якість нормативно-правового забезпечення підготовки пер-

соналу Держприкордонслужби України, усунути дублювання правових норм, проте за своїм характером не забезпечує усунення прогалин у правовому регулюванні.

На нашу думку найбільш дієвим для боротьби з багатоманітністю нормативно-правових актів, дублюванням норм права, усунення протиріч і прогалин, які в достатній мірі притаманні сукупності джерел права, що регулюють підготовку персоналу Держприкордонслужби України є кодифікація. Під кодифікацією розуміють одну з форм систематизації, яку здійснюють уповноважені органи державної влади у процесі нормотворчості (законодавчої та підзаконної) у наслідок якої приймається новий за формою та змістом нормативно-правовий акт [6, с. 54].

Кодифікації притаманні такі особливості, як: офіційний та нормотворчий характер; до певної міри реформаторський вплив на регулювання суспільних відносин; результатом її здійснення є зміна, доповнення або скасування нормативно-правових актів; усунення прогалин, суперечностей та розбіжностей як між окремими нормами нормативно-правових актів, так і між нормативно-правовими актами; надання нормативно-правовим актам досконалого характеру, системності та узгодженості; кінцевим результатом є створення нового нормативно-правового акту, доступного та зручного у користуванні, і який стає основним регулятором певної сфери суспільних відносин [7, с. 99].

Серед видів кодифікації у теорії права традиційно виділяють такі як: загальна, галузева, міжгалузева та спеціальна. Щодо назви останньої думки науковців розходяться: поряд із терміном «спеціальна», пропонують використовувати терміни «інституційна» [8, с. 17] та «внутрішньогалузева» [9, с. 81]. Проте, незважаючи на розбіжності щодо термінології, залишаються єдиними в визначенні даного виду кодифікації як найбільш поширеного та технічно простого способу поєднання норм одного чи кількох інститутів права. У результаті її проведення створюється закон або підзаконний нормативно-правовий акт.

На нашу думку, найбільш ефективним способом удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері підготовки персоналу Держприкордонслужби України є систематизація у формі спеціальної кодифікації.

Проведення спеціальної кодифікації правових текстів найбільше відповідає меті раціональної систематизації усієї сукупності положень, які регулюють підготовку персоналу Держприкордонслужби України. Очевидно, що для удосконалення нормативно-правового регулювання підготовки персоналу Держприкордонслужби України необхідним є підготовка та

прийняття базового кодифікованого нормативно-правового акту, в якому б у структурованому вигляді були закріплені: принципів положення щодо регулювання відносин у сфері підготовки персоналу Держприкордонслужби України (мета, завдання, принципи); організаційна структура підготовки персоналу Держприкордонслужби України; гарантії захисту прав та законних інтересів як осіб, що проходять підготовку, так і осіб, відповідальних за її проведення.

При створенні нормативно-правового акту, суб'єкт правотворчості повинен не лише досконало володіти знанням правовідносин у сфері підготовки персоналу Держприкордонслужби України, а й нормотворчою технікою. Тому робота над удосконаленням нормативно-правового регулювання підготовки персоналу Держприкордонслужби потребує об'єднання знань і зусиль фахівців у сфері підготовки персоналу та нормотворчої техніки. Комплексна робота над нормативно-правовим актом забезпечить високий рівень юридичної техніки та сприятиме створенню правового підґрунтя для ефективного функціонування підготовки персоналу Держприкордонслужби України.

Таким чином, вважаємо за доцільне прийняття нормативно-правового акту, який за своїм об'ємом та комплексним регулюванням відносин у сфері підготовки персоналу Держприкордонслужби України представлятиме собою підзаконний кодифікований нормативний акт. Саме така правотворча форма стане важливим кроком на шляху подолання недосконалостей діючої системи нормативно-правового регулювання підготовки персоналу Держприкордонслужби України та сприятиме її подальшому удосконаленню. Найбільш раціональним, на нашу думку, є прийняття кодифікованого нормативно-правового акту спеціальної дії у формі положення.

В ієрархії правових актів підзаконні нормативно-правові акти займають наступне, після законів, місце. Основною метою їх створення є конкретизація та деталізація положень законів. Також, можуть створюватись нові правові акти, але які не повинні суперечити Конституції та законам України.

Функцію базового регулятора правовідносин у сфері підготовки персоналу Держприкордонслужби України повинен виконувати Закон України «Про Державну прикордонну службу України» [10], у якому визначені правові засади організації та функціонування Держприкордонслужби України. Підготовці персоналу присвячена стаття 17 закону, однак її декларативний зміст не дає розуміння, яку підготовку може чи повинен проходити персонал Держприкордонслужби України, з якою метою

та до чієї компетенції відноситься вирішення цих питань. Тому, для упорядкування системи підготовки персоналу Державної прикордонної служби України, визначення її організаційної структури та подальшого удосконалення нормативно-правової бази проведення, а також забезпечення реалізації військовослужбовцями Держприкордонслужби України права на освіту, передбаченого законодавством України, необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» у частині правового регулювання підготовки персоналу. Безумовно, недоцільно переважувати закон надмірною деталізацією умов і порядку підготовки, проте важливо закріпити поняття підготовки, її основні види, визначити коло учасників та їх повноваження.

**Висновки.** Таким чином, до найбільш важливих напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення підготовки персоналу Держприкордонслужби України у сучасних умовах необхідно віднести: здійснення систематизації нормативно-правових актів, які регулюють підготовку персоналу Держприкордонслужби України і тим самим усунути неузгодженості і протиріччя у діючих актах; внести зміни і доповнення до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» у частині правового регулювання підготовки персоналу; розмежувати компетенції у сфері підготовки персоналу Держприкордонслужби України суб'єктів освітньої діяльності відомчого рівня.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF#Text>.
2. Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України: указ Президента України від 29 грудня 2009 року № 1115/2009. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009#Text>.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 6. 2004. 768 с.
4. Граціанов А.І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук, К., 2004. 17 с.
5. Граціанов А.І. Роль уніфікації в систематизації законодавства. *Держава і право*. К.: ІДП НАНУ. 2000. Вип. 8. С. 15–19.
6. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види: монографія. Харків : Право, 2012. 192 с.
7. Гетьман Є.А. Кодифікація адміністративного законодавства України: загальна характеристика, історичні етапи, види. *Право та інновації*, № 1 (17), 2017. С. 97–102. URL: <https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/Hetman17.pdf>.
8. Гетьман Є.А. Основні види кодифікації законодавства України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011, № 3. С. 14–22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2011\\_3\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2011_3_4).
9. Могілевський Л.В. Кодифікація як спосіб систематизації нормативно-правових актів у сфері правового регулювання трудових відносин. *Право і суспільство*. № 2, 2016. С. 78–82. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2016\\_2\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_2_16).
10. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/661-15>.