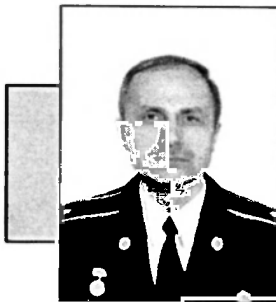


ПОДРОЖНИЙ Е.Ю. ФОРМИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОЙ СРЕДЫ КАК ФАКТОР ОТБОРА ПЕРСОНАЛА ДЛЯ МВД УКРАИНЫ

Выполнен анализ современного состояния конкурентной среды среди желающих работать в органах внутренних дел Украины, и предложено улучшить работу службы профориентации молодежи для повышения качества отбора на службу в ОВД.

PODOROZHNYI E.YU. FORMATION OF THE COMPETITIVE ENVIRONMENT AS THE FACTOR OF SELECTION PERSONNEL FOR UKRAINE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS

The analysis modern condition of the competitive environment among interested persons is executed to work in law-enforcement organs of Ukraine, and it is offered to improve work of service vocational guidance of youth for improvement quality of selection on service in law-enforcement organs.



С.Ю. ПОЛЯКОВ

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

УДК 342.951:355.233(477)

ДЕЯКІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ ВІЙСЬКОВОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

На підставі аналізу внутрішньої будови системи військової освіти та особливостей правового регулювання управління в цій системі в процесі її інтеграції в загальнодержавну систему освіти України розглянуто особливості структури військової освіти України та адміністративно-правовий механізм державного управління цією системою.

Безперечним фактом є надзвичайно велике значення військової освіти для забезпечення національної безпеки України, адже саме завдяки діяльності спеціальних воєнних формувань держава може протидіяти насильству у різних його проявах і формах з боку інших держав як основної загрози національній безпеці [1, с.265]. Підготовка ж кадрів для таких формувань є основним завданням військової освіти.

На сучасному етапі розвитку Української держави можна говорити, що єдина системи військової освіти сформована, однак мають місце закономірні процеси перегляду значної кількості існуючих уявлень про завдання, форми та методи військової освіти. Нині Збройні Сили України знаходяться на етапі реформування, відповідно і перед системою військової освіти постають нові завдання. Для їх ефективного вирішення необхідне запровадження нових механізмів управління, вдосконалення процесу надання освітніх послуг з урахуванням новітніх схем і технологій підготовки військових фахівців.

Особливості правового регулювання військової освіти в Україні; структурно-організаційний та структурно-функціональний аналіз управлінського механізму, який застосовується у системі військової освіти, дослідження специфіки державного управління в сфері військової освіти дозволяє визначити основні напрямки удосконалення управління в системі військової освіти, надати пропозиції

щодо підвищення ефективності її організації. У вітчизняній юридичній науці поки ще не існує комплексних досліджень організаційно-правових проблем військової освіти та шляхів її інтеграції у загальну освіту України, тому розгляд особливостей структури військової освіти та адміністративно-правового механізму державного управління цією системою, є актуальним і корисним для удосконалення системи військової освіти та вдосконалення правового регулювання її функціонування.

Надання якісних освітніх послуг можливе лише за умови ефективного управління у цій сфері. Метою статті є аналіз внутрішньої будови системи військової освіти, а її новизною - виявлення особливостей адміністративно-правового механізму державного управління в цій системі.

Сам термін "система військової освіти" запроваджений Концепцією військової освіти України [2], згідно з якою, до єдиної системи військової освіти входять:

- Міністерство освіти та науки України й інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані вищі навчальні заклади;
- вищі навчальні заклади, в яких здійснюється підготовка військових фахівців;
- науково-методичні установи.

На нашу думку, такий підхід є не зовсім коректним, адже згідно з тією ж Концепцією, військова освіта в Україні не обмежується вищою освітою, а складається з чотири-

рьох елементів:

- початкової військової підготовки молоді;
- професійної військової підготовки;
- вищої освіти військових фахівців;
- підвищення кваліфікації та перепідготовки офіцерських кадрів.

У відповідності з таким підходом систему військової освіти більш доцільно визначити як організаційно та функціонально поєднаний комплекс військових освітніх і наукових закладів, структурних військових навчальних підрозділів (кафедр, факультетів) у складі цивільних освітніх закладів, що забезпечують реалізацію військової освіти в Україні і органів державного управління, які здійснюють керівництво та регулювання діяльності цих закладів. Завдання останніх значною мірою пов'язані саме з управлінням, як навчальним та виховними процесами в цілому, так і конкретними, підпорядкованими їм, навчальними закладами. Тобто, і об'єкти, і суб'єкти управління входять до системи військової освіти і, відповідно управління зв'язки виникають в її межах та між її складовими.

Для того, щоб розкрити сутність управління в системі військової освіти, необхідно проаналізувати особливості механізму державного управління, який тут застосовується.

Єдиний підхід до розуміння терміну "механізм державного управління" нині відсутній. Багато авторів акцентують свою увагу на окремих його аспектах. Так, А.К. Белих визначає механізм державного управління, як взаємодію керуючої та керованої систем в процесі використання об'єктивних законів останньої [3, с.27]; В.Г. Афанасьєв розглядає цей механізм як взаємний вплив об'єкта та суб'єкта управління [4, с.77]; Г.В. Атаманчук говорить, що механізм державного управління, це складна система державних органів, організованих у відповідності до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [5, с.153].

Одну з самих повних характеристик механізму державного управління дає Ю.О. Тихомиров. На його думку, цей механізм складається з управлінської системи (системи управління); соціальних та правових норм; способів визначення цілей; управлінського процесу, як циклу послідовних дій [6, с.45-46].

Як на нас, управління у сфері військової освіти забезпечується через єдиний механізм державного управління, однак галузеві особливості його функціонування пов'язані перш за все зі специфічною управлінською системою, яка тут існує. Охарактеризувати її у одній статті неможливо, тому ми звернемо свою увагу на один з її визначальних аспектів – внутрішню побудову, або ж структуру.

До управлінської системи, яка функціонує у сфері військової освіти, як і до будь-якої іншої управлінської системи, входять суб'єкти, які здійснюють управління (суб'єкти управління) та суб'єкти, на яких спрямований управлінський вплив (об'єкти управління). При цьому багато органів є одночасно і суб'єктами, і об'єктами управління.

В залежності від суб'єктів управління ми можемо виділити принаймні чотири рівні управлінської системи:

- центральних органів виконавчої влади та координуючого центру;
- структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади та органів виконавчої влади на місцях;

- таке, що здійснюється в межах навчального закладу (військового факультету, військової кафедри тощо);
- командирів, по відношенню до осіб, які проходять навчання.

Перший рівень управління складають центральні органи виконавчої влади. Згідно з Концепцією військової освіти України, до їх числа належать Міністерство освіти та науки України, Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство надзвичайних ситуацій України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Національне космічне агентство України. Таке розмаїття органів обумовлене вимогою уніфікації підготовки фахівців для всіх військових формувань України.

Разом із тим, існування семи незалежних суб'єктів управління викликає необхідність налагодження ефективної взаємодії між ними. З цієї метою утворено Координаційну раду з питань військової освіти. Правовий статус цього органу дуже слабо врегульований. Згідно з Положенням про Координаційну раду з питань військової освіти, вона утворюється при Міністерстві освіти та науки України [2]. Однак взаємовідносини між ними майже не визначені. Координаційна рада не входить до складу Міністерства освіти та науки України, не підпорядкована йому і зв'язок між ними проявляється лише в тому, що міністерство здійснює її організаційно-технічне забезпечення, а також затверджує річний план роботи.

Таким чином, Координаційна рада з питань військової освіти є фактично самостійним колегіальним органом, який діє на громадських засадах. І разом із тим, не будучи органом виконавчої влади, реалізує низку управлінських функцій в сфері військової освіти. Однак, на нашу думку, такий перелік органів управління у системі військової освіти є неповним. До нього слід віднести ще принаймні два органи.

По-перше, це Вища атестаційна комісія України. Вона є органом управління у сфері освіти, який нині фактично регулює порядок функціонування вчених рад, ад'юнктури та докторантур у вищих військових навчальних закладах. По-друге, це Товариство сприяння обороні України. Хоча воно й не є державним органом, однак в його прямому підпорядкуванні перебуває ціла низка професійно-технічних навчальних закладів у яких здійснюється професійна (професійно-технічна) військова підготовка. Перелік спеціальностей, за якими така підготовка здійснюється та обсяг підготовки визначається на державному рівні [7]. Відповідно, для реалізації державних планів Товариству сприяння обороні України, не зважаючи на статус громадської організації, надається державна підтримка і частково бюджетне фінансування [8].

Другий рівень запропонованої управлінської моделі займають структурні підрозділи центральних органів виконавчої влади. Сама розгалужена мережа таких підрозділів існує у Міністерстві оборони України. Так, у складі самого Міністерства питаннями військової освіти займається спеціалізований Департамент військової освіти та науки. Крім нього управління у цій сфері здійснюють ще й інші суб'єкти управління, які входять до складу Міністерства оборони України. До їх числа слід віднести Генеральний штаб та Головнокомандувачів видів Збройних Сил України, які діють переважно через свої апарати та їх

структурні підрозділи.

Це зумовлено тим, що навчальні заклади, які готують військових фахівців (перш за все кадрових офіцерів) одночасно є військовими частинами і, відповідно, складовими не лише системи освіти але й Збройних сил України в цілому. Тому спеціалізовані вищі військові навчальні заклади перебувають у прямому підпорядкуванні Командувачів видів Збройних сил України, для яких вони готують фахівців. Національна академія оборони України підпорядкована Генеральному штабові, однак її рівень залежності від вищестоящих органів значно менший, ніж у інших навчальних закладах.

У Міністерстві освіти та науки України теж утворено один спеціалізований підрозділ - відділ освіти військових формувань та правоохоронних органів, однак значна частина управлінських повноважень у сфері військової освіти реалізується через загальні підрозділи, такі як Державна акредитаційна комісія, Державна інспекція навчальних закладів, Департамент вищої освіти тощо.

Третій рівень управлінської системи займають органи, що здійснюють управління на рівні установ, що надають військову освіту. Цей рівень має надзвичайно велике значення для функціонування всієї системи військової освіти, адже саме через освітні установи безпосередньо реалізується навчальний процес, тобто саме їх діяльність має забезпечити той соціальний результат, заради якого і створювалась уся система військової освіти. Вони складають фундамент, основу цієї системи. Разом із тим, цей рівень є і самим проблемним та різноманітним. Так, до числа установ, що надають військову освіту, слід віднести:

- загальноосвітні школи і інші заклади, де надається початкова військова підготовка;
- військові ліцеї та ліцеї з посиленою фізичною підготовкою;
- професійно-технічні училища ТСОУ;
- школи мічманів та прапорщиків;
- військові підрозділи, в яких проводиться бойова підготовка;
- військові навчальні центри;
- вищі військові навчальні заклади;
- військові навчальні підрозділи цивільних вищих навчальних закладів;
- установи, в яких проводиться підвищення кваліфікації та перепідготовка офіцерських кадрів.

Здійснення управління в кожній з цих установ має свої особливості. Досить чітко порядок внутрішнього управління врегульований лише для вищих військових навчальних закладів та воєнізованих ліцеїв.

Так, наказом Міністра оборони від 21.06.2004 за № 221 затверджено Положення про вищі військові навчальні заклади Збройних Сил України, згідно з яким вищі військові навчальні заклади (ВВНЗ) визначаються суб'єктами освітньої діяльності, які входять в систему військової освіти, є інтегрованими в державну систему освіти та створеними з метою задоволення потреб Збройних Сил України і центральних органів виконавчої влади у військових фахівцях [9].

Фактично визнаючи за ВВНЗ статус незалежної юридичної особи, яка діє у відповідності до власного статуту, в згаданому Положенні підкреслюють, що він знаходиться у підпорядкуванні Міністерства оборони України, служ-

бових осіб Міністерства оборони України та керівного складу Збройних Сил України. З цього можна зробити висновок, що незалежність (автономність) ВВНЗ є досить умовною.

Управлінський процес у ВВНЗ значною мірою визначається його внутрішньою побудовою. Основними структурними блоками такого закладу освіти є:

- управління;
- відділення, предметні (циклові) комісії, підрозділи курсантів (студентів), методичні, навчально-виробничі та інші підрозділи (у закладах першого та другого рівнів акредитації);
- факультети, коледжі, кафедри, науково-дослідні лабораторії, бібліотеки, підрозділи слухачів (курсантів), підрозділи перепідготовки та підвищення кваліфікації офіцерських кадрів і державних службовців тощо (у закладах третього рівня акредитації);
- військові частини (підрозділи) забезпечення навчального процесу.

Вищий військовий навчальний заклад очолює його начальник (ректори, директори), який діє на засадах єдиноначальності. Також, як правило, призначаються його заступники, у відповідності зі штатами, розробленими в передбаченому порядку. Управління ВВНЗ складається з командування та спеціалізованих підрозділів. Командування складають начальник закладу освіти та його заступники по напрямках. Окремо зазначимо, що в підзаконних актах термін "управління" застосовується у специфічному, не характерному для цивільної освіти розумінні. Тут управлінням називають сукупність посадових осіб та структурних підрозділів, які безпосередньо (командування) чи опосередковано (спеціалізовані підрозділи) беруть участь у процесі управління закладом освіти. Тобто, це поняття близьке до загальноживаного терміну "адміністрація".

Керівництво окремими напрямками покладається на конкретних заступників начальника і здійснюється через відповідним чином сформовані відділи. Також до управління ВВНЗ входять служби, які безпосередньо не беруть участь у управлінській діяльності, однак забезпечують її реалізацію. Схожу ситуацію маємо і у ліцеях.

Щодо управління у сфері військової освіти на рівні шкіл, то воно здійснюється на загальних засадах, без врахування особливостей, характерних для військового управління. Управління професійною підготовкою військовослужбовців строкової служби та прапорщиків і мічманів навпаки, зводиться до звичайного військового управління і здійснюється без врахування освітньої природи такої підготовки. На наш погляд, обидва цих підходи є негативними явищами у системі військової освіти і потребують удосконалення.

Щодо четвертого рівню, то його належність до системи військової освіти і відповідно управлінської системи є дискусійним, адже у відповідності з чинним законодавством, ні командири, ні курсанти, слухачі, учні (далі – курсанти) не віднесені до числа елементів системи військової освіти.

Однак нам видається, що курсанти в управлінській системі займають своє місце, хоча виступають лише в якості об'єкту управління. Та це не принижує їх значення, адже в кінцевому результаті вся діяльність системи спрямована на забезпечення педагогічного та виховного впливу на курсантів і підготовки з них висококваліфікованих військових.

Так, у вищих військових навчальних закладах з метою повного та всебічного здійснення навчального та виховного процесу, та для його впорядкування курсантів об'єднують у підрозділи (батальйони (дивізіони, ескадриньї), курси, роти (батареї, ланки), взводи, навчальні (льотні) групи тощо). Кожен такий підрозділ очолює військовий командир-начальник курсу, курсовий офіцер, командир роти, батальйону тощо, який не має прямого відношення до навчального процесу. Він, є складовою управлінської вертикалі, і по-перше, повинен виконувати загальні обов'язки, накладені на нього військовим законодавством, а по-друге, педагогічні обов'язки. Разом із тим, саме діяльність цього суб'єкту управління є вагомим методом виховної роботи, яка займає одне з ключових місць у військовій освіті.

Правовий статус такого командира визначений не достатньо чітко, однак, на наш погляд, це не є недоліком. Адже цей суб'єкт управління діє як звичайний офіцер, спираючись на відповідні статuti та інші нормативні акти.

Наведена структурна схема не претендує на вичерпність. Так, нами не були розглянуті структурні підрозділи СБУ, МВС та інших силових структур, фахівці для яких готуються в межах системи військової освіти тощо. Це зумовлено тим, що у більшості випадків спеціалізовані підрозділи для управління у сфері військової освіти не утворюються. Так, в СБУ цим питанням займається департамент по роботі з кадрами, в Державному комітеті у справах охорони державного кордону - управління кадрів і частково штаб Прикордонних військ України тощо. Ці підрозділи у системі управління військовою освітою займають місце, аналогічне Департаменту військової освіти та науки Міністерства оборони України, а їх повноваження вужчі в порівнянні з останнім. Тому, на наш погляд, викладеного матеріалу цілком достатньо, щоб дати точну уяву про внутрішню побудову управлінської моделі в системі військової освіти.

Підсумовуючи зазначимо, що існуюча в Україні система військової освіти є дуже складною і розгалуженою, що ускладнює управління в цій сфері. Чинне законодавство містить ряд недоліків щодо цього питання. Так, як ми зазначали раніше, до числа елементів системи військової освіти слід віднести Вищу атестаційну комісію України та Товариство сприяння обороні України. Разом із тим, на нашу думку доцільно було б скоротити число органів, які

здійснюють управління у сфері військової освіти за рахунок істотного розширення повноважень Координаційної ради з питань військової освіти.

Вважається також необхідним усунення недоліку в організації управління в системі військової освіти щодо слабко врегульованого правового статусу установ, які надають професійну військову освіту, та встановлення повноважень їх керівництва з врахуванням освітнього характеру діяльності таких установ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ситник Г.П. Развитие концептуальных подходов щодо забезпечення національної безпеки – ключові проблеми державного управління. –К.: НАДУ, 2003. -277 с.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи військової освіти» // Офіційний вісник України. –1997. -№ 51.
3. Белых А.К. Управление и самоуправление. Социальное управление: сущность и перспективы развития. –Л.: «Наука», Ленингр. отд., 1972. –209 с.
4. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). –М.: Политиздат, 1973. -392 с.
5. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. –М., 1975. -273 с.
6. Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитии социалистическом обществе. –М.: Наука, 1978. -336 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку військово-технічних спеціальностей і кількості призовників, які підлягають підготовці за цими спеціальностями у навчальних закладах Товариства сприяння обороні та професійно-технічних навчальних закладах у 2005 році» від 31.12.2004 р., № 1778 // Офіційний вісник України. –2005. -№ 1.
8. Указ Президента України «Про Товариство сприяння обороні України» від 13.08.1999 р., № 0985.
9. Наказ Міністра оборони України «Про затвердження Положення про вищі військові навчальні заклади Збройних Сил України» від 21.06.2004 р., № 221 // Офіційний вісник України. –2004. -№ 27.

Надійшла до редакції 25.01.2005

ПОЛЯКОВ С.Ю. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ВОЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ УКРАИНЫ

На основании анализа внутреннего строения системы военного образования и особенностей правового регулирования управления в этой системе в процессе ее интеграции в общегосударственную систему образования Украины рассмотрены особенности структуры военного образования Украины и административно-правовой механизм государственного управления этой системой.

POLJAKOV S.J. SOME ASPECTS OF AN ADMINISTRATIVE-LEGAL MECHANISM OF THE GOVERNMENT IN SYSTEM ARMY EDUCATION OF UKRAINE

On the basis of analysis an internal structure of system army education and features of legal regulation of management in this system during its integration in a nation-wide education system of Ukraine features of structure army education of Ukraine and administrative-legal mechanism state managements of this system are considered.

“ПРАВО І БЕЗПЕКА” – фаховий журнал правоохоронця