

## ПЕРСПЕКТИВИ ЕФЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ МВС УКРАЇНИ ПІСЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ

### PROSPECTS OF EFFECTIVE ACTIVITY OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE AFTER IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT FOR THE DEVELOPMENT OF LEGAL EDUCATION

Молчанов Р.Ю., к.ю.н.,  
доцент кафедри адміністративного права, процесу  
та адміністративної діяльності

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

У статті досліджено перспективи ефективної діяльності закладів вищої освіти Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України після реалізації Концепції розвитку юридичної освіти. Наголошено, що «сліпе» наслідування передового зарубіжного досвіду не створює умов для автоматичного виправлення всіх проблемних питань у реформованих сферах. Варто враховувати національні та географічні особливості, економічну потужність держави, безліч зовнішніх та внутрішніх чинників, що у своєму розмаїтті впливають на ті чи інші суспільні відносини. Нехтування наведеними особливостями призводить до вповільнення реформ, «імітації» якісних змін та погіршення стану правового регулювання відповідних груп суспільних відносин. Звернено увагу на реформування системи вищої освіти в Україні. Наголошено, що через подвійне підпорядкування Міністерства освіти і науки та МВС, ускладнюється зайняття фахівцями єдиної позиції щодо перспектив розвитку закладів вищої освіти МВС України в системі вищої юридичної освіти. Наведено аргументи щодо перспектив ефективної діяльності закладів вищої освіти МВС України після реалізації Концепції розвитку юридичної освіти. Указано на потребу в доопрацюванні проекту Концепції. Запропоновано зміщення акценту від зовнішнього очікування реформи (ухвалення відповідного нормативно-правового акта) на її зміст (належність пропонованих змін та їх відповідність вимогам часу й очікуванням українського суспільства). Підкреслено, що заклади вищої освіти МВС є частиною національної системи вищої освіти, яка потребує уніфікації та стандартизації. Зроблено висновок, що вирішення питання про можливість підготовки відомчими закладами фахівців за спеціальністю 081 «Право» перебуває в площині оптимізації системи МВС України. Першочерговими завданнями визначено такі: усунення недоліків, пов'язаних із прогалинами у визначенні адміністративно-правового статусу таких закладів вищої освіти; перегляд обсягу й змісту специфічних умов навчання; покращення рекрутингової діяльності.

**Ключові слова:** заклади вищої освіти, поліцейський, спеціальність, юрист, концепція, вища освіта.

The article examines the prospects for effective activity of higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine after the implementation of the Concept for the development of legal education. It is emphasized that the «blind» imitation of foreign best practices does not create conditions for the automatic correction of all problematic issues in the reformed areas. National and geographical features, economic power of the state, many external and internal factors that in their diversity have an impact on certain social relations need to be taken into account. Ignoring these features leads to a slowdown in reforms, “imitation” of qualitative changes and deterioration of the legal regulation of the relevant groups of public relations. Attention is paid to reforming the higher education system in Ukraine. It was emphasized that due to the dual subordination of the Ministry of Education and Science and the Ministry of Internal Affairs, it is difficult for specialists to adopt a common position on the prospects for the development of higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in higher legal education. Arguments concerning prospects of effective activity of institutions of higher education of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine after realization of the Concept for development of legal education are resulted. There is a need to finalize the draft Concept. It is proposed to shift the emphasis from the external expectation of the reform (adoption of the relevant legal act) to its content (belonging of the proposed changes and their compliance with the requirements of the time and expectations of Ukrainian society). It is emphasized that the higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs are part of the national higher education system, which needs unification and standardization. It is concluded that the solution of the issue of the possibility of training by departmental institutions of specialists in the specialty 081 «Law» is in the plane of optimization of the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The priority tasks are: elimination of shortcomings related to gaps in determining the administrative and legal status of such higher education institutions; review of the scope and content of specific learning conditions; improving recruitment activities.

**Key words:** institutions of higher education, policeman, specialty, lawyer, concept, higher education.

**Вступ.** Проголошений державою вектор на європейську інтеграцію зумовив численні реформи в багатьох суспільно важливих сферах. Так, поступово впроваджуються в життя зміни в правоохоронній системі, сфері охорони здоров'я та освіти. Проте «сліпе» наслідування передового зарубіжного досвіду не створює умов для автоматичного виправлення всіх проблемних питань у реформованих сферах. Урахування тут потребують національні та географічні особливості, економічна потужність держави, безліч зовнішніх та внутрішніх чинників, що у своєму розмаїтті впливають на ті чи інші суспільні відносини. Нехтування наведеними особливостями призводить до вповільнення реформ, «імітації» якісних змін та погіршення стану правового регулювання відповідних груп суспільних відносин.

Одним із важливих складників суспільного життя, що потребують впровадження законодавчих новел, сьогодні лишається сфера вищої освіти в цілому та юридична (правнича) освіта зокрема.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми, що супроводжують українську «вищу школу», досить широко представлено в наукових та публіцистичних пра-

цях вітчизняних науковців, серед яких фахівці в галузях юридичних наук, соціології, педагогіки та публічного управління. Так, можна вказати на такі праці: І.Ю. Хомишин «Концептуальні питання теорії і практики адміністративно-правового регулювання освіти України в умовах євроінтеграційних процесів», К.В. Громовенка «Міжнародно-правові стандарти у сфері вищої освіти», А.В. Андрєєва «Адміністративно-правове регулювання підготовки кадрів для Національної поліції у вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання», М.О. Міровської «Теорія і практика управління освітнім процесом на основі кейс-менеджменту в закладах вищої освіти», І.В. Озерної «Адміністративно-правове забезпечення діяльності закладів освіти в Україні» та багатьох інших. Водночас проект Концепції розвитку юридичної освіти, що сьогодні перебуває на стадії активного обговорення, зумовлює актуальність досліджень, присвячених перспективам функціонування закладів вищої освіти юридичного профілю, зокрема закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання Міністерства внутрішніх справ України (далі – ЗВО МВС).

**Мета статті** полягає в науковому аналізі перспектив ефективної діяльності закладів вищої освіти МВС України після реалізації концепції розвитку юридичної освіти.

**Виклад основного матеріалу.** Законом України «Про вищу освіту» 2014 року було закріплено функціонування закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Згідно зі статтею 1 названого Закону, вони є закладами вищої освіти державної форми власності, які здійснюють на певних рівнях вищої освіти підготовку курсантів (слухачів, студентів), ад'юнктів для подальшої служби на посадах офіцерського (сержантського, старшинського) або начальницького складу з метою задоволення потреб МВС України, Національної поліції, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [1].

Так, Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених МВС України на підготовку кадрів вищими навчальними закладами зі специфічними умовами навчання, затверджений рішенням Рахункової палати від 25.06.2019 № 14-2, дає підстави вважати, що дійсна система підготовки кадрів ЗВО МВС є малоефективною, затратною, орієнтованою переважно на надання платних освітніх послуг і такою, що не відповідає реальним кадровим потребам МВС. Як зазначено у висновках до Звіту, сім закладів вищої освіти МВС за належного фінансового забезпечення протягом двох останніх років (2017–2019) здійснили випуск 24,1 тис. фахівців, із яких лише третина (7,3 тис. осіб) розподілена в Національну поліцію та Експертну службу МВС. Решта дипломованих фахівців (16,8 тис. осіб) обрали вільне працевлаштування. Управлінські дії МВС (замість перебудови системи підготовки кадрів з урахуванням реальних кадрових потреб) спрямовувались на розвиток матеріально-технічної бази закладів вищої освіти МВС та завантаженість закладів відповідно до ліцензованих обсягів шляхом збільшення набору здобувачів вищої освіти за плату, що призвело до розсіювання матеріальних, фінансових і трудових ресурсів [2, с. 39]. Тобто ми можемо спостерігати за проблемами, пов'язаними з недоліками в організації управління закладами вищої освіти з боку МВС України, тоді як освітній процес було забезпечено на належному рівні.

У цьому аспекті В.В. Аброськін веде мову про те, що реформування у сфері вищої освіти залишається актуальним завданням та потребує чіткого визначення поняття адміністративно-правового статусу закладів вищої освіти МВС України і дослідження їх ролі як суб'єктів реалізації освітньої функції держави [3, с. 15]. Дійсно, слід погодитись із тим, що реформування правоохоронної системи в Україні триває, тому оптимізація системи закладів вищої освіти МВС України є актуальним завданням, що потребує зваженого виконання.

Варто вказати на особливості сучасного стану адміністративно-правового статусу закладів вищої освіти МВС України, запропоновані цитованим вище В.В. Аброськіним. Такими особливостями є: а) цільовий блок, що характеризується активним рухом у напрямі євро- та євроатлантичної інтеграції, що підвищує цінність злагодження призначень Міністерства освіти і науки (далі – МОН) (реалізація освітньої функції держави) та МВС (забезпечення громадського порядку й безпеки), які реалізуються в діяльності ЗВО МВС; б) структурно-організаційний блок, що має особливу дворівневу підпорядкованість закладів вищої освіти МВС та МОН. Причому реформа першого з них активно вплинула на структуру відомчої вищої освіти, а зміни останньої в підходах та процедурах вищої освіти відобразились

в організації роботи відомчих ЗВО; в) компетенційний блок, що характеризується змінами в нормативно-правовій базі, яка регулює діяльність ЗВО МВС та свідчить про процес активного реформування системи вищої освіти і необхідність доопрацювання підзаконних нормативних актів для приведення їх у відповідність до загальних змін системи вищої освіти [3, с. 15]. Серед наведених особливостей найбільш важливою, на наше переконання, є та, що уособлює подвійне підпорядкування таких закладів (МВС та МОН). Саме через подвійне підпорядкування ускладнюється займання фахівцями єдиної позиції щодо перспектив розвитку таких ЗВО в системі вищої юридичної освіти в Україні. І найбільш дискусійним тут можна вважати питання про ухвалення прийняття проєкту Концепції розвитку юридичної освіти.

Щодо цього І.О. Шемелинець та К.М. Грищенко зазначають, що Концепція містить низку положень, які опосередковано вказують на скасування можливості підготовки юристів закладами вищої освіти МВС, Служби безпеки України та інших правоохоронних органів. До таких належить положення про те, що підготовка правників за галуззю знань 08 «Право» та спеціальностями 081 «Право» та 082 «Міжнародне право» повинна здійснюватися в умовах академічної свободи правничих шкіл. Вища юридична освіта має надаватися закладами, в яких гарантовано академічні свободи, включаючи свободу думки, слова, об'єднань та викладання, так само, як і академічну мобільність [4].

Критики дійсної системи ведуть мову про те, що такі заклади мають готувати фахівців із правоохоронної діяльності, поліцейських, для яких має бути спеціальна професійна підготовка, проте не в межах спеціальності «Право», та наголошують, що поточний стан справ є вигідним для ЗВО МВС та інших органів правопорядку, оскільки вони не зацікавлені в змінах, мають значне державне фінансування, непрозору і непублічну систему, велику кількість цивільних здобувачів освіти, які навчаються за контрактом, зокрема на заочній формі, проте продовжують мімікрувати під потенційну спроможність готувати класичних юристів [4].

Протилежну позицію займає О.С. Бакумов, який зазначає, що практичний складник навчання в ЗВО МВС є більш дієвим, ніж у «цивільних» вишах, які надають послуги з підготовки юристів, адже слухачів відомчих ЗВО, зокрема системи МВС, з перших років навчання долучають до заходів правоохоронного спрямування. Для об'єктивної оцінки рівня підготовки фахівців пропонує надати представникам різних ЗВО юридичного профілю однакові тести для проведення звіту знань, що засвідчить те, яка організація освітнього процесу є результативнішою. Наведений підхід цілком відповідає позиції Комітету з питань правоохоронної діяльності Верховної Ради України [5].

Ми також не можемо погодитись із зазначеними критичними зауваженнями щодо недоцільності підготовки фахівців за спеціальністю 081 «Право» у ЗВО МВС. Тут потрібно сказати, що збереження дійсної системи підготовки юристів є вигідним як для закладів зі специфічними умовами навчання, так і для МВС України. Але така вигода пов'язана з тим, що правоохоронна система потребує фахівців із юридичного профілю для роботи на посадах у слідчих підрозділах та оперативних підрозділах стратегічних розслідувань. Так, складно уявити правоохоронця, який забезпечує підготовку кримінальної справи, але при цьому не є кваліфікованим (дипломованим) юристом.

Що стосується замкнутості та непрозорості системи, то це сьогодні є зовсім протилежним, а єдиним обмеженням здобувачів вищої освіти для здобуття вищої освіти у таких ЗВО за державним замовленням є наявність специфічних вимог. Саме останніми й зумовлені особливості освітнього процесу, підвищені вимоги до стану психічного й фізичного здоров'я, професійні та ділові якості.

Поряд із критикою окремих положень ми підтримуємо загальний позитивний вплив від упровадження новацій у вітчизняну систему підготовки юристів. Уніфікація національного законодавства та приведення його у відповідність до стандартів, що діють у Європейському Союзі, не повинна передбачати «знищення» престижу професії поліцейського як фахівця з права.

Насамкінець розглянемо орієнтири, встановлені проектом Концепції щодо необхідного змісту освітніх програм правничих шкіл на предмет відповідності ним уже наявних освітніх програм ЗВО МВС. Такими орієнтирами є: а) кількість навчальних дисциплін, що формують практичні навички, має бути збільшена; б) освітні програми повинні передбачати використання та огляд рішень національних та міжнародних судів, зокрема практики Європейського суду з прав людини; в) освітні програми повинні передбачати поглиблене вивчення іноземних мов; г) упровадження в освітній процес навчальних курсів із юридичної клінічної практики [6].

Узявши за приклад організацію навчального процесу в Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ (далі – ДДУВС), можна вести мову про існування належної кількості професійно орієнтованих дисциплін, що дозволяють успішно опанувати юридичний фах. До таких належать: Проведення у справах про адміністративні правопорушення, ухвалення рішень про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання, Доказування в кримінальному провадженні, Кваліфікація кримінальних правопорушень, підслідних Національній поліції України тощо. При проведенні занять та підсумкових атестацій широко використовуються квес-тові та тренінгові методики, що надає здобувачам вищої освіти можливість опинитися в «реальних умовах». Крім того, в названому університеті діє зала судових засідань, перше модельне судове засідання в якій відбулося ще в грудні 2016 року [7].

Освітніми програмами ДДУВС передбачено огляд судової практики вітчизняних судів та практики Європейського суду з прав людини зокрема. Посилання на відповідні джерела представлено і в роботах здобувачів вищої освіти, і в методичному забезпеченні з навчальних дисциплін.

Стосовно поглибленого вивчення іноземних мов, то відповідна практика також властива ЗВО МВС. Почина-

ючи з проведення в Україні фіналу Чемпіонату Європи з футболу «ЄВРО–2012» для всіх стало цілком очевидним, що поліцейський має володіти мовою міжнародного спілкування на належному рівні. Так, на базі ДДУВС постійно проводять заходи з популяризації англійської мови. Наприклад, за участю майбутніх працівників слідчих підрозділів Національної поліції проводилося судове засідання англійською мовою в справі про незаконне заволодіння транспортним засобом [8].

Щодо останньої інновації можна зазначити, що в освітній процес ДДУВС не впроваджено навчальних курсів із юридичної клінічної практики. Утім здобувачі вищої освіти серед поліцейських проходять навчальну практику в територіальних органах і підрозділах Національної поліції та відвідують відповідні органи й підрозділи в позанавчальний час для поглиблення практичних знань, беруть активну участь у роботі юридичної клініки університету «Істина» а також протягом навчання в університеті готують матеріали модельного кримінального провадження та навчальні матеріали в справах про адміністративні правопорушення.

**Висновки.** На наше переконання, перспективи ефективної діяльності закладів вищої освіти МВС України після реалізації Концепції розвитку юридичної освіти є цілком можливими з урахуванням того, що проект відповідної Концепції буде доопрацьовано. Це стосується зміщення акценту зовнішнього очікування реформи (як ухвалення відповідного нормативно-правового акта) на її зміст, тобто належність пропонованих змін та їх відповідність вимогам часу й очікуванням українського суспільства.

Звичайно, ЗВО МВС є частиною національної системи вищої освіти, яка потребує уніфікації та стандартизації. Але ж законодавчі новели не повинні руйнувати успішні моделі підготовки фахівців для потреб Національної поліції та МВС України. Вирішення проблемного питання про можливість підготовки такими ЗВО фахівців за спеціальністю 081 «Право» перебуває в площині оптимізації системи МВС України. Тут першочерговими завданнями є усунення недоліків, пов'язаних із прогалинами у визначенні адміністративно-правового статусу таких ЗВО, перегляд обсягу й змісту специфічних умов навчання, а також покращення рекрутингової діяльності.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII *Відомості Верховної Ради України*. № 37–38. С. 2716 ст. 2004.
2. Рішення Рахункової палати від 25.06.2019 № 14-2 : Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених МВС України на підготовку кадрів вищими навчальними закладами із специфічними умовами навчання URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/14-2\\_2019/Zvit\\_14\\_2\\_2019.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/14-2_2019/Zvit_14_2_2019.pdf). (дата звернення 23.01.2021)
3. Аброськін В.В. Адміністративно-правовий статус закладів вищої освіти МВС України як суб'єктів реалізації освітньої функції держави. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України*: зб. наук. пр. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Каф. тактич. та спец.-фіз. підгот. ф-ту № 2. Харків : ХНУВС, 2019. 364 с. С. 14–16.
4. Шемелинець І., Грищенко К. 7 міфів про Концепцію розвитку юридичної освіти та кому вони вигідні. URL: <https://dejure.foundation/library/7-mifiv-kontseptsi-rozvytku-pravnychoi-osvity>. (дата звернення 23.01.2021).
5. Концепція розвитку юридичної освіти потребує подальшого опрацювання та вдосконалення. НАВС. URL: <https://www.nai-ua.kiev.ua/news/konceptsiya-rozvytku-yuridichnoyi-osviti-potrebuye-podalshogo-opracuvannya-ta-vdoskonalennya.html>. (дата звернення 23.01.2021).
6. Власюк В. Шемелинець І. Чому необхідно прийняти концепцію розвитку юридичної освіти. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/143228-chomu-neobkhidno-priynati-kontseptsiyu-rozvytku-yuridichnoyi-osviti>
7. У Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ пройшло перше навчальне судове засідання URL: <https://dduvs.in.ua/2016/12/20/pershe-navchalne-sudove-zasidannya/> (дата звернення 23.01.2021).
8. Судове засідання для знавців англійської мови. URL: <https://dduvs.in.ua/2019/04/09/45248/> (дата звернення 23.01.2021).