

ТЕОРІЯ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК СКЛАДНИК ФУНДАМЕНТУ ФАХОВИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ: ЦІННІСНІ ОРІЄНТИРИ

THE THEORY OF ADMINISTRATIVE LAW FUNCTIONS AS A COMPONENT OF THE FOUNDATION OF PROFESSIONAL COMPETENCES OF APPLICANTS FOR HIGHER LEGAL EDUCATION: VALUE ORIENTATIONS

Пирожкова Ю.В., д.ю.н., доцент,
професор кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

В умовах глобалізації, розширення кола міжнародної співпраці вимоги до інструментів, що дають державі змогу стати конкурентоздатною, зумовлюють нові запити до системи підготовки сучасних фахівців, що можливо виконати лише шляхом упровадження системних змін у сфері вищої освіти загалом і юридичної зокрема. Процес «перезавантаження» вітчизняної правничої освіти як системи стандартів змісту й методик викладання правничих дисциплін, формування в студентів правничих навичок, обізнаності з питань етики та прав людини, розуміння фундаментальної ролі правника в утвердженні верховенства права через захист прав і свобод людини є цілком виправданим, адже правнича професія – це професія підвищеної суспільної довіри, яка вимагає належної підготовки студентів, формування якісних знань, цінностей, розвинутих практичних навичок. Цілком очевидним є той факт, що досягнення зазначеного прямо пропорційно залежить від декількох складників: потенціалу вступників; якості надання освітніх послуг; ефективності систем контролю за результатами навчання.

Сучасні вектори модернізації вищої юридичної освіти зумовлюють розроблення й упровадження принципово нових теоретичних, методологічних та організаційних засад удосконалення системи вищої юридичної освіти й спрямовані на підвищення рівня теоретичних знань і практичних навичок у випускників правничих шкіл, посилення уваги до формування в здобувачів юридичної освіти цілісного світогляду правника та підвищення ефективності внутрішньої системи забезпечення якості освіти.

Навчальні дисципліни «Адміністративне право» й «Адміністративне процесуальне право» поряд із конституційним правом, цивільним правом і процесом, кримінальним правом і процесом включено, і це цілком виправдано, до «ядра» стандарту юридичної освіти за освітнім рівнем «бакалавр», затвердженим Наказом Міністерства освіти і науки України від 12.12.2018 № 1379. Зважаючи на зазначене, адміністративне право як фундаментальна навчальна дисципліна посідає чільне місце в переліку обов'язкових для вивчення дисциплін для отримання вищої юридичної освіти за освітнім рівнем «бакалавр», обов'язково входить до навчальних планів і програм їх підготовки. У статті акцентується увага на доцільності обов'язкового врахування й положень нової теорії адміністративного права, яке здавна уважалося «каркасом» публічного права, «опорною конструкцією, яка несе основне навантаження публічно-правового регулювання», оскільки в цій галузі права найбільш яскраво проявляється публічний інтерес, визначається організаційна структура державного управління, види, система і правовий статус органів виконавчої влади, статус публічної служби, заходи адміністративного примусу й, зокрема, теорії його функцій, оскільки саме вони є наслідком законодавчої політики та концентрують у собі відповідні потреби, трансформуючи їх у позитивне право, публічні обов'язки, суспільні інтереси.

Запропоновано під час викладання дисципліни «Адміністративне право» враховувати взаємозв'язок предмета адміністративного права та його функцій. Таке конструювання програми навчальної дисципліни дасть змогу оптимально поєднати теоретичні положення з практичним складником галузі, що й допоможе забезпечити ефективну підготовку майбутніх юристів.

Оновлений підхід до навчальної дисципліни «Адміністративне право» вимагає перегляду наповнення підручників і навчально-методичних видань з дисципліни (ознайомлення студентів зі змістом та особливостями функцій адміністративного права крізь призму галузевого предмета має обов'язково супроводжуватися практичними прикладами), удосконалення галузевої термінології, яка використовується в підручниках, саме щодо функцій адміністративного права, а також урахування під час формулювання змісту тестових завдань для проведення вступних випробувань для здобувачів освітнього рівня магістр за спеціальністю «Право».

Ключові слова: вища юридична освіта, стандарт юридичної освіти, концепція реформування юридичної освіти, теорія функцій адміністративного права, предмет адміністративного права.

In the context of globalization, the extension of the scope of international cooperation, requirements for tools, which allow the state to become highly competitive, stipulate new requests to the system of modern experts training that can be completed through introducing system-wide changes in the higher education in general and legal one in particular. The process of “reloading” of domestic legal education as a system of standards of content and methods of teaching legal disciplines, formation of students’ legal skills, awareness on ethics and human rights issues, comprehension of the fundamental role of a lawyer in consolidating the rule of law through the protection of human rights and freedoms is fully justified because the legal profession is a profession of a social elevated trust which requires proper training of students, the formation of proficient knowledge, values, strong practical skills. It stands to reason that achievement of the abovementioned directly depends on several components: applicants’ potential, quality of educational services, an effective control system of learning outcomes.

Academic disciplines administrative law and administrative procedural law, along with constitutional law, civil law and procedure, criminal law and procedure, are included – that is fully reasonable – into the “core” of legal education standard under bachelor’s degree programme approved by the Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine as of 12.12.2018 № 1379. Taking into account the afore-mentioned, administrative law as a fundamental academic discipline should be central in the list of obligatory academic disciplines to attain the bachelor’s degree in law and included into syllabus and training programmes. The article emphasises the expediency of mandatory account of the provisions of a new theory of administrative law, which has long since been deemed to be a “skeleton” of public law, “back-up structure” which bears the brunt of public regulation as in this branch of law, the public interest is manifested most vividly, it is defined the organizational structure of public administration, types, system and legal status of executive authorities, the status of public service, administrative enforcement measures and particularly theories of its functions because they are consequences of statutory policy and involve relevant needs transforming them into positive law, public obligations, social interests.

The author proposes to take into account the interrelation of administrative law subject and its function when teaching a course “Administrative law”. Such planning of the programme of academic course allows combining theoretical provisions with a practical component of the branch in the optimal way that makes it possible to ensure adequate training of future lawyers.

An updated approach to the academic subject “Administrative law” requires the revision of text books and study guides on the course (familiarization of students with the scope and features of the functions of administrative law through the prism of a branch subject shall be supported by practice-oriented examples), improvement of branch terminology which are used in text books in terms of administrative law functions as well as their accounting when formulating test assignments for master students obtaining a degree in the speciality “Law”.

Key words: higher legal education, legal education standard, concept of reforming legal education, theory of administrative law functions, subject-matter of administrative law.

Рівень правового захисту особи є одним із найпоказовіших індикаторів правової держави. Тому з часу проголошення України як незалежної, демократичної, правової держави, зміни вектору її розбудови в напрямі глобалізації та євроінтеграції юридична професія стала однією з найважливіших і найпопулярніших спеціальностей, навчається за якою цікаво, престижно, перспективно й досить складно. І така ситуація є виправданою, адже випускники юридичних факультетів ВНЗ повинні на високому фаховому рівні забезпечувати юридичний (у тому числі й адміністративно-правовий складник) супровід господарської діяльності, працювати в органах державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронних, судових органах тощо. У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій 4 жовтня 2019 р. Верховною Радою України [1], визначено пріоритетні цілі, реалізація яких передбачає здійснення реформування окремих галузей у публічно-правовій сфері, серед яких для Міністерства юстиції України визначено, що людина, яка опинилася в скрутній життєвій ситуації, отримує від держави юридичний захист (мета 12.4). Одним із індикаторів досягнення цієї цілі встановлено, що не менше ніж 75% клієнтів задоволені якістю отриманої правової допомоги. Окремою метою також визначено, що випускники закладів вищої освіти є конкурентоспроможними фахівцями на ринку праці (мета 1.4).

В умовах глобалізації, розширення кола міжнародної співпраці вимоги до інструментів, що дають державі змогу стати конкурентоздатною, зумовлюють нові запити до системи підготовки сучасних фахівців, що можливо виконати лише шляхом упровадження системних змін у сфері вищої освіти загалом і юридичної зокрема. При цьому, за результатами статистичного дослідження «Стан юридичної освіти» (2019 р.) [2], проведеного Міністерством юстиції, загальна кількість здобувачів вищої юридичної освіти – більше ніж 100 тисяч осіб. У 2018 р. не подолали поріг «склав/не склав» під час вступу для здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 081 «Право» майже 34% випускників, які отримали диплом бакалавра. У 2019 р. майже 55% випускників юридичних факультетів не продемонстрували високого фахового рівня підготовки. Отже, процес «перезавантаження» вітчизняної правничої освіти як системи стандартів змісту й методик викладання правничих дисциплін, формування в студентів правничих навичок, обізнаності з питань етики та прав людини, розуміння фундаментальної ролі правника в утвердженні верховенства права через захист прав і свобод людини є цілком виправданим, адже правнича професія – це професія підвищеної суспільної довіри, яка вимагає належної підготовки студентів, формування якісних знань, цінностей, розвинутих практичних навичок [3, с. 8].

Для досягнення цієї мети Міністерство освіти і науки (далі – МОН) України, реалізуючи ініціативи з реформування юридичної освіти, уже другий рік поспіль посилює вимоги до абітурієнтів, які обирають зазначений фах. Так, Наказом МОН України «Умови прийому на навчання до закладів вищої освіти України в 2019 році» від 11.10.2018 № 1096 встановлено конкурсний бал для вступу на навчання для здобуття освітнього ступеня бакалавра за спеціальністю 081 «Право» на рівні не менше ніж 130 балів. У 2019 р. Наказом МОН України «Про затвердження Умов прийому на навчання до закладів вищої освіти України в 2020 році» від 11.10.2019 № 1285 передбачено, що конкурсний бал не може бути нижчим за 140. Установлення такого «фільтру» доступу до вищої юридичної освіти є цілком виправданим, оскільки забезпечення надання якісної правової допомоги є можливим лише за умови, якщо її надаватимуть фахівці з високим рівнем правничих знань і вмінь. Цілком очевидним є той факт, що досягнення зазначеного прямо пропорційно залежить від декількох складників: потенціалу вступників; якості надання освітніх послуг; ефективності систем контролю за результатами навчання.

Варто акцентувати увагу на тому, що за роки незалежності в Україні питання модернізації моделі вищої юридичної освіти, фундаментальної фахової підготовки правника, інтеграції основних тенденцій європейської юридичної освіти розглядають учені-юристи (роботи Д. Білінського, С. Бостана, О. Вашука, С. Гусарева, М. Задояного, Д. Ладиченка, Т. Коломоєць, Р. Майданника, В. Маньгори, Д. Скородумова, В. Суценка, В. Тація та ін.). Низку напрацювань щодо основних векторів реформування правничої освіти в Україні здійснено в межах проведення науково-практичних заходів, серед яких – результати Міжнародної наукової конференції «Європеїзації української юридичної освіти: німецько-український досвід», проведеної 22 листопада 2014 року юридичним факультетом Київського національного університету імені Тараса Шевченка за підтримки Федерального міністерства освіти і наукових досліджень; результати Дослідження обсягу знань, переліку навичок і вмінь, якими має володіти випускник юридичного вищого навчального закладу, щоб відповідати вимогам сучасного ринку праці, здійсненого Проектом USAID «Справедливе правосуддя» у співпраці з ВГО «Українська асоціація маркетингу» у 2014–2015 роках; рекомендації міжнародної конференції «Сучасні тенденції розвитку юридичної освіти», організованої юридичним факультетом Львівського національного університету ім. І. Франка за сприяння МОН України та підтримки Проекту USAID «Справедливе правосуддя» 12–13 червня 2015 року; Проект Державного стандарту юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра, запропонований МОН України за підтримки проекту USAID «Справедливе правосуддя» 9 листопада 2015 р.; результати фахового обговорення проекту Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії, організованої МОН України, Координатором проектів ОБСЄ в Україні за підтримки проекту USAID «Справедливе правосуддя» (2016 р.); напрацювання Науково-методичного семінару «Адміністративне право як навчальна дисципліна: структура програми, змістовне наповнення та методика викладання», організованого та проведеного в межах проекту «Удосконалення юридичної освіти та освіти з прав людини» Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого 28 вересня 2016 р.; результати міжнародної конференції «Забезпечення якості юридичної освіти, університетська автономія та академічна свобода в контексті підготовки фахівців для правничої професії XXI сторіччя», організованої МОН України, Міністерством юстиції України, Київським національним університетом імені Тараса Шевченка за підтримки Програми USAID «Нове правосуддя» у співпраці з Координатором проектів ОБСЄ в Україні 24–25 квітня 2018 року; пропозиції, напрацьовані в межах науково-практичної конференції «Правова освіта та правова наука в Україні в умовах сучасних трансформаційних процесів», організованої 9 листопада 2018 р. юридичним факультетом Запорізького національного університету; напрацювання Міжнародної конференції «Розбудова системи забезпечення якості вищої освіти в Україні» 11–12 червня 2019 року (м. Київ); пропозиції, напрацьовані в рамках III Харківського міжнародного юридичного форуму, організованого в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого 25 вересня 2019 року, тощо. Надаючи належне значенням напрацюванням, варто підвести підсумок, що сучасні вектори модернізації вищої юридичної освіти зумовлюють розроблення й упровадження принципово нових теоретичних, методологічних та організаційних засад удосконалення системи вищої юридичної освіти й спрямовані на підвищення рівня теоретичних знань і практичних навичок у випускників правничих шкіл, посилення уваги до формування в здобувачів юридичної освіти цілісного

світогляду правника та підвищення ефективності внутрішньої системи забезпечення якості освіти.

Навчальні дисципліни «Адміністративне право» та «Адміністративне процесуальне право» поряд із конституційним правом, цивільним правом і процесом, кримінальним правом і процесом включено, і це цілком виправдано, до «ядра» стандарту юридичної освіти за освітнім рівнем «бакалавр», затвердженим Наказом МОН України від 12.12.2018 № 1379. Зважаючи на зазначене, адміністративне право як фундаментальна початкова дисципліна посідає чільне місце в переліку обов'язкових для вивчення дисциплін для отримання вищої юридичної освіти за освітнім рівнем «бакалавр», обов'язково входить до навчальних планів і програм їх підготовки. Зважаючи на те що галузеві Стандарти є базою для розроблення Типової програми з навчальної дисципліни «Адміністративне право», варто обов'язково врахувати й положення нової теорії адміністративного права, що здавна уважалося «каркасом» публічного права, «опорною конструкцією, яка несе основне навантаження публічно-правового регулювання», оскільки в цій галузі права найбільш яскраво проявляється публічний інтерес, визначається організаційна структура державного управління, види, система і правовий статус органів виконавчої влади, статус публічної служби, заходи адміністративного примусу» [4, с. 7], зокрема теорії його функцій. Так, ще у 2016 році, урахувавши необхідність докорінного вдосконалення якості підготовки фахівців (на основі практичної спрямованості кваліфікаційних вимог з урахуванням кон'юнктури ринку праці та світового досвіду), цілком логічно зроблено акцент у Проекті Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти (2016 р.), Проекті Концепції реформування юридичної освіти (2019 р.), Проекті Концепції розвитку юридичної освіти (2020 р.) на тому, що метою юридичної освіти є насамперед формування «компетентностей, необхідних для розуміння природи і функцій права».

У функціях права відображаються потреби суспільного розвитку, вони є наслідком законодавчої політики й концентрують відповідні потреби, трансформуючи їх у позитивне право, публічні обов'язки, суспільні інтереси. Наукові розробки в черговий раз доводять необхідність та актуальність вивчення базових теоретичних понять, які не лише забезпечують обґрунтований фундамент безпосередньо правової теорії, а й впливають на розроблення категоріально-понятійного апарату певної галузі права, що створює можливість сформувати напрями її ефективного правового впливу на суспільні відносини. Унаслідок докорінного реформування правової думки щодо сутності адміністративного права суттєвих змін зазнає як система адміністративного права загалом, так і, безумовно, ті функції, яке воно покликано виконувати в суспіль-

стві. Зважаючи на специфіку поліструктурного предмета адміністративного права, зусилля, орієнтовані на формування нового, сучасного, науково-правового фундаменту для нормотворчості та правозастосування, є критично необхідними, адже саме відсутність розробленої теоретичної моделі нормотворчої діяльності призводить до очевидних прогалин і колізій чинного адміністративного законодавства.

З огляду на зазначене, доцільним убачається запропонувати змінити структуру «знаннєвої компоненти» Робочої програми з дисципліни (при цьому варто зауважити, що аналіз викладання дисциплін адміністративно-правового циклу у ВНЗ на початку ХХ ст. підтверджує, що в межах курсу ще тоді мало місце викладання таких дисциплін, як «Право печати», «Право общества и собраний», «Публично-вещное право» [5]). Тому варто запропонувати програму викладання дисципліни «Адміністративне право» сформувати на базі функцій адміністративного права та їх взаємозв'язку з предметом адміністративного права, що дасть змогу максимально повно освітити й вивчити дисципліну. Осмислення змісту адміністративно-правових норм майбутніми фахівцями-юристами вимагає перегляду підходів до викладання питань, які стосуються поняття, принципів, предмета, методу, функцій, системи тощо. При цьому варто обов'язково враховувати необхідність чіткого дозування теоретичних знань. Отже, доцільно під час викладання дисципліни «Адміністративне право» в процесі формування компетентностей, необхідних для розуміння функцій права, урахувати взаємозв'язок предмета адміністративного права та його функцій. Таке конструювання програми навчальної дисципліни допоможе оптимально поєднати теоретичні положення з практичним складником галузі, що й дасть можливість забезпечити ефективну підготовку.

При цьому варто зазначити, що такий оновлений підхід до навчальної дисципліни «Адміністративне право» вимагає перегляду наповнення підручників і навчально-методичних видань з дисципліни (ознайомлення студентів із змістом та особливостями функцій адміністративного права крізь призму галузевого предмета має обов'язково супроводжуватися практичними прикладами, адже, як цілком слушно зауважує Р. Мельник, «без цього навчальна література з адміністративного права буде продовжувати нагадувати філософський трактат про управління з досить низьким рівнем коефіцієнту корисної дії» [6, с. 233]), удосконалення галузевої термінології, яка використовується в підручниках, саме щодо функцій адміністративного права, а також урахування під час формулювання змісту тестових завдань для проведення вступних випробувань для здобувачів освітнього рівня «магістр» за спеціальністю «Право».

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 № 188-ІХ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20/card2#Card> (дата звернення: 19.03.2020).
2. Стан юридичної освіти. Статистичне дослідження. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2019/03/18/20190318171622-46.pdf> (дата звернення: 19.03.2020).
3. Стан юридичної освіти в Україні. Аналітичне дослідження за результатами освітніх вимірювань. Київ : Ваіте, 2018. 168 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. : у 2 т. / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін. ; за ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2004–2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
5. Вопросы административного права. Книга 1 / под ред. А.И. Елистратова. Москва : Т-во тип. А.И. Мамонтова, 1916. 190 с.
6. Мельник Р.С. Як покращити викладання адміністративного права. *Право України*. 2010. № 12. С. 228–236.