

УДК 372.8

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.21.63>

Коломоєць Т.О.

*доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
Запорізького національного університету,
Заслужений юрист України,
член-кореспондент
Національної академії правових наук України*

Верлос Н.В.

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного та адміністративного права,
заступник декана юридичного факультету з навчальної роботи
Запорізького національного університету*

Шумейко І.П.

доктор філософії за спеціальністю 081 Право

ВИЩА ЮРИДИЧНА ОСВІТА В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЗМІН У ЗАКОНОДАВСТВІ ТА В ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТАХ

Актуальність проблеми. Якість підготовки кваліфікованих кадрів є показником ефективності системи вищої освіти. Саме представники правничої професії складають основу механізму державного управління: тексти законів та підзаконних нормативних актів неможливо розробляти без знань в галузі права; прийняття актів індивідуальної дії без цих знань може призвести до порушення законності; правосуддя здійснюється правниками і за участю правників. Наявність вищої юридичної освіти є вимогою до зайняття значної кількості посад, критично важливих для функціонування держави. А базою підготовки майбутніх правників є заклади вищої освіти. Саме тому підготовці здобувачів за юридичними спеціальностями приділяється значна увага в суспільстві та тривалий час дискутуються різні варіанти реформи в цій галузі. Для того, щоб реформування вищої юридичної освіти мало обґрунтований характер та було цілеспрямованим рухом, потрібно проаналізувати динаміку змін в законодавстві

та в програмних документах та визначити, чи існує якась стала тенденція в цих змінах. Результати такого аналізу можна буде використати з метою прогнозування подальших змін та їхнього коригування, якщо прогноз змін виявиться несприятливим.

Метою цієї статті є дослідити динаміку законодавчих рішень і програмних документів та визначити основні тенденції реформування вищої юридичної освіти в Україні на сучасному етапі.

Науковці практично одноставно обстоюють точку зору про необхідність змін в юридичній освіті. Зокрема, Н. Янчук наголошує на тому, що зміни в юридичній освіті вкрай потрібні, але при цьому зазначає, що запропоновані проекти програмних документів потребують суттєвого доопрацювання, адже через численні недоліки та спірні положення такі програмні документи здатні нанести вітчизняній системі підготовки юридичних кадрів значної шкоди та призвести до великих втрат [1, с. 316].

В наукових роботах висловлюються точки зору щодо чинників, які слід врахувати при реформуванні в досліджуваній галузі. Реформування системи підготовки юридичних кадрів, як справедливо зауважує О. Білічак, – це надскладний і тривалий процес, що потребує наукового підґрунтя. Науковець зазначає, що фундаментальні реформи в цій сфері варто проводити з урахуванням особливостей побудови системи освіти в Україні, національної правосвідомості, співмірності рівня видатків державного бюджету із очікуваними позитивними наслідками [2, с. 66].

Науковці також висвітлюють питання мети і засад реформи вищої юридичної освіти. Так, у своїй статті В. Шкабаро та І. Пробко зазначають, що реальна та фактична доступність юридичної освіти забезпечить належний і високий рівень загальної та правової культури громадян, повагу до права і держави, прав і свобод людини і громадянина, що є однією з основних характеристик правової держави [3, с. 83].

В наукових роботах можна побачити також конкретні, подекуди доволі радикальні, пропозиції щодо реформування галузі. Наприклад В. Сущенко пропонує, щоб університетська підготовка юриста тривала 6-10 років (з подальшою післядипломною підготовкою), а також скоротити кількість юридичних ВНЗ в Україні [4, с. 201].

Тема реформи вищої юридичної освіти стає предметом дискусій не лише серед науковців, а й серед практиків. Зокрема, адвокат, віцепрезидент Асоціації правників України І. Городиський наполягає на тому, що ініціативи з реформування юридичної освіти мають бути предметом широкого обговорення; їх недоцільно реалізовувати в спосіб, коли правнича спільнота бачить лише рішення. Будь-які ініціативи та кроки, які реалізуються в закритий спосіб, знижують підтримку не просто окремих питань, а й процесу реформування в цілому. До того ж, додає І. Городиський, ключовою метою є підвищення якості правничої освіти в Україні. Для цього

варто зосереджуватися і на змістовних речах, зокрема актуалізації навчальних програм [5].

Початок спроб докорінного реформування порядку здобуття саме вищої юридичної освіти слід пов'язувати із практичним впровадженням єдиного фахового вступного випробування для вступу на навчання для здобуття ступеня магістра за спеціальностями 081 Право та 293 Міжнародне право, а також із запровадженням єдиного державного кваліфікаційного іспиту на другому (магістерському) рівні за спеціальностями 081 Право та 293 Міжнародне право.

Так, наказом Міністерства освіти і науки України від 05 квітня 2019 року № 441 було затверджено Порядок організації та проведення вступних випробувань, що проводяться з використанням організаційно-технологічних процесів здійснення зовнішнього незалежного оцінювання для вступу на другий (магістерський) рівень вищої освіти. Він запровадив єдине фахове вступне випробування (далі – ЄФВВ) як форму вступного випробування з права та загальних навчальних правничих компетентностей для вступу на навчання для здобуття ступеня магістра на основі здобутого ступеня вищої освіти (освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста), яка передбачає використання організаційно-технологічних процесів здійснення зовнішнього незалежного оцінювання для вступників за спеціальностями 081 «Право» та 293 «Міжнародне право» [6]. Таким чином, ЄФВВ для здобуття вищої юридичної освіти було запроваджено раніше, ніж для інших спеціальностей.

Згодом, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти» від 18 грудня 2019 року № 392-ІХ, було викладено статтю 44 Закону України «Про вищу освіту» в новій редакції, яка передбачала, що прийом на основі ступеня бакалавра на навчання для здобуття ступеня магістра здійснюється, зокрема, за результатами вступних випробувань з використанням організаційно-технологічних процесів

зовнішнього незалежного оцінювання [7], тобто практику проведення ЄФВВ поширено поза межами вищої юридичної освіти.

Ще одним кроком з реформування вищої юридичної освіти було затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 354 Переліку спеціальностей, за якими проводиться єдиний державний кваліфікаційний іспит (далі – ЄДКІ) для здобуття ступеня магістра. Таке повноваження Кабінету Міністрів України було надано абзацом третім ч. 2 ст. 6 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 року № 1556-VII в першій його редакції, тобто правові передумови для запровадження ЄДКІ існували ще з 2014 року. До переліку спеціальностей, затвердженого в 2018 році, увійшли 30 спеціальностей, серед яких – спеціальності 081 Право і 293 Міжнародне право [8].

На виконання зазначеної вище постанови, вже в наступному 2019 році, постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 року № 684 було затверджено Порядок атестації осіб, які здобувають ступінь магістра, у формі ЄДКІ. Цим Порядком було передбачено, що під терміном «ЄДКІ» розуміється стандартизована форма контролю досягнення здобувачем вищої освіти результатів навчання, визначених стандартом вищої освіти, та оцінювання таких результатів навчання. Кваліфікаційний іспит проводиться за такими принципами: академічна доброчесність; об'єктивність; прозорість і публічність; незалежність; нетерпимість до проявів корупції та хабарництва; інтеграція у міжнародний освітній та науковий простір; єдність методики оцінювання результатів. В Додатку до Порядку було визначено, що відповідальними за організацію ЄДКІ за спеціальностями 081 Право і 293 Міжнародне право є Міністерство освіти і науки України та Міністерство юстиції України [9].

На зміну цим двом нормативно-правовим актам прийшов затверджений 19 травня 2021 року Кабінетом Міністрів України Порядок атестації здобувачів ступеня фахової

передвищої освіти та ступенів вищої освіти на першому (бакалаврському) та другому (магістерському) рівнях у формі ЄДКІ. Пунктом 3 цього нормативно-правового акту було встановлено, що атестація здобувачів ступеня фахової передвищої освіти та ступенів вищої освіти на першому (бакалаврському) та другому (магістерському) рівнях у формі кваліфікаційного іспиту здійснюється за спеціальностями, визначеними переліком спеціальностей (...); в цей перелік увійшло 29 спеціальностей, зокрема 081 Право, і 293 Міжнародне право, для яких передбачено проведення ЄДКІ на другому (магістерському) освітньому рівні. Як виняток було встановлено, що у 2022 році для здобувачів галузі знань 08 «Право» атестація здійснюється без проведення ЄДКІ [10].

Як бачимо, запровадження ЄФВВ та ЄДКІ відбувалося поступово, але при цьому для здобувачів вищої юридичної освіти ці випробування та іспити запроваджувалися раніше ніж для здобувачів переважної більшості інших спеціальностей. Це підтверджує, що держава більш прискіпливо ставиться до підготовки саме здобувачів вищої юридичної освіти та визначає ці спеціальності як пріоритетні при запровадженні інноваційних незалежних форм контролю рівня здобуття освіти.

Крім зазначених вище змін, поступово відбувалося запровадження і підвищення мінімального (для всіх закладів вищої освіти) значення кількості балів із вступних випробувань для спеціальності 081 Право. Так, якщо Умови прийому на навчання до закладів вищої освіти України в 2018 році, затверджені наказом Міністерства освіти і науки України від 13 жовтня 2017 року № 1378, не передбачали мінімального значення кількості балів із вступних випробувань для спеціальностей галузі знань 08 Право, то для 2019 року було запроваджено мінімальний конкурсний бал для спеціальностей цієї галузі знань на рівні 130 балів, а починаючи з 2020 року цей мінімальний конкурсний бал вже становить 140 балів. Отже, існує стійка тенденція до підвищення суворості вимог до рівня знань вступ-

ників, які бажають отримати вищу юридичну освіту.

Але державна політика по відношенню до вищої юридичної освіти не обмежується реформуванням способів контролю якості здобуття освіти і підвищенням вимог до вступників. Останні понад 10 років в суспільстві дискутуються концепції, які, за задумом їхніх авторів, мають докорінно змінити систему підготовки фахівців у галузі права.

Так, ще в 2008-2009 роках ОБСЄ разом з Національним університетом «Києво-Могилянська академія» було проведено дослідження стану юридичної освіти та науки в Україні. Згідно з висновками дослідження, автори пропонували, серед іншого, відступити від розуміння юридичної професії як такої, що має панівну кримінальну складову, запровадити участь громадського професійного середовища в акредитаційному процесі та в державній атестації випускників, переглянути зміст таких дисциплін як «Теорія держави і права», «Конституційне право», «Адміністративне право», «Кримінальне право», «Кримінальний процес», увести у навчальні програми такі дисципліни як «Адміністративний процес», «Права людини», «Методика правничих досліджень, аналізу та письма», відмовитися від постатейного переказу національного законодавства, запровадити автономію регулювання вимог до дисертаційних робіт на рівні ВНЗ, змінити вимоги до формування викладацького складу, ввести обґрунтовані і прозорі критерії оцінювання, відмовитися від державного регулювання видання навчальної літератури для ВНЗ [11]. Як бачимо, автори цього дослідження наголошували саме на змістовній складовій вищої освіти (змісті дисциплін, методиці викладання та оцінювання тощо), а не на формальних аспектах (конкретна форма здобуття освіти, освітньо-кваліфікаційний рівень, на основі якого здобувається освіта, кількість кредитів, кількість закладів, в яких можливе здобуття вищої юридичної освіти).

Згодом, наказом Міністерства освіти і науки України від 05 липня 2016 року № 787 було утворено робочу групу з розроблення

Концепції розвитку юридичної освіти в Україні [12]. На основі проекту цієї Концепції до парламенту 28 вересня 2017 року було внесено проект Закону про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії № 7147, який згодом, 29 серпня 2019 року, було відкликано і знято з розгляду. У пояснювальній записці до законопроекту автори наголошували на двох проблемах. Першою проблемою, з точки зору авторів законопроекту, є те, що зміст юридичних дисциплін, що їх викладають у вищих правничих школах України, методика їх викладання, юридична наука, а також адміністрування цих шкіл та університетів в цілому не зазнавали якісних змін та залишаються успадкуванням радянської системи юридичної освіти, відповідно до якої юрист сприймається як особа, покликана служити державі, а не захищати та утверджувати права особи. Другою стверджуваною авторами законопроекту проблемою якості правничої освіти є кількість акредитованих в Україні правничих шкіл, яких в 2017 році налічувалося більше 200. Авторі законопроекту вважали, що ці школи не можуть гарантувати однаково високого рівня викладання правничих дисциплін та, як наслідок, якості правничої освіти [13].

У подальшому, 06 листопада 2020 року на офіційному веб-сайті Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій було оприлюднено Проект концепції розвитку юридичної освіти. Авторі проекту Концепції вважають, що існують такі прояви проблеми: недостатній рівень теоретичних та прикладних знань та практичних навичок у значної частини випускників правничих шкіл України; брак уваги до формування у здобувачів юридичної освіти цілісного світогляду правника з розумінням суспільної місії, цінностей та значення правничої професії для утвердження верховенства права у сучасному демократичному суспільстві; непрозора система формування державного замовлення на підготовку правників; відсутність ефективної внутрішньої системи забезпечення якості

освіти у закладах вищої освіти; недостатньо висока якість наукових досліджень у сфері права та їхня невідповідність сучасним потребам держави та суспільства; надмірна кількість закладів вищої освіти, що готують правників. Ключовими змінами, які пропонуються в цій Концепції, можна назвати: запровадження здобуття ступеня магістра безпосередньо на основі повної загальної середньої освіти і лише за денною формою, створення центрів забезпечення якості вищої освіти у правничих школах, збільшення обсягу практичної підготовки правників до 30 кредитів ЄКТС, встановлення відповідальності правничих шкіл за надання освітньої послуги неналежної якості [14].

Існуючі проектні рішення викликають справедливі зауваження: наприклад, чому якісна підготовка правників неможлива на заочній формі навчання; чому саме в юридичній освіті слід відмовитися від бакалаврського рівня і одразу готувати майбутніх правників на магістерському рівні. Постає питання про наукову обґрунтованість запропонованих змін. На жаль, в запропонованому сучасному проекті концепції немає конкретики стосовно навчальних дисциплін, зміст яких слід переглянути (і напрямків такого перегляду), а також стосовно нових навчальних дисциплін, які слід запровадити. Вбачається за потрібне розширити і зробити більш конкретним перелік інноваційних форм навчання, які пропонується запровадити в процес підготовки фахівців у галузі права.

Анотація

Стаття присвячена реформуванню вищої юридичної освіти в Україні. Якість підготовки кваліфікованих кадрів є показником ефективності системи вищої освіти. Саме представники правничої професії складають основу механізму державного управління. Наявність вищої юридичної освіти є вимогою до зайняття значної кількості посад, критично важливих для функціонування держави. А базою підготовки майбутніх правників є заклади вищої освіти. Саме тому підготовці здобувачів за юридичними спеціальностями приділяється значна увага в суспільстві. Для того, щоб реформування вищої юридичної освіти мало обґрунтований характер та було цілеспрямованим рухом, потрібно проаналізувати динаміку змін в законодавстві та в програмних документах та визначити, чи існує якась стала тенденція в цих змінах. Автори виокремили такі тенденції в законодавстві. По-перше, запроваджуються нові форми незалеж-

Висновки. Проаналізувавши основні віхи розвитку законодавства та програмних документів, присвячених вищій юридичній освіті, можна виокремити такі тенденції. По-перше, запроваджуються нові форми незалежного контролю якості освіти – як під час вступу на здобуття освіти, так і перед закінченням її здобуття. По-друге, підвищуються вимоги до рівня знань осіб, які виявили бажання здобути вищу юридичну освіту. Вище йшлося про тенденції в законодавстві; що стосується програмних документів, то якщо раніше йшлося про перевагу змісту над формою (висловлювалися конкретні пропозиції про перелік і зміст навчальних дисциплін, про методику викладання, про підтримку конкуренції серед авторів навчальної літератури тощо), то наразі, на жаль, простежується тенденція до переваги форми над змістом. Будь-яка пропозиція реформування в цій галузі зачіпає інтереси багатьох стейкхолдерів, і переліком – інтереси самої держави. Тому кожне проектне рішення має бути науково обґрунтованим, а результати досліджень, які призвели до проектних рішень – мають бути завчасно представлені фаховій спільноті та всім зацікавленим сторонам з метою їхнього доопрацювання і обговорення. Адже для того, щоб зміни мали сутнісний, а не лише формальний характер, необхідно, щоб ці зміни були: 1) об'єктивно зумовленими; 2) еволюційними і поступовими; 3) сприйнятими фаховою спільнотою; 4) взаємно узгодженими між собою; 5) виконуваними на практиці.

ного контролю якості освіти – як під час вступу на здобуття освіти, так і перед закінченням її здобуття. По-друге, підвищуються вимоги до рівня знань осіб, які виявили бажання здобути вищу юридичну освіту. В програмних документах, на жаль, простежується тенденція до переходу від пріоритету змісту над формою до пріоритету форми над змістом. Будь-яка пропозиція реформування в цій галузі зачіпає інтереси багатьох стейкхолдерів, і передусім – інтереси самої держави. Кожне проектне рішення має бути науково обґрунтованим, а результати досліджень, які стали причиною проектних рішень – мають бути завчасно представлені фаховій спільноті та всім зацікавленим сторонам з метою їхнього доопрацювання і обговорення.

Ключові слова: вища юридична освіта, єдине фахове вступне випробування, єдиний державний кваліфікаційний іспит, концепція розвитку юридичної освіти, методика викладання, мінімальне значення кількості балів, оцінювання якості освіти, правнича школа.

Kolomoiets T.O., Verlos N.V., Shumeiko I.P. Higher legal education in Ukraine: main trends of changes in legislation and program documents

Summary

The article is devoted to the reform of higher legal education in Ukraine. The quality of training of qualified personnel is an indicator of the effectiveness of the higher education system. It is the representatives of the legal profession who form the basis of the mechanism of state administration. Having a higher legal education is a requirement for occupying a significant number of positions that are critically important for the functioning of the state. The basis for training future lawyers is institutions of higher education. That is why considerable attention is paid in society to the training of applicants for legal specialties. In order for the reform of higher legal education to have a well-founded character and be a purposeful movement, it is necessary to analyze the dynamics of changes in legislation and in program documents and determine whether there is any permanent trend in these changes. The authors singled out such trends in legislation. First, new forms of independent control of the quality of education are being introduced - both during admission to education and before the end of education. Secondly, the requirements for the level of knowledge of persons who expressed a desire to obtain a higher legal education are increasing. In the program documents, unfortunately, there is a tendency to move from the priority of content over form to the priority of form over content. Any reform proposal in this field affects the interests of many stakeholders, and above all, the interests of the state itself. Each project decision must be scientifically based, and the results of research that led to project decisions must be presented in advance to the professional community and all interested parties for their finalization and discussion.

Key words: concept of development of legal education, evaluation of the quality of education, higher legal education, law school, minimum value of the number of points, teaching method, unified professional entrance test, unified state qualification exam.

Список використаних джерел:

1. Янчук Н.Д. Реформування юридичної освіти в Україні: осмислення та перспективи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 311-316. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2022/1-2/56.pdf>.
2. Білічак О.А. Реформа юридичної освіти в Україні: проблеми і виклики. *Освітня аналітика України*. 2019. № 3 (7). С. 57-68. URL: https://science.iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/5_Bilichak_37-2019_57_68.pdf.
3. Шкабаро В.М., Пробко І.Б. Нормативно-правова основа права на вищу юридичну освіту в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 80-83. URL: http://lsej.org.ua/3_2021/20.pdf.

4. Сущенко В. Стан і проблеми реформування юридичної освіти в Україні: виклики XXI століття. Міжнародний науковий вісник: збірник наукових статей за матеріалами XXVII Міжнародної науково-практичної конференції, Ужгород – Будапешт, 26-29 листопада 2013 року / ред. кол. В.І. Смоланка (голова), І.В. Артьомов та ін. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2014. Випуск 8 (27). С. 195-202. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/9903/1/30.pdf>.
5. Городиський І. Реформа юридичної освіти: пріоритети в умовах війни. *Юридична газета online*. 2023. URL: <https://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/reforma-yuridichnoyi-osviti-prioriteti-v-umovah-viyni.html>.
6. Про затвердження Порядку організації та проведення вступних випробувань, що проводяться з використанням організаційно-технологічних процесів здійснення зовнішнього незалежного оцінювання для вступу на другий (магістерський) рівень вищої освіти: наказ Міністерства освіти і науки України від 05 квітня 2019 року № 441. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0446-19#Text>.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти: Закон України від 18 грудня 2019 року № 392-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-20/ed20200116#n227>.
8. Про затвердження переліку спеціальностей, за якими проводиться єдиний державний кваліфікаційний іспит для здобуття ступеня магістра: постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 354. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/354-2018-%D0%BF#Text>.
9. Деякі питання атестації осіб, які здобувають ступінь магістра, у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту: постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 року № 684. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/684-2019-%D0%BF#Text>.
10. Про атестацію здобувачів ступеня фахової передвищої освіти та ступенів вищої освіти на першому (бакалаврському) та другому (магістерському) рівнях у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту: постанова Кабінету Міністрів України від 19 травня 2021 року № 497. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D0%BF/ed20230530#Text>.
11. Стан юридичної освіти та науки в Україні (результати дослідження). Київ, 2009-2010. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/d/108309.pdf>
12. Про утворення робочої групи з розроблення Концепції розвитку юридичної освіти в Україні: наказ Міністерства освіти і науки України від 05 липня 2016 року № 787. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/mus26880>.
13. Пояснювальна записка до проекту Закону про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії № 7147 від 28.09.2017. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62613&pf35401=434419>.
14. Проект концепції розвитку юридичної освіти, оприлюднений 06 листопада 2020 року на офіційному веб-сайті Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій. URL: https://kno.rada.gov.ua/news/main_news/75465.html.