# О КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В БЕЛАРУСИ ДО 2025 ГОДА

**КАМЕНКОВ В.С.,**
председатель научно-методического Совета по группе специальностей «Право»,
член Совета и Президиума Совета Учебно-методического объединения (УМО),
руководитель малой рабочей группы по подготовке проекта Концепции,
заведующий кафедрой финансового права и правового регулирования
хозяйственной деятельности БГУ, доктор юридических наук, профессор

Материал подготовлен
с использованием нормативных
правовых актов по состоянию
на 8 мая 2018 г.

В предлагаемой статье анализируются объективные начала и предпосылки, а также формальные причины, ставшие основаниями для разработки и принятия Концепции развития юридического образования в Республике Беларусь на период до 2025 года (далее – Концепция). Выделяются ее характерные особенности, научная новизна, практическая значимость, а также ее соответствие Конституции Республики Беларусь [1], преемственность с действующим Кодексом об образовании [2] и международными стандартами в сфере юридического образования.

Настоящая статья, как и сама Концепция, будет представлять неподдельный интерес не только для представителей всех сфер юридических профессий и специальностей, но и для постоянно возрастающего круга тех, кто пользуется правовой защитой, для правовых исследователей и правоприменителей, для тех, кто только стоит перед выбором своего профессионального будущего, для широкого круга читателей.

Интересной особенностью, присущей обсуждаемой Концепции, можно назвать ее «коллегиальный» и «коллективный» характер. Он проявился в следующем.

**Во-первых,** формальными поводами для разработки проекта Концепции стали коллегиальные решения не только самих юристов. Вначале – Совета по вопросам правовой и судебной деятельности при Президенте Республики Беларусь от 16 марта 2016 г. и последовавшие за ним поручение Совета Министров Республики Беларусь № 05/400-6, а также приказ Министра образования Республики Беларусь (далее – Министр образования) от 21 сентября 2016 г. № 755 «О создании рабочей группы для подготовки проектов Концепции развития юридического образования в Республике Беларусь на период до 2025 года и плана мероприятий по реализации Концепции».

**Во-вторых,** указанным приказом Министра образования была создана большая рабочая группа (более 40 человек) из представителей различных министерств и ведомств, включая суды, органы прокуратуры, следствия, адвокатуры, нотариата, столичных и территориальных вузов, общественных организаций. Основной задачей этой группы была подготовка и обсуждение проектов Концепции и плана мероприятий по ее реализации. Данная группа еще в более расширенном составе (с привлечением известных в Беларуси ученых правоведов) неоднократно собиралась для коллегиального обсуждения представляемых проектов Концепции, внесения в них предложений и иных корректив. Возглавляли большую рабочую группу на правах ее сопредседателей первый заместитель Министра образования Республики Беларусь и заместитель Министра юстиции Республики Беларусь.

**В-третьих,** из числа указанной большой рабочей группы была создана малая рабочая группа (Каменков В.С., Здрок О.Н., Романова О.Н., Червякова Т.А.), задачами которой были подготовка первичного и последующих вариантов Концепции с учетом поступающих предложений. Этой группе пришлось творчески поработать над собиранием

необходимых объективных данных, их анализом и непосредственной подготовкой текста Концепции.

**В-четвертых,** Концепция была доработана в Министерстве образования Республики Беларусь (Липа Е.А.), а потом согласована 10 (десятью) уполномоченными должностными лицами, руководителями республиканских министерств и ведомств, общественных организаций и утверждена Министром образования.

**В-пятых,** изучался не только национальный, но и иностранный опыт.

Так, классическое юридическое образование в Германии жестко регламентировано и предполагает прохождение качественной подготовки для дальнейшего допуска выпускника в юридические профессии, и в первую очередь судьи. В ФРГ юридическое образование состоит из двух стадий (фаз) (нем. zweistufig). Первая фаза – «университетское образование» (нем. Universitatsstudium), длится не менее четырех лет и заканчивается первым государственным юридическим экзаменом в вузе, состоящим из нескольких самостоятельных экзаменов по разным предметам. Вторая фаза является практическим подготовительным периодом и называется «референдариат» (нем. Referendarzeit), в течение которой студенты проходят двухгодичную практику в различных правовых инстанциях (в суде или юридической конторе) и готовятся к сдаче второго государственного юридического экзамена, также состоящего из нескольких экзаменов (в основном практической направленности), сдача которого дает право на вхождение в авторитетные юридические профессии – судьи, прокурора, адвоката или нотариуса [3].

В ряде стран, например, (Англия и Уэльс, Германия, Франция), как показывают публикации и личный опыт общения с иностранными коллегами, высшее юридическое образование является лишь первым шагом на пути к юридической профессии. Выпускник вуза обязан пройти дополнительную подготовку, включающую в себя стажировки и специальные курсы, которые организуются профессиональными объединениями юристов. Юридическое сообщество в итоге не полагается только лишь на меры государственного контроля, а само создает фильтры, которые защищают рынок труда от проникновения некачественно подготовленных юристов [4].

Поэтому имеются все основания назвать исследуемую Концепцию результатом коллективного разума. По-другому и быть не могло. Концепция затрагивает без преувеличения судьбы огромного количества людей и организаций, как в настоящем времени, так и в будущем.

Нужно признать, однако, что независимо от субъективного восприятия, пусть и не самыми непосредственными, но реальными и объективными побуждающими факторами появления мыслей и идей об исследуемой Концепции, явились в том числе глобализация мировой экономики, продолжающиеся социально-экономические изменения в Республике Беларусь, строительство экономики знаний, всеобщая информатизация.

Ведь эти масштабные процессы, охватившие различные по своим объемам и характеру субъекты, ставят перед государствами, обществом и конкретными людьми новые конкретные проблемы. Оставаться вне этих процессов – значит подвергнуться повышенным рискам из-за соответствующей неподготовленности.

А образование в мире рассматривается как общественное благо, как основа развития личности, общества, государства и одновременно как фундаментальное право человека – право на образование.

Юридическое же образование – базис эффективной защиты прав и свобод человека, интересов государства и общества.

**Необходимость разработки Концепции была определена** также:

– особой значимостью юридической профессии для защиты прав и свобод человека, для обеспечения эффективного функционирования органов государственной власти и управления, для поддержания баланса социальной справедливости и надлежащей безопасности государства и общества;

– ролью правового регулирования в развитии экономики и других сфер жизни общества, обеспечении социальных гарантий и прав граждан;

– результатами изучения образовательного процесса, научно-исследовательской и учебно-методической работы, материально-технического обеспечения в учреждениях образования, осуществляющих подготовку юридических кадров, которые свидетельствуют об имеющихся недостатках качества подготовки юридических кадров с точки зрения его соответствия современным тенденциям развития белорусского государства и потребностям национальной правовой системы.

В условиях растущей в мире конкуренции на рынке высшего профессионального образования развитие системы юридического образования в Республике Беларусь, по нашему мнению, должно определяться ее способностью к подготовке специалистов, готовых к профессиональной деятельности в условиях интенсивного экономического роста, основанного на инициативе и предприимчивости бизнеса, применения инновационных и информационных технологий в базовых отраслях, современных системах управления.

Перед разработчиками Концепции были поставлены и такие задачи, как:

оценка состояния и тенденций развития юридического образования в Республике Беларусь, эффективности использования накопленного в данной сфере потенциала в деле правового обеспечения национальной безопасности,

определение системы приоритетов, направлений и организационного механизма дальнейшего совершенствования юридического образования в нашей стране,

выявление существующих проблем в данной сфере, предложение возможных путей их преодоления, в том числе определение комплекса мероприятий по нормативно-правовому, организационному, кадровому и материально-техническому обеспечению необходимых преобразований в системе юридического образования.

**Целью же Концепции** является создание условий для повышения качества и эффективности подготовки юридических кадров, способных к профессиональной деятельности в условиях процесса глобализации и интенсивного экономического роста, для удовлетворения потребности в них органов государственной власти и управления, судов, органов прокуратуры и иных правоохранительных органов; максимальной эффективности использования на различных уровнях образования как научного и педагогического потенциала отечественной юридической школы, так и высокопрофессиональных специалистов, представителей заказчиков кадров.

Сама Концепция может стать началом теоретических исследований природы, понятия, функций, предназначения самого юридического образования.

Так, в Концепции **впервые даны примерные дефиниции** таким понятиям, как «качество юридического образования» и «эффективность юридического образования».

**Качество юридического образования** рассматривается как мера соответствия результатов образования на конкретном уровне государственному и социальному заказу, учитывающему современные требования политических, экономических и иных общественных отношений.

Нам предстоит налаживать свою и учитывать международную инфраструктуру оценки качества образования, о которой пишут, что она включает в себя:

«–международную сеть агентств, гарантирующих качество высшего образования (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education – INQAAHE), главная цель которой – сбор, анализ и распространение информации о современных теориях и практике оценки качества высшего образования;

– европейскую сеть гарантии качества высшего образования (European Network for Quality Assuranc ein Higher Education – ENQA), цель которой – европейское сотрудничество в области гарантии качества в высшем образовании и соответствующих положений Болонской декларации;

– международный альянс по транснациональному образованию (Global Alliance for Transnational Education – GATE), основная цель деятельности которого – содействие в получении и совершенствовании высшего образования вне рамок каких-либо государств. В целях глобального управления транснациональным образованием GATE для административно-правового регулирования данного вида высшего образования разработал «Принципы транснационального образования», являющиеся сводом международных норм-принципов, регулирующих развитие нового вида высшего образования. GATE разработал и внедрил сертификацию альянса в зоне транснационального образования как процедуру международного обеспечения качества высшего образования и профессиональной подготовки вне государственных границ;

– ассоциация европейских университетов: Конференция ректоров университетов (Association of European Universities – CRE), которая не сама осуществляет оценку, аккредитацию учреждений высшего образования и подтверждение результатов их собственной самооценки, а использует экспертов из зарубежных университетов, назначенных Ассоциацией. Сотрудничество CRE с американскими агентствами по аккредитации делает возможным разрешать вопросы взаимного признания аккредитации европейских и американских университетов, которую, на наш взгляд, следует рассматривать как взаимную оценку учреждений высшего образования европейского и американского континентов» [5].

А **эффективность юридического образования** предлагается в качестве показателя достижения конкретного результата в ходе образовательного процесса и представляет собой зависимость между полученным результатом и затраченными на достижение данного результата усилиями.

Сравним: «Качество образования – это его соответствие поставленным целям» – базисная рекомендация «Всемирной декларации о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры», утвержденной на Всемирной конференции по высшему образованию 9 октября 1998 г. в Париже [4].

Стоит обратить внимание и на такую новеллу. В рассматриваемой Концепции были не просто вычленены из принципов государственной политики в сфере образования [1, 2], но и **сформулированы самостоятельные принципы государственной политики подготовки и использования юридических кадров.** Эти принципы теперь на уровне официального документа получили признание и состоят в:

соблюдении баланса интересов личности, общества и государства, их взаимной ответственности;

комплексном подходе к решению задач подготовки юридических кадров;

разграничении полномочий государственных органов в решении задач подготовки юридических кадров;

осуществлении государственного регулирования системы юридического образования с учетом потребностей общества и государства в профессиональных юридических знаниях;

единстве и взаимосвязи уровней подготовки юридических кадров, их последовательности, системности и комплексном определении необходимых квалификационных требований к уровню подготовки в УВО юридических кадров для поступления на службу в органы прокуратуры, иные правоохранительные органы, суд;

сочетании теоретических знаний и практических навыков в профессиональной подготовке юридических кадров, в том числе для органов прокуратуры, иных правоохранительных органов, суда;

оперативности и своевременности принятия мер по совершенствованию подготовки юридических кадров;

использовании в подготовке юридических кадров полной, достоверной и актуальной правовой информации;

интеграции в мировое юридическое образовательное пространство при сохранении и развитии традиций национальной системы юридического образования.

Все это соответствует международным принципам и стандартам, которые «…для всех уровней организации образования определяются такие принципы, как всеобщность, доступность, равноправие, открытость, а также бесплатность как цель для среднего и высшего уровней образования…» [6].

Разработчики проекта Концепции предлагали установить и задачи государственной политики в области подготовки и использования юридических кадров. Но они не вошли в окончательную редакцию данного документа.

Не менее значимым для системы юридического образования Республики Беларусь, для обучающихся и преподавателей, стало обозначение в Концепции **современных тенденций развития юридического образования:**

многоуровневость и ступенчатость образования;

специализация и фундаментализация содержания образовательных программ;

переход к междисциплинарному обучению;

гибкость и вариативность учебно-программной документации образовательных программ;

информатизация юридического образования и усиление роли информационно-коммуникационных технологий в обеспечении процесса образования;

индивидуализация форм и методов обучения;

увеличение объема самостоятельной работы обучающихся;

усиление практической направленности;

интернационализация образования.

К числу **основных проблем**, которые сегодня имеются в юридическом образовании, Концепция назвала, в частности, следующие:

отсутствие эффективной системы прогнозирования потребности в юридических кадрах и планирования подготовки специалистов;

недостаточное обеспечение образовательного процесса высококвалифицированными преподавателями в отдельных учреждениях образования, старение кадрового состава преподавателей с учеными степенями и званиями;

низкая эффективность учебных и производственных практик; формальный подход к формированию компетентностной модели подготовки специалиста-юриста;

отсутствие системности в определении структуры специальностей и квалификаций юридического образования на уровнях среднего специального, высшего и послевузовского образования;

несбалансированность распределения обучающихся по формам получения высшего юридического образования, преобладание заочной формы получения юридического образования в отдельных учреждениях образования;

наличие образовательных стандартов, учебных планов и программ подготовки, не ориентированных в полной мере на подготовку специалистов по вопросам новейших тенденций правового регулирования общественных отношений, информатизации правовой системы государства и использования государственных информационно-правовых ресурсов в юридической деятельности;

недостаточный уровень сотрудничества учреждений образования с заказчиками юридических кадров при формировании профессиональных компетенций выпускников, в том числе поступающих на службу в органы прокуратуры, иные правоохранительные органы, суд;

осуществление подготовки юридических кадров на уровнях среднего специального и высшего образования в непрофильных учреждениях образования;

недостаточное обеспечение конкурентоспособности национальной системы юридического образования на различных уровнях;

отставание темпов содержательной эволюции юридического образования от общемировых требований и тенденций развития;

недостаточное финансирование приоритетных направлений развития юридической науки, в том числе за счет средств, полученных от внебюджетной деятельности, и другие.

Среди причин, которые способствовали появлению и усугублению названных выше проблем юридического образования, Концепция называет, в частности, такие:

образовательные программы среднего специального юридического образования реализуются 16 образовательными учреждениями (9 государственных и 7 частных). Отметим, что из них только одно является профильным. В заочной форме среднее юридическое образование получают более 40 % учащихся. При этом в средних образовательных учреждениях, подчиненных областным исполнительным комитетам, этот показатель равен 65 %, в частных – 40 %. Нельзя не заметить и такую конституционную «деталь»: каждый может на конкурсной основе бесплатно получить соответствующее образование **в государственных учебных заведениях** [1, ст. 49];

в 5 учреждениях образования численность лиц, получающих высшее юридическое образование заочно, превышает 70 % от общего количества обучающихся. Всего же 12 учреждений высшего образования осуществляют подготовку юридических кадров преимущественно в заочной форме;

подготовку по юридическим специальностям в учреждениях высшего образования обеспечивают 36 докторов юридических наук и 366 кандидатов юридических наук, из которых 24 доктора юридических наук (66,7 %) и 69 кандидатов юридических наук (18,8 %) старше 60 лет;

23 доктора юридических наук (63,9 %) и 317 кандидатов юридических наук (86,6 %) работают в государственных учреждениях высшего образования.

На начало 2016 года в штатном расписании 10 учреждений высшего образования отсутствуют доктора юридических наук, в 7 – количество кандидатов юридических наук менее 5 человек.

Для достижения той цели, ради которой разрабатывалась Концепция, в ней сформулированы **следующие задачи**:

определение основных направлений дальнейшего развития системы юридического образования в соответствии с современными мировыми тенденциями в сфере образовательных услуг на основе анализа и оценки состояния юридического образования в Республике Беларусь;

разработка комплекса мероприятий по нормативному правовому, кадровому, учебно-методическому и научному обеспечению необходимых преобразований в системе юридического образования;

активизация взаимодействия учреждений высшего образования с организациями – заказчиками юридических кадров, в том числе судом, органами прокуратуры, и формирование долгосрочных взаимовыгодных отношений;

повышение правой грамотности и правовой культуры граждан;

совершенствование подходов к организации образовательного процесса при подготовке юридических кадров с участием организаций – заказчиков юридических кадров;

повышение уровня информатизации процессов юридического образования, соответствующего современному состоянию и тенденциям развития информатизации государства и правовой системы, на основе использования государственных информационно-правовых ресурсов;

формирование профессиональных компетенций специалистов, наиболее полно соответствующих интересам государства и потребностям рынка труда, их способности и готовности к решению задач высокой степени сложности и ответственности, постоянному самообразованию и профессиональному росту;

проведение регулярных мониторингов качества образовательного процесса при подготовке юридических кадров, в том числе с привлечением к этой деятельности организаций – заказчиков юридических кадров;

формирование высокого социально-нравственного профессионального облика юриста, обладающего гражданской зрелостью, правовой и политической культурой;

воспитание у обучающихся патриотизма, уважения к общечеловеческим фундаментальным ценностям и этическим нормам.

А в главе 4 Концепции изложены **основные направления, по которым будет развиваться система юридического образования** в целях решения обозначенных в Концепции задач. Названо 6 основных направлений:

улучшение системы подготовки юридических кадров, ориентированной на рынок труда;

изменение подходов к стандартизации юридического образования на различных уровнях и ступенях образования;

улучшение кадрового обеспечения учреждений образования, осуществляющих подготовку юридических кадров;

повышение качества образовательного процесса;

интеграция системы юридического образования в международное образовательное пространство;

совершенствование финансирования юридического образования.

Каждое из этих направлений наполнено еще конкретными содержательными мероприятиями.

Первое направление предусматривает, в частности,

совершенствование системы прогнозирования и планирования подготовки юридических кадров: обеспечение сбалансированности распределения обучающихся по направлениям образования, специальностям и формам получения образования;

оптимизацию с учетом потребности в квалифицированных юридических кадрах количества учреждений образования, осуществляющих подготовку юридических кадров, и контрольных цифр приема (цифр приема) на юридические специальности.

Второе направление, например, включает в себя содержательное обновление образовательных стандартов и учебно-программной документации образовательных программ по юридическим специальностям с учетом новейших тенденций правового регулирования общественных отношений (работа с государственными информационно-правовыми ресурсами, интеграционные процессы и рост трансграничных взаимодействий, экологизация, развитие альтернативных способов разрешения и урегулирования социальных и правовых конфликтов, использование современных информационных технологий, развитие новых комплексных отраслей права и междисциплинарных направлений правовой теории и практики и др.).

Третье направление содержит, в том числе,

выполнение требований по укомплектованности кафедр учреждений образования, осуществляющих подготовку кадров по юридическим специальностям, соответствующим профессорско-преподавательским составом;

совершенствование системы повышения квалификации профессорско-преподавательского состава и прохождения обязательных практических стажировок в государственных органах, в том числе суде, органах прокуратуры и иных организациях страны и за рубежом;

привлечение сотрудников государственных органов и организаций к участию в образовательном процессе учреждений образования по вопросам формирования практических навыков осуществления юридической деятельности, использования информационных технологий и государственных информационно-правовых ресурсов в юридической деятельности, руководству учебной и производственной практикой, курсовыми и дипломными работами;

Четвертое направление охватывает:

расширение использования современных технологий образовательного процесса, форм и методов учебной, научно-исследовательской, идеологической и воспитательной работы с обучающимися по юридическим специальностям (внедрение и развитие дистанционных форм обучения на различных уровнях и ступенях юридического образования; дальнейшее развитие и совершенствование системы юридического клинического образования и олимпиадного движения);

развитие сетевой и кооперативной форм взаимодействия учреждений образования, осуществляющих подготовку юридических кадров, в целях обеспечения территориальной доступности образовательных услуг при одновременном соблюдении стандартов высокого качества юридического образования (активизация сотрудничества между факультетами и кафедрами юридического профиля путем подготовки и проведения совместных учебно-методических мероприятий; создание научно-методических объединений «родственных» кафедр) и иные.

Пятое направление вводит разработку образовательных программ по юридическим специальностям на основе модульного принципа в целях обеспечения участия Республики Беларусь в интеграционных процессах, в том числе совместно с учреждениями образования из стран-партнеров, и повышения конкурентоспособности национальной системы юридического образования на различных уровнях;

разработку и реализацию совместных образовательных программ высшего образования по юридическим специальностям с зарубежными партнерами;

развитие мобильности обучающихся, преподавателей, исследователей и административных работников учреждений образования с целью повышения своей профессиональной квалификации, проведения исследований, стажировок как важнейшей составляющей обеспечения высокого качества образовательного процесса и другие.

Шестое направление возлагает надежды на:

обеспечение финансирования приоритетных направлений развития юридической науки, а также разработки и издания новых учебных изданий;

совершенствование оплаты научного руководства подготовки кандидатских и докторских работ за счет средств, поступивших от платных образовательных услуг;

обеспечение учреждениями образования целевого использования бюджетного финансирования юридического образования, а также средств, полученных от платных образовательных услуг.

Предусмотрены в Концепции также механизм и план ее реализации, планируемые результаты, показатели ее социально-экономической эффективности.

Совсем недавно в сети Интернет можно было прочитать, что в 2018 году изменены контрольные цифры приема абитуриентов в белорусские вузы на специальности юридического и экономического профиля и о возможном сокращении набора на заочную форму обучения [7]. Правда, ссылка делается не на Концепцию, а на Республиканский педагогический совет. Но можно констатировать, что идеи Концепции уже получают реализацию.

Факт вступления Беларуси в Болонский процесс вовсе не означает обязанность нашей страны, в том числе по юридическому образованию, интегрироваться автоматически в предложенную систему получения и оценки его качества. Важно понимать, что даже в условиях функционирования мирового рынка высшего образования и труда все-таки можно и нужно учитывать при развитии отечественного образовательного законодательства особенности национальной системы высшего образования, сберечь традиции белорусской правовой высшей школы, делая их достоянием мировой системы высшего образования.

## *СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ*

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 и 17.10.2004) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 05.01.1999, № 1, 1/0.

2. Кодекс Республики Беларусь об образовании : Кодекс Республики Беларусь от 13.01.2011 № 243-З (ред. от 18.07.2016) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 21.07.2016, 2/2402.

3. См, Макаров А. В., Антропов Р. В., Сутурина М. Н. Специализированное станционное обучение как важнейшая составляющая подготовки юристов для административной сферы в Германии (на примере земли Бавария) // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 8–13.

4. См., например, Юридическое образование : поиск новых стандартов качества. М. : Ин-т «Право общественных интересов» (PILnet), 2013. С. 169.

5. URL: http://www.lexed.ru/doc// См. : Щербак Е. Н. Актуальные вопросы международной стандартизации нормативных требований к оценке качества высшего образования в рыночных условиях // Юридическое образование и наука. 2011. № 4. С. 27–29.

6. Николаев Б. В. Право на образование и международные стандарты Организации Объединенных Наций // Международное право и международные организации. 2014. № 2. С. 215–222.

7. https://news.mail.ru/society/33292800/?frommail=1