



Kyiv
School of
Economics

КИЇВСЬКА ШКОЛА ЕКОНОМІКИ
МАГІСТЕРСЬКА ПРОГРАМА З ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВРЯДУВАННЯ

ДИПЛОМНА РОБОТА
«Публічне регулювання правничої освіти в Україні»
(*policy paper*)

Студент: **Євстіфєєв Микита**
Наукова керівниця: **Сироїд Оксана**

Для здобуття освітнього ступеня: Магістр
за спеціальністю: 281 Публічне управління та адміністрування

Київ 2020

ЗМІСТ

1. ПРОБЛЕМА ПОЛІТИКИ	4–15
1.1. Вступ	4–5
1.2. Контекст	5–14
1.3. Правнича освіта на політичному порядку денному	14–15
2. СТЕЙКХОЛДЕРИ, ЇХ ІНТЕРЕСИ ТА ПОЗИЦІЇ	16–24
3. ЦІЛІ ТА МОЖЛИВІ АЛЬТЕРНАТИВИ ПОЛІТИКИ	25–31
3.1. Ціль та індикатори результативності політики	25
3.2. Можливі альтернативи політики та прийняття рішення	25–30
4. ВИКЛИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ	31–32
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	33–35
ДОДАТКИ	36–43

Анотація. Робота є спробою аналізу проблематики сфери правничої освіти в Україні. Обґрунтовуючи необхідність і можливість публічного регулювання цієї сфери, ми водночас робимо висновок, що існуючий режим її регулювання є недостатнім для задоволення суспільної потреби у правниках, які можуть належним чином виконувати публічні функції. Для вирішення цієї проблеми політики робота пропонує та аналізує 4 варіанти регуляторних режимів: регулювання правничої освіти через професійне самоврядування, через академічне самоврядування, збереження статус-кво та створення спеціального регуляторного органу за участі різних стейкхолдерів. Базуючись на моделі «регуляторної досконалості» та аналізі стейкхолдерів, ми пропонуємо до впровадження останню альтернативу.

Ключові слова: вища освіта, правнича освіта, правнича професія, публічне регулювання вищої освіти

Кількість слів: 9069

1. ПРОБЛЕМА ПОЛІТИКИ

1.1. Вступ

За влучним виразом судді Верховного Суду США Фелікса Франкфуртера, *«зрештою, право є тим, чим є правники»* (цит. за Kelley & Kiršienė, 2015, p. 141).

У сучасному суспільстві жоден інститут у той чи інший спосіб не обходиться без представників правничої професії. При чому, багато з таких інститутів перебувають на своєрідному перетині двох конфліктуючих цілей. З однієї сторони, вони легітимізують монополію держави на насильство (яка є ключовою для самого існування держави (Tilly, 1985)), перевизначаючи державно санкціоноване насильство як діяльність з підтримки правопорядку. Водночас, як цього були гарно свідомі автори Федералісту, *«створюючи систему, у якій люди урядуватимуть над людьми, велика складність полягає у тому, щоб спершу уможливити контроль уряду над керованими; а потім – змусити його контролювати самого себе»* (Hamilton et. al., 2005, p. 281). Іншими словами, ті ж інститути, які легітимізують існування держави через інституціоналізацію насильства, мають легітимізувати це насильство через його обмеження. Від цього подекуди хиткого балансу залежить, чи ми можемо вести мову про правовладдя (верховенство права).

Не дивно, що якщо право є одночасно інструментом держави і інструментом обмеження держави, більшість інститутів з цим «двоєким» призначенням є властиво «правничими» – наприклад, коли ідеться про судову систему (суди від імені держави вирішують спори між приватними особами, але так само контролюють інші гілки державної влади), адвокатуру (адвокати діють в інтересах клієнта *vis-à-vis* держава, але водночас і у публічному інтересі, забезпечуючи захист прав і свобод людини) тощо.

Важливість правничої професії для належного функціонування суспільних інститутів зумовлює особливі вимоги до її представників. Прикметним є те, що ці вимоги досить часто нормативно визначаються через наявність відповідної освіти. Наприклад, на рівні Конституції України однією із кваліфікаційних вимог до суддів та суддів Конституційного Суду визначено наявність «вищої юридичної освіти» (частина третя статті 127, частина четверта статті 148). На конституційному рівні це *єдина* вказівка на конкретний вид освіти як вимогу до зайняття посад – не говорячи про значно чисельніші подібні вимоги на рівні законів.

Можна зробити висновок, що у той чи інший спосіб наявність спеціалізованої правничої освіти презюмується як індикатор не лише певного професійного рівня особи, але і її *modus operandi* (професійної етики, ціннісних орієнтацій, світогляду тощо). А кожен з цих вимог, як компетентнісних, так і

ціннісних, є передумовою для виконання особою публічних функцій у спосіб, який був би сумісним із основним призначенням держави – захистом людських прав через забезпечення справедливості і порядку.

Усе це зумовлює наявність суспільного інтересу щодо належного функціонування правничої освіти. З цієї точки зору підготовка правників – рівно як і деякі інші види галузевої освіти, як-от педагогічна, медична тощо – виступає предметом публічної політики, зрозумілої як цілеспрямована діяльність уряду з метою досягнення певних суспільно значущих цілей.

Проблемою політики, якій присвячена ця робота, є **недостатність публічного регулювання правничої освіти для задоволення інтересу суспільства у належному виконанні правниками своєї суспільної функції**. Нагальність цієї проблеми підтверджується показниками рівня довіри громадян України до інститутів, діяльність яких напряду пов'язана із сферою права. Так, за даними опитування Центру Разумкова, на листопад 2019 р. повністю довіряли або скоріше довіряли державному апарату в цілому – 19,8%, прокуратурі – 20,5%, а судам (судові системі у цілому) – лише 14,2% опитаних (Разумков Центр, 2019). Ці показники лишаються стабільно низькими навіть попри реформи суду та правоохоронної системи від останніх двох урядів. Це свідчить про те, що проблема полягає не в інституційній організації цих органів, а глибше – у компетентностях правників і їх спроможності належним чином виконувати публічні функції.

1.2. Контекст

Регуляторний контекст

Підстави публічного регулювання вищої освіти

Вища освіта є однією з багатьох сфер економічного та суспільного життя, що зазнають регуляторного втручання сучасної держави. Як правило, причиною для публічного регулювання є недосконалість ринку (*market failure*) – тобто неспроможність ринкових механізмів призвести до оптимального або суспільно бажаного розподілу ресурсів. Недосконалості, які покликане виправляти державне регулювання, можна поділити на три групи: нерівномірний розподіл ринкової влади, екстерналії та інформаційна асиметрія (Coglianese, 2015, pp. 9–10). У випадку із вищою освітою присутні принаймні дві із них.

По-перше, вища освіта спроможна генерувати екстерналії – позитивні чи негативні економічні впливи для третіх осіб, які не є ані постачальниками, ані споживачами освіти.

Один із прикладів недосконалості ринку полягає у схильності потенційних студентів за певних умов обирати заклади освіти нижчої якості (див. Rhode, 2013,

р. 446). Так, здобуття освіти вимагає від споживача також певних особистих інтелектуальних зусиль, які він може розглядати як очікувані витрати. Власне наявність освіти (формальної кваліфікації), навіть незалежно від дійсної якості цієї освіти, можна розглядати як певне символічне благо. Якщо потенційний студент не розглядає здобуття освіти як інвестицію у людський капітал, а лише як спосіб здобути це символічне благо, то він буде схильний обрати той заклад, який дозволить його отримати із меншими втратами (навіть, імовірно, за більшу ціну). У свою чергу, заклади освіти можуть бути готовими свідомо підтримувати занижені академічні стандарти або стандарти доброчесності, аби привабити цю категорію потенційних споживачів. З цієї точки зору, ринковий механізм є «ефективним», зумовлюючи транзакцію між таким споживачем і надавачем послуг, яка відповідає їх суб'єктивно оцінюваним інтересам. Однак з точки зору суспільства ця ситуація очевидно не є бажаною.

Інтерес у виправленні недосконалостей такого роду, природньо, різниться залежно від того, про яку освіту ідеться. Деякі галузі напряду пов'язані із виконанням урядових функцій (власне урядових функцій – поліціювання, оборони, публічного адміністрування, або діяльністю соціальної інфраструктури – систем охорони здоров'я, освіти, соціального захисту тощо), а отож публічний інтерес у належній підготовці майбутніх працівників цих секторів є високим. Якщо ж вести мову про ті галузі, фахівці у яких переважно задіяні у приватному секторі, то рівень суспільного інтересу може бути дещо нижчим, адже негативні наслідки від освіти низької якості відчувають самі лише приватні суб'єкти, і лише опосередковано – суспільство у цілому. На цьому розрізненні базується концепт «регульованих професій» (або «регульованих видів професійної діяльності»), який обґрунтовує більше допустиме регулювання у певних видах спеціалізованої освіти.

Другою економічною причиною регулювання є інформаційна асиметрія на ринку освітніх послуг. Існує декілька вимірів цієї недосконалості ринку. По-перше, вища освіта є т. зв. «товаром досвіду» (*experience good*) (Maggio, n.d., p. 11): потенційні споживачі (студенти) не можуть адекватно оцінити якість послуги до того часу, поки вони власне не придбають її. По-друге, порівняння якості освіти у різних закладах для прийняття обґрунтованого рішення може бути неможливим для потенційних студентів через комплексність факторів, які зумовлюють якість (академічні стандарти, інституційні практики закладу, кваліфікація викладачів тощо), і складність їх оцінки без спеціалізованої експертизи.

Разом з тим, окрім суто економічних причин, у цьому контексті також варто розглядати і деякі політичні міркування. Ми стисло зупинимося на двох з них: питання академічної автономії та ролі університетів як «агентів» уряду.

Академічна автономія охоплює можливість закладу вищої освіти самостійно ухвалювати рішення з академічних, організаційних та фінансових питань.

Концепт автономії тісно пов'язаний із сприйняттям університету як інституту, що покликаний створювати і передавати знання поза зовнішніми впливами. Це робить необхідним певний рівень самоврядування та відокремленості від держави.

Водночас, у багатьох системах вищої освіти фінансування університетів відбувається здебільшого за рахунок публічних коштів. У цьому випадку умови надання фінансування стають певним інструментом у руках уряду: через ці умови він може впливати на ті чи інші рішення закладів вищої освіти та переслідувати власні політичні чи економічні цілі, розглядаючи заклади освіти як свого «агента».

Як можна побачити, у цих двох факторах втілюється певне політичне «тертя», яке супроводжує регуляторну діяльність уряду у сфері вищої освіти. Адже у певному розумінні університети виступають «контр-мажоритарними інституціями», які прагнуть бути незалежними від політичних перепитів, здійснюючи свою «неполітичну» місію. Водночас, позиція університету насправді не може бути аполітичною, особливо коли ідеться про його роль у формуванні майбутніх еліт чи науковий поступ у соціальних науках. З цієї точки зору, автономний університет завжди ризикує стати опозиційним до того чи іншого уряду. Водночас, витрачання публічних коштів є предметом політичної відповідальності уряду перед більшістю у парламенті, і ухвалюючи рішення фінансувати автономні університети, уряд властиво ризикує політично. Власне кажучи, певний політичний баланс, що його знаходять між собою держава та заклади вищої освіти, також суттєво позначається на тій моделі регулювання вищої освіти, якої дотримується уряд.

Публічне регулювання вищої освіти в Україні

Регуляторний режим можна розглядати як комбінація певних інструментів регулювання, що їх уряд використовує для контролю за певною сферою суспільного життя. Базуючись на моделі, запропонованій Скоттом та Худом (Scott & Hood, 2004; див. також Lodge, 2015), я розгляну інструменти української регуляторної моделі у розрізі чотирьох стилів контролю: взаємність (*mutuality*), навмисна випадковість (*contrived randomness*), конкуренція (*competition*) та нагляд (*oversight*).

Нагляд

Система вищої освіти України є наступницею радянської системи, де заклади освіти були частиною урядового апарату, який провадив централізоване регулювання економічної діяльності, але так само був ідеологічним осердям суспільства. За цих умов сформувалася модель управління вищою освітою, у якій вона була безпосередньо підпорядкована плановій економіці та ідеологічним

потребам уряду. Все це зумовлювало домінування прямого урядового управління у сфері вищої освіти. Це проявлялося у двох основних чинниках. По-перше, зміст вищої освіти був уніфікований і визначався централізовано урядом. По-друге, розподіл ресурсів між університетами відбувався централізовано через механізм державного замовлення, який мав базуватися на «потребах» економіки у фахівців того чи іншого профілю (звідси досить поширене і мабуть вже тривіалізоване сприйняття вищої освіти як «підготовки» фахівця «для» майбутньої професійної діяльності).

Після відновлення Україною незалежності, навіть попри відмову від планової економіки, обидва основних інструменти прямого управління вищою освітою все ще довгий час лишалися майже незмінними. Водночас, вони мусили бути скориговані з огляду на відмову від суто державної системи вищої освіти та створення можливостей для започаткування приватних закладів вищої освіти. Це призвело до трансформації цих інструментів у механізми централізованого встановлення і контролю за дотриманням стандартів, які були однаковими як для державних, так і для недержавних закладів – процедур ліцензування та акредитації у сфері вищої освіти.

Проходження процедур ліцензування та акредитації вимагало переважно документального підтвердження дотримання формалізованих показників, а не експертного судження щодо якості. Тож навіть попри формальну залученість до згаданих процедур представників від академії як на рівні безпосереднього проведення процедури (яка передбачала проведення візиту до закладу спеціальною комісією у складі науково-педагогічних працівників), так і на рівні прийняття рішення (до складу Акредитаційної комісії входили переважно представники топ-менеджменту закладів вищої освіти), вони все ще мали досить яскраво виражений характер інспекції. З точки зору стилю контролю, це був радше нагляд, аніж взаємність.

Суттєве послаблення складової нагляду у публічному регулюванні вищої освіти настало лише із прийняттям нового Закону про вищу освіту у 2014 році. Логічно, що це збіглося із підсиленням університетської автономії. Зокрема, заклади здобули право самостійно визначати власні освітні програми, а централізоване регулювання змісту освіти звелось до затвердження стандартів освіти, які мали б визначати рівень мінімальних компетентностей випускника, залишаючи вибір способів їх досягнення на розсуд самого закладу. Також суттєво змінився характер процедур акредитації та ліцензування. Насамперед відбулася диференціація їх функцій: процедура ліцензування позбулася залучення представників академічної спільноти, натомість стала ще більш формалізованою. Вона мала передбачати перевірку певних базових вимог для започаткування освітньої діяльності (наявність кадрів, матеріально-технічної бази тощо). Натомість акредитація передавалася у сферу відання новоствореного

Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, про яке ми ведемо мову нижче, і за логікою законодавця мало б висувати вищі вимоги, аніж мінімальний «порог входу», що перевірявся під час ліцензування.

Останні зміни до Закону про вищу освіту (грудень 2019 р.) ще більше посилили цю тенденцію. Зокрема, вони далі послабили роль ліцензування (відмова від ліцензування спеціальностей на користь ліцензування лише рівнів вищої освіти загалом та окремих програм для «регульованих професій»), натомість посилили роль акредитації (якщо раніше заклад міг видати студентам неакредитованих програм диплом про вищу освіту, бодай і не «державного зразка», то тепер поняття «диплом державного зразка» було вилучено, натомість акредитація стала обов'язковою умовою для видачі диплома про вищу освіту взагалі).

Зменшення ролі прямого урядового контролю, натомість, збалансовується іншою тенденцією – до посилення ролі держави в регулюванні доступу до вищої освіти, а також у посиленні ролі у вирішенні кадрових питань в університетах. Зокрема, вже згаданий вище Закон 2019 р. запровадив встановлення показників ефективності (KPI) у контрактах із керівниками ЗВО. До цього Закон 2014 року значно послаблював роль держави у призначенні ректорів – фактично, обрання очільників вишів майже цілком відбувалося на рівні академічного самоврядування, а підписання контракту із переможцем виборів було обов'язковим для того міністерства, у підпорядкуванні якого перебував заклад. Відтак, запровадження KPI можна вважати деяким послабленням принципу автономії на користь концепції закладу як «агента» уряду.

Конкуренція

Роль конкуренції у врядуванні вищою освітою України пов'язана переважно із складними фінансовими відносинами у цій галузі. Довгий час розподіл урядових фінансів відбувався за схемою «державного замовлення», що фактично означало ручний розподіл ресурсів в адміністративному порядку. Лише протягом останніх років ця система поступово зазнала змін. Першою важливою зміною стало запровадження т. зв. «широкого конкурсу» для вступу на бакалаврат, у межах якого урядове фінансування розподілялося між усіма вступниками взагалі на основі результатів їх вступних іспитів (ЗНО). Це створило умови, коли заклади отримали додаткову спонуку конкурувати за кращих вступників. Із запровадженням централізованих вступних іспитів на магістратуру за окремими спеціальностями, цей механізм поширився і на розподіл публічних фінансів для фінансування відповідних програм. Починаючи з 2019 року на законодавчому рівні було надано можливість бюджетного фінансування для приватних закладів вищої освіти на рівні із державними, що до того часу було неможливим.

Другою суттєвою зміною стало запровадження «формульного фінансування» (2019 рік), яке прив'язало обсяг фінансування державних закладів до показників їх діяльності в освітніх та наукових сферах.

Взаємність та навмисна випадковість

Окрім конкуренції, регулювання вищої освіти, особливо після 2014 року, також тяжіє до моделей взаємності та навмисної випадковості.

Зокрема, як вже згадувалося раніше, Закон 2014 року утворив Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, яке за задумом законодавця мало перебрати на себе питання дотримання академічних стандартів у вищій освіті та науці. Формування складу Національного агентства у першопочатковому варіанті передбачало його вибори представниками закладів вищої освіти, роботодавцями та студентами, однак у подальшому було змінено на відкритий конкурс з числа представників цих же стейкхолдерів. Однак, у будь-якому разі, Національне агентство задумувалося як орган, де прийняття рішень відбувається представниками самої академічної спільноти. У цьому розумінні воно поєднує риси органу академічного самоврядування та незалежного регулятора; але у будь-якій з цих якостей, агентство було суттєвою зміною усталених раніше підходів до регулювання галузі.

Через різні політичні причини агентство змогло розпочати свою діяльність лише на початку 2019 року, а у серпні 2019 року розпочало повноцінне здійснення «нової» процедури акредитації у вищій освіті. Характеризуючи стиль цієї процедури, його можна визначити як певний гібрид взаємності та навмисної випадковості. Зокрема, процедура акредитації базується на принципах *«peer review»* – вона здійснюється виїзними експертними групами та галузевими експертними радами, що складаються з викладачів, студентів і роботодавців. За рахунок певної міри незалежності агентства від уряду, відносна дистанція між «агентами» Національного агентства та закладами вищої освіти є значно меншою, аніж між експертами у «старій» акредитації, що проводилася під егідою Міністерства. До того ж, формально визначені критерії акредитації є навмисно широкими, тобто для їх застосування вимагають інтерпретації зі сторони експертів – що підкреслює самоврядний (супроти адміністративного) характер процедури.

Водночас, Національне агентство зберігає за собою роль координації процедури та, зокрема, добору експертів. У цьому проявляється елемент «навмисної випадковості»: експерти не можуть заздалегідь передбачити, у якій акредитаційній процедурі вони візьмуть участь. Інший елемент «навмисної випадковості» виявляється у багатошаровому механізмі прийняття рішень, який передбачає розгляд кожної конкретної справи принаймні на трьох рівнях: експертна група, галузева експертна рада та власне Національне агентство.

Правничі школи і підготовка правників в Україні

Охарактеризувавши загальні тенденції у публічному регулюванні вищої освіти, коротко зупинимося на стані справ саме з правничими школами та підготовкою правників в Україні.

Статистичні дані за період з 2005/06 н. р. по 2018/19 н. р. (див. додаток 1) свідчать, що частка закладів, які надавали правничу освіту, протягом усього цього часу лишалася стабільно високою і здебільшого має певну тенденцію до зростання як в абсолютних, так і у відносних величинах. Зокрема, відсоток закладів, які готують правників, серед усіх закладів, які готують бакалаврів, за останні роки наблизився до позначки у 45% – тобто відкриті правничі спеціальності має майже кожен другий такий заклад. Аналогічна ситуація спостерігається і з правничою магістратурою, де станом на початок 2018/19 н. р. близько 40% закладів, які мали відкриту магістратуру, здійснювали підготовку правників за ступенем магістра.

Існуючі нормативні умови існування ЗВО не визначаються формального статусу закладу як правничої школи. Закон України «Про вищу освіту» визначає розрізнення закладів на університети, академії, інститут та коледжі (стаття 28), однак за визначеннями, наданими у цій статті, кожен з цих закладів може бути як галузевим, так і багатогалузевим. Аналогічно, особливого формального статусу для підрозділів (факультетів, інститутів), які здійснюють підготовку правників, також не передбачено.

Отже, протягом досить довгого часу відкриття правничої програми не потребувало від закладу дотримання будь-яких спеціальних вимог. Формальність процедур акредитації і ліцензування, у свою чергу, спричинилося до того, що будь-якого контролю *ex post* щодо якості надаваної освіти не відбувалося.

У таких умовах логічно було очікувати, що утвориться надмірна пропозиція щодо надання послуг з підготовки правників. Дані щодо ліцензованих обсягів і кількості студентів лише підтверджують це припущення. Так, сукупний ліцензований обсяг для спеціальності 081 «Право» для підготовки бакалаврів і магістрів на лютий 2020 р. (тобто відповідно до усіх ліцензій, які залишилися чинними станом на січень 2020 р.) становив 216 190 осіб (ЄДЕБО, 2020), у той час як фактична кількість студентів–правників на жовтень 2019 р. складала близько 80 тис. осіб.

Кількість студентів–правників серед усього контингенту студентів (див. додаток 2) також є досить показовою. У розрізі різних форм навчання він тримається на рівні 5–7% для очної денної форми навчання і 9–11% для інших (насамперед заочної) форми. Подібне співвідношення зберігається і для студентів різних освітніх рівнів; хоч очікувано, частка студентів–правників є дещо більшою серед бакалаврантів і магістрантів, аніж серед студентів ОКР молодший спеціаліст. Останніми роками спостерігається певна тенденція до зменшення

частки студентів–правників серед загальної кількості студентів. Це можна пояснити впливом запровадженого у 2017 році Єдиного фахового вступного випробування для вступу на правничу магістратуру, яке створило додаткові бар'єри для потенційних вступників для здобуття рівня магістра.

Зміст навчання в українських правничих школах

Поряд з інституційним ландшафтом, не менш важливу роль відіграє зміст освіти (*curriculum*) у правничих школах. У цьому контексті варто звертати увагу не тільки «офіційний», але і «прихований» зміст освіти (*hidden curriculum*) (див. Czarnota et. al., 2018). Під прихованим змістом освіти мають на увазі впливи на студента, зумовлені інституційним середовищем та культурою закладу освіти, які не декларуються як явні очікувані результати навчання або навіть можуть протирічати їм.

«Прихований» зміст освіти може мати місце у різних формах. Для прикладу, певні організаційні практики закладу освіти можуть вимагати прийняття певної системи соціальних норм, яку інтеріоризують студенти через свідому чи несвідому участь у цих практиках. Аналогічний ефект можуть мати також і педагогічні методи, якщо вони імпліцитно передбачають якусь наперед визначену концепцію об'єкта вивчення.

На «прихованому» змісті української юридичної освіти великою мірою позначилася радянська спадщина. Як було запропоновано у звіті ОБСЄ щодо стану юридичної освіти ще у 2010 році, це значною мірою пов'язане із тяглістю радянського розуміння правничої професії, зокрема домінуванням компоненти кримінального переслідування у радянській правовій системі (Координатор проектів ОБСЄ в Україні, 2010). Але репресивний ухил є не єдиним чинником, що вплинув на зміст юридичної освіти. Напевне ще більш фундаментальним є питання самої етатистської концепції права, яка була закладена у підвалини радянського праворозуміння (Козюбра, 2015, с. 13–23).

Етатистське праворозуміння є підвидом юридичного позитивізму, який розглядає право як творіння держави, а отож фактично ототожнює його із законом. Суголосно доктринальним засадам позитивізму, правника не мають обходити моральні, політичні чи будь-які інші чинники, що спричиняють до формування права або пов'язані із його застосуванням; важать лише текст і механіка роботи з ним (юридична догматика).

Акцент на текстах законодавства передбачає використання відповідних методів викладання: ідеться про лекційні заняття та семінари, основним змістом яких є вивчення та перевірка механічного запам'ятовування текстів правових актів. Такі педагогічні методи, як свідчать результати зовнішнього оцінювання якості юридичної освіти, що його провів проєкт «Нове провосуддя» у 2018 році,

досі лишаються розповсюдженими навіть у великих юридичних вишах (Програма «Нове правосуддя», 2018а).

Ступеневість правничої освіти та правнича професія

Іншим важливим аспектом проблематики є зв'язок правничої освіти і правничої професії. У цій царині існує ряд невирішених питань, що зачіпають як правничу освіту, так і правничу професію загалом.

По-перше, межі правничої професії в Україні чітко не визначені. Це зумовлено тим, що наявність правничої освіти є кваліфікаційною вимогою для багатьох видів професій, які виходять за межі класичних правничих – судді, прокурора та адвоката. Для прикладу, наявність «повної вищої юридичної освіти» є кваліфікаційною вимогою для помічників адвоката (частина перша статті 16 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність») та помічника судді (пункт 6 Положення про помічника судді, затвердженого рішенням Ради суддів України від 18 травня 2018 р. № 21), а наявність «вищої юридичної освіти» – кваліфікаційною вимогою для державного виконавця (частина перша статті 10 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів») або членів Центральної виборчої комісії (частина шоста статті 6 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»).

Другим спірним моментом лишається сам зміст понять «вища юридична освіта» та «повна вища юридична освіта». Зокрема, навіть у законодавчих актах, прийнятих вже після набуття чинності Законом України «Про вищу освіту» (2014), що скасував розрізнення між «повною» і «неповною» вищою освітою, вживаються саме такі терміни.

Нещодавнім намаганням вирішити ці термінологічні неузгодженості було прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 1 лютого 2017 р. № 53, у якій зафіксовано, що «*особи, які здобули вищу освіту за спеціальностями “081 Право”, “293 Міжнародне право” на першому (бакалаврському) і другому (магістерському) рівні вищої освіти і яким присуджено ступінь вищої освіти “магістр”, можуть обіймати посади або провадити види діяльності, кваліфікаційні вимоги до яких передбачають наявність повної вищої або вищої юридичної освіти*». Однак це формулювання так і не вирішило наявної проблеми, адже саме по собі дозволяє принаймні 3 варіанти його інтерпретації: (1) «(повна) вища юридична освіта» передбачає наявність вищої освіти зі спеціальностей 081 та/або 293 одночасно як на бакалаврському, так і на магістерському рівні; (2) «(повна) вища юридична освіта» передбачає наявність вищої освіти зі спеціальності 081 або 293 лише на магістерському рівні, яка може здобуватися на основі ступеня бакалавра будь-якої іншої спеціальності; (3) «(повна) вища

юридична освіта» передбачає наявність вищої освіти зі спеціальності 081 або 293 або на бакалаврському, або на магістерському рівні.

Згадане вище формулювання також було предметом дослідження Верховного Суду, який зрештою схилився до варіанту (2) (див. п. 58, 59 мотивувальної частини постанови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24 квітня 2019 р. № 826/9779/17), хоч він і суперечить буквальному прочитанню цього положення, яке відповідало б варіанту (1).

Так само, лишається невирішеним питання стосовно того, чи є «вища юридична освіта» та «повна вища юридична освіта» тотожними або різними поняттями. У кінцевому підсумку, це створює певні непорозуміння щодо визначення професійних прав осіб, які здобули правничу освіту на рівні бакалавра і молодшого бакалавра (ОКР «молодший спеціаліст»). Із запровадженням в Україні фахової передвищої освіти (перший набір відбудеться влітку 2020 р.) таке ж питання очевидно постане і стосовно осіб, які здобудуть ступінь фахового молодшого бакалавра.

Неможливість чітко визначити вимоги до здобуття правничої освіти на кожному з рівнів у прив'язці до тих чи інших видів професійної діяльності (як належних до правничої професії, так і решти) є ще однією нерозв'язаною проблемою української правничої освіти.

1.3. Правнича освіта на політичному порядку денному

Попри те, що окреслені вище проблеми не є новими для української правничої освіти, ці питання почали з'являтися на політичному порядку денному порівняно нещодавно.

Одним із перших кроків у напрямкові реформування юридичної освіти стало запровадження у 2016 році як експерименту, а з 2017 року – на постійній основі, вступних випробувань для вступу на магістерські правничі програми у формі зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) – Єдиного фахового вступного випробування (ЄФВВ) та Єдиного вступного іспиту (ЄВІ). Запровадження ЗНО під час вступу на бакалаврат вважається однією із найуспішніших освітніх реформ: воно дозволило кардинально змінити ситуацію із доступом до вищої освіти в Україні. ЗНО на правничу магістратуру було спробою реплікації цього позитивного досвіду. Водночас, магістерське ЗНО переслідувало не тільки мету зробити прозорим вступ до правничих шкіл, але так само підняти «планку» входу, «відсіявши» вступників, які не мають достатніх вхідних компетенцій для навчання праву (за аналогією із американським LSAT – *Law School Admission Test*).

Можна припустити, яка стояла за вибором саме такої інтервенції («фільтр на вході») – слабкі або ж неіснуючі внутрішні системи забезпечення якості, які

могли б взяти на себе правдиве оцінювання студентів протягом строку їх навчання і, відповідно, створити «фільтр на виході». Значною мірою небажання університетів відраховувати студентів було пов'язане з тим, що обсяг фінансування державних закладів до останнього часу зумовлювався саме кількістю студентів, у той час як їх академічні досягнення ніяк на це не впливали.

За 3 роки існування системи вступу до правничої магістратури на основі результатів ЄФВВ/ЄВІ вона отримала різне сприйняття. Досить помітним було невдоволення вступників 2019 року, викликане низкою факторів, як-от пропозиція встановлення мінімального балу для вступу на правничу магістратуру у 150 балів (зрештою у 2019 році він був встановлений на рівні 130 балів), стверджувано заскладними завданнями та зависоким пороговим балом.

З іншої сторони, результати ЄФВВ/ЄВІ стали предметом фахового аналізу, зокрема лягли в основу двох ґрунтовних звітів, підготовлених Координатором проєктів ОБСЄ в Україні (Мудрук, 2018, 2019). Як мінімум, результати цього іспиту дали змогу ретельніше діагностувати деякі проблеми, такі як помітна різниця у якості юридичної освіти у різних типах ЗВО, ненадійності внутрішнього оцінювання студентів правничими школами, тенденцій, пов'язаних із заочною формою навчання, впливу різного рівня порогових балів на формування контингенту студентів тощо.

2017 рік також був позначений законодавчими пропозиціям щодо правничої освіти та доступу до правничої професії (Сироїд та ін., 2017; Ківалов та ін., 2017). Ці законодавчі пропозиції стосувалися урегулювання таких питань, як статус та самоврядність правничих шкіл, особливості забезпечення якості правничої освіти, зокрема питань стандартів правничої освіти, доступу до правничих професій тощо. Водночас, у Парламенті VIII скликання жоден із цих законопроєктів не був розглянутим.

На початку 2019 року Міністерство освіти і науки запропонувало на громадське обговорення проєкт Концепції реформування юридичної освіти (Міністерство освіти і науки України, 2019), однак цей документ так і не був схвалений.

2. СТЕЙКХОЛДЕРИ, ЇХ ІНТЕРЕСИ ТА ПОЗИЦІЇ

Окресливши проблематику, пов'язану із правничою освітою в Україні, можна перейти до огляду основних стейкхолдерів, їх інтересів та позицій у цій сфері.

Для аналізу стейкхолдерів буде використана модель їх аналізу у вимірі чутливості до проблеми та влади/впливу на неї. Під час розгляду певних конкретних пропозицій щодо вирішення проблеми політики цей аналіз буде доповнений третім виміром – ставленням до запропонованого варіанту (Murphy-Webster & Simon, 2007).

Мапу стейкхолдерів з проблематики правничої освіти подано нижче.

влада/вплив	+	<ul style="list-style-type: none"> • парламент (народні депутати України) • Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти • органи правничого самоврядування • інші міністерства, що мають у своєму підпорядкуванні університети/правничі школи 	<ul style="list-style-type: none"> • адміністрації університетів/правничих шкіл • Міністерство освіти і науки України • Міністерство внутрішніх справ України 	
	-	<ul style="list-style-type: none"> • Національна академія правових наук України • роботодавці (юридичний бізнес) 	<ul style="list-style-type: none"> • студенти/потенційні вступники правничих спеціальностей • Міністерство юстиції України • громадські організації правників 	
		-	чутливість	+

Нижче ми розглянемо кожен групу стейкхолдерів та проаналізуємо їх позиції стосовно розглядуваної проблеми політики.

1. *Парламент (народні депутати України)*: великий вплив, низька чутливість

Парламент як законодавчий орган безперечно має великий вплив на будь-які суспільні процеси через їх законодавче регулювання. Хоч не усі питання вимагають урегулювання саме на рівні законів, саме парламент встановлює рамки такого регулювання, а відтак впливає і на коло повноважень інших органів, зокрема виконавчої влади.

Нинішнє законодавче регулювання вищої освіти, як вже згадувалося вище, досить жорстко закріплює автономію закладів вищої освіти, а відтак публічні інтервенції у цій сфері, як правило, вимагатимуть змін саме на рівні закону.

Заінтересованість парламентаріїв у питанні правничої освіти загалом виглядає низькою. Зокрема, передвиборчі програми жодної з політичних партій, які потрапили до нинішнього скликання Верховної Ради, включаючи і програму партії «Слуга народу», яка складає монобільшість, не містять жодних згадок про будь-які політичні позиції з цього питання ні у блоках, присвячених освіті, ні у блоках, присвячених правосуддю/правовій політиці (Центральна виборча комісія, 2019). Аналогічно, проблематика правничої освіти не підпадає під жодну з цілей, визначених Парламентом у схваленій у 2019 році Програмі діяльності попереднього Уряду (2019).

Донині єдиним прийнятим законодавчим актом, який містить положення стосовно цього питання, є вже згаданий вище Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти», який вводить спеціальне правове регулювання для здобуття вищої освіти зі спеціальностей, необхідних для доступу до «регульованих професій».

Водночас, останнім часом почали з'являтися публікації, які свідчать про підготовку профільним комітетом Верховної Ради комітетських слухань щодо реформи юридичної освіти (Гришина, 2019а, 2019b), а наприкінці лютого 2020 р. на сайті профільного парламентського комітету було оприлюднено проєкт Концепції реформування юридичної освіти (Верховна Рада України, 2020). Тож цілком імовірно, що інтерес парламентарів до цієї тематики найближчим часом може стати більшим.

2. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти: великий вплив, низька чутливість

Національне агентство за Законом про вищу освіту є колегіальним органом, який реалізовує державну політику у сфері забезпечення якості вищої освіти. Серед інструментарію, доступного цьому органу – акредитація освітніх програм та інституційна акредитація ЗВО. Віднедавна акредитація програми є обов'язковою умовою для видачі документа про освіту, тобто фактично є регуляторним інструментом. Юрисдикція Національного агентства поширюється на усі ЗВО. Все це зумовлює можливість значного впливу цього органу на відповідні процеси.

Водночас, наразі заінтересованість Національного агентства саме у питанні юридичної освіти виглядає низькою. Це можна пояснити декількома факторами.

По-перше, ідеться про інституційний дизайн цього органу. Виходячи із складу Національного агентства (викладачі університетів, представники академій наук, організацій роботодавців і студентів), цей орган задуманий як «майданчик» для взаємодії стейкхолдерів у вищій освіті загалом – тобто як певною мірою орган академічного самоврядування. З огляду на широту предметного поля, на якому доводиться працювати Національному агентству, важко очікувати більшої включеності цього органу у питання галузевої вищої освіти, скажімо правничої або медичної.

По-друге, Національне агентство, хоч його створення і передбачалося ще у Законі 2014 року, фактично розпочало свою діяльність на початку 2019 року, а перші процедури акредитації відбулися наприкінці 2019 року. Відтак, наразі агентство перебуває у стадії відпрацювання та стабілізації внутрішніх процесів, що також впливає на заінтересованість окремими більш вузькими питаннями.

У межах Національного агентства діють галузеві експертні ради, у т. ч. і з галузі знань 08 «Право». Однак, принаймні станом на зараз, очікувати вагомого політичного включення цієї ради у питання реформування правничої освіти не варто, оскільки переважно її роль зводиться до участі у процедурі акредитації освітніх програм.

Менше з тим, Національне агентство не слід відкидати як стейкхолдера, оскільки наразі воно користується певною довірою серед академічної спільноти, тож може виступати союзником у впровадженні політик у цій сфері.

3. Органи правничого самоврядування: великий вплив, низька чутливість

Під цієї групою ми об'єднуємо цілу низку насправді різнорідних організацій, що є частиною правничого самоврядування – Рада суддів (суддівське самоврядування), Національна асоціація адвокатів (адвокатське самоврядування) тощо. Хоч вони і діють як самоврядні, ці органи не є наслідком самоорганізації цих професійних спільнот. Навпаки: вони переважно були утворені законом та наділені окремими публічними функціями щодо регулювання відповідної сфери професійної діяльності.

Ми розглядаємо зацікавленість цієї групи інституцій як низьку, адже вони не брали активної участі у формулюванні та упровадженні політик у сфері правничої освіти, які мали місце останні роки. Більш того, варто відзначити, що майже кожна із правничих професій має власну інституцію, відповідальну за освіту/підвищення кваліфікації її представників (наприклад, Національна школа суддів, Вища школа адвокатури НААУ тощо), і саме на такій інституції переважно зумовлений фокус відповідних самоврядних органів.

Попри те, що самоврядні правничі організації не мають безпосередніх важелів впливу на освітню політику, існуюча система правничих професій передбачає наявність вхідних іспитів для доступу до більшості з них, і ці іспити адмініструються саме самоврядними органами. Механізми доступу до правничої професії лишаються вагомою «точкою дотику» цих стейкхолдерів до означеної проблематики, що зумовлює можливість їх великого впливу.

4. Міністерства, що мають у своєму підпорядкуванні університети/правничі школи: великий вплив, низька чутливість

Як зазначалося вище, правничі програми наразі відкриті в українських університетах різних профілів. Зокрема, ідеться про заклади, які перебувають у підпорядкуванні різних міністерств чи інших органів влади, наприклад Міністерства культури, Державної податкової служби, Державної служби статистики, Адміністрації Державної прикордонної служби і т. ін.

Ми визначаємо вплив цих стейкхолдерів як високий з двох причин. По-перше, у будь-якому урядовому рішенні вони виступають вето-гравцями, адже такі рішення вимагають погодження усіх заінтересованих органів виконавчої влади, до яких вони безперечно належать. По-друге, вони наділені певними повноваженнями стосовно підпорядкованих ними закладів – напр., визначати цільові показники діяльності їх керівників тощо. Більш того, досить часто ці міністерства можуть мати певний «неформальний» вплив на свої заклади вищої освіти – навіть попри їх автономію, як і у всіх ЗВО.

Заінтересованість цих міністерств (окремі Міністерства внутрішніх справ, яке аналізується окремо) у питаннях реформування правничої освіти оцінюємо як низьку. Принаймні, ці міністерства публічно не висловлювали позиції з цього питання.

5. Національна академія правових наук України: низький вплив, низька чутливість

Національна академія правових наук, як і більшість галузевих академій наук та їх наукових інститутів, має досить побіжні зв'язки із сферою вищої освіти. «Найтіснішою» точкою дотику лишається питання підготовки докторів філософії; однак воно не має прямого стосунку до питання правничої освіти, оскільки наявність ступеня доктора філософії, на відміну від ступенів бакалавра і магістра, не є умовою для доступу до правничої професії. Відтак, її заінтересованість в означеній проблематиці є низькою.

Так само низькими є можливості впливу академії на проблемну сферу. НАПрН не має прямого впливу на формування публічної політики; неформальний вплив на інших гравців теж є мінімальним. Окрім цього, останніми часами висловлюються пропозиції щодо системної реорганізації

академії наук (Національна рада з питань розвитку науки і технологій, 2019), що ще більш послаблює її політичні позиції.

6. Роботодавці (юридичний бізнес): низький вплив, низька чутливість

Попри те, що роботодавці зазвичай вважаються важливим стейкхолдером у сфері вищої освіти – вони уособлюють ринок праці, «для» якого готують фахівців, у контексті окресленої проблематики ми можемо визначити їх зацікавленість як низьку. Зокрема, важко говорити про те, що юридичний бізнес безпосередньо заінтересований у задоволенні правничою освітою суспільного інтересу, адже він функціонує у приватній сфері і досить часто намагається відмежуватися від сфери публічної. Власне, роль юриста в юридичному бізнесі часто може вступати із суперечністю із його роллю з точки зору суспільного інтересу.

В українській вищій освіті також відсутня культура інституційного зв'язку правничих шкіл із правничими бізнесами; точки дотику часто обмежуються викладачами, які суміщають викладання із практичною юридичною діяльністю. Відтак, ми також розцінюємо вплив роботодавців на проблему як низький.

7. Адміністрації університетів/правничих шкіл: великий вплив, велика чутливість

Адміністрації закладів вищої освіти, очевидно, є одним із ключових стейкхолдерів у питанні будь-якої освітньої політики, яка стосувалася б вищої освіти. З огляду на принцип автономії ЗВО, заклади мають досить широкі повноваження щодо прийняття рішень з академічних та організаційних питань. У поєднанні із незначними можливостями для зовнішнього впливу зі сторони органів публічної влади, це зумовлює великий вплив цієї групи стейкхолдерів на відповідні процеси.

Адміністрації ЗВО також є високо зацікавленими у питанні юридичної освіти. Це зумовлюється великою мірою впливом «правил гри» (наприклад, правил вступу на правничі програми, вимог до якості освіти тощо) на фінансове становище ЗВО. Наприклад, з огляду на значний попит зі сторони вступників саме на правничі спеціальності, вартість навчання на таких спеціальностях як правило є вищою за вартість навчання на інших спеціальностях. У цей спосіб дохід, отриманий правничою школою, часто використовується для «дотування» інших підрозділів. Якщо підвищення вимог до вступників прогнозоване тягне за собою зменшення їх кількості, ЗВО буде змушений збільшувати вартість навчання, що в свою чергу теж тягне за собою зниження попиту. Така тенденція буде спостерігатися для закладів, які назагал орієнтуються на вступників із не найвищими вступними балами – для них будь-яке підвищення вимог «на вході» зрештою впливатиме на фінансове становище університету в цілому.

Так само, виконання зовнішніх вимог щодо якості навчання і викладання створює додаткові витрати для закладу – на пошук та утримання кваліфікованих викладачів, оновлення матеріальної бази і т. ін. В умовах, коли висока якість освіти не сприймається як цінність жодною із сторін – ані ЗВО, ані студентами –, адміністрації ЗВО будуть зацікавлені в їх уникненні.

Описані вище міркування великою мірою стосуються приватних ЗВО, хоч у загальних рисах застосовні і до державних закладів, особливо з огляду на поступовий відхід від жорсткого фінансового регулювання державного сектору вищої освіти, у т. ч. в частині оплати праці та інших обмежень розпорядження публічними коштами.

8. Міністерство освіти і науки України: великий вплив, велика чутливість

Міністерство освіти і науки України у відносинах із ЗВО наразі може виступати у двох функціях: як регулятор (для усіх ЗВО) і як засновник (для тих державних ЗВО, які належать до його сфери управління – а таких переважна більшість). Одне з ключових повноважень МОН у частині вищої освіти полягає у затвердженні умов прийому до ЗВО, де воно має практично необмежену дискрецію поза межами тих правил, які зафіксовані на рівні закону. Окрім того, МОН організовує розроблення та має право затверджувати стандарти вищої освіти, які визначають мінімальні вимоги до компетентностей випускників за спеціальностями та рівнями вищої освіти. Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти» предмет регулювання стандартів вищої освіти за спеціальностями, освіта з яких потрібна для доступу до «регульованих професій», розширився – для цих спеціальностей вони можуть включати додаткові вимоги до вступників, організації освітнього процесу тощо. Насамкінець, саме МОН є профільним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, а відтак є вето-гравцем для будь-якого можливого політичного рішення у цій сфері. Це все зумовлює великий вплив МОН на даний процес.

Можна стверджувати, що зацікавленість МОН у цьому питанні також є досить високою. Зокрема, саме МОН було ініціатором і реалізовувало більшість із заходів з реформування юридичної освіти – упровадження ЄВІ/ЄФВВ, розроблення проєкту Концепції реформування юридичної освіти тощо.

9. Міністерство внутрішніх справ: великий вплив, велика чутливість

Зацікавленість цього стейкхолдера у тематиці правничої освіти, якщо і не була публічною, але лишається досить високою. Це пов'язане із тим, що у підпорядкуванні МВС перебуває власна мережа університетів, які становлять досить відособлену систему – як в організаційному, так і в фінансовому плані –, і кожен з яких має правничі програми.

Існує як мінімум два питання, які виникають у зв'язку із підготовкою правників в університетах внутрішніх справ. По-перше, ідеться про низьку якість випускників цих правничих програм, що підтверджується результатами їх участі у ЄФВВ. Друге питання полягає у тому, що університети МВС інтегровані до загальної системи органів внутрішніх справ, і відтак поділяють з нею певну організаційну культуру – ієрархічності та безумовної поваги (*deference*) до наказів, відсутність практик самоврядності тощо. Більш того, оскільки поліцейська діяльність, як правило, передбачає роботу із соціальними девіаціями, правнича освіта у спеціалізованих закладах МВС хибує на репресивний ухил. Усе це стверджувано не створює сприятливого середовища для навчання правників, які були б професійно та етично відповідальними.

Можна дискутувати стосовно причин, з яких система галузевої освіти МВС є такою, якою вона є. У будь-якому разі, вона слугує, серед іншого, відтворенні певних поведінкових та соціальних патернів, які є поширеними у середовищі поліцейських органів. Одним із них є, для прикладу, кар'єрний шлях слідчий–прокурор–суддя (див. напр. Програма «Нове правосуддя», 2018b), який вимагає наявності правничої освіти. Можна припустити, що основний мотив, які зумовлює зацікавленість МВС як стейкхолдера у цій сфері політики – це своєрідний «корпоративний інтерес» збереження механізму відтворення цих патернів.

Ми визначаємо вплив МВС на вирішення проблеми як високий, оскільки воно, як і інші міністерства, виступає вето-гравцем для будь-яких урядових рішень.

10. *Студенти/потенційні вступники правничих спеціальностей*: низький вплив, велика чутливість

Студенти правничих спеціальностей є групою стейкхолдерів, яка є безпосередньо зацікавлена у будь-яких питаннях, пов'язаних із правничою освітою. Для особи наявність правничої освіти є символічним (престиж) та матеріальним (доступ до професії) благом, отримання якого вимагає ресурсних витрат. Отож будь-яка політика, спрямована на регулювання цієї сфери, потенційно обмежує доступ до цих благ та/або збільшує розмір витрат, які особа має понести для їх отримання.

Водночас, вплив студентів та потенційних вступників на проблематику ми розцінюємо як достатньо низький. Для прикладу, повернімося до ситуації із вступними іспитами на правничу магістратуру у 2019 році, яка була позначена невдоволенням вступників організацією випробувань та змістом завдань. Однак, таке невдоволення мало досить спорадичний характер, а імовірно найдалі, куди готові були зайти вступники – це створення декількох петицій, найпопулярніша з яких не набрала і 3 тис. підписів (Діденко, 2019).

Студентські організації також лишаються досить пасивними у питаннях правничої освіти. Національне об'єднання студентів – Українська асоціація студентів – лише один раз за останні роки публічно заявляло про свою позицію стосовно підвищення порогових балів для вступу до магістратури, при чому не ішлося суто про правничі програми (див. допис у Телеграм-каналі за 30 вересня 2018 р.) Організації студентів–правників, такі як Ліга студентів Асоціації правників України чи European Law Students' Association (ELSA) не висловлювали офіційної позиції.

Студенти, навіть студенти правничих спеціальностей, є насправду завеликою групою, аби мати змогу впливати на політику безпосередньо. Такий вплив можливий лиш через організовані групи. Водночас, обтічні позиції студентських організацій і відсутність чітких політичних вимог з їх сторони ми розглядаємо як свідчення низького рівня впливу на проблему, попри значну у ній зацікавленість.

11. Громадські організації правників: низький вплив, велика чутливість

Громадські організації правників, на відміну від, наприклад, США, в Україні не мають визнаного політичного впливу. Імовірно найвідоміша з них – Асоціація правників України (АПУ) – лишається все одно достатньо малочисельною, щоб претендувати на представницький статус. З цієї точки зору ми визначаємо вплив цього сегменту стейкхолдерів як низький.

Водночас, вже згадана вище АПУ протягом останнього часу виявляла певний інтерес до тематики юридичної освіти – зокрема, у структурі АПУ діє комісія з питань удосконалення юридичної освіти (Асоціація правників України, n.d.), а під егідою самої асоціації було проведено низку заходів, присвячену обговоренню цих питань (*ibid*).

12. Міністерство юстиції України: низький вплив, велика чутливість

Декілька років тому більший інтерес до питання правничої освіти почало проявляти Міністерство юстиції України. До того до сфери компетенції Мін'юсту належало переважно питання правової обізнаності населення, яке не включало формальну правничу освіту. Під час реформи державної служби у складі Мін'юсту було створено Директорат з прав людини, доступу до правосуддя та правової обізнаності, до якого входила експертна група з питань правової освіти. У 2019 році саме Мін'юст став одним із основних «адвокатів» підвищення вимог до вступників на правничі програми.

Разом з тим, Мін'юст залишається порівняно слабким гравцем на цьому політичному полі. Певною мірою це пов'язане з тим, що на відміну від інших сфер галузевої вищої освіти – наприклад, медичної, мистецької або поліцейської –, у його підпорядкуванні немає власних ЗВО (окрім Академії Державної пенітенціарної служби України). Отож, переважна більшість правничих шкіл

підпадає під юрисдикцію Міністерства освіти і науки, яке, як ми з'ясували вище, саме по собі теж має високу зацікавленість у цій тематиці.

3. ЦІЛІ ТА МОЖЛИВІ АЛЬТЕРНАТИВИ ПОЛІТИКИ

3.1. Ціль та індикатори результативності політики

З огляду на окреслену проблематику, ціль пропонованої публічної політики можна визначити так:

Правнича освіта в Україні забезпечує суспільний інтерес щодо підготовки правників, які зможуть належно виконувати публічні функції

Для цієї цілі можна визначити такі індикатори результативності, які одночасно виступатимуть і своєрідними критеріями для оцінки можливих альтернатив політики:

Індикатор 1. У межах системи публічного регулювання правничої освіти існують механізми, які дозволяють визначати і за потреби переглядати вимоги до правників (випускників правничих шкіл), забезпечуючи їх відповідність суспільним очікуванням та інтересам

Індикатор 2. У межах системи публічного регулювання правничої освіти існують механізми, які гарантують, що правничою школою може стати лише інституція, спроможна забезпечити вимоги до правників (випускників правничих шкіл)

Індикатор 3. У межах системи публічного регулювання правничої освіти існують механізми, які гарантують, що особа, яка не досягла вимог, що висуваються до правника (випускника правничої школи), не буде мати доступу до правничої професії

Неважко помітити, що ці індикатори не є кількісно вимірними. На нашу думку, за згаданої вище постановки проблеми їх неможливо визначити, принаймні на етапі проєктування політики. Адже одним із ключових питань є власне формулювання вимог до правників, від якого залежить і спроможність конкретного закладу їх забезпечувати. Без наперед сформульованих вимог важко прогнозувати, для прикладу, яка частка закладів виявиться неспроможною їх забезпечувати, аби, скажімо, використати певну частку правничих шкіл серед усіх ЗВО як індикатор результативності політики. Натомість у пропонованих індикаторах зроблений акцент радше на певні інституційні механізми, які можуть забезпечити досягнення визначеної вище цілі.

3.2. Можливі альтернативи політики та прийняття рішення

Досягти означеної вище цілі політики можливо через запровадження певного регуляторного режиму, який включав би у себе механізми, наявність та функціонування яких визначені як індикатори результативності політики. Нижче я розгляну декілька можливих альтернатив таких регуляторних режимів – а саме

регулювання сфери правничої освіти (1) через професійне правниче самоврядування, (2) через академічне самоврядування, (3) збереження статус-кво, та (4) через спеціально створений орган із залученням різних стейкхолдерів.

Для порівняння запропонованих регуляторних режимів я використаю 3 критерії:

(А) спроможність генерувати регулювання, яке відповідає публічному інтересові;

(В) спроможність генерувати регулювання, яке викликає довіру у стейкхолдерів;

(С) спроможність генерувати регулювання, яке базується на компетентності у відповідній галузі.

Ці критерії базуються на моделі «регуляторної досконалості» (Coglianese, 2015), яка передбачає 3 ознаки досконалого регулятора, які власне відповідають означеним мною трьом критеріям – дотримання найвищих стандартів доброчесності, залучення суспільства та демонстрація визнаної компетентності. Обраний варіант політики має відповідати усім трьом наведеним вище критеріям. Якщо він не відповідає бодай одному з них, то відповідна альтернатива не рекомендується до впровадження.

Альтернатива 1. Регулювання через професійне правниче самоврядування

Найвідомішою системою, де використовується модель регулювання через професійне самоврядування, є система вищої освіти Сполучених Штатів Америки. Там основна відповідальність за якість вищої юридичної освіти лежить на Американській асоціації правників (*American Bar Association, ABA*) – добровільній самоврядній організації правників. Вона є визнаним у США акредитаційним органом, який самостійно встановлює стандарти для правничих шкіл та акредитує їх, оцінюючи дотримання цих стандартів. Завершення акредитованої АВА правничої школи у більшості штатів є необхідною умовою для допуску до т. зв. *bar examination*, тобто вхідного іспиту для допуску до правничої професії. Без складання такого іспиту особа не має права обіймати відповідні посади.

Розглядаючи можливість запровадження подібного механізму в Україні, варто відзначити декілька нюансів.

Так, на відміну від США, в Україні відсутня єдина загальнонаціональна правнича організація правників. Натомість, у різних видів правничої професії існують власні самоврядні організації – органи суддівського, адвокатського, прокурорського, нотаріального самоврядування. Кожен з них має свою інституційну історію, однак прикметним є такий факт: переважна більшість з них не є наслідком «стихійної» самоорганізації, яка б переслідувала за мету встановлення і гарантування певних корпоративних стандартів. Натомість, ці

самоврядні організації були створені і набули своїх повноважень від держави, тобто певним чином були вмонтовані у відповідне професійне середовище «згори». Ті ж правничі організації, які є результатом низових ініціатив (наприклад, Асоціація правників України), переважно не є чисельними настільки, аби мати легітимну претензію на представництво професійної спільноти.

Можна припустити, що причиною цієї ситуації є певна історична тяглість (*path dependency*): протягом часу існування радянського режиму, коли правнича сфера як така була частиною репресивного апарату держави, про будь-яку справжню самоорганізацію і самоврядування правників годі було і говорити. За відсутності відповідної традиції і культури важко було очікувати, що після набуття незалежності від радянської держави українські правники будуть спроможні одразу ж позбутися цього спадку і створити повністю саморегульовану професійну екосистему.

Більш того, як ми вже зазначали вище, в Україні досі не вирішеним лишається питання про межі правничої професії. Отож, намагання передати питання регулювання правничої професії до сфери професійного самоврядування стикнеться і з суто прикладною проблемою: самоврядування якої саме (або яких саме) з правничих професій має нею опікуватися?

У розрізі вказаних вище критеріїв для оцінки ми маємо відкинути її переважно через невідповідність критеріям (А) та (С). Зокрема, через перебування у процесі становлення та певну інституційну історію важко очікувати від органів правничого самоврядування необхідної інституційної спроможності, для того, аби незалежно діяти у публічному інтересі. У контексті критерію (С) також важко очікувати від цих акторів визнаного рівня компетентності у академічних питаннях.

Альтернатива 2. Регулювання через академічне самоврядування

Другий варіант полягає основну відповідальність за визначення стандартів правничої освіти і забезпечення її якості на самі правничі школи. Вибір цієї альтернативи передбачає, що уряд делегує повноваження з регулювання сфери правничої освіти певним інституціям академічного самоврядування – на рівні окремого закладу чи усієї системи правничої освіти у цілому.

Позитивною стороною цієї моделі регулювання правничої освіти можна вважати те, що прийняття рішень у даному разі буде зосереджено у руках тих, хто має необхідну експертизу у даній сфері – безпосередньо викладачів та академічних менеджерів. Можна припустити, що це дозволить мінімізувати потенційні проблеми із імплементацією прийнятих у такий спосіб рішень «на місцях».

Утім, ця модель має і багато слабких сторін, які можуть поставити під загрозу її дієвість в українському контексті.

По-перше, як ми вже відзначали вище, в Україні наразі спостерігається надмір закладів, що готують правників. Відтак, створення інституційного механізму самоврядування правничих шкіл може стикнутися як мінімум із певними організаційними складнощами. Однак значно більш загрозливим для ефективної реалізації цієї моделі видається те, що усі ці заклади є дуже різнорідними за багатьма параметрами – починаючи від розмірів і завершуючи організаційними культурами та стилями навчання і викладання. Цілком імовірно, що намагання встановити «стандарти галузі» (*industry standards*) у таких умовах виявиться досить непростою справою.

У цьому зв'язку варто брати до уваги і приховані інтереси окремих закладів, які можуть вплинути на процес прийняття рішень у цій моделі. Так, деякі правничі школи наразі свідомо пропонують низькі академічні і етичні стандарти, орієнтуючись на певну когорту потенційних вступників. Очевидно, вони не будуть зацікавлені у підвищенні стандартів. Галузеві заклади, насамперед «силового» блоку, також матимуть схильністю адвокатувати заниження стандартів для збереження власного статус-кво. Ці тенденції можна було спостерігати у останні роки під час обговорення рішень стосовно умов вступу на правничі спеціальності; нема будь-яких причин вважати, що ситуація не повториться, якщо повністю передати повноваження з регулювання правничої освіти у руки академічної спільноти.

Зрештою, у випадку із академічним саморегулюванням застосовні ті ж зауваги, які ми раніше висловлювали щодо самоврядування професійного. Українські заклади вищої освіти отримали автономію (хоча б академічну і організаційну) лише у 2014 році із набранням чинності новим Законом про вищу освіту. Це передбачало, серед іншого, посилення ролі академічного самоврядування у прийнятті різних рішень всередині закладів. Однак на практиці академічні спільноти ЗВО продовжували лишатися досить консервативними, а надана автономія використовувалася як засіб консервації статус-кво, радше як інструмент для упровадження змін.

Потужне академічне самоврядування було спробою відповіді на посилення авторитарних тенденцій і наступу на академічні свободи у 2010–2013 рр., коли, власне, розроблявся чинний Закон про вищу освіту. Однак практика засвідчила, що наразі важко говорити про ефективність і дієвість цих самоврядних механізмів. Власне, саме через останнім часом політика у сфері вищої освіти тяжіє до введення елементів менеджеріалізму і деякого послаблення ролі академії у прийнятті управлінських рішень у ЗВО (як приклад – уже згадуване вище введення КРІ для ректорів із правом засновника звільняти за їх недосягнення одночасно із збереженням процедури виборності).

Оцінюючи цей регуляторний режим, ми маємо відкинути його з огляду на невідповідність критерію (А), а саме його неспроможність генерувати рішення у

публічному інтересі. Основною причиною для такого висновку є те, що цей режим не забезпечує достатнього відокремлення регулятора від регульованих суб'єктів, а відтак не буде готовий діяти незалежно в інтересах суспільства для упровадження радикальних змін у сфері правничої освіти.

Альтернатива 3. Збереження статус-кво

Ця альтернатива передбачає збереження того регуляторного режиму, який був описаний вище у розділі 1. Зокрема, ідеться про тенденції до відмови від безпосереднього урядового втручання у сферу вищої освіти та передачу багатьох регуляторних функцій на користь Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти або ж запровадження механізмів, що стимулюють конкуренцію між закладами вищої освіти.

Варіант збереження статус-кво спроможний генерувати певні регуляторні рішення у вищій освіті загалом. Однак, він не є найкращим для досягнення визначеної цілі політики, оскільки не задовольняє критерій (С). Зокрема, у межах існуючого наразі механізму відсутні шляхи для урахування специфіки саме сфери правничої освіти, насамперед її ролі для функціонування суспільних інститутів. Відтак, рішення щодо правничої освіти будуть бракувати необхідної спеціалізованої експертизи.

Альтернатива 4. Створення незалежного регулятора у сфері правничої освіти

Як було продемонстровано, три згадані вище альтернативи не відповідають хоча б одному критерію оцінки. Відтак, для досягнення означеної вище цілі політики ми пропонуємо інший варіант, а саме – створення такого інституційного механізму, за якого усі стейкхолдери мають змогу брати формальну участь у розробленні рішень, але жоден із них не має змоги ухвалювати фінальне рішення самостійно.

Аналіз попередніх альтернатив засвідчує, що у нинішніх умовах запровадження регулювання сфери правничої освіти через механізми професійного та академічного самоврядування є малореалістичним. Водночас, існують певні причини, чому відповідні стейкхолдери мають бути залучені до прийняття відповідних рішень. У випадку із самими правничими школами ідеться про дотримання принципу академічної свободи, для якого пряме адміністративне регулювання академічних питань є неприпустимим. З іншої сторони, оскільки ідеться про доступ до правничої професії, необхідним є і залучення представників правничої спільноти. Третьою стороною у цьому діалозі має виступати уряд, який власне обстоюватиме інтереси суспільства. Важливість залучення представників уряду зумовлена і тим, що питання доступу до вищої освіти все ще лишаються під прямим регулюванням уряду.

З огляду на усі викладені міркування, стає зрозумілим, що на нинішньому етапі розвитку як академічної, так і професійної правничої спільноти, потрібним є особливий механізм прийняття рішень щодо регулювання правничої освіти, який би дозволяв забезпечити формальну участь різних груп стейкхолдерів.

Однак навіть за таких умов, на нашу думку, не усі рішення слід ухвалювати через цей механізм, а мають бути «винесені за дужки» цих дискусій. Ідеться про деякі засадничі питання стосовно призначення правничої освіти, ключових складових її змісту і доступу до правничої професії.

Ми пропонуємо зафіксувати ці засадничі питання на рівні законодавчого акта. Це дозволить створити певне «ядро», навколо якого можуть точитися подальші дискусії. Натомість, принципові питання, які є ключовими для забезпечення суспільного інтересу, мають бути невразливими до намагань різних груп стейкхолдерів змінити чи знівелювати їх у власних інтересах.

Ми очікуємо, що така модель регуляторного режиму матиме:

(А) високу спроможність генерувати регулювання, яке б відповідало публічному інтересу. Зокрема, оскільки жоден із стейкхолдерів не матиме вирішального впливу на прийняття рішень (існування багатьох вето-гравців), а засадничі цілі та принципи діяльності регулятора будуть урегульовані на рівні законодавчого акта, усувається можливість потенційного прийняття рішень в інтересах певних окремих гравців чи їх груп;

(В) високу спроможність генерувати регулювання, яке викликає довіру у стейкхолдерів. Зокрема, цьому сприятиме те, що жоден із стейкхолдерів не монополізує прийняття рішень;

(С) високу спроможність генерувати регулювання, яке базується на компетентності у відповідній галузі. Поєднання участь різних стейкхолдерів у межах одного органу дозволяє забезпечити компліментарність поглядів та прийняття рішення на основі зваженого і поінформованого балансування різних інтересів.

Ставлення кожної із груп стейкхолдерів до запропонованих альтернатив підсумовано у таблиці, що подана у додатку 3 до роботи. У цій таблиці зазначені очікувані втрати чи вигоди для кожного стейкхолдера від ухвалення певної регуляторної моделі. Ми намагалися спрогнозувати ставлення цієї групи стейкхолдерів до певного варіанту – чи він буде схильний підтримувати або протистояти йому. Ми вважаємо, що запропонований нами варіант є оптимальним з точки зору балансу ставлень стейкхолдерів. Зокрема, він дозволяє залучити усіх вето-гравців до прийняття рішень, що дозволить уникнути ситуацій блокування імплементації політики одним з них.

4. ВИКЛИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Запровадження запропонованого нами вище регуляторного режиму – створення спеціального органу, який опікуватиметься регулюванням сфери правничої освіти, із залученням до прийняття рішень різних груп стейкхолдерів – стикнеться із низкою викликів на етапі імплементації. Ми розглянемо ці виклики крізь призму тих критеріїв, які вище використовувалися для оцінки різних альтернатив.

Спроможність генерувати регулювання, яке відповідає публічному інтересові

Вимоги діяти у публічному інтересі вимагає створення насамперед *незалежного* регулятора. З іншої сторони, що більшою є його незалежність, то більшим є й обсяг влади, що його асоціюють із відповідним органом – а це посилює ризики регуляторного захоплення (*regulatory capture*).

Існують різні механізми, у які можливо забезпечити незалежність регуляторного органу. Зокрема, ідеться про такі інституційні перестороги, як визначення чітких правил формування та зміну складу органу, включаючи його голову, які б максимально упереджали потенційні політичні впливи; встановлення вимог щодо несумісності та конфлікту інтересів, зокрема щодо безпосередньо регульованої сфери; наявність незалежного бюджету і можливість органу самостійно ним розпоряджатися.

Ми рекомендуємо урахувати наведені механізми під час інституційного дизайну майбутнього регулятора. Зокрема, хоч ми рекомендуємо залучення до прийняття рішень представників від академічної спільноти, на строк здійснення ними своїх повноважень, не мають мати права викладати або обіймати інші посади у закладах вищої освіти. Аналогічні зауваги стосуються і представників професійного середовища. Більш того, члени органу прийняття рішень мають виконувати свої повноваження на постійній основі, а оплата їх праці має відбуватися за рахунок бюджету регулятора.

Спроможність генерувати регулювання, яке викликає довіру у стейкхолдерів

Регулювання у публічному інтересі завжди вимагає прийняття складних рішень – зокрема тих, які напрямую негативно впливають на тих чи інших гравців у галузі. Довіра до таких рішень базується на прозорості та підзвітності регулятора.

Залучення представників стейкхолдерів до складу самого регулятора, безсумнівно, є позитивним для сприйняття його як прозорого. Але оскільки під

час виконання своїх функцій вони очікувано мають діяти не від імені своїх стейкхолдерів, а незалежно (див. вище), майбутній регулятор має проводити консультації із заінтересованими сторонами.

Будь-які рішення, що їх приймає регулятор, мають бути обґрунтовані і доступні для стейкхолдерів. При чому ідеться не лише про обґрунтування у термінах юридичного мандату, що його буде надано цьому органу. Він має пояснювати свої рішення з посиланням на ті чи інші пріоритети політики, які він визначив для себе.

Спроможність генерувати регулювання, яке базується на компетентності у відповідній галузі

Рішення майбутнього регулятора мають бути не лише політично консистентними, але і доказовими. Це вимагає ресурсів для збирання та аналізу інформації про стан справ у галузі. Це питання вимагатиме відповідного постійного персоналу, а можливо – і залучення зовнішніх експертів до його діяльності. Ми рекомендуємо, аби обидві можливості були передбачені на етапі інституційного дизайну даного органу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Асоціація правників України. (n.d.) *Комісія АПУ з питань удосконалення юридичної освіти.*
https://uba.ua/ukr/UBA_Commission_on_improving_the_legal_education/
- Верховна Рада України. (2020). *Проект Концепції розвитку юридичної освіти.* http://kno.rada.gov.ua/news/main_news/75465.html
- Гришина, Ю. (2019a). У Facebook [особиста сторінка], https://www.facebook.com/j.gryshyna/posts/2762206673875168?__tn__=-R
- Гришина, Ю. (2019b). У Facebook [особиста сторінка], https://www.facebook.com/j.gryshyna/posts/2733632656732570?__tn__=-R
- Діденко, А. (2019). *Понизити порогові бали ЗНО 2019 для вступу до магістратури, до балів, які були у 2018 році.*
<https://petition.president.gov.ua/petition/65934>
- ЄДЕБО. (2020). *Ліцензовані спеціальності.*
<https://registry.edbo.gov.ua/opendata/licenses-specialities/>
- Ківалов, С. та ін. (2017). *Проект Закону про юридичну освіту та юридичну (правничу) професію.* Верховна Рада України.
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62728
- Козюбра, М. (заг. ред.) (2015). *Загальна теорія права. Підручник.* Ваїте.
- Координатор проектів ОБСЄ в Україні. (2010). *Стан юридичної освіти та науки в Україні (результати дослідження).*
- Міністерство освіти і науки України. (2019). *МОН пропонує для громадського обговорення напрацьований спільно з Міністерством юстиції України проект концепції реформування юридичної освіти.*
<https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-napracovanij-spilno-z-ministerstvom-yusticiyi-ukrayini-proekt-konceptsiyi-reformuvannya-yuridichnoyi-osviti>
- Мудрук, С. (2018). *Стан юридичної освіти в Україні. Аналітичне дослідження за результатами освітніх вимірювань.* Ваїте.
- Мудрук, С. (2019). *Стандартизовані освітні вимірювання 2018 року у вищій юридичній освіті. Єдине фахове вступне випробування та Єдиний вступний іспит. Аналітичне дослідження.* Ваїте.
- Національна рада з питань розвитку науки і технологій. (2019). *Пропозиції Національної ради з питань розвитку науки і технологій з питань підготовки пропозицій щодо змін до законодавства для забезпечення реформи Національної академії наук та національних галузевих академій наук.*
<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/73-DGSP/propozitsii-robotchikh-grup.pdf>

Програма «Нове правосуддя» (2018a). *Звіт за результатами зовнішнього оцінювання процесів забезпечення якості освіти в Інституті юстиції Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*. https://nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/2_NJ_YMLU-Assessment-Report_UKR_final.pdf

Програма «Нове правосуддя» (2018b). *Перший рік опитувань суддів і працівників сектору юстиції щодо реформи юридичної освіти*.

Програма діяльності Уряду. (2019). <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu>

Разумков Центр (2019). *Оцінка громадянами ситуації в країні та діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків*. <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-diyalnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-2>

Сироїд, О. та ін. (2017). *Проект Закону про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії*. Верховна Рада України. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62613

Центральна виборча комісія. (2019). *Вибори народних депутатів України. Партії. Партії на виборах*. <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp501pt001f01=919.html>

Coglianesi, C. (2015). *Listening, Learning, Leading. A Framework for Regulatory Excellence. Penn Program on Regulation*. University of Pennsylvania Law School.

Czarnota, A., Paździora, M. & Stambulski, M. (2018). *The Hidden Curriculum in Legal Education*. *Krytyka Prawa. Niezależne Studia Nad Prawem*, 10(2), 114-129. <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.193>

Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J. (2005). *The Federalist papers* (edited by J.R. Pole). Hackett Publishing Company, Inc.

Kelley, C. R., & Kiršienė, J. (2015). *The Role Of Ethics In Legal Education Of Post-Soviet Countries*, *Baltic Journal of Law & Politics*, 8(1), 139-164. doi: <https://doi.org/10.1515/bjlp-2015-0014>

Lodge, M. (2015). *Regulating higher education: a comparative perspective*. In *The regulation of higher education*. (pp. 1–9). The London School of Economics and Political Science.

Maggio, Z. (n.d.). *Toward a Conceptual Understanding of State Regulation of Higher Education*. Academia. https://www.academia.edu/1539222/Toward_a_Conceptual_Understanding_of_State_Regulation_of_Higher_Education

Murray-Webster, R. & Simon, P. (2007). *Making Sense of Stakeholder Mapping*. *Project Management Practice*.

Rhode, D. (2013). *Legal Education: Rethinking the Problem, Reimagining the Reforms*, Pepperdine Law Review, 40, 455–458.

Scott, C. & Hood, C. (2004). Overview. In Hood, C., James, O., Guy Peters, B. & Scott, C. (Eds.) *Controlling modern government: variety, commonality, and change*. (pp. 75-84). Edward Elgar.

Tilly, C. (1985). War-Making and State-Making as Organized Crime. In Evans, P., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (Eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.

Кількість закладів вищої освіти, що здійснювали підготовку правників, за навчальними роками

Навчальні роки	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
<i>ОКР «молодший спеціаліст»</i>														
Загальна кількість ЗВО	714	685	666	650	642	624	644	635	638	526	513	504	513	512
Кількість ЗВО, які готують правників	103	106	101	99	98	101	102	106	108	103	99	95	97	97
Кількість ЗВО, які готують правників, %	14,43%	15,47%	15,17%	15,23%	15,26%	16,19%	15,84%	16,69%	16,93%	19,58%	19,30%	18,85%	18,91%	18,95%
<i>Бакалавр</i>														
Загальна кількість ЗВО	416	433	441	427	423	418	401	380	364	308	306	288	303	303
Кількість ЗВО, які готують правників	95	103	114	112	114	118	113	117	116	108	112	109	127	134
Кількість ЗВО, які готують правників, %	22,84%	23,79%	25,85%	26,23%	26,95%	28,23%	28,18%	30,79%	31,87%	35,06%	36,60%	37,85%	41,91%	44,22%
<i>ОКР «спеціаліст»</i>														
Загальна кількість ЗВО	341	341	344	340	345	342	331	320	312	256	257	235	113	45
Кількість ЗВО, які готують правників	75	84	90	91	91	95	89	91	90	81	82	75	20	10
Кількість ЗВО, які готують правників, %	21,99%	24,63%	26,16%	26,76%	26,38%	27,78%	26,89%	28,44%	28,85%	31,64%	31,91%	31,91%	17,70%	22,22%
<i>Магістр</i>														
Загальна кількість ЗВО	227	241	250	251	262	268	269	274	271	231	248	250	271	272
Кількість ЗВО, які готують правників	39	43	51	57	65	70	69	75	77	73	86	93	101	104
Кількість ЗВО, які готують правників, %	17,18%	17,84%	20,40%	22,71%	24,81%	26,12%	25,65%	27,37%	28,41%	31,60%	34,68%	37,20%	37,27%	38,24%

Примітка. Для складання таблиці були використані дані статистичного бюлетеня «Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок ... навчального року» за 2005–2016 рр., а також статичного збірника «Вища освіта в Україні» за 2017 та 2018 рр. Інформація у цих статистичних публікаціях є узагальненням даних, що подають заклади вищої освіти щороку під час державного статистичного спостереження № 2–3 нк

«Звіт вищого навчального закладу на початок навчального року», і містить інформацію станом на початок відповідного навчального року. Показники відокремлених структурних підрозділів включені до показників основних закладів.

Використані дані, подані у розділах «Студенти ВНЗ I-II рівнів акредитації на початок ... навчального року, за напрямами підготовки та спеціальностями (всього)» та «Студенти ВНЗ III-IV рівнів акредитації на початок ... навчального року, за напрямами підготовки та спеціальностями (всього)» (за 2005–2015 рр.), «Розподіл студентів коледжів, технікумів, училищ за галузями знань та спеціальностями, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, на початок ... навчального року (усього відповідно до переліку 2015 року)» та «Розподіл студентів університетів, академій, інститутів за галузями знань та спеціальностями, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, на початок ... навчального року (усього відповідно до переліку 2015 року)» (за 2016–2018 рр.)

Значення «Загальна кількість ЗВО» є сумою значень графи 13 підсумкового рядка для відповідного рівня вищої освіти (освітньо-кваліфікаційного рівня) із зазначених двох таблиць (для I-II та III-IV рівнів акредитації до 2016 р., коледжів, технікумів, училищ та університетів, академій, інститутів після 2016 р.).

Значення «Кількість ЗВО, які готують правників» є сумою значень графи 13 відповідного рядка (у якому подано інформацію за відповідною спеціальністю, напрямом підготовки, галуззю) для відповідного рівня вищої освіти (освітньо-кваліфікаційного рівня) із зазначених двох таблиць. Якщо у певному навчальному році заклади вищої освіти здійснювали підготовку на певному рівні одночасно за декількома переліками галузей знань та спеціальностей (напрямів підготовки), використано показник за новішим переліком.

Ураховано показники для таких спеціальностей (напрямів підготовки, галузей знань):

- напрями підготовки 5.0601, 6.0601, 7.0701, 8.0701 за Переліком напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 1997 р. № 507;

- галузь 0304 за Переліком напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2006 р. № 1719;

- галузь 0304 за Переліком спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 р. № 839;

- галузь 0304 за Переліком спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 787;

- спеціальність 081 за Переліком галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266.

Кількість студентів-правників серед загальної кількості студентів, за навчальним роками, формами навчання та рівнями вищої освіти (освітньо-кваліфікаційними рівнями)

Навчальні роки		2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
<i>Усі рівні вищої освіти (освітньо-кваліфікаційні рівні)</i>																
Усі форми навчання	Загальна кількість студентів	2709161	2786582	2814326	2763873	2599426	2491288	2311557	2170141	2052678	1689226	1605270	1588692	1538565	1557736	1510618
	Кількість студентів-правників	199449	207463	210494	213306	211893	209381	184040	187927	178400	147177	136153	137798	126595	105926	100270
	Кількість студентів-правників, %	7,36%	7,45%	7,48%	7,72%	8,15%	8,40%	7,96%	8,66%	8,69%	8,71%	8,48%	8,67%	8,23%	6,80%	6,64%
Очна денна форма навчання	Загальна кількість студентів	1607243	1635395	1627590	1622022	1569769	1553082	1442385	1391960	1348579	1153293	1141291	1140172	1119061	1123454	1101492
	Кількість студентів-правників	95163	101891	100072	104934	107494	109476	94121	98373	95776	83880	80536	83728	78088	66577	63675
	Кількість студентів-правників, %	5,92%	6,23%	6,15%	6,47%	6,85%	7,05%	6,53%	7,07%	7,10%	7,27%	7,06%	7,34%	6,98%	5,93%	5,78%
Інші форми навчання	Загальна кількість студентів	1101918	1151187	1186736	1141851	1029657	938206	869172	778181	704099	535933	463979	448520	419504	434282	409126
	Кількість студентів-правників	104286	105572	110422	108372	104399	99905	89919	89554	82624	63297	55617	54070	48507	39349	36595
	Кількість студентів-правників, %	9,46%	9,17%	9,30%	9,49%	10,14%	10,65%	10,35%	11,51%	11,73%	11,81%	11,99%	12,06%	11,56%	9,06%	8,94%
<i>ОКР «молодий спеціаліст»</i>																
Усі форми навчання	Загальна кількість студентів	669311	657707	632686	604600	545654	566194	567372	571228	567013	452292	427471	408732	398721	390151	370275
	Кількість студентів-правників	38167	35983	33686	32139	29854	30232	29491	28334	27712	23479	21502	20651	20092	19003	18106
	Кількість студентів-правників, %	5,70%	5,47%	5,32%	5,32%	5,47%	5,34%	5,20%	4,96%	4,89%	5,19%	5,03%	5,05%	5,04%	4,87%	4,89%
Очн а ден	Загальна кількість студентів	489565	482638	466619	468522	443012	475485	473699	475988	479233	390420	376450	362965	356602	348969	332215

	Кількість студентів-правників	21793	20863	19550	20275	20728	22382	21809	21670	22177	19835	18994	18285	18015	17317	16253
	Кількість студентів-правників, %	4,45%	4,32%	4,19%	4,33%	4,68%	4,71%	4,60%	4,55%	4,63%	5,08%	5,05%	5,04%	5,05%	4,96%	4,89%
	Загальна кількість студентів	179746	175069	166067	136078	102642	90709	93673	95240	87780	61872	51021	45767	42119	41182	38060
Інші форми навчання	Кількість студентів-правників	16374	15120	14136	11864	9126	7850	7682	6664	5535	3644	2508	2366	2077	1686	1853
	Кількість студентів-правників, %	9,11%	8,64%	8,51%	8,72%	8,89%	8,65%	8,20%	7,00%	6,31%	5,89%	4,92%	5,17%	4,93%	4,09%	4,87%
	<i>Бакалавр</i>															
Усі форми навчання	Загальна кількість студентів	1508478	1589285	1671721	1648878	1550551	1433590	1270327	1153791	1072194	890277	855683	800450	774076	734117	735294
	Кількість студентів-правників	87838	94763	121548	132402	135938	136979	130053	123288	115267	94825	88229	83366	79088	63856	64711
	Кількість студентів-правників, %	5,82%	5,96%	7,27%	8,03%	8,77%	9,55%	10,24%	10,69%	10,75%	10,65%	10,31%	10,41%	10,22%	8,70%	8,80%
Очна денна форма навчання	Загальна кількість студентів	837385	871264	891977	888320	863364	820002	718829	671034	631385	550352	565985	543507	530148	502700	513470
	Кількість студентів-правників	47021	51248	60127	66843	70770	72155	65708	63471	60266	52010	50998	49516	46537	38607	39270
	Кількість студентів-правників, %	5,62%	5,88%	6,74%	7,52%	8,20%	8,80%	9,14%	9,46%	9,55%	9,45%	9,01%	9,11%	8,78%	7,68%	7,65%
Інші форми навчання	Загальна кількість студентів	671093	718021	779744	760558	687187	613588	551498	482757	440809	339925	289698	256943	243928	231417	221824
	Кількість студентів-правників	40817	43515	61421	65559	65168	64824	64345	59817	55001	42815	37231	33850	32551	25249	25441
	Кількість студентів-правників, %	6,08%	6,06%	7,88%	8,62%	9,48%	10,56%	11,67%	12,39%	12,48%	12,60%	12,85%	13,17%	13,34%	10,91%	11,47%
<i>Магістр та ОКР «спеціаліст»</i>																
Усі форми навчання	Загальна кількість студентів	531372	539590	509919	510395	503221	491504	473858	445122	413471	346657	322116	379510	365768	433468	405049
	Кількість студентів-правників	73444	76717	55260	48765	46101	42170	24496	36305	35421	28873	26422	33781	27415	23067	17453

	Кількість студентів-правників, %	13,82%	14,22%	10,84%	9,55%	9,16%	8,58%	5,17%	8,16%	8,57%	8,33%	8,20%	8,90%	7,50%	5,32%	4,31%
Очна денна форма навчання	Загальна кількість студентів	280293	281493	268994	268994	263393	257595	249857	244938	237961	212521	198856	233700	232311	271785	255807
	Кількість студентів-правників	26349	29780	20395	17816	15996	14939	6604	13232	13333	12035	10544	15927	13536	10653	8152
	Кількість студентів-правників, %	9,40%	10,58%	7,58%	6,62%	6,07%	5,80%	2,64%	5,40%	5,60%	5,66%	5,30%	6,82%	5,83%	3,92%	3,19%
Інші форми навчання	Загальна кількість студентів	251079	258097	240925	245215	239828	233909	224001	200184	175510	134136	123260	145810	133457	161683	149242
	Кількість студентів-правників	47095	46937	34865	30949	30105	27231	17892	23073	22088	16838	15878	17854	13879	12414	9301
	Кількість студентів-правників, %	18,76%	18,19%	14,47%	12,62%	12,55%	11,64%	7,99%	11,53%	12,59%	12,55%	12,88%	12,24%	10,40%	7,68%	6,23%

Примітка. Для складання таблиці були використані дані статистичного бюлетеня «Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок ... навчального року» за 2005–2016 рр., статичного збірника «Вища освіта в Україні» за 2017 р., а також дані Єдиної державної електронної бази з питань освіти (ЄДЕБО) про контингент студентів станом на 1 жовтня 2018 р. та 1 жовтня 2019 р. (<https://registry.edbo.gov.ua/opensource/educators/>).

Використані дані, подані у розділі «Чисельність студентів у ВНЗ на початок ... навчального року, за освітньо-кваліфікаційними рівнями та напрямками підготовки» та, починаючи з 2016 р. «Кількість студентів у ЗВО на початок ... навчального року за освітніми ступенями (освітньо-кваліфікаційними рівнями) та галузями знань відповідно до Переліку 2015 року».

Для обрахунку кількості студентів-правників урахувалися студенти, що навчаються на спеціальностях (напрямах підготовки, галузях знань), вказаних у примітці до додатку 1. Якщо у певному навчальному році заклади вищої освіти здійснювали підготовку на певному рівні одночасно за декількома переліками галузей знань та спеціальностей (напрямів підготовки), відповідні показники кількості студентів було підсумовано.

Ставлення стейкхолдерів до запропонованих варіантів політики (регуляторних режимів)

Групи стейкхолдерів	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3	Альтернатива 4
Парламент (народні депутати)	0	0	-1	0
	Наявна інформація щодо ставлення парламенту (народних депутатів) до проблемної сфери не дає підстав вважати, що парламент буде однозначно підтримувати будь-яку з альтернатив (крім статус-кво). Варіант збереження статус-кво сприймається негативно, зокрема з огляду на задекларовані парламентським комітетом планами щодо публічних обговорень тематики реформи юридичної освіти (див. розділ 2 роботи).			
Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти	-1	-1	+1	-1
	Національне агентство здобуло більшість своїх повноважень внаслідок останньої реформи вищої освіти (статус-кво), а тому фактичну передачу цих повноважень будь-яким іншим органам вважатиме «втратою». Водночас, це ставлення ми оцінюємо як помірно негативне, оскільки Національне агентство як таке не має певних жорстких політичних преференцій щодо відповідної сфери.			
інші міністерства, що мають у своєму підпорядкуванні університети/правничі школи	-1	0	-1	-1
	Міністерства, що мають у своєму підпорядкуванні правничі школи, будуть схильні протистояти усім варіантам, окрім 2-го. Це пов'язане з тим, що ці 3 варіанти фактично створюють ті чи інші механізми забезпечення якості правничої освіти, що означитиме додаткові втрати зі сторони відповідних ЗВО. У випадку з варіантом 2 нейтральне ставлення буде зумовлене фактичним збереженням статус-кво для відповідних закладів.			
Національна академія правових наук України	0	0	0	0
	Оскільки жоден із варіантів не впливає на академію правових наук, ми передбачаємо, що вона не буде схильна ані підтримувати, ані заперечувати будь-який з варіантів.			
самоврядні організації правників	+1	0	0	+1
	Правниче самоврядування, природньо, буде схильне підтримати варіант 1, який фактично надає йому додаткові повноваження. Однак ми оцінюємо цю підтримку як помірну (+1),			

	адже ці організації не мають достатньої інституційної спроможності для виконання цих функцій, а отож можуть вважати небажаними майбутні «транзакційні витрати», яких доведеться понести для їх повноцінної реалізації. Варіанти 2 і 3 не змінюють статус-кво для цих стейкхолдерів, а тому вони не будуть ані підтримувати, ані протистояти їм. Останній варіант знайде помірну підтримку, оскільки ці організації здобудуть право участі у прийнятті рішень, хоч і матимуть поділити його з іншими заінтересованими особами.			
роботодавці (юридичний бізнес)	0	0	0	0
	Подібно до академії правових наук, юридичний бізнес не відчує на собі вплив жодного з варіантів. Тому він не буде ані підтримувати, ані протистояти їм.			
адміністрації університетів/правничих шкіл	-2	+2	-1	+1
	Ми очікуємо, що правничі школи будуть найбільше спиратися намагання передати питання правничої освіти у відання правничого самоврядування, і найбільше підтримувати варіант регулювання через академічне самоврядування. Статус-кво сприймається ними як помірно негативний, адже останні реформи у сфері вищої освіти і так підвищують вимоги до діяльності ЗВО, хоч і не профільно у сфері правничої освіти. Водночас, варіант 4 може знайти помірковану підтримку серед цих стейкхолдерів, за умови, що вони будуть включені до органу прийняття рішення відповідного регулятора. Заклади будуть схильні розглядати це як прийнятний компроміс між рештою 3 варіантів.			
Міністерство освіти і науки України	-1	-1	+1	+1
	Міністерство освіти буде схильним рівною мірою сприймати помірковано позитивно як збереження статус-кво (зокрема через його підтримку Національному агентству), так і запровадження незалежного регулятора, адже найімовірніше саме МОН буде представляти у ньому сторону уряду. Перший і другий варіанти будуть сприйняті негативно, адже вони фактично усувають Міністерство від прийняття відповідних рішень.			
Міністерство внутрішніх справ України	-1	+1	-1	-1
	Усі варіанти, окрім другого, сприймаються як небажані МВС, оскільки передбачають визначення певних вимог до підпорядкованих йому закладів, які останні будуть неспроможні дотриматися. МВС буде готове сприйняти варіант 2 як найбільш прийнятний для себе, адже він у певний спосіб зберігає право прийняття рішень за закладами.			

студенти/потенційні вступники правничих спеціальностей	-1	0	-1	-1
Міністерство юстиції України	-1	-1	0	+1

Студенти будуть сприймати будь-який з варіантів, окрім варіанту 2, негативно, оскільки усі вони теоретично спроможні підвищити академічні стандарти у правничих школах – і це сприйметься як очікувані втрати. Водночас, варіант 2 сприйметься нейтрально, оскільки очікувано він не спроможний значно підвищити академічні стандарти, а отож для студентів переважно означатиме збереження статус-кво.

Мін'юст розглядатиме останню альтернативу як можливість бути залученим до процесів прийняття рішень, а отож підтримуватиме її. Варіанти 1 і 2 будуть найменш підтримуваними, оскільки повністю усуне будь-яку можливість впливу цього органу. Щодо варіанту 3 Мін'юст не матиме будь-яких преференцій, адже він полягає у збереженні статус-кво.