

РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.745

МІСЦЕ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ІЗ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПІДГОТОВКУ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ У СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

THE ROLE OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS WITH SPECIFIC CONDITIONS OF EDUCATION, WHICH TRAIN POLICE IN UKRAINIAN HIGHER EDUCATION SYSTEM

Андрєв А.В.,

*ад'юнкт кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності*

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

У статті досліджено проблеми визначення місця вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських у системі вищої освіти України. Наголошено на необхідності узгодження нормативно-правового забезпечення діяльності таких закладів. Надано пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських.

Ключові слова: вищий навчальний заклад, система вищої освіти, поліція, специфічні умови навчання, статус, підпорядкування.

В статье исследованы проблемы определения места высших учебных заведений со специфическими условиями обучения, осуществляющих подготовку полицейских в системе высшего образования Украины. Отмечена необходимость согласования нормативно-правового обеспечения деятельности таких заведений. Даны предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования деятельности высших учебных заведений со специфическими условиями обучения, осуществляющих подготовку полицейских.

Ключевые слова: высшее учебное заведение, система высшего образования, полиция, специфические условия обучения, статус, подчинение.

The article discusses the problem of determining the role of higher education institutions with specific conditions of education, which train police in Ukrainian higher education system. It is noted the necessity of harmonization of normative basis for such institutions. The proposals on improvement of legal regulation of higher education institutions with specific conditions of education which train police are given.

Key words: higher education institutions, higher education, police, specific conditions of education, status, subordination.

Постановка проблеми. Європейський вектор розвитку України вимагає оновлення національного законодавства та впровадження новачій у практику діяльності органів публічного адміністрування. Практично у кожній царині більш або менш ефективно відбувається поступове наближення до стандартів Європейського Союзу (надалі – ЄС). Відзначимо, що у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» в рамках чотирьох векторів руху (розвитку, безпеки, відповідальності, гордості) передбачено реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави, серед яких зазначені реформа правоохоронної системи та реформа освіти [1]. Виокремлення серед інших анонованих реформ правоохоронної та освітньої сфер свідчить про їхню важливість для сталого й успішного розвитку України. У цьому аспекті ще більш важливим нами вбачається розв'язання проблем відомчої освіти у правоохоронній системі України. Невідкладне значення робіт, присвячених проблемам діяльності вищих навчальних закладів

із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, пояснюється тим, що основою ефективної роботи Національної поліції України є високі стандарти якості у підготовці поліцейських кадрів.

Стан опрацювання. Різноманітні питання удосконалення освітньої діяльності у МВС України постійно перебували у фокусі науковців та фахівців з адміністративного права, теорії управління, педагогіки тощо. Можна відзначити науковий доробок таких фахівців: О.М. Бандурки, Р.А. Бузунова, В.А. Глуховері, М.І. Іншина, Р.А. Калюжного, О.В. Червякової та інших. Проте у зв'язку з нетривалим існуванням Національної поліції України, пошуком нових стандартів підготовки поліцейських та певною нормативною невизначеністю майбутнього відомчої освіти МВС України дослідження, що присвячені проблемним питанням функціонування вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку полі-

цейських, не втрачають своєї актуальності і потребують розв'язання.

Метою статті є визначення місця вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, у системі вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу. Нагадаємо, що за статтею 1 Закону України «Про вищу освіту» вища освіта є сукупністю систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у вищому навчальному закладі (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти [2].

У свою чергу, статтею 11 Закону закріплено систему вищої освіти, яку становлять: 1) вищі навчальні заклади всіх форм власності; 2) рівні та ступені (кваліфікації) вищої освіти; 3) галузі знань і спеціальності; 4) освітні та наукові програми; 5) стандарти освітньої діяльності та стандарти вищої освіти; 6) органи, що здійснюють управління у сфері вищої освіти; 7) учасники освітнього процесу [2].

Оскільки досліджувані нами вищі навчальні заклади здійснюють підготовку поліцейських (надалі – поліцейські ВНЗ), цілком логічним вбачається їх підпорядкування Національній поліції України. Водночас поточний стан справ свідчить про певні правові прогалини, які ускладнюють визначення адміністративно-правового статусу таких закладів та їхнє місце у системі вищої освіти України.

Як відомо, Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [3].

У Законі України «Про Національну поліцію» інформація щодо поліцейських ВНЗ представлена опосередковано. Зокрема, у положеннях статті 13 «Загальна система поліції» навчальні заклади, в яких здійснюється підготовка поліцейських, не виокремлені як елемент відповідної системи [3]. У статтях Закону, що присвячені питанням добору поліцейських кадрів та службі в поліції (статті 47, 48, 51, 59, 63, 65, 72, 73, 74, 75, 82, 83, 91, 103), поліцейські ВНЗ згадуються, але не розкрито їхню сутність, систему та особливості функціонування. Наприклад, у статті 74 «Підготовка поліцейських у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання» закріплено загальні критерії прийому, підготовки та розподілу осіб, які навчаються у таких закладах. Водночас сутність і організаційні аспекти діяльності поліцейських вишів не розкрито.

У розділі 4 Положення про Національну поліцію, серед іншого, зазначено, що Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань забезпечує організацію роботи з добору, вивчення та комплектування органів Національної поліції кваліфікованими

кадрами [4]. Та якщо про добір поліцейських кадрів згадується, то поліцейські ВНЗ знову не знайшли закріплення у правовому акті. Це виглядає дивним, особливо в контексті того, що у «поліцейському» законодавстві держав – учасниць ЄС такі очевидні прогалини відсутні.

Для прикладу, у частині 3 статті 4 розділу 2 «Організація поліції» Закону Республіки Польща «Про поліцію» від 6 квітня 1990 р., зазначено, що до складу Поліції також входять: 1) Вища школа Поліції, центри підготовки та поліцейські школи; 2) окремі превентивні загони та антитерористичні підрозділи; 3) дослідницькі інститути [5, с. 359].

Цікавим моментом є те, що організацію та сферу діяльності Вищої школи Поліції у Щитні як вищої школи, а також процедуру призначення та відкликання ректора, призначення, обрання і відкликання проректорів регулює закон Республіки Польща «Право про вищу освіту» від 27 липня 2005 р. [5, с. 359].

Як бачимо, національне правове забезпечення діяльності поліцейських ВНЗ не розглядає їх як елемент власне поліцейської системи. Натомість, незважаючи на розвиток автономії суб'єктів, які входять до сфери управління МВС (Національна поліція, Національна гвардія, Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій), окремі складові залишаються або передані до міністерського підпорядкування. Тут можна відзначити підрозділи з охорони здоров'я і реабілітації та центри з надання адміністративних послуг.

Аналіз Положення про МВС України дає всі підстави стверджувати, що поліцейські ВНЗ належать до сфери управління Міністерства. Принагідно зазначимо, що на противагу наведеному вище механізму призначення і відкликання ректорів або проректорів поліцейських навчальних закладів у Республіці Польща, Міністр внутрішніх справ України, серед іншого, наділений повноваженнями призначати на посаду та звільняти з посади ректорів, перших проректорів і проректорів вищих навчальних закладів, що належать до сфери управління МВС, з урахуванням положень Закону України «Про вищу освіту» (п. 21) [6]. Звичайно, що зазначені норми в чомусь подібні, проте ми вважаємо, що освітні завдання мають бути передані у відання Міністерства освіти і науки України, тоді як усі інші службові питання діяльності керівництва поліцейських ВНЗ мають вирішуватись головою Національної поліції і державним секретарем Міністерства.

Згідно з Положенням МВС України забезпечує на базі навчальних закладів, що належать до сфери управління МВС, підготовку та професійне навчання кадрів для МВС, Національної поліції і Національної гвардії; установлює порядок добору, направлення та зарахування на навчання до навчальних закладів, що належать до сфери управління МВС; установлює порядок організації і строку професійного навчання працівників МВС, Національної поліції та Національної гвардії; здійснює організаційно-методичне

супроводження навчального процесу в навчальних закладах, що належать до сфери управління МВС (п.п. 56–59) [6].

Отже, поліцейські ВНЗ належать до сфери управління МВС. Проте у згаданому вище Положенні не акцентовано увагу на системі відомчої вищої освіти, яка існує та здійснює підготовку фахівців для органів, що входять до системи Міністерства.

Варто пригадати досі чинний наказ МВС України № 62 від 14 лютого 2008 р., яким затверджено Положення про вищі навчальні заклади МВС. Згідно з наказом такі заклади є державними навчальними закладами, які підпорядковані МВС, засновані і діють згідно із законодавством України, реалізують відповідно до наданої ліцензії (ліцензій) освітньо-професійні програми підготовки фахівців за певними освітньо-кваліфікаційними рівнями, забезпечують навчання, виховання та професійну підготовку осіб з урахуванням нормативних вимог у галузі вищої освіти з метою задоволення освітніх потреб особи, суспільства і держави, а також здійснюють наукову і науково-технічну діяльність [7].

Згаданий наказ сприяє розв'язанню досліджуваної нами проблеми, проте він стосується вищих навчальних закладів МВС, а не вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських.

У цьому аспекті В.А. Глуховеря слушно зауважує, що одним з основних питань оптимізації системи МВС України та освітня простору у сфері професійної діяльності є визначення статусу ВНЗ МВС України як ВНЗ із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та його належна нормативно-правова регламентація [8, с. 114].

Найбільш ґрунтовно про поліцейські ВНЗ згадується у п. 6 ч. 1 статті 1 Закону України «Про вищу освіту», згідно з яким вищий військовий навчальний заклад (вищий навчальний заклад із специфічними умовами навчання) є вищим навчальним закладом державної форми власності, який здійснює на певних рівнях вищої освіти підготовку курсантів (слухачів, студентів), ад'юнктів для подальшої служби на посадах офіцерського (сержантського, старшинського) або начальницького складу з метою задоволення потреб Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції, Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [2].

Таким чином, законодавець розрізняє вищі навчальні заклади із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку курсантів фахівців з метою задоволення потреб МВС України та Національної поліції. Наведене свідчить про необхідність розмежування таких закладів, нато-

мість поліцейські кадри готуються сьогодні у вищих навчальних закладах, підпорядкованих саме МВС України.

З проведеного аналізу нормативно-правових актів, якими врегульовано діяльність МВС та Національної поліції, можна зробити висновок про невідзначеність і фрагментарність у висвітленні статусу відомчих навчальних закладів та поліцейських ВНЗ зокрема.

Далі нами пропонується хронометраж невдалої спроби реформування системи освіти поліцейських. У вересні 2016 р. тогочасна голова Національної поліції Х. Деканоїдзе анонсувала створення Національної поліцейської академії, новобранці якої початково проходять службу в патрульній поліції [9]. Однією з можливих новацій того часу була ідея оптимізації (фактично – скорочення) діючих вищих навчальних закладів МВС. У листопаді 2016 р. Х. Деканоїдзе оголосила рішення про відставку і 16 листопада її було звільнено із посади. Вже через 9 днів потому, 25 листопада 2016 року наказом МВС було затверджено Концепцію реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ [10]. За названим документом вищі навчальні заклади із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, були залишені у віданні МВС. Згідно з розділом IV «Концептуалізація окремих напрямів реформування» Концепції основою мережі відомчих навчальних закладів є система вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання МВС і вищих навчальних закладів ЦОВВ, з яких 7 – здійснюють підготовку фахівців для МВС, Національної поліції України та Державної міграційної служби України; 2 – здійснюють підготовку фахівців для Національної гвардії України; 1 – здійснюють підготовку фахівців для Державної прикордонної служби України; 2 – здійснюють підготовку фахівців для Державної служби України з надзвичайних ситуацій. У складі університетів (академій) можуть створюватися за функціональним або регіональним принципом академії, інститути, коледжі, ліцеї, факультети, відділення, філії, центри тощо [10].

Зауважимо, що можливість існування «академії в академії» видається суттєвим перебільшенням і суперечить положенням Закону України «Про вищу освіту», який є фундаментальним, зокрема, і для відомчих вищих навчальних закладів.

Висновки. У ході дослідження місця вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, у системі вищої освіти України нами з'ясовано таке:

1) нормативно-правовий масив, яким врегульовано функціонування МВС України та Національної поліції, не узгоджено з положеннями базового у цьому питанні Закону України «Про вищу освіту». Зокрема, у складі поліції відсутні вищі навчальні заклади та навчальні установи, хоча, на наше переконання, вони мають бути створені;

2) якщо вітчизняна система освіти МВС пішла шляхом збереження у своєму складі вищих навчальних закладів, то доцільним і необхідним є узго-

дження відомчих нормативних актів із законодавством. Цілком можливим і доцільним тут може бути створення окремих факультетів (підготовки поліцейських, прикордонників, нацгвардійців тощо) у складі ВНЗ із специфічними умовами навчання, які б здійснювали підготовку фахівців для органів виконавчої влади, що утворюють систему МВС;

3) з аналізу нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських ВНЗ сьогодні можна робити висновки про їх потрійне підпорядкування: Міністерству внутрішніх справ, центральному органу управління Національної поліції та Міністерству освіти і науки.

Зазначені вищі навчальні заклади інтегровані як у систему освіти України, так і утворюють власну підсистему відомчої освіти, яка допоки не розроблена належним чином;

4) вбачається, що відсутність належного нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських ВНЗ гальмує успішну реалізацію реформи поліції у цілому. Правова основа є фундаментом та невід'ємною умовою успішного завершення реформування, а отже, виникає нагальна необхідність чіткого визначення статусу поліцейських ВНЗ та їхнього місця у системі вищої освіти України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 2. – С. 14. – Ст. 154.
2. Про вищу освіту: Закон України № 1556-VII від 1.07.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – С. 2716. – Ст. 2004.
3. Про Національну поліцію: Закон України № 580-VIII від 02.07.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – С. 1970. – Ст. 37.
4. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів № 877 від 28.10.2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89. – С. 34. – Ст. 2971.
5. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О.А. Банчука. – К.: О.М. Москаленко, 2013. – 588 с.
6. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів № 878 від 28.10.2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89. – С. 43. – Ст. 2972.
7. Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС: наказ МВС України № 62 від 14.03.2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 21. – С. 112. – Ст. 615.
8. Глуховець В.А. Проблеми реформування відомчої освіти в системі органів МВС України / В.А. Глуховець // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 3–2. – Т. 3. – С. 110–114.
9. Деканоїдзе анонсувала створення поліцейської академії // Українська правда. – 2016. – 9 вересня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/09/9/7120087/>.
10. Про затвердження Концепції реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України: наказ МВС України № 1252 від 25.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS675.html.