

С.К.Амандыкова, Б.О.Алтынбасов

*Евразийский национальный университет им. Л.Н.Гумилева, Астана
(E-mail: amandykova@mail.ru)*

Проблемы совершенствования системы подготовки юридических кадров в Казахстане

В статье рассматриваются организационные и правовые проблемы системы подготовки юридических кадров в Казахстане. Авторами сделан анализ действующего законодательства, раскрыты его позитивные стороны и имеющиеся недостатки. Осуществлен теоретический анализ отношений в сфере подготовки кадров и ее особенностей. Показаны теоретические проблемы совершенствования системы подготовки юридических кадров и выдвинуты соответствующие предложения. Дана оценка образовательной деятельности вузов, где ведется подготовка юридических кадров. Разработаны научно обоснованные предложения по совершенствованию действующего законодательства и системы управления в этой сфере.

Ключевые слова: юриспруденция, государственные органы, действующее законодательство, подготовка юридических кадров, реформа.

В 21 столетии остается актуальным высказывание известного философа Ф.Бэкона: «...В настоящее время экономическое благосостояние стран непосредственно зависит от состояния их сферы науки. Только те страны, которые уделяют серьезное внимание научным исследованиям, успешно осваивают наукоемкие технологии, мобилизуют для этого достаточно мощные финансовые, информационные, производственные, интеллектуальные средства, лидируют в современной политико-экономической гонке. Страны, которые не выдерживают темпа такого состояния (или вообще не участвуют в нем), быстро попадают в «тупик» социального развития и обречены вечно играть второстепенную роль на международной арене» [1; 56].

Наука и образование расширяют кругозор современного человека и позволяют формировать его личность. Роль науки и образования в модернизации общества и государства велика, и данный вопрос не нуждается в лишних комментариях. Однако, как мы знаем, система образования и науки Казахстана переживает период модернизации и, в свою очередь, со стороны государства делается многое для успешного и системного перехода этой сферы на мировые стандарты. В научном кругу в течение 10 лет продолжают споры о целесообразности проводимых реформ и перехода на международные стандарты трехуровневого образования бакалавр–магистр–доктор PhD. В этой связи среди ученых-юристов и юристов-практиков часто поднимается вопрос о совершенствовании системы подготовки юридических кадров. Причиной этому стал выпуск кадров, получающих некачественное образование в основном по заочной или дистанционной форме обучения в вузах, где состав ППС не соответствует требованиям научной острепенности, иным лицензионным требованиям и т.п.

Система образования и науки — одна из важных сфер государства, где задействована почти четверть населения страны. Функционируют сотни государственных учреждений, предприятий при МОН РК, действуют различные формы и виды образовательных организаций на каждом из уровней образования, а также организации, курирующие сферу образования и науки. Субъектный состав представлен как обучающимися, так и работающими в данной сфере. Реформы в данной области порождают острые дискуссии и вызывают — широкий общественный резонанс. Особенно остро реагирует на реформы и активно участвует в их реализации научное сообщество. Свидетельствуют этому обращение академиков и профессоров к Президенту РК Н.Назарбаеву, имевшее место в 2010 г. во время принятия нового Закона РК «О науке», что вызвало соответствующую реакцию в обществе и государственные органы вынуждены были в течение следующего года обсуждать проект закона в различных кругах. В результате этого в проект закона было внесено множество изменений и дополнений.

В данной статье планируется рассмотреть ряд вопросов, касающихся системы подготовки юридических кадров и научных работников по юриспруденции. Конечно же, подготовка юридических кадров имеет свои специфические особенности, однако анализ правовых аспектов данной проблемы показывает несовершенство ряда нормативно-правовых актов, регламентирующих систему подготов-

ки кадров в целом. Это говорит о том, что некоторые организационные и правовые проблемы в системе подготовки кадров свойственны не только сфере подготовки юридических кадров, но и в целом всем направлениям подготовки специалистов.

Анализ системы подготовки юридических кадров Казахстана указывает на ряд проблем, негативно влияющих на нее. Остановимся на некоторых из них и попытаемся предложить пути их решения.

Во-первых, предлагается ужесточить условия лицензирования учебных заведений, обучающих юристов (повысить требования к лицензированию).

Как нам известно, кризис переходного периода 90-х годов не прошел мимо и системы образования. Демократический режим, несовершенная законодательная база проложили путь к массовому открытию частных вузов. Многие государственные вузы были приватизированы и перешли в частную собственность, в результате чего образовательная деятельность стала источником дохода. Надо отметить, что приватизировались и те вузы, которые были прибыльными и стратегически важными в подготовке кадров для государства. Кадровый потенциал ряда частных вузов состоит из чиновников, имеющих ученые звания, которые не могут вести полноценную преподавательскую деятельность, поскольку заняты на основной работе. Очевидно, что такой режим организации работы в вузах не способствует полноценной подготовке специалистов.

В настоящее время образовательная деятельность по юридическим специальностям ведется в 66 вузах страны, тогда как в советское время выпуск студентов-юристов был возложен только на три вуза. Предлагается разработать более жесткие единые требования к образовательным организациям, которые имеют лицензии на преподавание обучающимся в бакалавриате и магистратуре по специальности «Юриспруденция». Прежде всего, необходимо установить минимальную пороговую процентную долю штатных остепененных ППС, в том числе долю ученых-юристов из общего количества остепененных ППС, определить минимальное количество студентов, обучающихся по гранту по отношению к обучающимся на договорной основе. Одним из критериев оценки факультета или вуза, обучающихся юристов, должен быть уровень научной активности ППС. По данному вопросу уместно было бы создать рабочую группу и согласованно определить названные выше единые требования, которые дали бы возможность повысить качественный уровень научно-педагогического состава и материально-техническое положение учебного заведения.

Во-вторых, предлагается усовершенствовать механизм прохождения производственной и преддипломной практики студентов по специальности «Юриспруденция». В связи с тем, что поступает много нареканий и замечаний от работодателей по поводу отсутствия у выпускников соответствующих навыков по ведению делопроизводства, составлению процессуальных документов, а также психологической неподготовленности к своей профессиональной работе, необходимо разработать нормативно-правовую базу по прохождению практики студентов в правоохранительных органах. В данном случае можно прибегнуть к немецкому опыту. Например, в германской образовательной системе практическое образование длится два года, во время которого обучающийся проходит стажировку. В течение этого времени выпускник бакалавриата после учебы должен пройти обязательную стажировку в ряде учреждений (5 месяцев — в суде по гражданским делам, 3 месяца — в прокуратуре или суде по уголовным делам, 3 месяца — в административных органах, 10 месяцев у адвоката, 3 месяца — в избирательных органах). За время стажировки выпускники получают разнообразные практические навыки. Для этого им предоставлены достаточно широкие права — обучающиеся могут присутствовать в совещательной комнате при вынесении судебного решения. Это специально регламентировано в законе о судоустройстве. По окончании стажировки выпускники получают удостоверение о прохождении стажировки в каждом из перечисленных выше учреждений. В удостоверениях отмечаются содержание стажировки и достижения стажера. И главное, государственные экзамены у выпускников принимаются органами юстиции соответствующих земель.

В данном случае *предлагается на уровне нормативных актов* предусмотреть правовые нормы, которые обязывали бы местные исполнительные и правоохранительные органы активно участвовать в организации прохождения практики выпускниками-юристами. Необходимо также увеличить длительность прохождения практики, с указанием конкретных сроков и баз прохождения в соответствующих органах. Таким образом, необходимо выработать механизм, который бы дал возможность качественно организовать прохождение практики с возможностью дальнейшего трудоустройства выпускников, добившихся наилучших успехов.

В целях формирования реального сотрудничества между работодателями и юридическими факультетами вузов *предлагается часть некоторых кафедр факультета*, например уголовного права, уголовно-процессуального права, гражданского, гражданско-процессуального права и т.п., открыть в самих правоохранительных и судебных органах, с тем чтобы студенты могли иметь возможность доступа на место практики в любое время учебного года. Это поможет студентам приобретать практические навыки, иметь непосредственный доступ к практическим материалам при написании курсовых и дипломных работ. Данная система подготовки кадров эффективно и результативно применяется в системе медицинского образования страны.

В-третьих, необходимо разработать механизм распределения выпускников. Как показывает официальная статистика по выпуску юристов, каждый год по республике заканчивают вуз более 20 000 студентов. Нынешняя статистика по их трудоустройству оставляет желать лучшего. Значительное количество выпускников не трудоустраиваются по своей специальности. На это есть много различных причин: кто-то не имеет достаточных знаний (учился на заочном или дистанционном отделении), у многих нет соответствующего стажа работы, иногда предусматривается усложненная процедура приема на работу в те или иные правоохранительные органы, требуется стаж государственной службы, другие не имеют возможности работать за небольшую заработную плату, поскольку необходимо содержать семью (не секрет, что для начинающих сотрудников заработная плата невысокая), и т.п. Таким образом, высвечивается комплекс проблем, которые необходимо решать, чтобы выпускники юридических вузов со статусом «молодой специалист» могли быть трудоустроены.

По поводу дистанционного обучения в подготовке юристов российский ученый и эксперт рабочей группы по совершенствованию системы подготовки юридических кадров при Правительстве Российской Федерации С.М.Шахрай пишет следующее: «Я считаю дистанционную форму обучения при получении высшего юридического образования профанацией. Стать юристом на расстоянии невозможно. Дистанционное обучение является формой выкачивания денег из родителей, а также из людей, которые пришли за вторым высшим образованием. Однако я отнюдь не предлагаю упразднить дистанционную форму обучения. Я считаю, что решением проблемы здесь должен быть не запрет дистанционного образования, а нахождение ниши для этого образования». Необходимо отметить, что значительное количество выпускников юридических вузов заканчивают заочное и дистанционное отделения, и, конечно же, в основном в частных и региональных вузах.

Предлагается через МОН РК выйти с предложением на Правительство РК по трудоустройству выпускников юридических факультетов. Данный вопрос можно отрегулировать на уровне Правительства, согласовать с другими министерствами и ведомствами. Необходимо определить, какие органы, в каком количестве ежегодно могут трудоустроить выпускников-юристов. В свое время данный вопрос был инициирован бывшим министром Б.Т.Жумагуловым. Однако по различным причинам вопрос остался неразрешенным. Особенно это касается выпускников, получивших образование по государственному гранту, т.е. на которых государство выделило соответствующие средства. И мы полагаем, что они должны отработать именно там, где остро требуются подобного рода специалисты. Это могут быть и сельские районы, где особо стоит вопрос о необходимости высококачественных специалистов.

В-четвертых, требуется логическая и последовательная система подготовки научных кадров.

Существует ряд проблем:

а) Здесь стоит особо отметить необходимость соблюдения основного принципа государственной политики в области образования, который согласно Закону об образовании предполагает «непрерывность процесса образования, обеспечивающего преемственность его уровней» (п. 7 ст. 3 Закона «Об образовании»). В настоящее время в магистратуру и докторантуру PhD по специальности «Юриспруденция» поступают выпускники, имеющие базовое образование по другим специальностям. Таким образом, выпускники бакалавриата по специальности «Экономика», «Информационные технологии», даже «Биотехнология» и др. могут обучаться в магистратуре по специальности «Юриспруденция». Магистранты, не имеющие базового образования, имеют очень слабое представление о категориальном аппарате юридической науки, плохо ориентируются в определениях понятий и терминов юридической науки, не говоря уже о навыках написания научных статей и магистерской диссертации по юриспруденции.

Данная ситуация возникла из-за пробела, имеющегося в Типовых правилах приема на обучение в организациях образования, реализующих профессиональные учебные программы послевузовского образования, утвержденных Постановлением Правительства РК от 19 января 2012 г. Пункт 8 данных

Правил гласит: «В магистратуру, резидентуру и адъюнктуру принимаются лица, освоившие профессиональные учебные программы высшего образования». То есть в магистратуру по юридической специальности могут поступать лица, которые освоили любую специальность по образовательной программе «Бакалавр».

В этой связи предлагается дополнить данный пункт следующим содержанием: «В магистратуру, резидентуру и адъюнктуру принимаются лица, освоившие профессиональные учебные программы высшего образования *по соответствующей специальности*». При поступлении в докторантуру также необходимо применить подобные правила.

б) В подготовке юридических кадров по образовательной программе PhD докторантуры имеется актуальная проблема. Как показывает практика, некоторая часть выпускников по программе PhD докторантуры после завершения учебы отдает предпочтение работе в государственных и правоохранительных органах, не всегда остаются работать в научно-педагогической сфере. Возникает вопрос: для чего и в каких целях готовились эти кадры? В целях формирования высококвалифицированного потенциала научных кадров вуза необходимо на нормативно-правовом уровне закрепить: выпускников докторантуры обязать не менее пяти лет отработать в вузе, где обучались. Если докторант обучался по целевому назначению, то он должен отработать минимальный срок в том вузе, откуда был отправлен на учебу. В настоящее время подобным путем разрешен вопрос с обучающимися по программе «Болашак».

Предлагается внести дополнение в Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 января 2012 г. № 109 «Об утверждении Типовых правил приема на обучение в организации образования, реализующие профессиональные учебные программы послевузовского образования» следующего содержания: *«После окончания учебы выпускники по образовательной программе докторантура PhD обязаны отработать 5 лет в вузе или научной организации в качестве основного места работы. В случае обучения по целевому гранту выпускник обязуется отработать 5 лет в той организации, которая его направила на учебу»*.

в) В настоящее время наблюдается тенденция, заключающаяся в том, что выпускники магистратуры, не имея научно-педагогического стажа, без ограничений поступают в докторантуру PhD. Также поступают в докторантуру PhD представители государственных органов или частных структур, которые далеки от науки, вследствие чего в докторантуре PhD обучаются вчерашние магистранты и чиновники низкого ранга, которые не готовы заниматься серьезной научно-исследовательской работой. Как показывает практика, именно эта категория докторантов PhD не успевает защититься или по окончании обучения уходит на практическую работу.

В целях формирования стабильности научно-педагогической среды, а также выработки научно-исследовательских навыков у будущих ученых-юристов *предлагается внести дополнение* в Типовые правила приема на обучение в организации образования, реализующие профессиональные учебные программы послевузовского образования, следующего содержания: *«В докторантуру PhD могут поступать лица, имеющие диплом магистра по соответствующей специальности и стаж научно-педагогической деятельности не менее трех лет»*. Подобного рода правовые рычаги воздействия имеются в программе «Болашак».

г) Как нам известно, действующее законодательство в сфере послевузовского образования имеет пробелы. На сегодняшний день в Казахстане закрыли все диссертационные советы по защите кандидатских и докторских диссертаций, вместо них работают диссертационные советы по защите докторской диссертации PhD, которые функционируют, в лучшем случае, чуть больше 6 месяцев из-за организационных вопросов. Если раньше по юриспруденции по различным отраслям юридической науки действовал ряд диссертационных советов, и каждый из них раз в месяц проводил по два заседания по защите диссертаций, то сейчас количество защищающихся сократилось в десятки раз. Такое положение дел явно не обеспечивает потребности юридической науки в научных кадрах и не дает полноценно развиваться отечественной юридической науке. Здесь необходимо учесть, что платное обучение по программе докторантуры PhD не предусмотрено. В силу указанных выше обстоятельств остро ощущается нехватка молодых ученых, что негативно сказывается на подготовке научных кадров и уже отражается на процессе старения научных кадров и в целом ППС.

Предлагается увеличить количество выделяемых грантов по докторантуре PhD в несколько раз и обеспечить стабильную работу диссертационных советов. Здесь необходимо пересмотреть подзаконные акты, регулирующие деятельность диссертационных советов, и правила присвоения ученых степеней и званий.

д) Следующей весьма важной проблемой в подготовке юридических кадров является пассивность научно-исследовательской деятельности нынешних кандидатов юридических наук. В советский период научная степень и звание были одной из веских мотиваций в активизации научной деятельности преподавателей, но в связи с упразднением традиционной докторантуры нынешние кандидаты в большинстве своем перестали заниматься наукой, не видят перспектив в занятиях научно-исследовательской длительностью, что было отмечено экспертами в области образования.

Традиционная система по подготовке научных кадров, хоть и имела определенные недостатки, но готовила высшую степень — докторов наук, что на постоянной основе пополняла ряды высококвалифицированных ученых. Из-за резкого поворота в политике государства в сфере подготовки научных кадров тысячи кандидатов наук уже пятый год бездействуют и не мотивированы на занятие научными исследованиями.

В целях активизации научной деятельности ППС *предлагается внедрить систему хабилюаций.*

Хабилюация, или габилюация (*habilitation*, от лат. *habilis* — способный, пригодный), — в некоторых европейских и азиатских странах процедура получения высшей академической квалификации, следующей после учёной степени доктора PhD. После прохождения процедуры хабилюации претенденту присваивается титул хабилюированного доктора (лат. *doctorhabilitatus*, *Dr. habil.*), который даёт право на занятие профессорской должности в университете. При этом титул хабилюированного доктора соответствует традиционной степени доктора наук.

Хабилюация существует во Франции (*Habilitation à dirigerdesrecherches*), Швейцарии, Германии (*Priv. -Doz.* и/или *Dr.habil.*), Австрии (прежде — *Univ. -Doz.*, сейчас — *Priv. -Doz.*), Дании, Болгарии, Польше (*dr hab.*), Португалии (*Agregação*), Швеции и Финляндии (*Docent*, *Doc.*), Чехии (*Docent*), Венгрии (*Dr. habil.*), Словакии, Словении, Латвии, Молдавии (*Doctorhabilitat*).

Процедура хабилюации в разных странах происходит по-разному. В странах Западной Европы предметом рецензирования оппонентов является не диссертационная работа, которая в СНГ представляет собой рукопись, дублирующую так называемую «докторскую монографию», а вся работа учёного в целом. В отличие от степени доктора философии присуждение степени хабилюированного доктора не требует подготовки и защиты диссертации, но необходимо выполнение других условий (публикация солидных научных статей и монографий, подготовка научного доклада и т.д.).

Институт хабилюации может выступить в качестве стимулирующего фактора в развитии университетской науки. Думается, что институт хабилюации даст возможность «проснуться» тысячам кандидатов наук и сдвинуть с места университетскую науку. При хабилюации предлагается учитывать не только докторскую диссертацию, но и всю научно-педагогическую работу учёного в целом, включая научные публикации, которые оцениваются согласно принятой системе пунктации, педагогическую деятельность (издание учебных пособий и подготовку лекционных курсов) и организационную работу в сфере науки (участие в международных научных организациях, руководство научными проектами и т.п.).

Институт хабилюации был отмечен в статье академика А.Н.Нысанбаева и профессора С.Ф.Ударцева «Проблемы реформирования системы подготовки и аттестации научных кадров» еще в 2005 г. Однако в то время диссертационные советы работали и традиционных докторов наук еще готовили (до 1 января 2011 г.), поэтому необходимости в институте хабилюации не было. Также в данной статье пишется: «Бывшая советская система подготовки научных и научно-педагогических кадров делала акцент не столько на подготовку исследователей, сколько на подготовку *диссертаций*, стремясь максимально поднять формальные требования именно к диссертации, ее рецензированию, нередко закрытому, а не к уровню подготовленности будущего научного работника и педагога. Диссертация со временем превратилась в некое самодостаточное основание для присвоения ученой степени с трудно проверяемым личным участием в ее подготовке соискателя, что вполне соответствовало интересам тех, кто для достижения ученой степени имел возможности мобилизовать труд других людей за счет финансовых или бюрократических ресурсов. Отсюда порой и противоречие, когда казалось бы прекрасную диссертацию защищал недостаточно образованный и недостаточно подготовленный соискатель, который получал степень, но затем не всегда мог квалифицированно проводить научные исследования. Впрочем, нередко степень была нужна ему не как свидетельство его подготовленности к дальнейшей научной и педагогической работе, а для занятия определенной высокооплачиваемой должности, обычно вне сферы образования и науки» [2; 235]. Помимо этого в статье ученых были рассмотрены и другие проблемы, которые считались на тот момент актуальными в подготовке научных кадров.

Как мы видим, прошло десять лет, мы перешли на Болонскую систему подготовки научных кадров, т.е. магистров и докторов PhD, однако в системе подготовки научных кадров в целом остается достаточно проблем. Диссертационная работа является основным критерием и показателем оценки работы соискателя. Конечно же, есть и дополнительные требования в виде публикаций в журналах, входящих в базу данных Scopus. Чтобы это стало положительным показателем, представляется, что необходимо расширить базы данных для таких публикаций, указав и ряд других, что увеличило бы возможности для публикации соискателям и в целом ученым.

В переломный момент развития отечественной системы подготовки научных кадров весьма важную роль сыграло обращение академиков НАН РК и профессоров во главе с академиком С.Зимановым к Президенту РК Н.Назарбаеву по поводу проекта нового Закона РК «О науке». Там было отмечено: «Однако представленный для дальнейшего рассмотрения проект Закона «О науке», по нашему глубокому убеждению, противоречит основным идеям по реформированию науки. Такой ситуацией озабочена вся научная интеллигенция, которой приходится неустанно доказывать, что цепочка «образование – наука – инновационная экономика – интеллектуальная нация» сегодня уже есть аксиома, которая заложена в Ваших радикальных предложениях по созданию единого экономического пространства на территории СНГ. Если будет принят новый Закон «О науке» в представленной редакции, то мы не впишемся в единое экономическое пространство без традиционной подготовки кадров. В России, Беларуси и других странах СНГ существуют единые подходы по подготовке научных кадров, и если Казахстан пойдет по американскому пути (подготовка кадров через систему PhD), то тогда фундаментальная наука лишится прежних позиций в создании новых знаний» [3]. В официальном обращении академиков к Президенту РК Н.А.Назарбаеву были отмечены основные проблемы отечественной науки. Особо необходимо отметить и то, что ученые просили параллельно сохранить традиционную систему подготовки научных кадров: «Действующая система подготовки кадров проверена временем. Несколько поколений ученых с мировым именем прошли через нее». В настоящее время мы видим, что проблемы подготовки кадров высшей квалификации требуют дальнейшего осмысления и поиска новых путей разрешения. Это особо чувствуется сегодня, когда мы находимся в общем экономическом пространстве со странами ЕАЭС и конкурентная научная среда ставит самые сложные, еще более значимые задачи перед учеными.

Список литературы

- 1 Философский словарь. Бэкон Фрэнсис / Под ред. И.Т.Фролова. — 5-е изд. — М., 1986. — 590 с.
- 2 Нысанбаев А.Н., Ударцев С.Ф. Проблемы реформирования системы подготовки и аттестации научных кадров / Научные труды «Адилет». — 2005. — № 1. — С. 235–242.
- 3 Зиманов С. Быть или не быть науке в Казахстане? // Время. — 2010. — 16 янв.

С.К.Амандықова, Б.О.Алтынбасов

Қазақстанда заңгер мамандарды дайындау жүйесін жетілдірудің мәселелері

Мақалада Қазақстанда заңгер мамандарды дайындау жүйесін жетілдіру саласындағы ұйымдастырушылық және құқықтық мәселелер қарастырылған. Қолданыстағы заңнамаға талдау жасалып, оның он тұстары мен кемшіліктері ашылған. Заңгер мамандарды дайындау саласындағы қатынастарының табиғаты мен ерекшеліктеріне теориялық тұрғыдан талдау жасалған. Басқару жүйесін жетілдіруге қатысты теориялық мәселелер қарастырылып, тиісті ұсыныстар жасалған. Жоғары оқу орындарының білім беру қызметіне баға берілген. Осы саладағы қолданыстағы заңнама мен басқару жүйесін жетілдіру бойынша ғылыми негізделген ұсыныстар жасалған.

S.K.Amandykova, B.O.Altynbassov

Problems improve the training of legal frames in Kazakhstan

The article deals with the organizational and legal issues of judicial training in Kazakhstan. Provides an analysis of the current legislation, it reveals the positive aspects and shortcomings. A theoretical analysis of the relations in the field of training and its features. The theoretical problem of improving the system of judicial training and put forward relevant proposals. The evaluation of the educational activities of universities which provide training. Made evidence-based proposals for improving the existing legislation and management system in this area.

References

- 1 *Philosophical dictionary*. Bacon Francis, the editorship of I.T.Frolova, 5th ed., Moscow, 1986, p. 590.
- 2 Nysanbayev A.N., Udartsev S.F. *Scientific works «Adilet»*, 2005, 1, p. 235–242.
- 3 Zimanov S. *Vremya*, 2010, Jan. 16.

Репозиторий Қарғу