

# ВВЕДЕНИЕ КУРСА НОРМОГРАФИИ КАК НАПРАВЛЕНИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

*Ю.Г. Арзамасов, доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего и профессор кафедры теории права и сравнительного правоведения Национального исследовательского университета Высшей школы экономики (Москва), эксперт Центра мониторинга права при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.*

После проведения серьезных научных исследований и конференций<sup>1</sup>, посвященных различным проблемам юридической техники настало время как для систематизации ранее накопленных знаний, так и для их передачи студентам, поскольку знания юридической нормотворческой техники сегодня как воздух нужны современным юристам, их отсутствие делает юридическое образование не полным, оторванным от эмпирических проблем нормодателей, что в дальнейшем сказывается на качестве российского законодательства.

В этой связи актуализируется проблема модернизации юридического образования, которое сегодня не отвечает требованиям сегодняшнего дня, носит, в большей степени онтологический характер, поскольку оторвано от решения насущных проблем практики.

---

<sup>1</sup> Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации организовал и провел восемь только Всероссийских научно-практических конференций, посвященных мониторингу законодательства, не считая региональных конференций, «круглых столов», экспертных советов и других аналогичных научно-практических мероприятий. Сейчас эту эстафету принял Министерство юстиции Российской Федерации, которое провело в г. Санкт-Петербург две научно-практические конференции по мониторингу права и правоприменительной деятельности. Президент Нижегородского исследовательского научно-прикладного центра «Юридическая техника» профессор В.М.Баранов организовал 13 научно-практических конференций, посвященных различным проблемам юридической техники. Дважды профессором В.М. Барановым проводились Бабаевские чтения. Юридический институт (Санкт-Петербург) при участии сотрудников Аналитического управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации ежегодно проводит научно-практические конференции, посвященные оптимизации законодательного процесса в Российской Федерации.

Одним из направлений модернизации юридического образования в России, по нашему мнению, является преподавание юридической техники, которое в советское время практически не осуществлялось. Сегодня, хоть и довольно медленно, но ситуация начинает выправляться. В ряде ведущих юридических вузов страны (Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина, Российская академия правосудия и др.) предприняты попытки преподавания курса под названием «Юридическая техника». Однако данный курс осуществляет, в большей степени ознакомительную, информационную функцию, поскольку рассмотреть все требования, приемы и средства юридической техники, предъявляемые к различным видам правовых актов просто не возможно. Большинство авторов курсов под названием «Юридическая техника» все же «сваливаются» к преподаванию нормотворческой юридической техники. Примером тому служит программа курса юридической техники, содержащаяся в одноименном учебнике Т.В. Кашаниной [3, с. 498-502].

Наиболее лучшим вариантом, на наш взгляд, является преподавание именно юридической нормотворческой техники, поскольку проблемы интерпретационных актов, которые принимают высшие судебные инстанции страны и Конституционный Суд Российской Федерации преподаются студентами в ходе преподавания таких дисциплин, как: «Судебная власть», «Гражданский процесс» и «Конституционное правосудие». Правила оформления протоколов об административных правонарушениях студенты изучают в курсе административного права и административной деятельности; требования, предъявляемые к актам прокурорского реагирования входят в предмет такой дисциплины как «Прокурорский надзор».

Конечно, идеальным вариантом было бы создание специализированных учебных заведений и факультетов, способных качественно подготавливать соответствующих специалистов в области нормотворчества. Но на сегодняшний день только в Саратовской

государственной академии права создан и действует факультет нормотворческой деятельности. Думается, что специализированное учебное заведение, где бы готовили «нормотворцев», следует создать и при Федеральном Собрании Российской Федерации. Однако здесь могут возникнуть как методические, так и организационные проблемы, связанные с лицензированием специальностей и аккредитацией.

На наш взгляд, необходимо применить следующую стратегию. На всех юридических факультетах и факультетах подготовки государственных и муниципальных служащих следует ввести учебный курс под названием «Нормография: теория и методология нормотворчества» [4]. Тогда разработчики проектов нормативных правовых актов в своей нормотворческой деятельности будут успешно применять, полученные ими знания методик подготовки и принятия различных видов нормативных правовых актов и других документов и соблюдать требования, предъявляемые к проектам нормативных правовых актов. Государственного (гражданского, правоохранительного, военного) и муниципального служащего, как и любого профессионала, надо готовить специально, используя для этих целей, как апробированные методики, так и последние достижения отечественной и зарубежной науки.

Введение преподавания данной дисциплины обусловлено, тем, что в курсе теории государства и права нормотворческая юридическая техника изучается только в рамках темы «Правотворчество». К тому же тема «Правотворчество» по своему содержанию и методологическому наполнению уже явно «переросла» установленные государственными образовательными стандартами и учебными программами по теории государства и права рамки, поскольку включает в себя не только рассмотрение различных теоретических подходов к понятию правотворчества, его способам, принципам, стадиям, но и изучение проблем, различных видов нормотворчества. Большинство юристов поверхностно владеют знаниями юридической нормотворческой техники. Из

этого следует, что если будет введена данная учебная дисциплина, то и подходы к ней должны быть четко определены и научно обоснованы.

В связи с этим, нами была предпринята попытка объединения разрозненных методик подготовки нормативных правовых актов и теоретических вопросов, касающихся создания нормативных правовых актов в систему научно обоснованных знаний о нормотворчестве, которые составляют основу предмета такой самостоятельной науки как нормография (дословный перевод – «пишу норму»).

Несмотря на то, что о необходимости отдельной науки, изучающей проблемы нормотворчества все чаще стали говорить в последнее время не только ученые, но и практики ее истоки уходят в античность. Так, например, Платон указывал, что «из всех наук более всего совершенствует человека, ими занимающегося, наука о законах; по крайней мере, так должно быть, если правильные ее положения...» [5, с. 463]. На Западе такая наука уже существует, она носит название легиспруденция. У нас же в стране данная наука, несмотря на богатый научный арсенал и сформировавшиеся научные школы и центры находится еще на начальном пути своего развития [1, с. 93-96; 101-104; 17-24].

Однако есть и оппоненты у нашей точки зрения, которые отмечают, что специалистов в области нормотворчества не нужно готовить специально, что они должны в совершенстве знать правила русского языка! Следуя данной точки зрения, отдельные авторы выпустили соответствующие пособия именно для юристов, основу которых как раз и составляют правила русского языка, поскольку там содержатся такие разделы, как орфография и пунктуация [2]. Однако даже в совершенстве зная правила орфографии и пунктуации, далеко не все юристы способны разработать качественный нормативный правовой акт.

Однако как же преподавать нормографию? Какие темы она должна включать в свои программы? Чему следует отдавать предпочтение теории нормотворчества, либо практике, то есть различным тренингам?

В последнее время в связи с развитием деятельности юридических клиник появились высказывание о том, что наиболее серьезные навыки подготовки проектов нормативных правовых актов студенты получают на старших курсах в процессе работы в юридических клиниках, когда организациям, на основе договора, студенты разрабатывают проекты нормативных правовых актов. Сторонники данной идеи считают, что в процессе такой работы оттачиваются практические навыки подготовки нормативных правовых актов.

Однако сотрудники Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в количестве 55 человек записались в Школу права НИУ-ВШЭ на курсы повышения квалификации. При чем они высказали пожелания послушать лекции по следующим теоретическим проблемам:

- принципы и методы правотворчества;
- требования, предъявляемые к законотворческой деятельности и НПА;
- проблемы законотворческой техники;
- лингвистическая экспертиза законопроектов;
- язык нормативных правовых актов;
- систематизация и кодификация нормативных правовых актов;
- мониторинг российского законодательства.

Таким образом, практически половина тем, заявленных сотрудниками Аппарата Государственной Думы, носят теоретическую направленность.

Существует мнение, что в зависимости от специальности и специализации подготовки студентов следует выбирать курс, связанный с тем или иным видом нормотворчества. К примеру, на факультете НИУ ВШЭ, ведущего подготовку государственных и муниципальных служащих, преподаются весьма специализированные небольшие курсы, такие как «Подготовка административных регламентов оказания услуг». Такая

«точечная» застройка в пробелах правовых знаний у студентов, на наш взгляд, выхолащивает, значительно обедняет знание предмета теории и методологии нормотворчества.

Есть и другие подходы, среди которых следует выделить так называемый видовой подход, когда студентам преподают методологию подготовки определенного вида нормотворчества (законодательный процесс, ведомственное, локальное нормотворчество и т.п.). Так, например, на факультете государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ преподается мастер-класс «Аналитическое обеспечение парламентской деятельности», в Академии управления МВД России уже более 15 лет преподают курс «Организация нормотворческой деятельности органов внутренних дел». Тем не менее, попытки обуздать предмет преподавания определенными рамками не всегда получаются. К примеру, в программе «Организация нормотворческой деятельности органов внутренних дел» присутствует такая общая для всех видов нормотворчества тема «Юридическая техника и стилистика нормативных актов». Наличие данных тем расширяет рамки видовых курсов преподавания нормотворчества. Минусом таких курсов является то, что они не дают общего представления о нормотворческом процессе, различных его видах и видовых и методологических особенностях.

Профессор А.А. Ушаков в свое время использовал термин «законография». При этом ученый предлагал подразделять ее две части: общую и особенную. Общая, по его мнению, должна изучать проблемы правотворчества в целом, особенная – применительно к той или иной области законодательства (конституционного, уголовного и др.) [6, с. 20-25].

Относительно «общей части» с профессором А.А. Ушаковым можно согласиться. «Особенная часть», должна освящать не проблемы юридической техники в каких-либо отраслях права, а методики подготовки различных видов нормативных правовых актов, начиная с ФКЗ и заканчивая локальными актами.

Что же касается выбора видов (форм обучения), то они должны зависеть, конечно, от уровня подготовки обучаемых. Так, например, если преподавать нормографию студентам первых курсов, либо обучающимся по магистрам программам, не имеющим высшего юридического образования, то здесь, несомненно, приоритеты должны быть отданы лекционной форме обучения. При этом темы и вопросы лекционных занятий не должны дублировать курс общей теории государства и права. Тем не менее, вводную лекцию по курсу следует посвятить общим теоретическим и практическим проблемам нормотворчества, где более подробно можно остановиться на вопросах реализации принципов нормотворчества.

Сочетание практических занятий с лекционными здесь должно быть  $\frac{1}{4}$ .

Целесообразно проводить семинарские и практические занятия по теме «Приемы и способы изложения нормативного материала», в ходе которого студенты могут выступать с докладами, сообщениями, выполненными ими под руководством преподавателя. Также по данной теме целесообразно проводить тренинги, когда студентам даются определенные извлечения из нормативных правовых актов и они должны определить каким способом изложен в них нормативный материал (прямым, ссылочным, бланкетным, воспроизведением положений федерального закона).

Возможно, на наш взгляд, использовать семинар и как самостоятельную форму учебного занятия, не связанного с конкретной лекцией. Это касается проведения круглых столов на такие актуальные темы, как, например: «Проблемы повышения эффективности закона». Как правило, тема проведения такого круглого стола объявляется заранее, готовятся докладчики, заранее обозначается круг основных вопросов для обсуждения. Для того, чтобы обсуждение проблем на круглом столе было более интересным целесообразно приглашать практических работников и законодательных органов. При этом преподаватель должен умело руководить

процессом обучения (делать вступительное слово, если нужно поправлять студентов, обобщать их выступления, подводя итоги дискуссий и т.п.).

Что же касается проведения тренингов, то они могут быть следующих видов.

Первый. Определение, в предложенном преподавателем, извлечении из нормативного правового акта средств нормотворческой техники при помощи, которых был подготовлен акт (перзумпции, фикции и т.п.).

Второй. Проведение тренингов по выявлению различных видов дефектов нормативных правовых актов (неясностей, неточностей, коллизий, пробелов ит.п.).

Третий. Это проведение экспертиз нормативных правовых актов и подготовка, в соответствии с нормативными требованиями, заключений на предложенные проекты нормативных правовых актов. При этом можно проводить тренинги по проведению как общеправовой экспертизы, так и отдельных ее видов (антикоррупционной и т.п.).

Четвертый. Это подготовка отдельной части (главы, статьи) проекта нормативного правового акта по предложенной преподавателем тематике.

Пятый. Это подготовка сопроводительных документов, необходимых для внесения законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Шестой. Это заполнение и ведение в целях мониторинга нормативных правовых актов «досье нормативного правового акта».

Если вести речь о переподготовке государственных служащих, то здесь наряду с лекционным материалам, посвященным юридической нормотворческой технике, для того чтобы активизировать обучение и слушатели курсов могли поделиться между собой нормотворческим опытом, следует проводить «круглые столы» с обсуждением актуальных теоретических и эмпирических проблем нормотворчества. Так, например, в

НИУ-ВШЭ на курсах повышения квалификации сотрудников Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предполагается проведение «круглых столов» по таким темам, как:

- «Оптимизация законодательного процесса в Российской Федерации»;
- «Проблемы проведения правового мониторинга»;
- «Актуальные проблемы юридической нормотворческой техники»;
- «Проблемы проведения антикоррупционной экспертизы».

При этом при проведении таких форм обучения участники «круглых столов» будут ощущать себя полноценными партнерами, имеющими возможность высказать свое особое мнение по рассматриваемой проблематике, которое может быть отличным от общего мнения участников мероприятия.

Помимо этого, выбор дидактических приемов должен быть тесно связан со специализацией студентов, обучающихся на специалитете, либо в магистратуре. Если студенты обучаются по магистерской программе, то возможно разделив группу на две, или три подгруппы дать каждой такой группе задание разработать альтернативные проекты определенных нормативных правовых актов, с целью нахождения оптимальных путей правового регулирования проблемы.

По нашему мнению, в связи с переходом российского образования в вузах на двухуровневую систему, преподавать нормографию следует на втором уровне обучения, то есть в магистратуре студентам, которые уже знают как «азбуку юриспруденции», так и современные проблемы теории государства и права и других юридических наук (гражданского, уголовного права, административного и т.д.).

Что же касается структуры программы данного курса, то она должна состоять из двух частей общей и особенной. В общей части следует рассматривать такие теоретические вопросы, которые помогут раскрыть

сущность нормотворчества: понятие нормотворчества, его виды, способы, принципы нормотворчества. Ряд тем должны быть посвящены раскрытию сущности нормотворческой техники: ее понятию; структуре; требованиям, предъявляемые к проектам нормативных правовых актов; способам изложения нормативных предписаний. Особое значение, следует уделять теме «Средства нормотворческой техники», в связи с тем, что они довольно многообразны и знание их особенностей необходимы современным юристам практикам.

В общую часть курса нормографии следует включить также проблемы, касающиеся правового мониторинга, поскольку перед разработчиками норм права часто встают следующие вопросы. Действительно ли существует потребность в правовом регулировании? Какие отношения возникнут, либо прекратятся в связи с принятием того или иного нормативных правовых актов? Как он будет регулировать общественные отношения? Таким образом, возникает важная проблема оценки возможности регулирующего воздействия.

На преподавание Особенной части курса следует отвести гораздо большее количество часов, чем на Общую часть программы. В нее следует включить следующие темы, посвященные как организации, так и методикам подготовки различных по юридической силе, а значит формам и регулируемым отношениям нормативных правовых актов:

- организация подготовки законопроектов. Требования, предъявляемые к законопроектам;
- подготовка законопроектов;
- задачи и содержание правовой экспертизы законопроектов;
- рассмотрение законопроектов в Государственной Думе;
- подписание и обнародование законодательных актов Президентом Российской Федерации;
- порядок и особенности вступления в юридическую силу федеральных нормативных правовых актов;

- технологии подготовки нормативных правовых актов Президента Российской Федерации;
- структура и содержание нормотворческого процесса Правительства Российской Федерации;
- структура и содержание ведомственного нормотворческого процесса;
- нормотворчество субъектов Российской Федерации;
- локальное нормотворчество (в данной теме будут рассмотрены процедуры и проблемы подготовки, принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления и корпоративных нормативных документов).

Для обеспечения учебного процесса следует пользоваться учебно-методическим пособием «Нормография: теория и методология нормотворчества», которое вышло в свет в издательстве «Академический проект».

В этой связи предлагаем включить в Гостандарт по юриспруденции курса нормографии.

Однако мы не стоим на позиции правового релятивизма, идеализируя возможность различных средств и приемов юридической нормотворческой техники, так как даже преподавание курса нормографии не решит полностью проблему качества нормативных правовых актов, поскольку мало иметь знания методик и технологий подготовки принятия нормативных правовых актов, необходимо подходить к подготовке нормативных правовых актов творчески, чтобы создать качественный нормативный правовой акт нужен талант, поскольку в любой проект нормативного правового акта нужно вкладывать душу, чтобы он был эффективным, соответствовал международным стандартам о правах и свободах человека и гражданина, нормам Конституции Российской Федерации, российскому законодательству, реально регулировал, нуждающиеся в упорядочивании общественные отношения.

## Библиографический список

1. *Арзамасов Ю.Г.* Нормография: состояние и перспективы развития // Юридическое образование и наука в России: проблемы модернизации. Тезисы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию СЮИ-СГАП. - Саратов: изд-во Саратовской государственной академии права. 2006; *Арзамасов Ю.Г.* Тенденции развития юридических наук. Становление новой науки - нормографии // Государство и право. 2007. № 10; Научная школа: «Нормография: теория и методология нормотворчества» // Российский университет кооперации: научные школы и направления. Вып. 1. / Под ред. Н.Н. Соловых. - М., 2008.
2. *Ивакина Н.Н.* Юристу о нормах правописания: практ. пособие. – М., 2009.
3. *Кашанина Т.В.* Юридическая техника: учебник. – М., 2007.
4. Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие / под ред. Ю.Г. Арзамасова. – М., 2007 (рецензии: *Певцова Е.А.* Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 7. С. 45-47; *Артемьев А.Б.* Право и образование. 2007. № 12. С. 175-178; *Комаров С.А.* Государство и право. 2008. № 6. С. 125-126; *Мосин Е.Ф.* Ленинградский юридический журнал. Научно-теоретический и информационно-практический межрегиональный журнал. 2008. № 3. С. 166-172; *Любимов А. П.* Представительная власть - XXI век. 2009. № 1. С. 21-23).
5. *Платон.* Соч. Т. 3, часть 2. - М., 1972.
6. *Ушаков А.А.* О науке законографии, ее содержании и задачах // Правоведение. 1975. № 4.