

УДК 343.13

Нормотворчество как специализация сотрудников правовых подразделений

Гирько Сергей Иванович, главный научный сотрудник
Научно-исследовательского института ФСИН России, доктор
юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки
Российской Федерации

syvorina959134@mail.ru

Аннотация: В статье, на основе анализа концепции «норморайтерства», выдвинутой и сформулированной профессором В. М. Барановым, приводятся аргументы «за» и «против» ее восприятия в том виде, в каком автор концепции распространил ее в научном сообществе. В конечном итоге делается вывод о том, что специалисты, владеющие навыками написания законодательных актов — норморайтеры, не имеющие опыта практической деятельности в конкретном направлении, затрудняющиеся определить наличие противоречия, складывающегося между общественными отношениями и правовыми актами, их регулирующих, обладая исключительно юридической техникой, вряд ли будут востребованы. **Ключевые слова:** норморайтерство, общественные отношения, нормативно-правовые акты, правоподготовительная деятельность.

Известным специалистом в области государственного и конституционного права Российской Федерации профессором В. М. Барановым в журнале «Вестник Саратовской государственной юридической академии» опубликована проблемная статья «Норморай-

тер как профессия» [1], в которой на основе глубокого анализа качественных параметров современного нормотворчества в Российской Федерации на различных уровнях управленческой деятельности, делается вывод о несоответствии сложившегося нормотворческого

UDC 343.13

Law-making as specialization of legal departments employees

Gir'ko Sergey Ivanovich, chief researcher of Scientific Research Institute of the Federal penitentiary service of Russia, doctor of sciences (law), professor, honored worker of science of the Russian Federation

syvorina959134@mail.ru

Annotation: The article, based on the analysis of the concept of «norm-writing», put forward and formulated by professor V. M. Baranov, provides arguments «for» and «against» its perception in the form in which the author of the concept has spread it in the scientific community. Ultimately, the article concludes that professionals with the skills of writing legislative acts — normality not having practical experience in a particular direction, are struggling to determine the presence of contradictions emerging between public relations and legal acts, their regulating, possessing only legal equipment, unlikely to be in demand.

Keywords: legal rules writing, social relations, normative legal acts, legal preparation activity.

процесса современным реалиям. Автор предлагает в качестве эффективного выхода из сложившегося положения концептуальную модель норморайтерства, как профессиональной деятельности по разработке нормативных правовых актов.

Баранов В. М. приходит к выводу о том, что «в России нормотворчество обезличено, нет особого слоя людей, которых специально под-

готовили для правотворческой работы и которые имеют диплом соответствующего стандартизированного образца». Кроме того, автор достаточно четко формулирует свою позицию — «правотворчеством должны заниматься профессионалы, но весь вопрос какими они должны быть, кто и как может их готовить». В процессе изложения материала он предлагает такого рода профессионалов «именовать



норморайтерами» [2, с. 18–19].

Далее в статье приводятся конкретные шаги в развитие выдвинутой идеи, предлагается пошаговый алгоритм действий в целях реализации проекта подготовки норморайтеров в Российской Федерации.

Следует заметить, что поиск эффективности нормотворческой деятельности ведется достаточно последовательно и в течение определенного времени как российскими учеными, так и коллегами из ближнего и, конечно, дальнего зарубежья.

Так, к примеру, ученые из Белоруссии, ведя поиск повышения эффективности нормотворческой деятельности, пришли к выводу о том, что они нашли свой «путь» в создании и в последовательном совершенствовании деятельности Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Беларуси. Центр создавался, прежде всего, для решения задач по подготовке проектов правовых актов и осуществлению их юридической (не научной) экспертизы. Впоследствии к этому центру был присоединен Институт государства и права Национальной академии наук и тем самым создана новая организация — Национальный центр законодательства и правовых исследований [3].

Приводятся иные направления, по которым ведется поиск оптимальной модели повышения качества республиканского нормотворчества [4].

Ученых из Беларуси беспокоит состояние нормотворчества на государственном уровне и из материалов публикации вытекает, что поиск путей повышения его качества они ви-

дят в концентрации практической и научной компонент этого процесса.

Баранов В. М. в опубликованной статье о норморайтерстве, приводя статистическую информацию состояния как федерального, так и регионального нормотворчества, предлагает общегосударственную программу решения данной проблемы путем обучения и подготовки специалистов-норморайтеров для функционирования в различных органах, осуществляющих нормотворчество, что, несомненно, является выигрышным обстоятельством.

Заметим, что законотворчество является одним из основных средств развития и функционирования государства. В этой связи основной задачей любого нормотворческого органа является — издание качественных, своевременных, а главное — эффективных законов. Понятия «законотворчество» и «нормотворчество» близки по своему содержанию, но не тождественны друг другу, так как нормотворчеством занимаются и иные, в частности исполнительные органы власти, а если рассматривать органы местного самоуправления как не относящиеся к системе органов исполнительной власти, то следует отметить, что значительный массив нормативных актов разрабатывается и принимается представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Таким образом, В. М. Баранов, выдвигая проблему норморайтерства на широкое обсуждение, фактически затрагивает все уровни нормотворчества, и это правильно, поскольку, обеспечивая качественную разработку нор-

мативных правовых актов на всех уровнях власти и местного самоуправления, государство тем самым формирует необходимый уровень правовой культуры в Российской Федерации в целом.

Говоря о понятии правотворчества и не погружаясь в дискуссию ученых о его содержании, отметим лишь, что в специальной литературе распространен, так называемый узкий подход, представителями которого являются: С. С. Алексеев [5, с. 226], А. В. Малько [6, с. 398], Т. Н. Радько [7, с. 341–349] и некоторые другие авторы.

Широкий подход к указанному понятию сформировали: Т. О. Дидыч [8], И. А. Нестеренко [9, с. 7–26], В. Н. Карташов [10, с. 155–167] и некоторые другие ученые.

В общих чертах правотворчество определяется как деятельность компетентных органов и лиц, состоящих в правовых отношениях с государственными и негосударственными субъектами права по созданию, изменению или отмене правовых норм [11, с. 29].

В то же время Р. Лукич определяет правотворчество как комплексную деятельность, состоящую из операций, которые являются разновидностью умственной деятельности, и каждая из которых, выполняется различными способами и методами [12, с. 215].

По мнению М. Ю. Осипова правотворчество представляет собой осуществляемую в установленном порядке, специально на то уполномоченными субъектами права деятельность по созданию, изменению или отмене правовых норм, которая вносит определенные изменения в систему правового

регулирования общественных отношений [13, с. 85–86].

При этом в зависимости от результата правотворческой деятельности ученые выделяют, в том числе и нормативное правотворчество, имеющее результатом создание нормативно-правовых актов во всем многообразии законов и подзаконных актов [14]. Именно этот аспект проблемы представляет интерес в плане освещения выдвинутой для обсуждения концептуальной проблемы нормотворчества.

Но каково соотношение понятия правотворчества с понятием нормотворчества?

Распространена позиция о том, что правотворчество с методами его реализации является неотъемлемой частью понятия нормотворчества, его главной составляющей и основной структурной единицей. Но помимо правотворчества нормотворчество включает в себя и различную юридическую и законотворческую технику, процесс создания и закрепления социальных норм поведения — понятия, без которых нормотворчество теряет свою сущность.

Иными словами, нормотворчеством является основная составляющая правотворчества, представляющая собой вид юридического процесса, осуществляемого уполномоченными субъектами, в результате которого воля политических сил, находящихся у власти (народа, класса, социальной группы), возводится в закон, выражается в виде нормы права в определенном источнике права. Сам же процесс нормотворчества должен учитывать установившиеся научные закономерности, теории,



мнения и, конечно же, применение приемов и средств законодательной техники.

Таким образом, подтверждая гипотезу В. М. Баранова о необходимости специальной подготовки нормрайтеров по соответствующим программам, необходимо отметить, что лица, прошедшие такую подготовку, должны обладать устойчивыми познаниями и навыками по всем вышеперечисленным направлениям.

Полагаем, что именно это обстоятельство потребовало от автора концепции заключить, что «оптимальный вариант — когда профессия нормрайтера «совпадает» с призванием (т. е. внутренней мощной потребностью) трудиться на этой ниве» [15, с. 19].

Все приведенные доводы в пользу концепции нормрайтерства безусловно привлекают внимание к позиции, высказанной профессором В. М. Барановым в опубликованной и анализируемой статье.

В то же время, опыт службы в различных, в том числе и правовых подразделениях аппарата МВД России, позволяет привести конкретный практический пример, в котором, как в зеркале отражаются проблемные вопросы выдвинутой гипотезы нормрайтерства.

В период службы в центральном аппарате МВД России на руководящей должности, я пригласил в правовое подразделение сотрудника штаба ГУВД г. Москвы, в обязанности которого входила подготовка суточной сводки по городу и которого за высокие показатели в работе ценили руководители главка. Взяв паузу для обдумывания предложения, указанный сотрудник впоследствии отказался от предложенной престижной должности,

мотивировав свою позицию следующими аргументами: во-первых, он не имел юридического образования, а то техническое, которым обладал, позволяло ему лишь алгоритмизировать формирование сводки, ее редактирование, расстановку акцентов в соответствии с требованиями руководства. Во-вторых, он ранее не служил ни в одной из структур органов внутренних дел и поэтому слабо представлял себе общественные отношения, существующие в сфере деятельности конкретных служб и подразделений милиции, и которые были урегулированы законодательными или ведомственными нормативными правовыми актами, а в этой связи был объективно лишен возможности обнаруживать и выявлять несоответствия между существующими общественными отношениями и законодательными актами, регулирующими их. И, наконец, третье — в его восприятии основное назначение правового подразделения заключалось в профессиональном восполнении правовых пробелов и неурегулированностей в общественных отношениях с использованием юридической техники и посредством формирования новых и корректировки действующих законодательных и ведомственных нормативных правовых актов.

Изложенные аргументы мною были восприняты и перевод не состоялся.

Однако все аргументы, приведенные кандидатом на службу в правовом подразделении актуальны и для волонтеров в нормрайтеры.

Личный опыт работы в лицензионно-разрешительном подразделении и специализированном дознании МВД России показывает, что

разработка законодательного или ведомственного нормативного правового акта, как правило, носит комплексный характер.

Прежде всего, должна быть определена проблема, требующая своего урегулирования. В качестве таковой возможен и правовой пробел, и явное несоответствие реального состояния общественных отношений уровню их правового регулирования. Проблема обосновывается статистической, фактологической и иной информацией.

Только после этого к работе приступает специалист, владеющий юридической техникой, лингвистическими навыками конструирования нормы законодательного акта — в нашем случае норморайтер.

Приведенные тезисы можно проиллюстрировать конкретным примером. В начале 2000-х годов, после принятия и введения в действие нового Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее — УПК РФ), которым было отменено применение в следственной практике протокольной формы досудебного оформления материалов, сотрудники специализированных подразделений дознания работали в условиях значительного превышения нормативных нагрузок по расследованию уголовных дел. В то же время в их производстве находилось значительное число дел, обладающих несложными конструкцией состава преступления и квалификацией, а также не представляющих большой общественной опасности, что вызвало потребность возвращения к унифицированной процессуальной форме досудебного производства. В недрах МВД России была образована рабочая группа, задачей которой с

одной стороны являлось обоснование необходимости указанной оптимизации, с другой — разработка модели упрощенного досудебного производства и, наконец, с третьей — подготовка проекта федерального закона о внесении изменений в УПК РФ.

Сбором статистической информации и аргументацией подобных изменений уголовно-процессуального законодательства занимались представители Управления дознания МВД России, разработку модели дознания в сокращенной форме осуществляли представители ВНИИ МВД России, а подготовка проекта федерального закона об изменениях в УПК РФ была возложена на правовое подразделение Министерства.

На сегодня изменения в УПК РФ внесены. Однако из содержания приведенного примера хорошо видно — на каком этапе реализации поручения руководства МВД России в работу вступил норморайтер — специалист по конструированию и написанию проекта законодательного акта.

Как представляется, не обладая опытом практической деятельности в конкретной сфере общественных отношений, специалист по написанию нормативных правовых актов с комплексной проблемой выявления пробельности или недостаточности правового регулирования в складывающейся конкретной ситуации самостоятельно не справится. Он в обязательном порядке должен работать в тесном контакте с тем «практиком», который, по сути, в силу своей профессиональной деятельности и испытывает потребность в корректировке правового регулирования в данной

конкретной сфере общественных отношений.

Конечно, приводя в качестве аргумента опыт организации правового обеспечения практической деятельности органов внутренних дел, необходимо иметь в виду, что функционирование правовых подразделений подобным образом организовано не повсеместно.

В своей статье В. М. Баранов предлагает концептуальный подход к организации подготовки и обучения норморайтеров для любых сфер деятельности, включая выполнение нормотворческих функций в представительных и исполнительных муниципальных органах местного самоуправления.

В целом же изложенные в обсуждаемой статье взгляды автора на институт норморайтерства заслуживают внимания, поддержки и могут быть использованы в целях поиска путей повышения эффективности нормотворческой деятельности в Российской Федерации.

Примечания

1. Баранов В. М. Норморайтер как профессия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. N 6 (119). С. 16–29.

2. Там же.

3. Хомич В. М. Криминология правообразования // Теория и практика правотворчества и правоприменения: Республика Беларусь в условиях интеграционных процессов: тезисы докладов международной научно-практической конференции (13–14 апреля 2007 г.). Гродно: Грод-

ненский государственный университет, 2007. С. 23–25.

4. Пляхимович И. И. Наука и законодательство о нормотворчестве // Юстыцыя Беларусі. 2008. N 6. С. 67–70.

5. Алексеев С. С. Общая теория права. М., 2009.

6. Малько А. В. Общая теория государства и права. М., 2013. Том 2.

7. Радько Т. Н. Проблемы теории государства и права. М., 2015.

8. Дидыч Т. О. Правотворчество государства и противодействие коррупции в современных условиях // Журнал российского права. 2012. N 8. С. 69–74.

9. Нестеренко И. А. Правотворчество в Российской Федерации. М., 2011.

10. Карташов В. Н. Теория правовой системы общества. Ярославль, 2005.

11. Козырева А. Б. Корпоративное правотворчество: теория и практика: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

12. Лукич Р. Методология права. Прогресс, 1981.

13. Осипов М. Ю. Теория социально-правовых процессов. М.: Nota Bene, 2011.

14. Парфенова Т. А. К вопросу о видах правотворчества в современной юридической науке // Пролог: журнал о праве. 2013. N 1. С. 14–19.

15. Баранов В. М. Указ. соч.