

Б. В. Россинский*

Некоторые проблемы совершенствования высшего юридического образования

В последнее десятилетие прошлого века и первые годы нового столетия в России возросло стремление молодежи к получению юридического образования, что было обусловлено рядом причин.

1. В условиях перехода страны на новые методы управления, появления массы самостоятельных хозяйствующих субъектов, бурного развития законодательства потребность в юридически грамотных кадрах значительно превышала имевшееся число дипломированных юристов.

2. Юристы, даже не отличавшиеся высокой квалификацией (не говоря уже о высококвалифицированных специалистах), зарабатывали существенно больше, чем многие другие категории граждан. Так, при опросах абитуриентов и студентов первых курсов юридических факультетов, а также их родителей на вопрос, почему они выбрали юридическую профессию, в 64 % случаев были получены ответы, что работа юристов интересная и хорошо оплачивается (по этой проблеме в 1993–2004 гг. было опрошено более 2800 абитуриентов и студентов 11 юридических факультетов, а также 245 родителей).

3. После многолетних искусственно сдерживаемых и в силу этого крайне скудных возможностей поступления в юридические учебные заведения (в отличие, например, от возможностей получения технического образования) барьеры были устранены, и молодежь устремилась «вкусить ранее запретный плод».

4. Натерпевшись от произвола партийно-государственного аппарата и различного рода чиновников, старшее поколение, полагая, что юридическое образование детей и внуков поможет им в новых условиях противостоять подобному произволу и жить достойно, настраивало молодежь на получение этого образования. Так, автору настоящей статьи об этом сообщали в личных беседах более 60 человек, сориентировавших детей или внуков на получение высшего юридического образования, причем все респонденты были образованными людьми, некоторые из них имели ученые степени. На наши попытки возразить, что для противостояния произволу важны не профессия, а наличие гражданской позиции и твердого характера, в ответ всегда звучал тезис о необходимости при этом и юридических знаний.

5. Для многих лиц, уже имевших высшее образование, желание получить дополнительное высшее юридическое образование, помимо всего прочего, было обусловлено развалом ряда отраслей хозяйства и потерей в связи с этим работы.

* Заведующий кафедрой административного и финансового права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

6. Некоторые из тех, кто нашел свое место в новых условиях, став, в частности, индивидуальными предпринимателями, вынуждены были получать второе, юридическое образование, ибо не имели должной юридической поддержки своего бизнеса. Они считали, что легче и дешевле выучиться самому, чем немало платить другим юристам, не будучи в то же время уверенным в их компетентности и деловой порядочности.

7. В силу всего вышеуказанного резко возрос социальный престиж профессии, стало модно быть не только юристом, но и студентом юридического вуза (факультета). В отмеченных уже опросах абитуриентов и студентов первых курсов юридических факультетов на престижность юридической профессии как аргумент ее выбора указывали более половины (52 %) респондентов.

В свое время это определило возможность быстрого создания и расширения не только вузов и факультетов юридического профиля (в том числе негосударственных), но и подготовки юристов в так называемых непрофильных учебных заведениях: технических, экономических, медицинских, педагогических и др. К сожалению, в последние годы стали ощутимы многие негативные последствия данного процесса.

Конечно, интенсивное появление новых юридических вузов и факультетов, создание юридических факультетов в непрофильных образовательных учреждениях во многом обуславливались спросом, модой на юридическое образование, возможностью в связи с этим относительно легко получать прибыль, обеспечивать профессорско-преподавательскому составу и учебно-вспомогательному персоналу достаточно высокую по сравнению с большинством других учебных заведений зарплату. Однако было бы ошибкой не замечать объективные предпосылки необходимости расширения и углубления, начиная с 90-х гг. прошлого века, юридической подготовки в непрофильных, в основном технических и экономических вузах.

Переход к рыночной экономике, внедрение новых методов государственного управления деятельностью хозяйствующих субъектов определили интерес отдельных корпораций и общества в целом к техническому регулированию, разработке соответствующих регламентов, вопросам стандартизации, сертификации, проблемам защиты интеллектуальной собственности, формам реализации государственных надзорных полномочий в области соблюдения технико-юридических норм, способам решения иных задач в данной сфере. Все это требует знания норм многочисленных нормативных актов технико-юридического характера (нередко отраслевого уровня), умения их грамотно анализировать и правильно использовать, что выходит далеко за рамки получаемых сегодня как в юридических, так и в инженерных, экономических, иных вузах профессиональных знаний и навыков.

В связи с этим возникла идея подготовки юристов в непрофильных вузах, где студентам наряду с традиционными юридическими знаниями преподавались бы не только массив специальных отраслевых актов, в том числе технико-юридического характера, но и неюридические дисциплины, определяющие особенности той или иной сферы деятельности. К сожалению, реальная практика подготовки таких юристов и их дальнейшего использования в качестве специалистов в подавляющем большинстве случаев оказалась порочной и позволила сделать ряд выводов.

1. Даже несмотря на работу в некоторых непрофильных вузах (как правило, по совместительству) высококвалифицированных преподавателей юридических дисциплин, авторов признанных учебников для студентов-юристов, известных ученых-правоведов, в этих вузах не удалось создать необходимую для серьезных высших профессиональных образовательных учреждений научную школу, педагогические традиции, учебно-методическую базу. Работа в таких вузах в основном

рассматривалась и продолжает рассматриваться преподавателями-совместителями лишь как возможность дополнительного заработка. Нередко эти преподаватели являются крайне слабыми и даже некомпетентными в той или иной юридической сфере, иногда они не имеют не только ученой степени в области права, но и высшего юридического образования. Отмечаются также неединичные случаи чтения ими одновременно целого набора курсов по разным отраслям права, что объясняется не только желанием так называемых многостаночников заработать лишние деньги, но и незначительным количеством в вузе аудиторных часов на каждую дисциплину, невозможностью в силу этого иметь для ее преподавания специального человека.

Говорить о качестве подготовки юристов в таких вузах не имеет смысла, их выпускники в большинстве своем не обладают достаточными знаниями и навыками, не имеют широкого юридического кругозора.

2. Учебные планы юридических факультетов или кафедр большинства непрофильных вузов фактически копируют учебные планы классических юридических вузов, не содержат в рамках вузовского компонента образовательного стандарта никаких дисциплин технико-юридического и иного специального характера. Даже там, где читаются специальные юридические курсы, которые не только допустимы с точки зрения требований образовательных стандартов, но и свойственны данному вузу, они, как правило, слабо связаны с преподаваемыми классическими юридическими дисциплинами.

Так, например, автору настоящей статьи было предложено выступить в качестве рецензента учебного пособия, подготовленного для студентов юридического факультета одного из технических университетов и посвященного производству по делам об административных правонарушениях в соответствующей отрасли промышленности. В принципе написание подобного пособия и его использование при изучении вопросов административной ответственности не только возможны, но и целесообразны.

Ведь следует понимать необходимость специализации должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях. Лица, не обладающие подобной специализацией, не в состоянии в достаточной степени знать весь комплекс необходимых правовых актов управления во всех отраслях хозяйства и в надлежащей мере ориентироваться в тонкостях обширного административного законодательства, которое к тому же постоянно изменяется и развивается. Особенно специфичными являются административные правонарушения, допускаемые юридическими лицами и должностными лицами в процессе осуществления предпринимательской и иной организационно-хозяйственной деятельности в тех или иных отраслях промышленности, строительства, энергетики, транспорта и др. Известно, что признаки этих правонарушений, как правило, могут быть выявлены только лицами, обладающими специальными знаниями, в том числе в области административного законодательства. Без таких специальных знаний нередко невозможно правильно и полно описать существо правонарушения, определить, какие правила, нормы и инструкции нарушены.

Но главное, по большинству составов административных правонарушений подобными специальными знаниями должны обладать лица, уполномоченные рассматривать такие дела. В противном случае многие доказательства могут быть исследованы без надлежащей полноты и всесторонности и оценены недостаточно объективно. Можно привести немало примеров, когда постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные должностными лицами органов исполнительной

власти, хорошо знающими соответствующие отраслевые нормы, были значительно лучше аргументированы и обоснованы обстоятельствами, установленными при рассмотрении дела, чем даже аналогичные постановления судей.

В соответствующих курсах, читаемых в непрофильных вузах, подготавливаемых по ним учебных и учебно-методических материалах следует отражать необходимые положения ведомственных актов с тем, чтобы будущий юрист научился выявлять признаки правонарушений, совершаемых в тех или иных сферах, правильно и полно описывать существо правонарушения, определять, какие правила, нормы и инструкции нарушены, исследовать и оценивать собранные доказательства.

Однако готовить подобные курсы, преподавать их, издавать по ним учебные пособия можно, лишь увязывая отраслевой нормативный материал с основополагающими положениями законодательства об административных правонарушениях, а не внося новеллы, противоречащие нормам КоАП РФ, но отражающие, по мнению их авторов, определенную ведомственную специфику. Отход преподавателей юридического факультета технического университета от этого правила при написании упомянутого выше пособия не позволил нам дать на него положительное заключение и рекомендовать к изданию. К сожалению, подобных случаев немало.

Безусловно, существуют и заслуживающие внимания примеры, когда в юридических курсах, читаемых в непрофильных вузах, прекрасно увязаны общие правовые положения и нормы федерального законодательства со спецификой и особенностями отраслевого регулирования. Нам, например, приходилось участвовать в разработке и чтении курсов по вопросам административной ответственности в ряде конкретных отраслей (на транспорте, в дорожном движении, в сфере охраны окружающей природной среды, в предпринимательской деятельности). Соответствующие курсы успехом и пользой преподавались студентам, в том числе будущим юристам таких непрофильных вузов, как Московский автомобильно-дорожный институт (технический университет), Московский государственный индустриальный университет, Московский государственный технический университет им. Н. Е. Баумана, Российский химико-технологический университет им. Д. И. Менделеева.

Конечно, есть и другие положительные примеры преподавания в непрофильных вузах добротных юридических курсов, отражающих специфику нормативного регулирования конкретных отраслей хозяйства. Но увы, следует признать, что эти примеры единичны, они, к сожалению, являются не правилом, а лишь подтверждающими его исключениями. Видимо, одной из основных причин подобного положения вещей является отсутствие у преподавателей непрофильных вузов, особенно у преподавателей-совместителей стимулов разрабатывать соответствующие новые курсы — проще работать со студентами, идя по накатанному пути.

3. Работа по техническому регулированию, решению большинства других задач, связанных с разработкой и применением технико-юридических норм, имеет существенные особенности по сравнению с традиционной юридической нормотворческой и правоприменительной деятельностью, требует специальных профессиональных знаний и навыков (технических, технологических, экономических и т. д.) и нередко не может качественно выполняться обычными юристами, даже подготовленными с учетом этой специфики. Здесь необходимы комплексные специалисты, лица, имеющие двойную компетенцию. Видятся два пути подготовки таких специалистов.

Первый путь связан с претворением в жизнь существовавшего в СССР хорошего опыта подготовки экономистов для различных отраслей хозяйства. Как известно, ранее в стране в большинстве вузов были экономические факультеты,

которые готовили соответствующих специалистов для нужд конкретных производств и иных сфер. Такие специалисты фактически обладали двойной компетенцией, называясь, например, инженерами-экономистами. С учетом требований времени сейчас в вузах готовятся экономисты-менеджеры в области экономики и управления предприятием (по отраслям).

Кстати, идея подготовки студентов-экономистов для отраслей хозяйства вне традиционных экономических вузов была в свое время встречена в научных и преподавательских экономических кругах неоднозначно. Но жизнь взяла свое. Дело в том, что быстро развивавшимся отраслям хозяйства нужны были экономисты, а их катастрофически не хватало.

В наши дни этот процесс повторяется, но уже параллельно с развитием системы юридического образования.

Если в отраслях хозяйства для работы по техническому регулированию, в частности разработке и применению технико-юридических норм, другой деятельности нужны лица, обладающие помимо специфических для конкретной отрасли знаний в определенной степени и юридическими знаниями, то следует ставить вопрос об открытии для вузов новой специальности (если речь идет о бакалавриате, — направления) «Нормативно-техническое регулирование (по отраслям)» с целью подготовки специалистов или бакалавров соответствующей квалификации, но не юристов. Думается, что в ряде непрофильных вузов, выпускающих сегодня юристов, возможна переориентация на подготовку студентов по подобной специальности (направлению).

Однако крайне перспективным нам представляется второй путь. Этот путь связан с дифференциацией высшего профессионального юридического образования. В отличие от естественнонаучных, технических, экономических направлений подготовки студентов, где существуют многие специальности, юридическая сфера в основном представлена одной специальностью (если говорить о бакалавриате, то направлением) — «Юриспруденция», в рамках которой традиционно лишь выделялись: государственно-правовая, гражданско-правовая, уголовно-правовая и международно-правовая специализации. Хотя необходимо отметить, что в силу определенной специфики подготовки студентов в рамках юридической профессии сегодня осуществляется также обучение по специальностям «Правоохранительная деятельность» и «Правовое обеспечение национальной безопасности».

При этом, несмотря на различные специализации, которые получали будущие специалисты на старших курсах юридических вузов и факультетов, они оставались юристами широкого профиля. Между тем, работа юристов крайне разнообразна и требует принципиально разных знаний и навыков, что невозможно постичь лишь в рамках специализации. Вряд ли за два года специализации можно было подготовить специалиста, способного работать, например, следователем, представителем в международных организациях, нотариусом, сотрудником органа государственной власти, муниципального органа, тем более юриста, оценивающего нарушения специальных норм и правил, действующих в какой-либо сфере промышленности, строительства, энергетики. Серьезное освоение специализации в основном началось лишь на рабочем месте.

В процессе обучения бакалавров дифференциация подготовки (другими словами, специализация) вообще не предусматривается. Предполагается, что сделать это можно будет в дальнейшем, в магистратуре. Действительно, одна из главных задач магистратуры состоит как раз в том, чтобы молодым людям дать возможность не только углубить свои знания, но и изменить направление профессиональной

деятельности, причем, если необходимо, кардинально. В связи с этим обучение в магистратуре, безусловно, — одно из решений реализации второго указанного выше подхода к подготовке комплексных специалистов, лиц, обладающих двойной компетенцией, т.е. подхода, связанного с дифференциацией высшего профессионального юридического образования.

Тем не менее видятся три препятствия для идеализации обучения в юридической магистратуре бакалавров права как механизма подготовки из них лиц, обладающих двойной компетенцией. Первое препятствие, не позволяющее идеализировать такое обучение, очевидно: в магистратуру пойдут не все бакалавры. Многие выпускники бакалавриата останутся с дипломом об окончании этой первой ступени высшего юридического образования, по сути дела, так и не приобретя в вузе никакой специализации.

Второе препятствие для идеализации обучения в юридической магистратуре обусловлено тем, что магистратура предполагает усиленную теоретическую подготовку студентов, во многом их ориентацию на последующую научную работу. Но крайне важно дать серьезную специализированную подготовку практикующим юристам, особенно работающим на должностях, квалификационные требования к которым предусматривают наличие лишь бакалаврского образования.

Третьим препятствием для идеализации обучения в юридической магистратуре бакалавров права как механизма подготовки лиц, обладающих двойной компетенцией, является следующее обстоятельство: у бакалавров права появляются мощные конкуренты — бакалавры и специалисты неюридического профиля. Им, хорошо разбирающимся в экономических, технологических, других деталях организации той или иной сферы хозяйства, будет куда проще, например, подготовить соответствующий технико-юридический акт или проанализировать недочеты в действующих в данной сфере нормах и правилах.

При обсуждении перспектив магистерской юридической подготовки бакалавров или специалистов неюридического профиля такая возможность нередко воспринимается с улыбкой. Мол, какой это юрист, тем более магистр юриспруденции, за два года? А между тем, и зарубежный опыт, и опыт, уже накопленный в ряде российских юридических вузов, свидетельствует о востребованности таких магистров.

Вновь обратимся к хорошо забытому старому. В 60–80-е гг. прошлого века многие специалисты, занимавшиеся научной или сложной проектной работой, получали второе высшее, математическое образование, а другие, связанные с организацией производства, — экономическое образование, как правило, не меняя при этом не только основную профессию, но даже и место работы. И тех и других получить второе образование заставляли не только интерес, но и сама жизнь, стремление к продвижению по службе, для многих, очевидно, мода. Профессиональные математики в основном таких специалистов не считали серьезными математиками, а профессиональные экономисты — серьезными экономистами, даже если второе образование было получено на механико-математических или экономических факультетах ведущих университетов страны, в частности МГУ. Однако эти лица, получив второе образование и став, таким образом, специалистами, обладающими двойной компетенцией, с успехом продолжали работать в своих отраслях промышленности или иных сферах хозяйства, внося серьезный вклад в их развитие и делая нередко значительную служебную карьеру.

Наш личный почти двадцатилетний опыт преподавания права в вузах лицам, получающим второе высшее юридическое образование по программам

специалитета, свидетельствует, что эти люди не так уж часто в дальнейшем работают профессиональными юристами. Поступая учиться, многие из них и не планировали менять профессию, а другие предполагали, но так и не поменяли. При этом отметим, что доля лиц, переходящих на профессиональную юридическую работу после получения второго образования, с годами постоянно снижается. Так, в 1994–1997 гг., получая второе юридическое образование, в среднем 60–65 % выпускников начинали профессиональную деятельность юриста, в 1998–2001 гг. эта доля упала до 30–35 %. Из числа лиц, получивших второе юридическое образование в 2002–2005 гг., только 18 % поменяли профессию, среди выпускников 2006–2009 гг. — 12 %, а из тех, кто окончил юридические вузы и факультеты в 2010–2011 гг., — лишь 8 %. Эти данные основываются на результатах опроса лиц, получивших второе высшее юридическое образование в вузах 32 городов страны. Каждый год опрашивалось порядка 600–650 респондентов. В общей сложности нами проанализированы материалы опроса более 12 000 человек.

Таким образом, обучение лиц, получающих второе высшее юридическое образование, в большинстве своем не является подготовкой будущих профессиональных юристов, а, скорее, — менеджеров, экономистов, инженеров, социологов, политологов, а также лингвистов, психологов и педагогов, владеющих необходимыми юридическими знаниями.

Представляется, что подготовка магистров юриспруденции из числа бакалавров и специалистов неюридического профиля в этом смысле мало чем будет отличаться от обучения лиц, получавших ранее второе (юридическое) образование на специалитете или получающих его сегодня в бакалавриате. Видимо, немногие подобные магистры юриспруденции станут профессиональными юристами, поменяют основную профессию. Получить магистерскую степень одних из них заставляет интерес к юриспруденции, производственная необходимость, других — стремление к продвижению по службе, кого-то, очевидно, мода.

Более того, число бакалавров и специалистов неюридического профиля, поступающих в юридическую магистратуру, в ближайшие годы существенно превысит число лиц, поступающих в бакалавриат для получения второго юридического образования. Во-первых, большинство бакалавров (по первому образованию) захотят получить теперь уже полноценное высшее образование, а не вновь степень бакалавра. Лица же, ставшие после получения первого высшего образования специалистами, по всей видимости, посчитают для себя нецелесообразным учиться на бакалавров, снижать свой образовательный уровень. Во-вторых, срок обучения в магистратуре меньший, чем в бакалавриате, и это определит выбор многих будущих магистрантов. В-третьих, уже отмечалось, что, очевидно, немногие подобные магистры юриспруденции станут профессиональными юристами, поменяют основную профессию. В основном они будут заниматься своим делом, которое, однако, требует от них специальных юридических знаний, наличия двойной компетенции. Но для этого нужна именно магистратура, ведь в бакалавриате вообще нет специализации. Между тем магистерская диссертация будет соответствовать той узкой профессиональной ориентации, которая необходима будущему магистру для его работы. Отметим, кстати, что уже сейчас число специалистов неюридического профиля, поступающих в юридическую магистратуру, превышает число лиц, поступающих в бакалавриат для получения второго юридического образования. Это хорошо видно по результатам приема и тех и других в вузы.

Резюмируя сказанное, следует еще раз повторить, что бакалавры и специалисты неюридического профиля станут со временем мощными конкурентами бакалаврам права, стремящимся получить двойную профессиональную компетенцию. Представляется, что основными мотивами бакалавров права (не исключено, что и юристов, окончивших специалитет) для поступления в юридическую магистратуру будут: необходимость повышения своего образовательного уровня в юриспруденции; возможность занятия должности, требующей магистерской степени; желание усилить свою теоретическую подготовку, заняться в дальнейшем научной работы и др., но не стремление к получению иной профессиональной компетенции. Безусловно, кто-то из бакалавров права, очевидно, захочет, учась в магистратуре, несколько поменять юридическую специализацию, полученную ранее в юридическом вузе или на практической работе, но не более того. Если будут исключения, то лишь те, которые подтверждают правило.

По нашему мнению, дифференциация высшего юридического образования неизбежна уже на стадии обучения студентов в бакалавриате.

С этой точки зрения заслуживает внимания опыт ряда юридических вузов, в частности Московской государственной юридической академии им. О. Е. Кутафина, где частично отошли от традиционных юридических специализаций. В МГЮА, например, в институтах адвокатуры, банковского права, прокуратуры, энергетического права и других дифференцированно подошли к формированию вариативной части учебных планов с учетом специфики того или иного института. Аналогичный опыт имеется и в Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, в которой студенты обучаются по уникальной для юридических вузов специализации «Исполнительное производство».

В процессе перехода от подготовки специалистов к обучению бакалавров идет работа по выделению этой специализации в самостоятельное направление бакалавриата. Есть вузы, которые декларируют подготовку бакалавров (специалистов) по военному праву, спортивному праву, строительному праву, таможенному праву, транспортному праву и др.

Представляется, что стремление к подобной дифференциации — в принципе, закономерный процесс. Однако, по нашему мнению, не следует называть такие направления бакалавриата и соответствующие факультеты (институты) терминами: «банковское право», «военное право», «спортивное право», «строительное право», «таможенное право», «транспортное право», «энергетическое право» и т. д. Ведь речь идет о подготовке юристов на том или ином факультете (институте) для работы в конкретной сфере хозяйства или общественных отношений. Эти будущие юристы наряду с освоением традиционных юридических дисциплин (административного права, гражданского права, гражданско-процессуального права, конституционного права, трудового права, уголовного права, уголовно-процессуального права и др.) должны глубоко и подробно изучать законодательство, действующее в сфере, для работы в которой их готовят.

Думается, было бы более грамотным называть такие направления бакалавриата (или специальности, если подготовка будет осуществляться в рамках специалитета) и соответствующие факультеты (институты) терминами: «банковское законодательство», «военное законодательство», «спортивное законодательство», «строительное законодательство», «таможенное законодательство», «транспортное законодательство», «энергетическое законодательство» и т. д.