



УДК 340.12+342.7

Пути и средства осуществления исполнения обязанности по правовому просвещению: региональный аспект

Е. Н. Тогузаева

Тогузаева Екатерина Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского права и процесса, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, belana1@yandex.ru

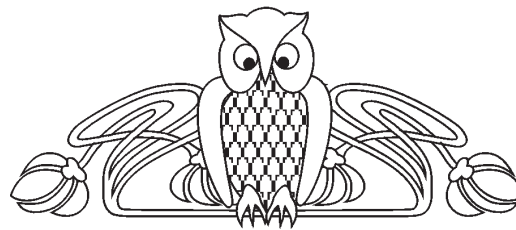
Введение. Статья посвящена анализу регионального законодательства на предмет закрепления обязанности государственных органов по правовому просвещению и правовому информированию. **Теоретический анализ.** Рассматриваются юридические конструкции закрепления права на правовое просвещение и правовое информирование и юридической обязанности государственных органов, имеющиеся в региональных нормативных актах. Анализируются составляющие системы правового просвещения и правового информирования, соответствие способов правового просвещения и правового информирования современному уровню развития информационных технологий. **Результаты.** Автор отмечает, что региональное законодательство о правовом просвещении и правовом информировании граждан должно отражать системные меры по правовому просвещению, сосредоточив особое внимание на правовом регулировании способов правового просвещения и информирования, которые должны соответствовать современному уровню развития информационных технологий. Проанализированы юридические конструкции закрепления обязанности по правовому просвещению и информированию в региональных актах, предложены эффективные пути осуществления исполнения указанной обязанности.

Ключевые слова: правовое просвещение, правовое информирование, способы информирования, правовая пропаганда.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-3-310-315>

Введение

Вопросы правового просвещения и информирования все чаще становятся объектом пристального внимания органов государственной власти, чему способствовало принятие целого ряда концептуально важных документов [1–5], среди которых такие, как Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом РФ в 2011 году, федеральные законы «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 324-ФЗ, «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23.06.2016 № 182-ФЗ, указы Президента РФ «О Совете при Президенте Рос-



сийской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» от 01.02.2011 № 120, «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» от 13.04.2010 № 460 и др. Все указанные документы призваны содействовать созданию системы правового просвещения и информирования, которая будет основываться на едином подходе, унифицированных принципах, а главное, будет способна, учитывая интересы граждан, повысить уровень правовой культуры, правовой грамотности в обществе и минимизировать имеющийся правовой нигилизм.

Распространение в обществе знаний о праве, разъяснение положений действующих нормативных актов, правоприменительной практики, формирование позитивного отношения к закону – те действия, которые, несомненно, напрямую влияют на уровень правовой культуры, правосознания, повышая их и служа неким индикатором развития современного общества и государства. В условиях стремительной цифровизации и информатизации возможности правового просвещения и правового информирования должны также претерпевать значительные изменения в лучшую сторону, что, в свою очередь, отразится и на новых способах и технологиях доведения информации до населения, скорости, ее достоверности и других важных показателях.

Теоретический анализ

Все чаще в научных изысканиях правовое просвещение и правовое информирование рассматриваются как обязанность и как результат соответствующей деятельности государственных органов. Доведение до населения информации по правовым вопросам стало обязательным, нормативно закрепленным, переросло в юридическую обязанность государственных органов и органов местного самоуправления, а значит, появилось и корреспондирующее этой обязанности право граждан требовать должного уровня правового просвещения и правового информирования. Понимая в широком смысле понятие «правовое просвещение», можно обозначить его основные



признаки, среди которых: 1) распространение обязанности по правовому просвещению на широкий круг лиц (например, население региона, муниципального образования и др.); 2) наличие цели – просветить, сформировать мнение, знание, отношение (целью является в том числе и формирование правовой культуры, правовых знаний, убежденности ценности права и необходимости правомерного поведения, в отличие от простого доведения информации до адресата, информирования); 3) наличие различных способов правового просвещения (правовая пропаганда, популяризация знаний и т.д.).

Настоящее время развития регионального законодательства охарактеризовано активной правотворческой деятельностью субъектов Российской Федерации в отношении закрепления юридической обязанности правового информирования и правового просвещения. Акты регионов носят различную видовую характеристику: это и законы, и подзаконные акты, а также документы стратегического характера (концепции, стратегии). Однако в стремительный век развития информационных технологий и цифровизации, тем не менее, региональные нормативные акты о правовом просвещении и информировании никак не отражают наличия новых передовых способов и технологий, которые позволили бы максимально быстро добиться заявленной цели. С одной стороны это оправдано модельностью и абстрактностью современной правовой нормы, с другой – не отвечает настоящим реалиям, что тормозит, на наш взгляд, вектор развития деятельности государственных органов на региональном уровне по правовому просвещению и правовому информированию на современном этапе, превращая ее в очередную формальность. Как отмечает профессор Э. В. Талапина, «цифровые технологии преобразуют государственные и общественные институты» [6, с. 5], а значит, и институт обеспечения граждан правовой информацией также должен претерпеть ряд изменений. Однако в этой положительной тенденции существуют и подводные камни, вызывающие среди современных ученых некие опасения. Так, к примеру, отмечается, что с развитием механизмов электронного участия граждан в управлении, с обогащением способов информирования общества со стороны государственных институтов, развитием интернет-отношений «государство, традиционно обеспечивающее координационные и посреднические механизмы для общества, отступает перед прямыми общественными контактами... государство рискует оказаться в стороне от общения граждан между собой. По этой причине государство само “идет” в Интернет» [6,

с. 13]. Не стала исключением в этом смысле и сфера обеспечения права на правовое просвещение и на информированность граждан.

Поскольку федеральное законодательство не содержит юридически закреплённого определения правового просвещения, в региональных нормативных актах не просматривается единства на заданную тему и предлагаются совершенно дифференцированные подходы к определению данного понятия, вплоть до полного отождествления с правовым информированием, что, на наш взгляд, не способствует обеспечению устойчивости и стабильности российского законодательства. Так, в Законе г. Москвы от 19 марта 2008 г. № 14 «О системе профилактики правонарушений в городе Москве» правовое просвещение и правовое информирование определяются как деятельность органов и учреждений системы профилактики правонарушений или лиц, участвующих в профилактике правонарушений, по доведению до сведения граждан и организаций информации, направленной на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств.

При этом отдельные субъекты пошли по пути принятия специального закона о правовом просвещении (например, такие законы имеются в Курганской, Владимирской, Самарской, Воронежской областях), другие, не создавая специального нормативного акта о правовом просвещении и правовом информировании, включили обозначенные вопросы в законы, регулирующие сферу оказания бесплатной юридической помощи (например, Архангельская [7] и Ивановская области [8]), третьи оставили эту сферу на уровне урегулированности лишь подзаконными актами, а четвертые пошли по пути создания таких стратегических документов, как концепции (например Республика Марий Эл, Ханты-Мансийский АО), о статусе и юридической силе которых в научном мире еще ведутся дискуссии.

Анализируя нормативные акты субъектов о правовом просвещении и правовом информировании, заметим, что региональным правотворцам следует уделять больше внимания технико-юридическому оформлению текстов правовых актов, зачастую они содержат типичные ошибки, которые не способствуют эффективному развитию регионального законодательства. Так, в условиях стремительного развития информационных технологий и цифровизации не должна остаться в стороне деятельность по правовому просвещению и правовому информированию граждан, а именно качественное изменение должны претерпеть, на наш взгляд, способы правового просвещения и правового информирования, выделение



которых в региональном законодательстве не всегда происходит безошибочно. Необходимо начать с того, что способы зачастую дублируют цели, задачи правового просвещения. Так, к примеру, в законе Самарской области разъяснение названо одной из задач правового просвещения, в то время как представляется правильным считать разъяснение все-таки одним из его способов [9].

Среди эффективных способов правового просвещения для широкого круга лиц следует выделить такие, как «пропаганда правовых знаний» и «популяризация правовых знаний», однако региональные законодатели незаслуженно не включают их в тексты правовых актов, опасаясь негативной тени, которая была навешана на данные понятия в постсоветский период, в связи с чем налицо малопродуктивность этих способов правового просвещения в современное время. Тем не менее, именно они могут наиболее быстро «приспособиться» под появляющиеся информационные возможности и технологическую инфраструктуру.

Многие авторы отмечают открывшиеся новые возможности в контексте современного уровня коммуникационного взаимодействия. Так, К. А. Говорухина отмечает, что в настоящих условиях «пропаганда учитывает не отдельную личность, а структуру общества... Человек рассматривается не просто как клетка социального организма, но и как составляющая социальной единицы. При этом пропаганда в новых условиях, учитывающая состав общества как единого целого, нередко может служить созданию и удовлетворению потребностей масс» [10, с. 29].

Современное информационное пространство изменилось под воздействием цифровой и технологической революции, а способы информирования остались все теми же.

Если проанализировать нормативные акты, то среди способов правового просвещения и правового информирования в региональных правовых актах названы лишь некоторые, большого разнообразия не наблюдается, список способов правового информирования и просвещения весьма скуден.

В Федеральном законе № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» в ст. 28 отдельно способы правового информирования и правового просвещения не называются, однако из смысла статьи можно сделать вывод о том, что законодателем фактически выделен только один способ правового просвещения и правового информирования – это размещение в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети Интернет соответствующей информации, а далее

перечень оставлен открытым, указывая на возможность доведения до граждан информации иным способом. Такая скудная формулировка используется практически во всех нормативных актах федерального уровня. И подобная тенденция технико-юридического оформления способов правового просвещения и информирования сохраняется по настоящее время, что подтверждается текстами законопроектов, внесенных на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Осенью 2018 г. в Госдуму был внесен проект Федерального закона № 573725-7 «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», где в ст. 16 об участии уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в правовом просвещении перечислены такие формы и способы правового просвещения: распространение соответствующей информации в СМИ; выпуск официального периодического издания и иных изданий о правах и свободах человека и гражданина; организация и проведение научно-практических конференций, круглых столов, конкурсов, семинаров, совещаний и иных публичных мероприятий по проблемам защиты прав и свобод человека и гражданина; далее перечень оставлен открытым [11].

В отдельных случаях в методических разъяснениях можно встретить такие способы информирования, как информирование по телефону, через официальные сайты в сети Интернет и через единый портал госуслуг.

Региональный законодатель также скуп на перечень способов правового просвещения и информирования, хотя в некоторых региональных законах о правовом просвещении выделены целые статьи под регулирование указанных способов. Как правило, в региональных правовых актах признается необходимость существования системы правового просвещения и правового информирования граждан, в которую, помимо субъектов правового просвещения и правового информирования граждан, входят еще и сами мероприятия и способы просвещения и правового информирования граждан. Среди способов снова стандартный набор: размещение материалов по правовому просвещению граждан на официальных сайтах государственных органов в сети Интернет; размещение информации в СМИ с разъяснением и комментированием законодательства и практики; а далее перечень остается открытым. Основное условие – способы не должны противоречить законодательству. Закон Владимирской области кроме стандартных вышеназванных закрепляет еще такие способы,



как подготовка и распространение методических материалов, направленных на правовое просвещение граждан на территории Владимирской области, а также размещение информационных стендов и (или) других технических средств аналогичного назначения для ознакомления граждан с информацией, направленной на правовое просвещение граждан на территории Владимирской области [12].

Региональные подзаконные акты в тех субъектах, где отсутствует специальный закон, и вовсе идут по пути неконкретизации способов правового просвещения и правового информирования, избегая их перечисления, хотя именно они имеют крайне важное значение для того, чтобы все указанные региональные акты были эффективно реализованы.

В Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан мерами государственной политики по обеспечению необходимого уровня юридических знаний, повышению правовой культуры и вовлечению в правовое просвещение населения лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов названы: разработка и совершенствование способов информирования населения о деятельности государственных и муниципальных органов, о видах и формах оказания населению юридических услуг; проведение устных и письменных юридических консультаций для граждан по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов; обеспечение доступности для граждан информации о деятельности правоохранительных органов, в том числе путем размещения этой информации на официальных интернет-сайтах. Обратим внимание на то, что в Основах подчеркивается важность именно процесса совершенствования способов информирования, они должны претерпевать изменения, подстраиваться под необходимый уровень развития технологий, социальных потребностей, пересматриваться в связи с региональными особенностями и др.

Результаты

Не претендуя на единственно верное мнение, выскажем свою точку зрения на нормативное закрепление способов правового просвещения и правового информирования. Представляется недостаточным на сегодняшний день перечисление среди способов только размещение информации в СМИ и в сети Интернет на официальных сайтах государственных органов. Более того, указание на такие способы, как проведение круглых сто-

лов и конференций, совершенно «не работает» на широкие массы. На таких мероприятиях, как правило, присутствуют научное сообщество и практикующие юристы, но никак не широкие массы граждан, нуждающиеся в правовом просвещении и информировании. Считаем, что подобные научные мероприятия среди практиков, юристов, ученых, представителей власти помогают найти нужный вектор развития правового просвещения, обозначить имеющиеся проблемы, сосредоточить внимание на региональной специфике и выработать оптимальные пути решения поставленных проблем, однако они не решают проблемы правового просвещения и правового информирования широких масс.

Необходимо задуматься о создании платформы правовой информации регионального уровня, что обеспечит доступность такой информации в тех случаях, когда гражданин сам решил ее найти в массиве нормативных актов и проанализировать. В условиях цифровизации и новейших информационных технологий должен появиться современный функционал, который позволил бы работать с региональным законодательством каждому гражданину, зная, что он знакомится с действующей редакцией нормативного акта.

Интересна также идея по созданию Глобального экспертного гражданского форума – TEXTOGRAM, который может стать буквально информационным резервуаром по аккумулярованию информации, идей, практик [13, с. 324], в том числе такой сервис может успешно работать и на правовое просвещение. Учитывая новый уровень коммуникационного взаимодействия, такие аналитические сервисы позволят обмениваться информацией на региональном уровне, видеть потребности определенных социальных групп (пенсионеров, инвалидов, студентов и др.) в разъяснении отдельных норм права, необходимо развивать и совершенствовать способы правового просвещения для социально незащищенной категории граждан по наиболее актуальным и востребованным отраслям права. Новые способы должны отвечать критерию мультисодержательности, а возможности их внедрения должны быть инкорпорированы в государственные и муниципальные программы по правовому просвещению и информированию граждан.

Конечно, процесс цифровизации не решит одномоментно проблему правового просвещения и информирования граждан, однако преимущества многих новых технологий весьма плодотворно будут способствовать развитию эффективного механизма правового просвещения и информирования.



Благодарности

Исследование проведено в рамках поддерживаемого Благотворительным фондом В. Потанина грантового проекта (тема «Разработка и внедрение нового учебного курса “Пропаганда в информационном обществе (правовой аспект)”» № ГСГК-22/19).

Список литературы

1. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан : утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168 // Рос. газ. 2001. № 151.
2. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федер. закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6725 ; 2015. № 48 (ч. 1), ст. 6724.
3. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : федер. закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 26 (ч.1), ст. 3851.
4. О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека : указ Президента РФ от 01.02.2011 № 120 (ред. от 03.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 6, ст. 852 ; 2018. № 50, ст. 7737.
5. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы : указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 (ред. от 13.03.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 16, ст. 1875 ; 2012. № 12, ст. 1391.
6. Таланина Э. В. Право и цифровизация : новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 5–17.
7. О бесплатной юридической помощи, правовом информировании и правовом просвещении в Архангельской области : закон Архангельской области от 24.09.2012 № 536-33-ОЗ (ред. от 8.06.2018) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. 2012. № 33.
8. Об обеспечении граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью на территории Ивановской области, о правовом информировании и правовом просвещении населения Ивановской области : закон Ивановской области от 8.11.2012 № 90-ОЗ (ред. от 5.10.2017) // Собр. законодательства Ивановской области. 2012. № 45 (614).
9. О правовом просвещении граждан на территории Самарской области : закон Самарской области от 27.12.2018 № 117-ГД // Волжская коммуна. 2019. № 2 (30585).
10. Говорухина К. А. Глобальное информационное общество и новые аспекты изучения пропаганды в контексте информационной безопасности // Человек. Сообщество. Управление. 2012. № 1. С. 26–31.
11. Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : проект федер. закона № 573725-7 // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации : [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/573725-7> (дата обращения: 13.04.2019).
12. О правовом просвещении граждан на территории Владимирской области : закон Владимирской области от 27.12.2017 № 134-ОЗ // Владимирские ведомости. 2017. № 208.
13. Чернышов А. Г. Цифровизация и технологизация общественной жизни как социально-политическая проблема : сохранение идентичности и роль государства в условиях развития глобальных сетей // Вестн. Том. гос. ун-та. Философия. Социология. Политология. 2017. № 40. С. 319–328.

Образец для цитирования:

Тогузаева Е. Н. Пути и средства осуществления исполнения обязанности по правовому просвещению: региональный аспект // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 3. С. 310–315. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-3-310-315>

Ways and Means of Implementation of the Duty to Provide Legal Education: A Regional Perspective

E. N. Toguzaeva

Ekaterina N. Toguzaeva, <https://orcid.org/0000-0003-4462-677X>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, belana1@yandex.ru

Introduction. The article deals with the analysis of regional legislation on consolidation of the duty of state bodies to provide legal education and legal information. **Theoretical analysis.** The author considers the legal structures of consolidation of the right to legal education and legal information and legal obligations of

state bodies, available in regional regulations. The author considers the components of the system of legal education and legal information, compliance of the methods of legal education and legal information with the modern level of information technology development. **Results.** The author notes that the regional legislation on legal education and legal awareness of citizens should reflect the systemic measures of legal education, focusing on the legal regulation of the methods of legal education and awareness, which should correspond to the modern level of information technology development. The author has analyzed the legal constructions for consolidation of the duty to provide legal education and information in regional acts, and suggested effective ways to fulfil this duty.

Keywords: legal education, legal information, means of information, legal advocacy.



Acknowledgements: *The study was conducted within the grant project (the subject “Development and Deployment of the New training course «Propaganda in the information society (legal aspect)»” No. GSGK-22/19) supported by the Vladimir Potanin Foundation.*

References

1. Fundamentals of the state policy of the Russian Federation in the development of legal literacy and legal awareness of citizens: approved by the President of the Russian Federation 28.04.2011 no. Pr-1168. *Rossiiskaia gazeta* [Russian Newspaper], 2001, no. 151 (in Russian).
2. On free legal assistance in the Russian Federation. Law of the Russian Federation of 21.11.2011 no. 324-FZ (an edition of 28.11.2015). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2011, no. 48, art. 6725; 2015, no. 48 (pt. 1), art. 6724 (in Russian).
3. On the basis of the system of crime prevention in the Russian Federation. Law of the Russian Federation of 23.06.2016 no. 182-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2016, no. 26 (pt. 1), art. 3851 (in Russian).
4. About the Presidential Council on the Development of Civil Society and Human Rights. Decree of the President of the Russian Federation of 01.02.2011 no. 120 (an edition of 03.12.2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2011, no. 6, art. 852; 2018, no. 50, art. 7737 (in Russian).
5. About the National Anti-Corruption Strategy and the National Anti-Corruption Plan for 2010-2011. Decree of the President of the Russian Federation of 13.04.2010 no. 460 (an edition of 13.03.2012). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2010, no. 16, art. 1875; 2012, no. 12, art. 1391 (in Russian).
6. Talapina E. V. Law and Digitalization: New Challenges and Perspectives. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2018, no. 2, pp. 5–17 (in Russian).
7. On free legal aid, legal information and legal education in the Arkhangelsk region. Law of the Arkhangelsk region of 24.09.2012 no. 536-33-OZ (an edition of 8.06.2018). *Vedomosti Arkhangel'skogo oblastnogo Sobraniya deputatov pyatogo sozyva* [Bulletin of the Arkhangelsk Regional Assembly of the fifth convocation], 2012, no. 33 (in Russian).
8. On providing citizens of the Russian Federation with free legal assistance on the territory of the Ivanovo region, on legal information and legal education of the population of the Ivanovo region. Law of the Ivanovo region of 8.11.2012 no. 90-OZ (an edition of 5.10.2017). *Sobranie zakonodatel'stva Ivanovskoi oblasti* [Collection of Laws of the Ivanovo region], 2012, no. 45 (614) (in Russian).
9. On legal education of citizens in the territory of the Samara region. Law of the Samara region of 27.12.2018 no. 117-GD. *Volzhskaya kommuna* [Volga commune], 2019, no. 2 (30585) (in Russian).
10. Govorukhina K. A. The global information society and new aspects of the study of propaganda in the context of information security. *Chelovek. Soobchestvo. Upravleniye* [Person. Community. Control], 2012, no. 1, pp. 26–31 (in Russian).
11. On general principles of organization of the activities of ombudsmen in the constituent entities of the Russian Federation. Draft Federal law no. 573725-7. *State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation*. Site. Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/573725-7> (accessed 13 April 2019) (in Russian).
12. On the legal education of citizens in the territory of the Vladimir region. Law of the Vladimir region of 27.12.2017 no. 134-OZ. *Vladimirskie vedomosti*, 2017, no. 208 (in Russian).
13. Chernyshov A. G. Digitization and technologization of public life as a socio-political problem: the preservation of identity and the role of the state in the context of the development of global networks. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya* [Tomsk State University Journal. Philosophy. Sociology. Political science], 2017, no. 40, pp. 319–328 (in Russian).

Cite this article as:

Toгузаева Е. Н. Ways and Means of Implementation of the Duty to Provide Legal Education: A Regional Perspective. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 3, pp. 310–315 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-3-310-315>