

ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ КАК ПЕРСПЕКТИВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Шобухин Владимир Юрьевич

Кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорской деятельности Уральского государственного юридического университета, прокурор учебно-методического отдела прокуратуры Свердловской области – межрегионального центра профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих (Екатеринбург), e-mail: vladimir.shobuhin@usla.ru

Рассматривается деятельность прокуратуры по правовому просвещению населения. Обосновывается самостоятельность данной функции прокуратуры и характеризуется ее положительная роль в деле становления правового государства, формирования гражданского общества, повышения уровня правовой грамотности населения, преодоления причин и условий правового нигилизма, патриотического воспитания граждан, противодействия преступности. Выявляются тенденции развития деятельности прокуратуры в сфере правового просвещения населения.

Ключевые слова: прокуратура, законность, правовая культура, просвещение, гражданское общество, национальная безопасность

LEGAL EDUCATION AS A PERSPECTIVE DIRECTION OF THE PROSECUTOR'S ACTIVITY

Shobukhin Vladimir

Urals State Law University, methodical division of the Public Prosecutor's Office of the Sverdlovsk Region – interregional training center of federal prosecutors and civil servants (Yekaterinburg), e-mail: vladimir.shobuhin@usla.ru

The article discusses the activities of prosecutors related to legal education. The independence of this function is substantiated. The author characterizes its positive role in creating a legal state and civil society, increasing the level of legal literacy, overcoming the causes and conditions of legal nihilism, patriotic upbringing of citizens, combating crimes. He also identifies the trends to improve the functioning of the prosecutor's office in the sphere of legal education.

Key words: prosecutor's office, law, legal culture, education, civil society, national security

Прокуратура России – многофункциональный государственный орган, основным назначением которого является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления в стране законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. В ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) перечислены основные направления прокурорской деятельности, реализация которых призвана обеспечить достижение указанных целей. Данные направления условно можно подразделить на надзорные (надзор за исполнением законов; соблюдением прав и свобод человека и гражданина; исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, и др.) и ненадзорные

(например, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью). При этом перечень направлений деятельности прокуратуры не является исчерпывающим. Так, в соответствии со ст. 2 Закона о прокуратуре Генеральная прокуратура России осуществляет международное сотрудничество, о котором в ст. 1 данного Закона не упоминается. Согласно ст. 3 Закона о прокуратуре на прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.

Правовое просвещение населения как направление прокурорской деятельности или как ее самостоятельная функция в Законе о прокуратуре не рассматривается. Вместе с этим оно, с одной стороны, фактически осуществляется прокурорскими работниками, а с другой – тесно связано со всеми направлениями их деятельности. Трудно переоценить роль правового просвещения в деле обеспечения режима законности в стране в целом, так и достижения тех целей, которые закреплены в качестве основополагающих в ст. 1 Закона о прокуратуре. Особую актуальность данное направление деятельности прокуроров приобретает сегодня, когда в обществе достаточно широко распространен правовой нигилизм, нестабильна социально-экономическая обстановка, реформируется законодательство, преобразуется система государственных органов, в том числе надзорно-контрольных. Эти обстоятельства требуют от государства выполнения комплекса мер, направленных на воспитание и повышение правовой культуры населения, чтобы не допустить роста преступности и распространения иных нарушений законодательства. В итоге это позволит не только установить и сохранить на территории государства режим единой законности, но и обеспечить национальную безопасность страны.

Более того, важность данного направления деятельности прокуратуры подтверждается примерами из истории становления прокурорской системы. Повышенное внимание к деятельности прокуратуры по правовому просвещению населения уделялось еще в советский период. Так, с принятием Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 июля 1970 г. «О мерах по улучшению работы судебных и прокурорских органов» перед органами прокуратуры были поставлены задачи по повышению эффективности прокурорского надзора за точным и неукоснительным исполнением законов всеми государственными, хозяйственными и общественными организациями, должностными лицами и гражданами. Одним из основных условий выполнения данных задач считались пропаганда законодательства, правовое воспитание трудящихся. В связи с этим прокурор Свердловской области в июле 1971 г., подводя итоги деятельности органов прокуратуры в упомянутой сфере, отмечал всеобщую вовлеченность работников прокуратуры в дело правовой пропаганды. Показатели работы по разъяснению населению законов ежегодно возрастали. В частности, указывалось, что за первое полугодие 1971 г. сотрудники прокуратуры прочитали для населения 2435 лекций и докладов, приняли участие в заседаниях 82 сессий местных Советов депутатов трудящихся и партийно-хозяйственных активов, где выступили с докладами по вопросам укрепления законности. Активно использовались и другие формы пропаганды права¹.

Иначе говоря, такая функция прокуратуры, как правовое просвещение, сформировалась давно, и сегодня вполне закономерно подумать о ее признании и законодательном закреплении.

¹ Подробнее см.: Шобухин В. Ю. История прокуратуры Свердловской области (1934–2009 гг.): моногр. Екатеринбург, 2010. С. 55, 59.

Особенностью статуса прокуратуры является ее многофункциональность. При этом все функции прокуратуры взаимосвязаны, взаимообусловлены и дополняют друг друга. Подтверждением тому служит и правовое просвещение населения в системе функций и направлений прокурорской деятельности: их осуществление позволяет прокурорским работникам выявить наиболее опасные и широко распространенные нарушения законодательства, прав и свобод граждан, пробелы и противоречия нормативных правовых актов, заключенные в них коррупциогенные факторы и предложить гражданам наиболее эффективные способы защиты своих прав, свобод и законных интересов, включая обращение в суд и прокуратуру.

В приказе Генерального прокурора РФ от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» указано, что в деле привития гражданам уважения к закону, преодоления правового нигилизма необходимо максимально использовать потенциал органов прокуратуры для систематического правового воспитания и просвещения населения. Работу по разъяснению законодательства предписывается вести в тесном сотрудничестве с органами государственной власти (*представляется, что здесь речь должна идти не только об органах государственной власти, но и о других государственных институтах и органах местного самоуправления*) и общественными объединениями, средствами массовой информации, с учетом состояния законности и правопорядка, а также аудитории.

Деятельность прокуратуры по разъяснению законодательства с целью правового просвещения населения имеет большое профилактическое значение для противодействия преступности, предупреждения и ликвидации правовой безграмотности граждан. Особенно важна она для молодежи, поскольку у слушателей этой категории только формируются правовая культура и гражданская позиция, они подвержены повышенной опасности вовлечения в преступную деятельность, менее защищены от нарушения прав в отличие от взрослых, имеющих жизненный опыт, устоявшиеся взгляды и полноценную способность отстаивать свои права и законные интересы. В связи с этим внимание надо уделять в первую очередь сотрудничеству прокуратуры с образовательными организациями. Кроме того, правовое просвещение – это еще и эффективный инструмент патриотического воспитания граждан, доведения до них объективной информации, которая в обществе может исказиться, в том числе под воздействием криминальных структур и их идеологии, отдельных субкультур.

Приведем в пример наш опыт просветительской деятельности. Так, учитывая сложившуюся в последние годы в рамках отдельных государств тенденцию к переоценке итогов Второй мировой войны и их искажению, героизации нацистов, откровенное принижение роли СССР в победе над фашизмом, распространение угрозы терроризма и экстремистской идеологии, сопровождающиеся низким уровнем информированности подростков о Второй мировой войне в целом и Великой Отечественной войне в частности, мы проводим занятия для учащихся образовательных организаций (например, Уральского государственного юридического университета) и прокурорских работников, в рамках которых на примере Международного военного трибунала в Нюрнберге (судебного процесса над главными нацистскими преступниками) разъясняем перечисленные вопросы и уроки истории¹.

¹ Подробнее см.: URL: <http://www.prokuratara.ur.ru/news.php?id=9820>; <http://www.prokuratara.ur.ru/main.php?id=1558>.

Такая работа востребована не только среди молодежи, но и среди государственных служащих и представителей иных социальных групп. Так, сегодня распространена практика принятия кодексов этики и служебного поведения в целях воспитательного воздействия на отдельные профессиональные сообщества. Например, для прокуроров действуют Кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации, утвержденные приказом Генерального прокурора РФ от 17 марта 2010 г. № 114. В них закреплены основные требования как к исполнению прокурорскими работниками служебных обязанностей, так и к их поведению во внеслужебных отношениях. В системе прокуратуры предусмотрены направления воспитательной работы (профессиональное, историко-патриотическое, психологическое), ее формы (принятие работниками Присяги прокурора, торжественные мероприятия, приуроченные к государственным праздникам и Дню работника прокуратуры Российской Федерации, проведение встреч с участниками Великой Отечественной войны, ветеранами прокуратуры, формирование стендов, посвященных истории органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, посещение музеев и др.), методы (например, убеждение, внушение, личный пример, моральное стимулирование). Безусловно, данные направления, формы и методы воспитательной работы используются прокурорами также в рамках правового воспитания населения. Например, в населенных пунктах с небольшой численностью важен личный пример прокурора, который находится в поле постоянного внимания населения. От поведения любого работника прокуратуры зависят как его личная репутация, так и авторитет прокурорской системы в целом.

Правовое просвещение – это эффективное средство привития членам общества уважения к праву, социальным ценностям, государству, обществу, отдельной личности, воспитания у граждан правовой культуры, в том числе выработки у них навыков пользования гарантированными законом правами и свободами, умения их отстаивать, учитывать законные интересы других лиц. Немалую роль здесь играют доведение до населения информации, содержащей обобщение и конкретные примеры надзорной и ненадзорной деятельности прокуратуры, оглашение, в том числе в трудовых коллективах, актов прокурорского реагирования по фактам нарушения закона, прав и свобод человека и гражданина, обсуждение принятых поднадзорными субъектами мер по устранению нарушений, а также их причин и условий, видов ответственности, примененных к нарушителям. Все это касается профессиональной деятельности каждого прокурорского работника.

Вместе с тем в системе прокуратуры предусмотрены структурные единицы, на которые задача по правовому просвещению возложена как одна из основных и самостоятельных. Так, в Генеральной прокуратуре РФ есть правовое управление и входящий в него отдел по организации взаимодействия с органами государственной власти, институтами гражданского общества, правового обеспечения и просвещения, а в прокуратурах субъектов Федерации эту деятельность осуществляют старшие помощники и помощники региональных прокуроров, занимающиеся правовым обеспечением. Полагаем, что в будущем в составе прокуратур субъектов РФ и приравненных к ним по статусу прокуратур могут быть организованы отдельные структурные единицы, наделенные именно обязанностями по правовому просвещению. В учебные планы и программы дополнительного профессионального образования

прокурорских работников справедливо включены вопросы обучения методике и навыкам правового просвещения.

Таким образом, для признания правового просвещения как самостоятельного направления прокурорской деятельности есть не только функциональные предпосылки, но и организационная основа.

К сожалению, на федеральном уровне отсутствует отдельный закон, в котором регулировалась бы государственная политика в сфере правового просвещения. Правда, существуют Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом РФ 5 мая 2011 г.¹, но неясен их правовой статус, поскольку в них не обозначено, каким правовым актом (например, Указом) они утверждены.

В пп. 9–11 Основ указано, что в условиях правового государства возрастает роль закона в системе социальных регуляторов, происходит усиление правовых начал в поведении людей, в жизни общества и государства. Недостаточный уровень правовой культуры и правосознания, правовой нигилизм граждан России являются серьезной проблемой обеспечения реализации принципов верховенства права. Условиями, способствующими распространению правового нигилизма, выступают несовершенство законодательства и практики его применения, недостаточность институциональных механизмов, гарантирующих безусловное исполнение требований закона. Государственная политика в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан проводится одновременно с комплексом мер по совершенствованию законодательства и практики его применения, по повышению эффективности государственного и муниципального управления, правоохранительной деятельности, по пресечению коррупции и подмены в бюрократических интересах демократических общественных целей и задач.

Исходя из этого определены направления государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. К ним относятся правовое просвещение и правовое информирование граждан; развитие правового образования и воспитания подрастающего поколения в образовательных организациях различного уровня посредством внедрения в образовательный процесс учебных курсов, программ, учебно-методических материалов, обеспечивающих получение знаний в области права; совершенствование системы юридического образования и подготовки квалифицированных юристов и педагогических кадров в области права; преобразования в сферах культуры, массовой информации, рекламной и издательской деятельности, направленные на формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания граждан; совершенствование деятельности государственных и муниципальных органов, правоохранительных органов, ориентированной на обеспечение законности и правопорядка и повышение правосознания служащих государственных и муниципальных органов; совершенствование деятельности в области оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе создание эффективной системы бесплатной юридической помощи.

С учетом изложенного направлениями деятельности прокуратуры в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан являются:

1) собственно правовое просвещение населения, посещение прокурорскими работниками образовательных организаций различного уровня и проведение уроков,

¹ Рос. газ. 2011. 14 июля.

встреч, бесед с учащимися с целью их правового информирования, разъяснения законодательства, воспитания правовой культуры;

2) организация и надлежащее функционирование системы подготовки кадров для органов прокуратуры, профессиональное обучение прокурорских работников, совершенствование их профессионального мастерства и повышение их квалификации, а также воздействие средствами прокурорского надзора и иных отраслей прокурорской деятельности на образовательные организации, осуществляющие подготовку юридических кадров, для реализации рассматриваемого направления государственной политики;

3) организация теле- и радиопередач, специальных рубрик в печатных СМИ, разделов на официальных сайтах органов прокуратуры и других органов власти, изготовление и распространение буклетов и специальных памяток, трансляция видеороликов, социальной рекламы, размещение баннеров и щитов с информацией, содержащей разъяснение законодательства по наиболее актуальным вопросам;

4) усиление надзора за государственными и муниципальными органами, правоохранительными органами, органами контроля в целях обеспечения законности и правопорядка и повышения правосознания служащих государственных и муниципальных органов. Сюда же следует отнести необходимость постоянной работы по разъяснению должностным лицам и иным работникам указанных органов норм законодательства по актуальным вопросам, правовому воспитанию (например, значима деятельность прокуроров по обзору наиболее распространенных нарушений порядка приема граждан и разрешения их обращений, норм антикоррупционного законодательства с последующим их доведением до сведения государственных и муниципальных служащих и разъяснением правил надлежащего поведения);

5) совершенствование деятельности в области оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе создание эффективной системы бесплатной юридической помощи. Неоспоримым преимуществом института прокурорской защиты прав граждан и разъяснения населению законодательства являются общедоступность и бесплатность такой помощи, ее ориентация на наименее защищенные слои населения. Востребовано внедрение наряду с традиционными формами приема граждан и разрешения их обращений новых форм деятельности прокуратуры, отвечающих современным реалиям и условиям технического прогресса. Так, с каждым годом растет число обращений граждан, поступающих в прокуратуру в электронной форме. Для разъяснения законодательства и актуальных проблем его применения активно используются сайты органов прокуратуры. Прокуратура активно сотрудничает с иными государственными и негосударственными органами и организациями, оказывающими юридическую помощь населению. Прокуроры-руководители органов прокуратуры практикуют выездные приемы граждан в труднодоступных и отдаленных районах.

Специальными целями прокуратуры в рамках функции правового просвещения следует признать: формирование в обществе устойчивого уважения к закону и преодоление правового нигилизма; повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности; создание системы стимулов к законопослушанию как основной модели социального поведения; внедрение в общественное сознание идеи добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм.

Итак, есть все основания рассматривать правовое просвещение населения как перспективное направление прокурорской деятельности, имеющее весьма большое социальное значение. Однако его реализация требует не только организационных, но и правовых решений. В первую очередь закономерно закрепление в Законе о прокуратуре правового просвещения в числе функций прокуратуры.

Библиография

В Екатеринбурге студентам Уральского государственного юридического университета рассказали о Нюрнбергском процессе // URL: <http://www.prokuratura.ur.ru/news.php?id=9820>.

Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: утв. Президентом РФ 5 мая 2011 г. // Рос. газ. 2011. 14 июля.

Слушатели Свердловского межрегионального центра профессионального обучения посетили Музей военной техники // URL: <http://www.prokuratura.ur.ru/main.php?id=1558>.

Шобухин В. Ю. История прокуратуры Свердловской области (1934–2009 гг.): моногр. Екатеринбург, 2010.

Bibliography

Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v sfere razvitiya pravovoj gramotnosti i pravosoznaniya grazhdan: utv. Prezidentom RF 5 maya 2011 g. // Ros. gaz. 2011. 14 iyulya.

Shobuxin V. Yu. Istoriya prokuratury Sverdlovskoj oblasti (1934–2009 gg.): monogr. Ekaterinburg, 2010.

Slushateli Sverdlovskogo mezhregional'nogo centra professional'nogo obucheniya posetili Muzej voennoj tehniki // URL: <http://www.prokuratura.ur.ru/main.php?id=1558>.

V Ekaterinburge studentam Ural'skogo gosudarstvennogo yuridicheskogo universiteta rasskazali o Nyurnbergskom processe // URL: <http://www.prokuratura.ur.ru/news.php?id=9820>.