

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»**

На правах рукописи



ПЕТРОВ

Альберт Иванович

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ
НАСЕЛЕНИЯ**

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Винокуров Александр Юрьевич

Нижний Новгород – 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Теоретические и правовые основы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению населения.....	24
§1. Особенности правового регулирования деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению.....	24
§2. Цели, задачи, принципы и пределы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению.....	46
§3. Основные направления и формы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению.....	74
Глава 2. Организационные основы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению населения.....	99
§1. Состояние деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению.....	99
§2. Содержание организации работы органов прокуратуры по правовому просвещению.....	113
§3. Тактические и методические основы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению.....	130
Глава 3. Взаимосвязь правового просвещения и некоторых иных видов прокурорской деятельности.....	147
§1. Деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению как средство повышения эффективности прокурорского надзора	147
§2. Деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению как средство профилактики правонарушений	156
Заключение.....	190
Библиографический список.....	200
Приложения.....	221

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена проблемами современного российского общества – правовым нигилизмом и правовой безграмотностью.

В последнее время руководством страны вопросам борьбы с этим явлением уделяется все большее внимание. Начало реализации государственной политики, направленной на решение данной проблемы, положено в Послании главы государства Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года. В этом послании отмечается, что «правовой нигилизм появился в России не вчера. Он уходит своими корнями в наше давнее прошлое. И пятнадцать лет – слишком малый срок для преодоления столь укоренившихся традиций. Однако справедливо и то, что этой проблемой – проблемой пренебрежения к праву – мы ещё системно и глубоко не занимались»¹.

В Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденных Президентом Российской Федерации в апреле 2011 года, указано, что «развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надёжной защищённости публичных интересов»².

Невозможно добиться исполнения законов и улучшения состояния законности в целом при всеобщей правовой неграмотности, которая влечет, с одной стороны, совершение правонарушений (а в отдельных случаях и преступлений) самими гражданами ввиду элементарного незнания законов, с другой – к возможности безнаказанного нарушения закона недобросовестными

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/eveNets/presideNet/traNscripts/1968> (дата обращения: 13.08.2017).

² Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утверждены Президентом РФ 28 апреля 2011 г. за Пр-1168) // Российская газета. 2011. 14 июля.

субъектами правоприменения (должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, субъектами предпринимательской деятельности и другими лицами, чья деятельность так или иначе связана с реализацией прав граждан), пользующимися юридической безграмотностью населения в корыстных или иных личных целях.

Другой аспект этой проблемы – отрицательное отношение к закону, отсутствие внутренних стимулов к законопослушному поведению, в связи с чем возникает необходимость осуществления воспитательной функции в рамках проводимой работы по правовому просвещению.

Неслучайно в науке правовое воспитание и юридическое образование рассматриваются в качестве важных факторов правового развития, факторов, которые могут ускорять или замедлять правовой прогресс¹.

Важная роль в привитии гражданам уважения к законам, формировании законопослушного поведения, повышении правовой культуры в обществе принадлежит органам прокуратуры.

В соответствии с действовавшим на протяжении десяти лет приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» в деле привития гражданам уважения к закону, преодоления правового нигилизма прокурорам вменялось максимально использовать имеющийся потенциал для систематического правового воспитания и просвещения населения². Аналогичные положения содержатся в пришедшем на смену названному организационно-распорядительному документу приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию»³, согласно которому в целях совершенствования работы

¹ Семитко А.П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс (проблемы теории и методологии): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 1996. С. 89.

² Законность. 2008. № 10.

³ Законность. 2018. № 9.

органов прокуратуры по формированию правовой культуры общества, повышению юридической осведомленности граждан прокурорам предписано организовать работу по правовому просвещению и правовому информированию таким образом, чтобы она максимально отвечала задачам повышения уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан, оказания воспитательного воздействия в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Однако до настоящего времени в юридической науке не проводилось специальных комплексных монографических исследований, посвященных вопросам реализации данного направления деятельности органами прокуратуры. Указанное направление деятельности недостаточно регламентировано и действующими в настоящее время нормативными правовыми актами. Так, непосредственно вопросам организации работы органов прокуратуры по правовому просвещению населения уделено внимание лишь названным приказом Генерального прокурора России. Вместе с тем ни Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹, ни другими законодательными актами такое внешнефункциональное направление деятельности органов прокуратуры не предусмотрена вообще². Кроме того, в приказе Генерального прокурора РФ не в полной мере регламентируются вопросы организации мероприятий по правовому просвещению, его принципы, методы и другие вопросы, связанные с реализацией данной деятельности.

Полномочиям прокурора в области бесплатной юридической помощи уделено внимание в статье 13 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»³. Однако они сведены лишь к надзору за исполнением законов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, а также возможности обращаться в суд с заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов граждан в случаях и

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 (с посл. изм.).

² Петров А.И. К вопросу о понимании сущности правового просвещения как самостоятельной функции органов прокуратуры // Вест. Российского ун-та кооперации. 2012. № 1 (7). С. 85-90.

³ Российская газета. 2011. 23 ноября (с посл. изм.).

порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации. Термин «правовое просвещение» упоминается в статье 29 указанного законодательного акта, под которым понимается обязанность размещать в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети Интернет либо доводить до граждан иным образом информацию о содержании, пределах осуществления, способах реализации и защиты гарантированных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц, содержании и пределах исполнения обязанностей гражданами и юридическими лицами, порядке совершения гражданами юридически значимых действий и типичных юридических ошибках при совершении таких действий. Вместе с тем такая обязанность возложена только на федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, государственные внебюджетные фонды, органы местного самоуправления и должностных лиц. Органы прокуратуры как субъект правового просвещения в данной статье не указываются¹.

Не решена, на наш взгляд, проблема надлежащей правовой регламентации деятельности прокуроров по правовому просвещению и с принятием Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», которым органы прокуратуры Российской Федерации полномочиями по правовому просвещению и правовому информированию прямо не наделены.

Вместе с тем правовое просвещение необходимо рассматривать как одно из эффективных средств профилактики правонарушений, способных положительно влиять на состояние законности и правопорядка, в том числе и на уровень преступности. В работе приводятся примеры, когда совместная с иными правоохранительными органами деятельность прокуратуры в указанном направлении способствовала снижению преступности в отдельных сферах.

¹ Петров А.И. Указ. соч. С. 85-90.

С учетом изложенного актуальность темы исследования представляется очевидной, что требует углубленного изучения всех аспектов работы органов прокуратуры по правовому просвещению населения.

Степень научной разработанности темы. Проблемы участия органов прокуратуры в правовом просвещении населения нашли свое отражение в ряде работ как советского, так и постсоветского периодов.

Отдельные вопросы, касающиеся роли прокуратуры в правовом воспитании, затронуты в монографии Д.А. Керимова «Организация и эффективность правового воспитания», изданной в 1983 году¹. Вместе с тем указанная работа была написана в советское время. В современных условиях рыночной экономики и модернизации российского общества многие формы и методы правового воспитания, свойственные советскому периоду, применены быть не могут.

В последние годы появились кандидатские диссертации, посвященные вопросам борьбы с правовым нигилизмом. Так, правовое просвещение как один из способов борьбы с правовым нигилизмом рассматривается А.Н. Зрячкиным в исследовании на тему «Правовой нигилизм: причины и пути их преодоления»², однако в этой диссертации лишь в обобщенном виде говорится о роли государственных органов в правовом воспитании и просвещении как способе преодоления правового нигилизма. Специфика работы органов прокуратуры в указанном направлении деятельности при этом не учитывается. Автор диссертации «Организация правового воспитания в современной России» О.А. Долгополов³ к официальным субъектам правового воспитания относит органы государственной власти и их должностных лиц, в том числе и зарубежных государств. Вместе с тем деятельность прокуратуры как субъекта правового просвещения не входит в предмет исследования данной научной работы.

¹ Керимов Д.А. Организация и эффективность правового воспитания. М., 1983. С. 199-212.

² Зрячкин А.Н. Правовой нигилизм: причины и пути их преодоления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2007. 187 с.

³ Долгополов О.А. Организация правового воспитания в современной России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Рязань, 2004. 229 с.

Достаточно серьезное внимание исследованию проблем правового воспитания уделено в научной работе В.В. Стреляевой «Правовое воспитание в условиях становления правового государства»¹. Однако правовое воспитание рассматривается в данной работе как правовое явление в целом, имеющее свои структуру, функциональную характеристику, содержание и формы, а не как особый вид деятельности органов прокуратуры.

Кроме того, подчеркнем, что предметом нашего исследования является проводимое органами прокуратуры правовое просвещение, не совпадающее по своему содержанию и объему с правовым воспитанием².

Непосредственно правовому просвещению в контексте деятельности органов прокуратуры уделяли внимание в своих публикациях в рецензируемых журналах и иных изданиях такие ученые и практики, как М.С. Андрианов, В.В. Артемов, С.Н. Будай, И.А. Васькина, А.Ю. Винокуров, А.И. Долгова, В.В. Дорошков, М.В. Маматов, А.А. Жидких, А.Б. Заболотских, Т.Е. Чернышова, С.В. Шевнин и др.³

¹ Стреляева В.В. Правовое воспитание в условиях становления правового государства. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2006.

² Петров А.И. Указ. соч. С. 85-90.

³ Андрианов М.С. Психологические аспекты правового просвещения и формирования правосознания граждан // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции (7–8 октября 2010 г.) / [под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 114-118; Артемов В.В. О работе прокуроров по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению (статистическая отчетность) // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.-практич. конф. (7–8 октября 2010 г.) [под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 67-72; Андрианов М.С., Маматов М.В., Чернышова Т.Е., Артемов В.В. Правовое просвещение в средствах массовой информации. Опыт работы органов прокуратуры Российской Федерации: методическое пособие. Ген. прокуратура Рос. Федерации. М., 2013. 91 с.; Андрианов М.С., Артемов В.В. Организация и методическое обеспечение работы органов прокуратуры по правовому просвещению // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2014, № 3 (41). С. 62-68; Будай С.Н. Основные направления и формы осуществления прокуратурой правового просвещения граждан в современных условиях // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.-практич. конф. (7–8 октября 2010 г.) / [под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 46-54; Васькина И.А. Конституционные основы деятельности прокуратуры по правовому просвещению // Идеи конституционализма в отечественном законодательстве: материалы Всероссийского студенческого юридического форума / отв. ред. Т.А. Сошникова. М., 2019. С. 92-97; Винокуров А.Ю. О месте правового просвещения в системе внешне-функциональной деятельности органов прокуратуры // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.-практич. конф. (7–8 октября 2010 г.) / [под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 41-46; Винокуров А. Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 620-626; Долгова А.И. Участие органов прокуратуры в формировании правовой культуры // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.-практич. конф. (7–8 октября 2010 г.) / [под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 33-41; Дорошков В.В. Роль судов в повышении эффективности правового просвещения граждан // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.-

Однако следует отметить, что практически отсутствуют исследования, посвященные вопросам соотношения правового просвещения, проводимого органами прокуратуры, с правовым воспитанием, тактики и методологии осуществления данной деятельности, определения ее пределов. Недостаточно исследованы вопросы влияния правового просвещения на иные виды прокурорской деятельности, в том числе надзорной, а также на профилактику преступлений и правонарушений.

Объект исследования составляют правоотношения, складывающиеся в процессе осуществления органами прокуратуры Российской Федерации правового просвещения.

Предметом исследования являются правовые нормы, регламентирующие деятельность прокуратуры Российской Федерации по правовому просвещению; научные концепции, посвященные вопросам участия органов прокуратуры в формировании правовой культуры; а также практика осуществления органами прокуратуры данной работы, в том числе во взаимодействии с иными правоохранительными органами, органами государственной власти, местного самоуправления, средствами массовой информации, образовательными и общественными организациями.

Цели и задачи исследования. Целями диссертационного исследования является выработка и обоснование концептуальных положений, обосновывающих наличие в структуре внешнефункциональной деятельности современной прокуратуры самостоятельного направления – правового просвещения, разработка по результатам анализа правоприменительной практики направлений повышения эффективности рассматриваемой деятельности, в том числе

практич. конф. (7–8 октября 2010 г.) / [под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 25-33; Маматов М.В. Современные возможности телевидения в деятельности прокуратуры по правовому просвещению // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2013. № 7. С. 100-105; Маматов М.В. Применение интернет-технологий в современной деятельности прокуратуры по разъяснению законодательства и правовому просвещению // *Пробелы в российском законодательстве.* М., 2013, № 2. С. 214-219; Маматов М.В. Актуальные вопросы деятельности прокуратуры по правовому просвещению в масс-медиа // *Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых.* М., 2015. С. 29-32; Жидких А.А., Будаев С.Н., Андрианов М.С., Чернышова Т.Е., Артемов В.В. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению // *Методические рекомендации.* М., 2009. С. 58; Заболотских А.Б. Правовое просвещение населения // *Законность.* М., 2009, № 8. С. 22-25; Шевнин С.В. Разъяснение законодательства и правовое просвещение в подростковой среде // *Законность.* М., 2007. № 7. С. 25-26.

предложений по совершенствованию действующего законодательства и ведомственной нормативной правовой базы.

Задачами исследования являются:

- 1) исследование специфики правового регулирования деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению;
- 2) определение и формулирование цели, задач и принципов деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению;
- 3) обоснование основных форм деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению;
- 4) анализ состояния деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению;
- 5) раскрытие содержания организации работы органов прокуратуры по правовому просвещению;
- 6) определение тактических и методических основ деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению;
- 7) анализ деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению как средства повышения эффективности прокурорского надзора;
- 8) исследование деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению в контексте профилактики правонарушений.

Методологическую основу исследования составила совокупность общенаучных и частнонаучных методов познания, сочетание которых позволило провести комплексное исследование вопросов участия органов прокуратуры в правовом просвещении, выявить определенные проблемы в данной сфере и пути их решения.

В работе использован метод диалектики как общенаучный метод познания. Исследование проведено с учетом современных тенденций общественного развития, состояния российской правовой действительности, актуальных потребностей общества и государства. В то же время оно опирается на концептуальные положения доктрины общей теории права, прокурорского надзора, философии, психологии, педагогики.

Использование историко-правового метода позволило выявить закономерности формирования и развития практики осуществления органами прокуратуры деятельности по правовому просвещению, а также ее правовой регламентации с учетом генезиса института прокуратуры. Особое внимание уделено активной роли прокуратуры в правовой пропаганде в советский период. Метод сравнительного правоведения использован автором при сравнении законодательного регулирования деятельности прокуратуры по правовому просвещению в России и за рубежом. Одновременное применение при изучении данных вопросов в указанных аспектах таких частнонаучных методов познания, как анализ, синтез и метода сравнения, привело к выводам о недостатках в правовом регулировании деятельности прокуратуры по правовому просвещению на современном этапе, необходимости использования определенных наработок советской прокуратуры в указанном направлении, а также зарубежного опыта.

Конкретносоциологический метод, используемый в данной работе, был проявлен при выяснении общественного мнения и мнения практикующих работников прокуратуры по вопросам реализации правопросветительской функции. При этом диссертант опирался как на уже проведенные исследования, так и самостоятельно применил метод анкетирования при опросе свыше 1600 респондентов, включая осужденных за совершение преступлений (в том числе в целях установления недостатка правового воспитания как одной из причин преступности и необходимости проведения работы по правовому просвещению в целях профилактики преступлений), а также свыше 100 работников прокуратуры (в том числе в целях выявления проблем в организации данной работы). Результаты анкетирования представлены в приложениях №№ 1-3 исследования.

Статистический метод был проявлен при анализе эмпирического материала, в том числе имеющихся публикаций праворазъяснительного характера в средствах массовой информации и сети Интернет, а также показателей деятельности прокуратуры в данном направлении. Кроме того, с использованием данного метода в работе проводился анализ состояния преступности в России. Указанный метод позволил отследить в динамике состояние работы органов

прокуратуры по правовому просвещению, выявить популярность средств массовой информации и интернет-ресурсов среди российских граждан, установить влияние правового просвещения на состояние законности и правопорядка, в том числе на профилактику правонарушений. Проведенный анализ цифровых показателей подтолкнул автора к выводам о необходимости корректировки организации работы органов прокуратуры в данной сфере, а также действующих форм отчетности в целях повышения ее эффективности.

С помощью системного метода систематизированы полученные в ходе исследования знания и выводы. Кроме того, автором использованы познания не только в юридической науке, но и в других областях, в том числе философии, психологии, педагогики, социологии, филологии.

Структурно-функциональный метод был использован при изучении структуры правосознания и его компонентов. Именно с помощью данного метода автором выработаны практические рекомендации по организации и проведению органами прокуратуры мероприятий по правовому просвещению, правильной расстановке акцентов при подготовке соответствующих выступлений, публикаций, информационных материалов разъяснительного характера.

На протяжении всей работы применены законы логики, которые позволили всесторонне, полно и объективно провести исследование.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных авторов в области теории права, административного права, философии, психологии, педагогики, филологии (С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, Н.А. Баженова, В.М. Баранова, П.П. Баранова, В.И. Бегинина, А.Н. Величко, Н.В. Витрука, З.М. Гафарова, Г.Н. Григорьева, А.Л. Доброхотова, В.В. Дорошкова, А.Н. Зрячкина, Д.А. Керимова, С.Н. Казанцева, И.С. Кочуровой, В.Я. Любашица, А.В. Малько, Д.Э. Марченко, Д.Ю. Мартынкиной, А.В. Мицкевича, А.С. Мордовца, Ш.-Л. Монтескье, Н.В. Муравьева, А.С. Пиголкина, Р.К. Русинова, Е.В. Самаль, А.Л. Семитко, А.Б. Чяпас, В.Г. Тимофеева, Чан Тхи Хонг Лиена, С.Н. Шатиловича и др.) и непосредственно прокурорской деятельности (М.С. Андрианова, Н.А. Баженова, С.Н. Будая, Н.Д. Бут, А.Ю. Винокурова, Ю.Е.

Винокурова, А.А. Жидких, С.И. Герасимова, Е.Р. Ергашева, А.Г. Звягинцева, А.И. Долговой, О.С. Капинус, В.М. Кобзарева, Н.Н. Карпова и др.).

Нормативной базой диссертации послужили Конституция Российской Федерации, акты международного права, федеральные законы, подзаконные правовые акты, приказы Генерального прокурора Российской Федерации, организационно-распорядительные документы прокуроров субъектов Российской Федерации, законодательство СССР, законы зарубежных государств, имеющие отношение к сфере правового просвещения.

Эмпирическую базу составили практика работы органов прокуратуры Российской Федерации, в том числе планы работы, докладные записки, материалы коллегий и оперативных совещаний, информации в органы публичной власти, статистические данные, результаты анкетирования свыше 100 работников органов прокуратуры Республики Татарстан, Чеченской и Чувашской республик, Астраханской и Самарской областей, свыше 1400 осужденных, отбывающих наказание в исправительных учреждениях Чувашской Республики, свыше 300 граждан, присутствовавших на мероприятиях по правовому просвещению, деятельность других органов государственной власти и общественных организаций в области правового просвещения.

Научная новизна исследования заключается в том, что данная работа является одним из первых комплексных системных теоретико-правовых исследований, в рамках которого разработаны и теоретически обоснованы новые научно-практические положения, регулирующие деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению.

В работе раскрыта сущность и правовая природа правопросветительской деятельности органов прокуратуры с учетом специфики данного ведомства, определены ее цели, задачи, принципы, тактика и методология, сформулированы основные направления и формы работы органов прокуратуры по правовому просвещению, проанализировано состояние прокурорской деятельности по правовому просвещению на современном этапе, установлена взаимосвязь правового просвещения и некоторых иных видов прокурорской деятельности,

выработаны предложения и рекомендации по совершенствованию организации работы органов прокуратуры по правовому просвещению населения и законодательства, регламентирующего данное направление деятельности.

В результате проведенного исследования:

- *выявлена* правовая природа деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению как самостоятельной функции прокуратуры;
- *сформулированы цели, задачи, принципы* правового просвещения, проводимого органами прокуратуры;
- *введено в научный оборот* авторское понятие «пределы правового просвещения, осуществляемого органами прокуратуры», сформулированы критерии определения указанных пределов;
- *приведена* характеристика правового регулирования прокурорской деятельности по правовому просвещению;
- *представлены* основные направления и формы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению;
- *разработаны* тактические и методические основы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению, в том числе выработана система методов, используемых органами прокуратуры при проведении мероприятий по правовому просвещению;
- *раскрыты* вопросы организации работы органов прокуратуры по правовому просвещению;
- *исследована* взаимосвязь деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению с некоторыми иными видами прокурорской деятельности, в том числе доказано и подкреплено аргументами влияние правового просвещения, проводимого органами прокуратуры, на профилактику правонарушений. Кроме того, автором обоснован вывод о том, что деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению необходимо рассматривать как средство повышения эффективности прокурорского надзора;
- *доказана* необходимость законодательного закрепления деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению, корректировки профильного

приказа Генерального прокурора Российской Федерации и действующих форм отчетности прокуратуры по данному направлению в целях повышения эффективности указанной работы.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Представлена авторская позиция, обосновывающая выделение осуществляемого прокурорами правового просвещения как самостоятельной функции российской прокуратуры, представляющей собой деятельность органов прокуратуры по распространению в обществе знаний о праве и разъяснение положений действующих нормативных правовых актов, а также практики их применения в целях ликвидации правовой безграмотности, формирования убежденности в необходимости соблюдения законов и предупреждения правонарушений. При этом впервые в научный оборот вводится понятие «пределы правового просвещения, осуществляемого органами прокуратуры» как границы должного, возможного и запрещенного при выборе прокурором видов и форм воспитательной работы, правовых норм, подлежащих разъяснению, круга объектов, охватываемых правовым просвещением. Кроме того, автором разработаны критерии указанных пределов.

2. Сформулированы принципы правового просвещения, проводимого органами прокуратуры. Наряду с упомянутыми в научной литературе принципами (научность, информативность, аргументированность, наглядность, доступность, последовательность, системность), автор дополнительно выделяет ряд таких принципов правового просвещения, как *принцип своевременности*, выражающийся в своевременном проведении мероприятий по правовому просвещению с учетом анализа состояния законности; *принцип актуальности*, заключающийся в выборе актуальной темы выступления в ходе мероприятия по правовому просвещению с учетом потребностей граждан в получении правовой информации и состояния законности; *принцип связи с практикой*, представляющий собой сочетание пропаганды права с деятельностью органов прокуратуры по надзору за исполнением законов, участию в судах, правотворческой деятельностью, проведением антикоррупционной экспертизы

нормативных правовых актов; *принцип полноты*, сочетающий донесение наиболее полной правовой информации с комплексным подходом к проведению мероприятий по правовому просвещению (использование возможностей привлечения к данным мероприятиям наряду с работниками прокуратуры специалистов других органов и организаций, имеющих необходимые познания по тематике таких мероприятий).

3. Обоснована недостаточность в настоящее время правовой регламентации деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению населения. Функцию органов прокуратуры по правовому просвещению необходимо закрепить на законодательном уровне в силу прямого указания, содержащегося в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», согласно статье 1 которого прокуратура Российской Федерации помимо надзорной деятельности выполняет и иные функции, установленные *федеральными законами*. Вместе с тем данная функция законодательно не закреплена. Автором предлагается проект закона о внесении соответствующих изменений в Закон о прокуратуре.

4. Разработаны тактические и методические основы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению, в том числе представлены авторские понятия «тактика осуществления органами прокуратуры деятельности по правовому просвещению», «тактика планирования мероприятий по правовому просвещению», «тактика проведения мероприятия по правовому просвещению», «метод правового просвещения, проводимого органами прокуратуры», выработана система методов, используемых органами прокуратуры при проведении мероприятий по правовому просвещению.

5. Доказано, что деятельность прокуратуры по правовому просвещению необходимо рассматривать как один из видов деятельности, направленной на профилактику правонарушений, наряду с реализацией надзорных функций. Согласно части 2 статьи 9 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» при осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры Российской Федерации обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в

пределах своей компетенции. Вместе с тем часть 1 статьи 9 этого же закона полномочия прокурора в сфере профилактики правонарушений сводит лишь к надзору за исполнением законов субъектами профилактики правонарушений, к которым отнесены органы государственной власти, местного самоуправления и Следственный комитет Российской Федерации, что является недооценкой заявленного статуса органов прокуратуры как субъектов профилактики правонарушений.

6. Обоснована необходимость участия органов прокуратуры в рамках деятельности по правовому просвещению в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений и преступлений, поскольку проведение определенных мероприятий (подготовка информационных материалов, материалов социальной рекламы и др.) требует значительных финансовых затрат. Соответствующие полномочия целесообразно закрепить в Законе о профилактике правонарушений в Российской Федерации и в Законе о прокуратуре при регламентации компетенции органов прокуратуры по профилактике правонарушений. В работе представлены проекты о внесении соответствующих изменений в указанные законодательные акты.

7. Вывод о необходимости взаимодействия органов прокуратуры в рассматриваемой сфере с другими органами, организациями и институтами гражданского общества, преследующими аналогичные цели, в том числе с Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными органами, образовательными и библиотечными учреждениями, Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России» и другими общественными организациями, занимающимися правозащитной деятельностью, в целях повышения эффективности деятельности прокуратуры по правовому просвещению.

8. При законодательном закреплении полномочий органов прокуратуры по правовому просвещению населения должна быть предусмотрена обязанность органов и организаций, средств массовой информации, рекламодателей по оказанию содействия органам прокуратуры в

правовом просвещении населения (предоставление помещений, уведомление граждан о предстоящих мероприятиях по правовому просвещению населения, размещение информации правового характера и анонсирование предстоящих мероприятий в СМИ), которая должна быть закреплена в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», в Законе Российской Федерации «О средствах массовой информации», в Федеральном законе «О рекламе», в связи с чем предлагается внести соответствующие изменения в названные законодательные акты (проекты законов о внесении данных изменений в работе приведены).

9. Правовое просвещение необходимо рассматривать не только как способ повышения правовой культуры, но и как средство повышения эффективности прокурорского надзора ввиду нередких случаев принятия мер прокурорского реагирования по результатам проверок ранее не известной правоохранительным органам информации о нарушениях закона, поступившей в ходе проводимых мероприятий по правовому просвещению. Вместе с тем правовые акты, предусматривающие соответствующие обязанности и регламентирующие вопросы учета этой работы, в настоящее время отсутствуют. Таким образом, представляется целесообразным внести соответствующие изменения в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию», дополнив его положениями о возложении на органы прокуратуры обязанности по ведению мониторинга информации, поступившей от граждан и должностных лиц в ходе мероприятий по правовому просвещению в целях анализа состояния законности и возможного принятия мер прокурорского реагирования (проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации о внесении указанных изменений представлен в работе).

10. Действующие в настоящее время формы отчетности органов прокуратуры Российской Федерации не позволяют в полной мере и наиболее эффективно использовать потенциал органов прокуратуры по правовому

просвещению населения в сети Интернет. Так, форма соответствующего отчета, утверждённого приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 04.10.2018 № 632, позволяет учесть в качестве мероприятий по правовому просвещению публикации только на определенных интернет-ресурсах: а) официально зарегистрированных в качестве СМИ; б) на сайтах органах прокуратуры; в) на сайтах органов государственной власти и местного самоуправления. Вместе с тем не меньшую, а зачастую гораздо большую популярность среди населения имеют сайты газет и журналов, образовательных учреждений, большинство из которых официально не зарегистрированы в качестве СМИ. Более того, в последнее время все большую популярность, особенно среди молодежи, набирают социальные сети («ВКонтакте», «Одноклассники», и др.), где было бы эффективно проводить работу по правовому просвещению, поскольку молодежь отдает им большее предпочтение по сравнению с традиционными средствами массовой информации.

С учетом изложенного автором предлагается внести соответствующие коррективы в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 04.10.2018 № 632 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМАОПП и Инструкции по его формированию» (проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации о внесении указанных изменений приведен в работе).

Теоретическая значимость исследования обусловлена недостаточной научной разработанностью правового просвещения как самостоятельного направления деятельности органов прокуратуры. На этой основе:

– *доказаны* положения, вносящие вклад в развитие научных представлений об особенностях правопросветительской деятельности органов прокуратуры с учетом специфики данного ведомства;

– *систематизированы и унифицированы* нормативные акты, составляющие правовые основы указанной деятельности;

– *представлен авторский* подход к пониманию тактики и методологии осуществления органами прокуратуры деятельности по правовому просвещению, в том числе сформулированы авторские понятия данных категорий;

– *выработаны* положения о целях, задачах, принципах и пределах правового просвещения, проводимого органами прокуратуры, в том числе определены их критерии;

– *обоснована* значимость деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению как инструмента профилактики правонарушений и как средства повышения эффективности надзорных функций прокуратуры;

– *предложены* рекомендации по организации деятельности прокуратуры по правовому просвещению, совершенствованию действующего законодательства, профильного приказа Генерального прокурора Российской Федерации, форм отчетности прокуроров по данному направлению деятельности.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты использованы в практической деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и зарубежных стран. Кроме того, применение положений, сформулированных в диссертационном исследовании, может быть полезно для реализации целей и задач правового просвещения органами государственной власти и местного самоуправления, другими правоохранительными органами, образовательными организациями в рамках проводимой работы по правовой пропаганде и правовому воспитанию.

Материалы диссертации могут быть использованы в процессе преподавания таких дисциплин, как «Прокурорский надзор», «Теория государства и права», «История государства и права», «Правоохранительные органы».

Достоверность и обоснованность выводов и предложений, полученных в результате исследования, подтверждается:

– анализом и обобщением достаточного объема научной литературы в области теории права, административного права, прокурорского надзора, а также исследований из других областей науки (социологии, педагогики, филологии);

– анализом системы нормативно-правовых актов по теме исследования, в том числе актов международного права, российского и зарубежного законодательства, законодательства СССР, нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации и СССР;

– анализом и обобщением статистических данных Генеральной прокуратуры РФ в сфере осуществления деятельности по правовому просвещению за 2014–2018 гг.;

– использованием информационно-методических материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации по указанному вопросу;

– анализом итогов социологического опроса свыше 1600 респондентов из числа граждан и свыше 100 работников прокуратуры;

– анализом публикаций в средствах массовой информации и сети Интернет;

– анализом материалов по данному направлению деятельности прокуратур субъектов РФ и городских (районных) прокуратур, включая докладные записки, информационные письма, информационно-справочные материалы, материалы социальной рекламы.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения диссертации нашли свое выражение в 15 научных публикациях автора по теме проведенного исследования, в том числе в 4 статьях, опубликованных в рецензируемых журналах, рекомендуемых ВАК Минобрнауки России.

Материалы исследования докладывались автором на десяти научно-практических конференциях, а именно: на всероссийской научно-практической конференции «Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры» (г. Москва, 7-8 октября 2010 г.); всероссийской научно-практической конференции «Правовое регулирование как стратегический вектор развития инновационной экономики России в XXI веке» (г. Чебоксары, 24-25 марта 2011 года); международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» (г. Чебоксары, 2 декабря 2011 г.); международной научно-практической конференции «Российская государственность: история, современность и

перспективы» (г. Чебоксары, 10-11 октября 2012 г.); всероссийской научно-практической конференции «Управление регионом в условиях реализации инновационной стратегии развития: вызовы модернизации» (г. Чебоксары, 8 февраля 2013 г.); международной научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации – правовая основа устойчивого развития законодательства и российской государственности» (г. Чебоксары, 3-4 декабря 2013 г.); международной научно-практической конференции «Пробелы в российском законодательстве» (г. Чебоксары, 4-5 июня 2015 г.); международной научно-практической конференции «Экономические, правовые, организационно-управленческие аспекты развития трудовых ресурсов в современных условиях глобальных рисков» (г. Чебоксары, 10 февраля 2016 г.); всероссийской научно-практической конференции «Проблемы противодействия преступности: опыт, современное состояние и пути решения» (г. Чебоксары, 3 декабря 2018 г.); международной научно-практической конференции «Правовое регулирование культурно-досуговых отношений и спортивной деятельности в контексте общественных и нравственных ценностей: современное состояние и мировые тенденции» (Чебоксары, 26-27 апреля 2019 г.).

Практические аспекты организации и координации работы по правовому просвещению, содержащиеся в диссертации, были апробированы автором в период его работы в должности помощника прокурора Чувашской Республики по правовому обеспечению, старшего помощника прокурора Чувашской Республики по правовому обеспечению и взаимодействию с общественностью, заместителя прокурора г. Новочебоксарска Чувашской Республики. Отдельные положения исследования были использованы автором в процессе преподавания в качестве старшего преподавателя ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова» при преподавании учебной дисциплины «Прокурорский надзор», при разработке учебной программы по курсу «Актуальные проблемы прокурорского надзора».

Разработанные автором научно-практические рекомендации использованы в правоприменительной деятельности органов прокуратуры Чувашской Республики

(справка о внедрении результатов диссертационного исследования от 09.04.2019).
Результаты исследования применены в учебном процессе на юридическом факультете Чебоксарского кооперативного института (филиала) автономной некоммерческой образовательной организации высшего образования Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации» (акт о внедрении от 20.05.2019).

Структура диссертационного исследования состоит из введения, трех глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ НАСЕЛЕНИЯ

§1. Особенности правового регулирования деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению

Правовая регламентация деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению имеет важнейшее значение для реализации данного направления деятельности.

В рамках данного исследования необходимо обратиться к историческим этапам формирования правопросветительской функции прокуратуры, а точнее проследить эволюцию правовых основ участия органов прокуратуры в правовом просвещении. Именно такой метод исследования, на наш взгляд, позволит глубже понять содержательную сущность и функциональные особенности деятельности органов прокуратуры в указанной сфере и, соответственно, правильно определить правовые основы деятельности органов прокуратуры на современном этапе.

Исследуя вопрос об участии органов прокуратуры в правовом просвещении населения, следует обратить внимание на основные этапы ее становления и развития:

- 1) 1722 – 1864 гг. – дореформенная прокуратура;
- 2) 1864 – 1917 гг. – пореформенная прокуратура;
- 3) 1922 – 1991 гг. – советская прокуратура;
- 4) с 1991 г. по настоящее время – современная российская прокуратура.

Должность Генерал-прокурора для надзора за деятельностью и решениями Сената, а в дальнейшем и система надзора за другими центральными и местными учреждениями была учреждена Указом Петра I от 12 января 1722 г. «О бытии при

Сенате Генерал и Обер-прокурорам...»¹. Буквально через несколько дней императором учреждаются должности прокуроров в надворных судах в соответствии с Указом от 18 января 1722 г. «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и в пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей»². Спустя небольшой промежуток времени был издан Указ Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора». В нем была раскрыта суть данной должности как «сей чин – яко око наше»³.

Основными направлениями деятельности прокуратуры, созданной при Петре I и вплоть до судебной реформы 1864 года, являлись надзор за исполнением законов органами власти, учреждениями и их служащими, а также уголовное преследование в суде.

В первой половине XIX века в соответствии с российскими законами прокурорский надзор разделялся на «три степени» или «ранга». Это, во-первых, генерал-прокурорский надзор, который осуществлялся в лице министра и товарища (помощника) министра юстиции. Во-вторых, обер-прокурорский надзор при общих собраниях и департаментах Сената (к XIX веку в Сенате было уже 12 департаментов и три общих собрания). Всего в Сенате было около 16 обер-прокуроров. В-третьих, местный прокурорский надзор, осуществлявшийся губернским прокурором, двумя губернскими стряпчими, и низшим звеном прокуратуры – уездными стряпчими, которые следили за тем, чтобы в уезде «ничего противного власти, законам, учреждениям и повелениям Императорского Величества не происходило»⁴.

Говоря о реализации функции правового просвещения органами прокуратуры на этом историческом этапе, необходимо отметить, что развитие высшего образования, в том числе и юридического, безусловно, способствовало замещению должностей обер-прокуроров знающими юристами. Это было тем

¹ Полное собрание законодательства Российской Империи. Т. VI. № 3877. С. 479.

² Российское законодательство X-XX веков. Т. 4. М., 1986. С. 184-200.

³ Там же.

⁴ Прокуратура Чувашской Республики: вчера и сегодня. Чебоксары, 2010. С. 32.

более необходимо, что большинство сенаторов не имели высшего образования. Так, в 1853 г. 3/4 сенаторов не только не имели юридического образования, но и вообще не изучали права¹. О.А. Пржеславский в своих воспоминаниях о Сенате 1820-х годов сообщает следующее: «Кто довольно стар для того, чтобы помнить описываемое время, тот знает, что такое был тогда Сенат. Это были разделенные на департаменты группы заслуженных лиц из разных ведомств, большею частью очень почтенных, но утомленных службою до полной апатии и с весьма немногими исключениями дряхлых старцев. Притом же очень немногие имели если не теоретическую, то хотя бы практическую подготовку к занимаемому ими судебному званию»².

В 30-40-е годы XIX века положение в Сенате было немногим лучше³. В 1839 г. декабрист М.С. Лунин так характеризовал его состав: «Кавалеристы, которые не сидят уже верхом; моряки, которые не снесут уже качку; иностранцы, которые не понимают русского языка, одним словом, все, которых некуда девать, находят мягкое кресло в Правительствующем Сенате»⁴. Низкий профессиональный уровень сенаторов подтверждал и Н.В. Муравьев⁵. Как отмечает П.А. Зайончковский, в середине XIX века средний возраст сенаторов был около 65 лет⁶.

Таким образом, поскольку сенатские департаменты более напоминали суд с выборными заседателями, нежели коллегия судей высшей квалификации, то обер-прокуроры в них должны были выступать не столько представителями надзора, сколько *юридическими консультантами*. Они несли даже дисциплинарную ответственность «за пропуск всякого несообразного с законами приговора или определения» (статья 351 части 2 тома 1 Свода законов Российской

¹ Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб., 1993. С. 112.

² Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 138.

³ Казанцев С.М. Указ. соч. С. 59.

⁴ Лунин М.С. Сочинения и письма. Пг., 1923. С. 56.

⁵ Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Т. 1: Прокуратура на Западе и в России. М., 1989. С. 334.

⁶ Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 138.

Империи), поэтому иногда обер-прокуроры обращались к министру юстиции за разрешением «на пропуск» важного определения Сената¹.

Говоря о второй ступени иерархии системы органов дореформенной прокуратуры и ее участии в правовом просвещении и разъяснении законодательства, следует отметить, что губернским прокурорам предоставлялось *преимущественное право толкования закона*. В «Учреждении о губерниях» указывается следующее: «когда присланы будут новые общие узаконения, или учреждения или указы в губернию тогда для записания в книгу законов, учреждений и указов выслушивают наперед губернского прокурора»². При этом в «Учреждении о губерниях» конкретизировалось, когда прокурор доводит до сведения требования закона: «по получении нового указа в губернии (п. 1 ст. 405) прокурор должен был объявить губернскому правлению и палатам, «каким узаконениям он противен, или в отмену, или в исправление, или дополнение», и по просьбе какого-либо присутствия (п. 6) он должен был давать заключение о подсудности «или во всяком ином деле»³. Интересен тот факт, что позже потребовался подтверждающий указ Сената об обязанности губернских палат и правления выслушивать толкование прокурора согласно п. 1 ст. 405 Учреждения о губерниях, поскольку, видимо, местные власти не горели желанием выслушивать комментарии прокурора по каждому новому указу. Для того чтобы сократить эту процедуру толкования законов, губернские правления иногда даже не предлагали прокурору сесть, поэтому в 1783 г. появился еще один сенатский указ, который предписывал выделять стул для губернского прокурора в правлении и палатах⁴.

Изложенное обстоятельство свидетельствует о том, что уже в это время имеет место правовой нигилизм чиновников, не желающих изучать законы и даже слушать их разъяснение прокурором.

¹ Казанцев С.М. Прокуратура Российской Империи: Историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. СПб., 2003. С. 115

² Полное собрание законов Российской Империи с 1649 года: 1775 - 1780 гг. Т. 20. С.-Пб.: Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830. С. 280.

³ Там же.

⁴ Казанцев С.М. История царской прокуратуры. С. 96.

Правовым просвещением должны были заниматься и низшие чины прокуратуры – уездные стряпчие. Так, в обязанности уездного стряпчего входило *зачитывание текстов вновь полученных законов чиновникам «присутственных мест» с соответствующим «разъяснением их»*¹.

Следующий этап развития прокуратуры был связан с проведением Александром II судебной реформы 1864 г. Надзорная функция сменилась преимущественно обеспечением уголовного преследования на следствии и в суде. Существенные преобразования ждали и систему органов прокурорского надзора. Вместо губернской прокуратуры должна была быть создана прокуратура в судебных округах. Но реализация судебной реформы шла медленными темпами и закончилась к началу XX в.

Прокурор принимал участие в работе губернских административных органов в качестве одного из членов с правом голоса, но без права протеста, поэтому вряд ли его деятельность в этом направлении может рассматриваться как возврат к дореформенному общему надзору прокуратуры. По определению Н.В. Муравьева, в административной области прокурор являлся «скорее в качестве юрисконсульта и представителя судебного ведомства, нежели блюстителя законного порядка»².

Следовательно, со временем наряду с функциями обвинения и надзора прокуратура приобрела и функцию государственного юрисконсульта. Поэтому в новых изданиях Учреждения судебных установлений (1883 г. и последующих) статья 135, посвященная предметам занятий лиц прокурорского надзора, указывала, что они «вообще ограничиваются делами судебного ведомства», но далее следовала оговорка: «Некоторые другие обязанности, сверх того возлагаемые на сии лица, определены в особых уставах и положениях»³.

Определенная роль принадлежала прокурору в гражданском процессе, которая была существенно ограничена и сводилась к даче заключений по

¹ Прокуратура Чувашской Республики: вчера и сегодня. С. 35.

² Казанцев С.М. История царской прокуратуры. С. 59.

³ Там же.

определенным категория гражданских дел, т.е. здесь прокурор фактически выполнял функции юрисконсульта.

Как видим, в дореформенной прокуратуре правовое просвещение как функция органов прокуратуры имела свои особенности.

Во-первых, оно было направлено на просвещение прежде всего чиновников. Прокуратура как институт государственной власти, отстаивающая прежде всего интересы самодержавия и выполняющая волю царя, к сожалению, в своей деятельности не была ориентирована на повышение правовой грамотности простых граждан (рабочих, крестьян и т. д.). Однако и действующие законы того времени далеко не отражали справедливость и равенство прав граждан.

Во-вторых, до судебной реформы 1864 года правовое просвещение осуществлялось в основном в форме доведения новых законодательных требований до «присутственных мест».

В-третьих, после судебной реформы 1864 года правовое просвещение осуществлялось уже в форме правового консультирования как для административных органов, так и для судей путем дачи заключений по гражданским делам, которые носили рекомендательный характер.

Следующий этап в развитии органов прокуратуры – советский период. Как справедливо отмечено А.И. Долговой, активное участие органов прокуратуры в правовом воспитании граждан – одна из славных страниц в ее истории¹.

В советское время органам прокуратуры была отведена серьезная роль в правовом воспитании.

Положением о прокурорском надзоре, принятым 3-й сессией ВЦИК РСФСР 28 мая 1922 г.², не была предусмотрена функция правового просвещения как таковая. Вместе с тем согласно пункту 12 Положения прокурор имел право присутствовать на всех заседаниях местных Исполнительных Комитетов с

¹ Долгова А.И. Участие органов прокуратуры в формировании правовой культуры // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.-практич. конф. (7-8 октября 2010 г.) / под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 37.

² Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» // СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

совещательным голосом. Понятно, что такое участие сопровождалось разъяснением законодательных норм и правовым консультированием.

Однако прокуратура не ограничивалась правовым просвещением исключительно работников административных и партийных органов.

На первых порах малограмотное население, особенно сельское, плохо представляло роль и значение вновь созданного органа. В связи с этим работники прокуратуры, выезжая на места и выступая на собраниях крестьян, рассказывали о задачах, возложенных на органы прокуратуры.

Например, такая форма общения работников с населением, особенно с сельской беднотой, поднять авторитет прокуратуры среди крестьянской массы помогала прокуратуре Чувашии. К середине 1920-х годов авторитет органов прокуратуры Чувашии значительно возрос. Этому прежде всего способствовали регулярные встречи и выступления прокурорских работников перед населением.

Сотрудники прокуратуры, бывая в деревнях, чаще стали встречаться с населением и выступать перед ними с разъяснением существующих законов. Так, если в 1924 г. работники прокуратуры области перед населением по правовым вопросам выступили 41 раз, то в 1925 г. – 191, а количество выступлений на страницах периодической печати за это же время увеличилось в три раза¹.

Советская система правового воспитания получила широкий размах в 60–70-е и в первой половине 80-х годов прошлого века. Она оказывала положительное влияние на поведение людей, в частности подрастающего поколения, на состояние правопорядка, профилактику преступлений и правонарушений. Это была комплексная правовоспитательная работа с населением, подкрепленная постановлением ЦК КПСС от 15 сентября 1970 г. «О мерах по улучшению правового воспитания граждан»², которым руководствовались партийные, советские и другие органы в своей работе. Данную линию партии

¹ Тимофеев В.Г. Становление, развитие и деятельность органов прокуратуры Чувашии (1922–1928 гг.) / Правовые основы деятельности органов прокуратуры: тр. республиканской науч.-практич. конф. Чебоксары, 1996. С. 43.

² Постановление ЦК КПСС от 15.09.1970 «О мерах по улучшению правового воспитания граждан» // Вопросы идеологической работы КПСС: сб. документов. М., 1972. С. 284.

дополнили установки XXIV съезда КПСС (март-апрель 1971 г.)¹. Ставилась задача, чтобы уважение к праву, закону стало личным убеждением каждого человека².

Отметим, что в соответствии с вышеуказанным постановлением ЦК КПСС для юристов в то время было служебной обязанностью и профессиональным долгом участвовать в правовом просвещении населения, что и делалось на практике.

Законодательное закрепление обязанности органов прокуратуры по участию в пропаганде советского законодательства можно найти в Законе СССР от 30.11.1979 № 1162-X «О прокуратуре СССР»³, в соответствии со ст. 3 которого одним из направлений деятельности органов прокуратуры являлось *участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов*.

В постановлении от 20.11.1986 «О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан» ЦК КПСС, подчеркивая эту сторону деятельности органов прокуратуры, предлагало им уделять неослабное внимание правовому воспитанию трудящихся⁴.

Генеральным прокурором СССР в приказе от 29.09.1987 № 69 «О мерах по коренной перестройке и дальнейшему совершенствованию участия органов прокуратуры в пропаганде советских законов» обращено внимание на то, что участие прокуроров и следователей в пропаганде советских законов является не только одним из основных направлений их деятельности, но и неотъемлемой частью всей системы мер по борьбе с преступностью и другими нарушениями законности⁵.

¹ XXIV съезд Коммунистической партии Советского Союза. 30 марта – 9 апреля 1971 года. Стенографический отчет. Тома 1-2. М., 1971.

² Герасимов С.И. Преодоление правового нигилизма - важное условие успешной модернизации страны // Вестник Российской правовой академии. М.: РПА МЮ РФ, 2011, № 4. С. 3-12.

³ Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843 (с посл. изм.).

⁴ Справочник партийного работника. Вып. 27. М., 1987. С. 644-649.

⁵ Сборник материалов по вопросам следствия / сост.: Р.В. Касютина, Я.Я. Пистер, В.И. Поздновская. М., 1987. С. 71-75.

Говоря о формах правовой пропаганды, сложившихся в советский период, следует отметить, что наиболее распространенными из них являлись доклады, лекции, беседы, вечера вопросов и ответов, выступления в печати, по радио и телевидению.

Первый заместитель Генерального прокурора СССР Н.А. Баженов отмечал: «Форм пропаганды законов немало. Распространены, например, такие, как участие прокуроров и следователей в работе депутатских школ, школ хозяйственного и профсоюзного актива, выступления перед должностными лицами с докладами, лекциями, беседами, в которых разъясняется, в частности, и хозяйственное законодательство. Широко используются для этого средства массовой информации – печать, радио, телевидение»¹.

Многие формы правовой пропаганды можно использовать и в современное время.

Подводя итоги анализа деятельности прокуратуры по участию в правовой пропаганде в советский период, и уже отметив положительные стороны этой работы, все же подчеркнем, что прежние методы работы слепо копировать сегодня нельзя, поскольку советская система правовой пропаганды, проводимой органами прокуратуры, не была лишена недостатков.

Во-первых, правовая пропаганда была тесно связана с политическим строем и основана на идеологии социализма. Например, в современных условиях, в условиях рыночной экономики и демократии нельзя целью правовой пропаганды ставить разоблачение рецидивов мелкобуржуазной психологии, частнособственнических тенденций, создание обстановки нетерпимости к таким антисоциальным явлениям, как спекуляция, уклонение от общественно полезного труда, как это указано в вышеупомянутом приказе Генерального прокурора СССР. Неслучайно учеными отмечалось, что правовое сознание в тоталитарном обществе всем своим содержанием обслуживало авторитарно-бюрократическую систему, отвергало основополагающие идеи правового государства (хотя нельзя

¹ Баженов Н.А. Правовое воспитание должностных лиц – важная задача органов прокуратуры // Социалистическая законность. 1985. № 1. С. 5.

отрицать и существование в нем прогрессивных демократических элементов и ростков)»¹.

Во-вторых, формы отчетов о результатах работы органов прокуратуры по правовой пропаганде в советский период не были совершенны.

К примеру, за год до принятия Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» формы отчета о работе прокурора были утверждены постановлением Госкомстата СССР от 24.01.1991 № 12. Вся работа по правовой пропаганде учитывалась в разделе 7 «Гласность в деятельности органов прокуратуры. Выступления в средствах массовой информации». Данный раздел предусматривал следующие формы правовой пропаганды в виде отдельных строк: «Доклады прокурора на сессиях местных советов, заседаниях исполкомов о состоянии законности», «Доклады прокурора населению о состоянии преступности и о работе органов прокуратуры», «Доклады прокурора на собраниях трудовых коллективов и о проверке деятельности органов прокуратуры», «Выступления в средствах массовой информации». При этом четкого разграничения между информированием населения о проводимой работе органами прокуратуры и правовым просвещением не проводилось. То есть в качестве правовой пропаганды учитывались как выступления о результатах прокурорских проверок, расследовании уголовных дел и реализации других направлений деятельности органов прокуратуры, так и выступления с разъяснением законодательства. Подобная система отчетности и учета позволяла работникам прокуратуры не делать упор на разъяснение норм закона в своих выступлениях, не наполнять их содержанием, направленным на получение необходимых правовых знаний, ограничившись исключительно доведением информации о результатах работы органов прокуратуры в форме докладов. На наш взгляд, такая ситуация не всегда способствовала достижению целей и задач правового просвещения, которое должно быть направлено не только на профилактику правонарушений и преступлений, но и на ликвидацию правовой

¹ Баранов П.П., Витрук Н.В. Правосознание работников милиции: мифы, деформация, стереотипы // Право и жизнь. 1992. № 1. С. 110.

безграмотности, повышению уровня знаний граждан не только об ответственности за нарушение закона, но и об их правах.

Говоря о *правовой основе* осуществления правового просвещения современной прокуратурой, следует отметить, что ее составляют ряд актов международного права, а также законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Необходимость в расширении правовых знаний граждан продиктована рядом международных правовых актов.

Согласно Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., каждый человек имеет право *получать информацию* (статья 19). В ней же указано, что Генеральная Ассамблея провозглашает настоящую Всеобщую декларацию прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства с тем, чтобы каждый человек и *каждый орган общества*, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились *путем просвещения и образования* содействовать уважению этих прав и свобод и *обеспечению*, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств – членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией¹.

Аналогичное право каждого человека на получение всякого рода информации закреплено в Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.²

Право на получение информации предусмотрено и в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, принятой 26.05.1995 в г. Минске³.

¹ Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Международная защита прав и свобод человека: сб. документов. М., 1990. С. 14-20.

² Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 и факультативный протокол к нему // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

³ Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (ратифицирована Федеральным законом от 04.11.1995 № 163-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1498.

Программой ЮНЕСКО предусмотрено просвещение в области прав человека в дошкольных учреждениях, школах, средних и высших образовательных заведениях¹.

Согласно Всемирному плану действий по обучению правам человека и демократии, принятому Международным конгрессом в Монреале 13 марта 1993 г.², такая работа должны производиться на следующих уровнях: во всех звеньях школьной системы; вне сферы формального образования; обучение определенных социальных групп: несовершеннолетних, предпринимателей и т.п.; в особых условиях и трудных ситуациях: обеспечение необходимой информацией людей, права которых подвергаются опасности³.

Вопросам правового просвещения как меры профилактики правонарушений уделено внимание в международных актах, посвященных вопросам противодействия правонарушениям и преступлениям в определенных сферах общественных отношений.

Так, согласно Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003, ратифицированной Федеральным законом от 10.07.2002 № 88-ФЗ, каждое государство-участник обеспечивает в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции с помощью таких мер, как: а) проведение политики, упомянутой в статье 5 настоящей Конвенции, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики; б) расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции (статья 6)⁴.

Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма от 16.05.2005, ратифицированная Федеральным законом от 20.04.2006 № 56-ФЗ, предусматривает, что каждая Сторона принимает надлежащие меры, особенно в

¹ См.: Тиунов О.И. Всеобщая декларация прав человека в нормах международного и конституционного права // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 24-28.

² Образование и правовое просвещение в области прав человека: сб. документов / под общ. ред. Уполномоч. по правам человека в РФ О.О. Миронова; сост.: В. М. Зубенко [и др.]. М., 2004. С. 34-45.

³ Там же, С. 41-42.

⁴ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

области подготовки сотрудников правоохранительных и других органов, а также в областях образования, культуры, информации, средств массовой информации и просвещения общественности в целях предупреждения террористических преступлений и их негативных последствий при соблюдении обязательств в области прав человека, предусмотренных, когда это применимо в отношении данной Стороны, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Международным пактом о гражданских и политических правах, а также других обязательств в соответствии с международным правом. Каждая Сторона стремится к улучшению просвещения общественности в отношении существования, причин, тяжести и опасности террористических преступлений и преступлений, предусмотренных настоящей Конвенцией, и рассматривает вопрос о поощрении общественности к оказанию реальной, конкретной помощи ее компетентным органам, которая может внести вклад в предупреждение террористических преступлений и преступлений, предусмотренных настоящей Конвенцией (ст. 3)¹.

Аналогичные положения международных правовых актов нашли свое отражение в Конституции Российской Федерации², в соответствии с которой каждый имеет право получать информацию. При этом обеспечение прав граждан является обязанностью государства (ст. 2, ч. 4 ст. 29).

Доктриной информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 05.12.2016 № 646³, к национальным интересам в информационной сфере относит в том числе обеспечение и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина в части, касающейся получения и использования информации, неприкосновенности частной жизни при использовании информационных технологий (подпункт «а» пункта 8).

Вопросам правового просвещения с точки зрения участия в нем органов прокуратуры уделяется внимание в федеральных законах.

¹ Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма от 16.05.2005, подписанная от имени Российской Федерации в г. Страсбурге 17 ноября 2005 г. // СЗ РФ. 2006. № 17 (ч. 1). Ст. 1785.

² СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

³ Российская газета. 2016. 6 декабря.

Так, формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению является одной из мер профилактики коррупции согласно пункту 1 статьи 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹.

22 сентября 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон № 182-ФЗ)². Статья 5 данного Закона к субъектам профилактики правонарушений относит федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры Российской Федерации, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Часть 1 статьи 17 данного закона предусматривает 10 форм профилактического воздействия, в том числе *правовое просвещение и правовое информирование*.

Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденным Указом Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы», в качестве поставленных задач определено повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания³.

В Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан указано, что «развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надёжной защищённости публичных

¹ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 3851.

³ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43253> (дата обращения: 04.02.2019).

интересов»¹. Основами определены принципы, цели, основные направления и содержание государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. В пункте 5 Основ указано, что федеральные и региональные государственные органы, органы местного самоуправления, профессиональные юридические сообщества и общественные объединения юристов, а также другие организации во взаимодействии между собой участвуют в реализации государственной политики. Не являются исключением и органы прокуратуры. В соответствии с пунктом 15 Основ государственной политики одним из направлений государственной политики является правовое просвещение и правовое информирование граждан.

К сожалению, действующим в настоящее время Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) не предусмотрена такая функция органов прокуратуры, как правовое просвещение². Вместе с тем неоценимый вклад в выполнение органами прокуратуры рассматриваемой деятельности внес приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению»³, согласно которому ее необходимо было организовать так, чтобы она максимально отвечала поставленным Президентом РФ задачам преодоления правового нигилизма и повышения правовой культуры граждан. Приказом на всех прокуроров возлагалась фактически новая обязанность – осуществление работы по правовому просвещению населения. В нем были определены основные задачи и принципы работы органов прокуратуры по правовому просвещению, закреплены обязанности по организации этой работы за конкретными работниками прокуратуры на всех уровнях системы органов прокуратуры (Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, прокуратуры

¹ Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утверждены Президентом РФ 28 апреля 2011 г. за Пр-1168) // Российская газета. 2011. 14 июля.

² Петров А.И. К вопросу о понимании сущности правового просвещения как самостоятельной функции органов прокуратуры. С. 85-90.

³ Законность. 2008. № 10.

городского (районного) звена). Также отмечалось, что правовое просвещение является одним из способов привития членам общества уважения к защищаемым законом социальным ценностям, воспитания у них навыков пользоваться конституционными правами и успешно отстаивать их (п. 3).

При этом разъяснение законодательства рассматривалось как неотъемлемая часть системы профилактики правонарушений, особенно в молодежной среде, противодействия экстремизму, ксенофобии, коррупционных проявлений.

На смену данному организационно-распорядительному документу Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» (далее – Приказ № 471), согласно которому в целях совершенствования работы органов прокуратуры по формированию правовой культуры общества, повышению юридической осведомленности граждан прокурорам предписано организовать работу по правовому просвещению и правовому информированию таким образом, чтобы она максимально отвечала задачам повышения уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан, оказания воспитательного воздействия в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения¹.

В этом приказе расширены формы работы органов прокуратуры по правовому просвещению. Так, помимо организации проведения мероприятий по правовому просвещению в форме лекций, бесед с гражданами, выступлений в средствах массовой информации и на интернет-ресурсах, прокурорам предписано в работе использовать информационно-разъяснительные материалы, задействовать возможности социальной рекламы (подп. 1.4).

Кроме того, в Приказе № 471 в рамках данной работы особый упор сделан на профилактику правонарушений, определены приоритетные сферы законодательства, подлежащие разъяснению. Так, прокурорам предписано рассматривать работу по правовому просвещению как неотъемлемую часть системы профилактики правонарушений. Особое внимание обращать на

¹ Законность. 2018. № 9.

необходимость доведения до сведения граждан и организаций информации, направленной на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств; предупреждение правонарушений; противодействие незаконной миграции; раннее предупреждение межнациональных и межконфессиональных конфликтов; предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних; противодействие терроризму и экстремистской деятельности, незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; использованию информационно-коммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», для совершения противоправных деяний; противодействие коррупции; охрану окружающей среды¹.

Правовую основу деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению составляют и другие организационно-распорядительные документы Генерального прокурора РФ, например, приказ от 04.10.2018 № 632 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМИОПП и Инструкции по его формированию», которым утверждены формы отчетности по данному направлению деятельности.

Кроме того, существуют отдельные приказы Генерального прокурора РФ по вопросам противодействия преступности, обеспечения законности в определенных сферах, в которых в качестве одной из мер для достижения указанных целей предусмотрено правовое просвещение.

Например, приказом Генерального прокурора РФ от 8 августа 2018 г. № 485 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» утвержден Комплексный план мероприятий по противодействию коррупции на 2018 - 2021 годы, пунктом 57 которого прокурорам предписано осуществлять антикоррупционное просвещение во взаимодействии со средствами массовой информации и институтами гражданского общества. Информировать граждан о принимаемых мерах по

¹ Там же.

борьбе с коррупцией, в том числе через официальные сайты органов прокуратуры Российской Федерации в сети «Интернет», в ходе проведения «прямых линий». Издавать и использовать в работе информационные материалы (буклеты, памятки и т.д.) с разъяснением законодательства в сферах, имеющих повышенный коррупционный риск¹.

Приказом Генерального прокурора РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» прокурорам вменено в целях профилактики и противодействия преступности активизировать работу по разъяснению законодательства и взаимодействию с общественными и правозащитными организациями (подп. 1.13).

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» прокурорам предписано профилактическое воздействие прежде всего осуществлять в таких формах, как правовое просвещение и правовое информирование, объявление предостережения о недопустимости нарушения закона, внесение представления об устранении нарушений закона, причин и условий, способствующих нарушению закона. Использовать иные полномочия прокурора, предусмотренные законом (подп. 1.3).

Многие аспекты организации работы по правовому просвещению регулируют приказы, указания, распоряжения, издаваемые прокурорами субъектов Российской Федерации и приравненными к ним прокурорами специализированных прокуратур в целях реализации приказов Генерального прокурора Российской Федерации.

Вместе с тем правовую базу, регламентирующую деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению, нельзя назвать достаточной.

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 8 августа 2018 г. № 485 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // Законность. 2018. № 10

Функцию органов прокуратуры по правовому просвещению необходимо закрепить на законодательном уровне в силу прямого указания, содержащегося в Законе о прокуратуре. Как было отмечено выше, согласно статье 1 Закона о прокуратуре, прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные *федеральными законами*. Соответственно все иные функции органов прокуратуры, не являющиеся надзорными, должны быть установлены именно федеральными законами¹. Кроме того, в статье 3 Закона о прокуратуре указано, что на прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.

Как было отмечено, после распада СССР в российском законодательстве о прокуратуре вопросам правового просвещения внимания практически не уделялось. Указанная деятельность органов российской прокуратуры была «реанимирована» лишь спустя 16 лет в связи с изданием приказа Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», но до настоящего времени не нашла законодательного закрепления².

Возникают вопросы: что произошло с законодательством о прокуратуре в странах СНГ после распада Советского Союза, сохранилась ли у них официально закрепленная на законодательном уровне функция «правовое просвещение», и можно ли использовать их опыт для законодательной регламентации данного направления деятельности российской прокуратуры, ведь в связи с образованием новых государств у них было принято новое законодательство о прокуратуре,

¹ Петров А.И. Понятие и содержание правового просвещения как особой функции органов прокуратуры (теоретико-правовой анализ) // Вестник Чувашского университета. 2012. № 4. С. 159-165.

² Петров А.И. Правовое просвещение как средство повышения эффективности прокурорского надзора // Законность. 2012. № 4. С. 36-39.

которое уже не копировало положения ранее действовавшего Закона СССР «О прокуратуре СССР»?

Анализируя законодательство, регламентирующее деятельность органов прокуратуры стран СНГ, мы, к сожалению, убедились, что большинство из них не перенесли указанный вид деятельности из советского закона во вновь принятые национальные законодательные акты. В то же время Закон Республики Узбекистан от 09.12.1992 № 746-ХП «О прокуратуре»¹ в первоначальной редакции предусматривал в качестве отдельного направления деятельности «участие в совершенствовании законодательства и пропаганде законов». В новой редакции данного закона, утвержденной Законом Республики Узбекистан от 29.08.2001 № 257-П «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан «О прокуратуре»², данное направление сформулировано несколько иначе: «участие в законотворческой деятельности и работе по повышению правовой культуры». Как видим, правовое просвещение (правовая пропаганда) как функция органов прокуратуры в Узбекистане получила свое законодательное закрепление практически сразу после образования отдельного независимого государства³.

Вместе с тем представляется, что работа по правовому просвещению, проводимая органами прокуратуры Узбекистана, не разграничена с работой по информированию о деятельности органов прокуратуры, связанной с реализацией возложенных на них функций, в том числе по осуществлению надзора за исполнением законов. Указанное обстоятельство подтверждается особенностями ведения статистических данных этой работы. Так, согласно данным официального сайта прокуратуры республики Узбекистан в целях укрепления законности, доведения сущности законов до широкой общественности, а также формирования единой правоприменительной практики органами прокуратуры Узбекистана в

¹ Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1993. № 1. Ст. 29 (с посл. изм.).

² Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2001. № 9-10. Ст. 168.

³ Петров А.И. Правовая регламентация правового просвещения как самостоятельной функции органов прокуратуры РФ и зарубежных стран // Российская государственность: история, современность и перспективы: матер. Междунар. науч.-практич. конф., посвященной 1150-летию российской государственности, 100-летию Российского университета кооперации и 50-летию Чебоксарского кооперативного института (10–11 октября 2012 г.). М., Чебоксары, 2012. С. 357.

2016 году проведено свыше 119 тыс. мероприятий по пропаганде, в том числе более 22 тыс. выступлений в средствах массовой информации¹. Как видим, в данном случае подсчитывается общее количество выступлений в СМИ без разграничения выступлений, связанных с информированием о проводимой работе органами прокуратуры, и выступлений, связанных с правовым просвещением².

Для сравнения: в Генеральной прокуратуре Российской Федерации существуют самостоятельный отдел по организации взаимодействия с органами государственной власти, институтами гражданского общества, правового обеспечения и просвещения в составе Правового управления и отдельное Управление взаимодействия со средствами массовой информации, в большинстве прокуратур субъектов Российской Федерации установлены отдельные должности старших помощников (помощников) по правовому обеспечению наряду с должностями старших помощников (помощников) прокуроров по взаимодействию со средствами массовой информации³.

В соответствии с Инструкцией по формированию статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМЮПП, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 04.10.2018 № 632⁴, в разделе 1 не учитываются выступления работников органов прокуратуры, направленные на правовое просвещение и правовое информирование граждан, а в разделе 2 не учитываются выступления работников, опубликованные в целях освещения деятельности органов прокуратуры в СМИ и на интернет-ресурсах. Таким образом, в раздел 1 не включаются сведения раздела 2, а данные раздела 2 не входят в раздел 1. Если в ходе одного выступления прокурора наряду с изложением результатов работы им делались ссылки на нормы действующего законодательства (в частности, в ответе на вопрос гражданина), то такое выступление учитывается только в разделе 1.

¹ URL:http://www.prokuratura.uz/ru/pages/propaganda_legislativnaya_informatsiya (дата обращения: 13.08.2017).

² Петров А.И. Указ. соч. С. 479.

³ Там же.

⁴ СПС «Гарант».

Подобного подхода к формированию отчетности прокуроров необходимо было придерживаться и в рамках ранее действовавших статистических отчетов по данному направлению деятельности, утвержденных приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 07.06.2010 № 246, от 11.12.2012 № 446, от 30.05.2017 № 365¹. В частности, как отмечал В.В. Артемов, деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по правовому просвещению делится на: 1) специально предназначенную для правовой пропаганды и разъяснения законодательства; 2) связанную с функциональной деятельностью прокуратуры. В соответствующем отчете по правовому просвещению учитывается только специально предназначенная для правовой пропаганды и разъяснения законодательства деятельность прокуроров. Выступления прокурора в СМИ, связанные с правовым просвещением, содержат элементы разъяснения законодательства, а цель их публикации – правовое просвещение граждан. Выступления в СМИ, целью которых является информирование граждан о результатах работы органов прокуратуры, не учитываются в данном статистическом отчете, даже если содержат поверхностные комментарии правовых норм².

Изложенное свидетельствует о более четком разграничении таких направлений деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации, как взаимодействие со средствами массовой информации и правовое просвещение, что, несомненно, влияет на эффективность этой работы³.

С учетом изложенного, на наш взгляд, в целях регламентации деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению необходимо внести в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» изменения, предусмотрев в нем правовое просвещение как одно из направлений деятельности данного государственного органа. Предложения о внесении изменений в

¹ СПС «Гарант».

² Артемов В.В. О работе прокуроров по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению (статистическая отчетность) // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.-практич. конф. (7-8 октября 2010 г.). М., 2011. С. 70-71.

³ Петров А.И. Правовая регламентация правового просвещения как самостоятельной функции органов прокуратуры РФ и зарубежных стран. Чебоксары, 2012. С. 481.

указанный закон более подробно отражены в параграфе 2 главы 2 диссертации с учетом иных проблем, которые будут затронуты далее в работе, а сам проект закона о внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» представлен в приложении 4 исследования.

§2. Цели, задачи, принципы и пределы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению

В теории государства и права под функциями государства понимаются основные направления деятельности государства по решению стоящих перед ним *целей и задач*. При этом одной из функций государства является культурная функция, которая призвана поднять культурный и образовательный уровень граждан, свойственный цивилизованному обществу. В свою очередь, орган государства – это звено государственного аппарата, участвующее в осуществлении определенных функций государства и наделенной в этой связи властными полномочиями¹.

Вместе с тем, как справедливо указывает профессор А.В. Малько, функции государства не следует отождествлять с функциями отдельных его органов. Функции государства охватывают его деятельность в целом, а государственные органы выполняют свойственные только ему функции, специально предназначенные для определенного вида деятельности².

Наличие четко определенных целей, задач – это необходимый атрибут любой организованной структуры, любого органа или организации³. В зависимости от полноты достижения целей и задач определяется эффективность

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юрист, 2003. С. 60.

² Там же. С. 57.

³ Лафта Дж.К. Теория организации: учеб. пособие. М., 2005. С. 26-27.

функционирования государственного органа, учреждения¹. Не являются исключением и органы прокуратуры.

Для того чтобы установить, что же является целями и задачами правового просвещения, проводимого органами прокуратуры, необходимо обратиться к понятийному аппарату данных категорий.

В психологии цель означает субъективный образ конечного результата, регулирующий ход деятельности². Рассматривая цель как философское понятие, можно определить цель как идеальный или реальный предмет сознательного или бессознательного стремления субъекта; финальный результат, на который преднамеренно направлен процесс³.

В Большой советской энциклопедии цель определяется как один из элементов поведения и сознательной деятельности человека, который характеризует предвосхищение в мышлении результата деятельности и пути его реализации с помощью определённых средств⁴.

Цели прокуратуры легально определены в статье 1 Закона о прокуратуре, в соответствии с пунктом 2 которой целями прокуратуры являются: 1) обеспечение верховенства закона; 2) обеспечение единства и укрепления законности; 3) обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина; 4) обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства.

Ю.Е. Винокуров определяет цели прокурорского надзора как результат, на достижение которого направлена вся деятельность прокуратуры в целом, и в частности ее важнейшая функция – прокурорский надзор. Цели прокурорского надзора определяются статусом прокуратуры, ее местом и ролью в государстве. Основным средством достижения целей органов прокуратуры Ю.Е. Винокуров видит прокурорский надзор⁵.

¹ Кобзарев Ф.М. Проблемы теории и практики процессуальных и организационных отношений прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 32.

² Психологические механизмы целеобразования / под. ред. О.К. Тихомирова. М., 1977. С. 8.

³ Доброхотов А.Л. Цель // Новая философская энциклопедия. М., 2000. С. 319-320.

⁴ Большая советская энциклопедия. М.: «Советская энциклопедия», 1969-1978. С. 319.

⁵ Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2010. С. 18.

Вместе с тем некоторые направления прокурорской деятельности непосредственно надзорными не являются: правотворческая деятельность, международное сотрудничество, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Однако в содержание деятельности прокуратуры эти формы деятельности наряду с проявлениями надзорной функции, несомненно, входят. Поэтому содержание деятельности прокуратуры России шире содержания ее надзорной деятельности¹.

Поскольку приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» (а ранее – приказом Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению»)² предусмотрено такое направление деятельности органов прокуратуры, как правовое просвещение, соответственно у него есть определенные цели и задачи. Ряд целей указанного направления деятельности органов прокуратуры можно сформулировать исходя из положений названного приказа Генерального прокурора РФ (далее – Приказ № 471).

Так, в соответствии с Приказом № 471 в целях *совершенствования работы органов прокуратуры по формированию правовой культуры общества, повышению юридической осведомленности граждан* прокурорам предписано работу по правовому просвещению и правовому информированию организовать таким образом, чтобы она максимально отвечала задачам *повышения уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан, оказания воспитательного воздействия в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения* (подп. 1.1). Прокурорам также предписано рассматривать работу по правовому просвещению как *неотъемлемую часть системы профилактики правонарушений* (подп. 1.2).

¹ Там же. С. 19.

² Приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» // Законность. 2008. № 10; Приказ Генерального прокурора РФ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // Законность. 2018. № 9.

Исходя из положений Приказа № 471 можно выделить следующие цели правового просвещения – *повышение уровня правовой грамотности, развитие правосознания граждан, профилактика правонарушений.*

Однако указанные цели правового просвещения не являются исчерпывающими. Не следует забывать о еще одной важной цели, которая должна, на наш взгляд, преследоваться при организации и проведении работы по правовому просвещению – это *повышение авторитета органов прокуратуры в глазах общественности.* Мероприятия по правовому просвещению всегда носят открытый характер, когда у граждан есть возможность вступить с прокурором в диалог, рассказать о своих проблемах, получить необходимую юридическую консультацию.

Главенствующим в числе формообразующих факторов престижа прокуратуры является уровень знаний граждан о деятельности этого государственного института. Источники же таких знаний разнообразны: это опыт личного взаимодействия с представителями прокуратуры; сообщения друзей, родственников, близких людей, имевших контакты с прокурорскими работниками; публичное поведение самих прокуроров; кроме того, сюда можно отнести информацию о деятельности прокуратуры, поступающую по неформальным каналам (в первую очередь, это стереотипные суждения, распространяемые представителями криминального сообщества, легенды, мифы, слухи, передающиеся из уст в уста). Важнейшую роль в формировании представлений о прокуратуре, ее престижа играют средства массовой информации (СМИ)¹.

Несомненно, открытость прокуратуры, доступность для общества играют огромнейшую роль в повышении авторитета органов прокуратуры.

Вместе с тем следует иметь в виду, что данное направление деятельности органов прокуратуры имеет еще одно полезное свойство – правовое просвещение положительно влияет на реализацию других функций прокуратуры, а именно

¹ Ефремова Г.Х., Андрианов М.С., Кроз М.В., Вишнякова Н.Б. Престиж органов прокуратуры (социально-психологические аспекты): науч.-метод. пособие. М., 2001. С. 81

существенно повышает эффективность работы прокуратуры по надзору за исполнением законов.

Зачастую граждане в силу правовой безграмотности, неосведомленности о полномочиях прокурора по защите их прав, восприятия прокуратуры как карательного органа и ввиду этого нежелания контактировать с органами прокуратуры непосредственно в помещениях, в которых они располагаются, а также по ряду иных субъективных причин, не обращаются непосредственно в органы прокуратуры за защитой нарушенных прав. Представляется, что такая ситуация не позволяет органам прокуратуры иметь полное представление о реальном состоянии законности в конкретном регионе или муниципальном образовании. Вместе с тем, получив необходимую информацию с разъяснением норм закона при проведении прокуратурой мероприятий по правовому просвещению, узнав о правовых возможностях органов прокуратуры по устранению нарушений закона и проводимой работе в данном направлении, да и просто наладив психологический контакт с прокурором при непосредственном общении, граждане нередко сообщают о проблемах, связанных с нарушением их прав¹. По результатам проверок таких сигналов органы прокуратуры нередко выявляют нарушения закона вплоть до преступлений (подробнее см. параграф 1 главы 3 диссертации).

С учетом изложенного в качестве одной из целей правового просвещения можно обозначить и *повышение эффективности прокурорского надзора*.

В отличие от цели задачи являются более узкой категорией.

Нередко цели и задачи деятельности того или иного органа отождествляют. Вместе с тем проводят и их различие. Условно это различие можно представить так: цель – это то, чего желаешь достичь, а задача – это то, что надо сделать, чтобы достичь желаемый, планируемый результат. Как более конкретные и

¹ Петров А.И. Правовое просвещение как средство повышения эффективности прокурорского надзора. С. 36-39.

частные категории задачи, в зависимости от реализации всех и отдельных функций органа, организации, подразделяют на общие и специальные (частные)¹.

Ю.Е. Винокуров отмечает, что задачи прокурорского надзора – это категория по сравнению с целями более частная, более конкретная, ограниченная. Задачи надзора более многочисленны по сравнению с целями. Они существенно различаются между собой по содержанию, средствам их решения, кругу субъектов – органов прокуратуры, ставящих и решающих эти задачи. Задачи прокурорского надзора могут быть условно разделены на три вида, или уровня, а именно: общие, специальные и частные. Общие задачи прокурорского надзора определяются Конституцией РФ, Законом о прокуратуре, а также рядом других нормативных актов, например, УПК РФ, ГПК РФ. Они заключаются в укреплении законности и охране от всяких посягательств:

а) закрепленного в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации общественного и государственного строя;

б) политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав и охраняемых законом интересов граждан России, гарантированных Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации;

в) прав и охраняемых законом интересов предприятий и организаций, независимо от форм собственности.

Общие задачи могут быть решены только в результате прокурорско-надзорной деятельности в целом².

В отличие от общих задач специальные задачи, стоят только перед конкретным направлением деятельности органов прокуратуры. Их суть вытекает из общих задач и определяется компетенцией прокурора в каждом из направлений прокурорского надзора.

Поскольку правовое просвещение мы отмечаем как отдельную функцию органов прокуратуры, у данного направления деятельности имеются свои, присущие только ему, задачи. Соглашаясь с классификацией задач, предложенной

¹ Гулягин А.Ю. Цели, задачи и функции органов прокуратуры – основа качественного обеспечения законности // Юридический мир. 2011. № 3 (171). С. 50-53.

² Прокурорский надзор: учеб. / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2010. С. 19.

Ю.Е. Винокуровым, полагаем, что необходимо выделить специальные и частные задачи, стоящие перед органами прокуратуры при осуществлении работы по правовому просвещению.

При этом в качестве *специальных задач* считаем необходимым выделить следующие:

1) разъяснение законодательства, поскольку цели правового просвещения достигаются посредством разъяснения правовых норм;

2) воспитательное воздействие в целях привития гражданам уважения к закону с помощью различных приемов, в том числе посредством обращения к нормам морали и нравственности;

3) формирование активной гражданской позиции, направленной на борьбу с правонарушениями; нетерпимости к противоправным действиям, взаимодействие с правоохранительными органами (правовая агитация).

К частным задачам правового просвещения можно отнести: анализ состояния законности в целях выбора правовой тематики и планирования работы по правовому просвещению; изучение правовых норм и практики их применения органами прокуратуры, судом, иными правоохранительными органами; подготовку выступления с разъяснением законодательства работника прокуратуры; разработку наглядных материалов просветительского характера (брошюры, буклеты, оформление стендов на правовую тематику, участие в подготовке социальной рекламы и др.); разработку методических материалов для работников горрайпрокуратур и др.

Достижение поставленных целей любым государственным органом должно осуществляться с учетом определенных принципов, которыми необходимо руководствоваться в его деятельности. В связи с этим заслуживает внимание позиция Е.Р. Ергашева, который отмечает, что принципы любой отрасли права, как, впрочем, и правового института, складываются произвольно, поскольку причинно обусловлены целями и задачами, поставленными государством перед органами прокуратуры. Принципы данного института прокурорского надзорно-охранительного права должны быть таковыми, чтобы осуществляемая на их

основе надзорная деятельность прокуратуры была способной решить поставленные задачи и обеспечить достижение результативности целей¹.

Авторы разработанных Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой России методических рекомендаций отмечают такие основные принципы правового просвещения, как научность, информативность, аргументированность, наглядность, доступность, последовательность и системность².

На наш взгляд, указанные в Рекомендациях принципы правового просвещения, не являются исчерпывающими.

Наряду с указанными принципами необходимо выделить следующие: *своевременность, актуальность, связь с практикой, полнота.*

Принцип своевременности выражается в своевременном проведении мероприятий по правовому просвещению (участия в них органов прокуратуры) с учетом анализа состояния законности. Деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению не должна осуществляться в отрыве от криминогенной ситуации, состояния законности в том или ином регионе (муниципальном образовании).

К примеру, если имеет место рост задолженности по заработной плате, участвовавшие случаи нарушения трудовых прав граждан в конкретном субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании, имеет смысл провести мероприятия по правовому просвещению по тематике, связанной с разъяснением трудового законодательства, в том числе и ответственности за его нарушение. Так, в связи с отмечавшимся ростом задолженности по оплате труда в период финансового кризиса аппаратом прокуратуры Чувашской Республики и горрайпрокурорами в октябре 2009 г. организованы и проведены встречи с населением, в ходе которых разъяснены положения трудового законодательства в присутствии работодателей, работников и других заинтересованных лиц. В

¹ Ергашев Е.Р. Принципы правового института надзора за исполнением законодательства при исполнении мер принудительного характера, назначаемых судом // Российский судья. 2007. № 12. М., 2006, № 3. С. 40-46

² Жидких А.А., Будаев С.Н., Андрианов М.С., Чернышова Т.Е., Артемов В.В. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению. Методические рекомендации М., 2009. С. 7.

выступлениях прозвучали вопросы, посвященные разъяснению трудовых прав граждан и способов их защиты, ответственности работодателей за нарушение трудового законодательства с приведением конкретных примеров и статистических данных¹.

Праворазъяснительная работа проведена органами прокуратуры Приморского края в связи с произошедшей на территории региона чрезвычайной ситуацией, вызванной ливневыми дождями в августе-сентябре 2016 г. Так, в кратчайшие сроки прокуратурой края разработаны памятки «О выплатах жителям Приморского края, пострадавшим в результате прохождения тайфуна «Лайонрок» и «О государственной поддержке граждан, жилые помещения которых признан непригодными для проживания в результате чрезвычайной ситуации, вызванной ливневыми дождями на территории Приморского края 29 августа – 5 сентября 2016 года», которые были распространены среди населения, проведены встречи с гражданами, разъяснены им положения законодательства, регламентирующего вопросы оказания социальной и иной помощи, предоставлялась правовая помощь в самостоятельном написании жалоб и заявлений. Кроме того, прокуратурой края разработаны образцы заявлений в суд по наиболее распространенным случаям отказов органами местного самоуправления гражданам по включению в списки пострадавших, которые также распространялись среди граждан через территориальных прокуроров и посредством СМИ. В защиту имущественных прав пострадавших органами прокуратуры края проделана значительная исковая работа. Между тем принятые меры правового просвещения граждан позволили большому количеству граждан самостоятельно обратиться в суд за восстановлением своих прав, не дожидаясь результатов прокурорской проверки².

В 2018 году с целью предупреждения и недопущения срыва проведения в Санкт-Петербурге выборной кампании и матчей Чемпионата мира по футболу особое внимание было посвящено повышению правовой грамотности молодежи в сфере законодательства о противодействии экстремизму и терроризму, для чего

¹ Из архива прокуратуры Чувашской Республики.

² Из архива прокуратуры Приморского края.

аппаратом прокуратуры города были разработаны тесты для проверки уровня знаний законодательства о публичных мероприятиях и противодействии названным явлениям. Результаты общегородского тестирования учащихся и преподавательского состава впоследствии использовались прокурорами районов при проведении дополнительных тематических лекций с несовершеннолетними и руководством образовательных учреждений.

Принятые меры наряду с другими дали положительный результат: обстановка в Санкт-Петербурге в период проведения выборов и чемпионата была благополучной и контролируемой, инцидентов, связанных с противоправными действиями представителей групп организованных болельщиков, а также экстремистских акций не допущено¹.

Такой принцип правового просвещения, как *актуальность*, выражается в выборе актуальной темы выступления в ходе мероприятия по правовому просвещению с учетом потребностей граждан в получении правовой информации и состояния законности. Учет потребностей граждан в правовом просвещении означает, прежде всего, выбор аудитории, перед которой должен выступить работник прокуратуры. Например, вряд ли имеет смысл разъяснять положения законодательства, регулирующего вопросы жилищно-коммунального хозяйства, перед школьниками. Нет необходимости разъяснять положения законодательства о социальной защите инвалидов перед гражданами, которые не относятся к указанной категории и не заинтересованы в разъяснении вопросов заявленной темы. Вместе с тем такие вопросы являются актуальными и жизненно важными для определенного контингента.

Так, прокуратурой Вилюйского района республики Саха-Якутия в 2016 году проведены встречи с коллективами работников ГБУ «Вилюйская ЦРБ», МУП «Вилюит», ГБУ «Вилюйский психоневрологический диспансер», ООО «Эрэл», СХПК «Им. Аржакова», Вилюйский филиал ГУП «ЖКХ РС(Я)», ГБПОУ РС (Я) «Вилюйский техникум» с разъяснением трудового законодательства. По итогам встречи в ГБПОУ РС (Я) «Вилюйский техникум» работники учреждения

¹ Из архива прокуратуры города Санкт-Петербурга.

обратились в прокуратуру района с коллективным обращением о защите их прав на оплату труда. По результатам рассмотрения данного обращения прокуратурой района в суд было направлено 70 исков (заявлений) о взыскании начисленной, но не выплаченной заработной платы, которые были рассмотрены и удовлетворены¹.

В деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению должен соблюдаться и такой принцип, как *связь с практикой*. Подпунктом 1.6 Приказа № 471 прокурорам вменено сочетать правовое просвещение и правовое информирование с деятельностью по надзору за исполнением законов. Ранее действовавшим приказом Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» было предписано сочетать пропаганду права с деятельностью по надзору за исполнением законов, информированием законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественности о состоянии законности, правопорядка и обеспечении основных гарантий и социальных прав граждан, участием в судебных процессах, обсуждением представлений об устранении обстоятельств, способствующих правонарушениям, активно используя также чтение лекций, проведение бесед, выступления в средствах массовой информации (пункт 2).

Указанный принцип означает, что:

а) организация работы по правовому просвещению должна основываться не просто на разъяснении правовых норм, но и сопровождаться приведением конкретных примеров из практики работы органов прокуратуры (информацией о выявленных нарушениях закона, результатах прокурорских проверок, судебных решений и т. д.);

б) и наоборот, надзорная деятельность органов прокуратуры в определенных случаях должна использоваться в целях правового просвещения в качестве наглядной формы правовой пропаганды.

¹ Из архива прокуратуры Республики Саха (Якутия).

К примеру, в Калужской области на рассмотрение документов прокурорского реагирования приглашались работники органов государственной власти, местного самоуправления, контролирующих и правоохранительных органов, трудовые коллективы. С ними проводилась разъяснительно-воспитательная работа, до их сведения прокурорами доводились нормы нарушенного законодательства, негативные последствия нарушений закона, причины и условия, им способствующие. Разъяснительно-воспитательное воздействие на граждан оказывается прокурорскими работниками также путем выступления в процессе рассмотрения дел в суде, ими даются разъяснения правового содержания позиции прокурора, действий и решений иных участников процесса¹.

Пунктом 16 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»² прокурорам предписано при необходимости принимать участие в рассмотрении внесенных актов прокурорского реагирования. Участие в рассмотрении представлений об устранении нарушений закона по результатам проведенной проверки, в ходе которой выявлены значимые нарушения действующего законодательства, прокурор может сопровождать публичным разъяснением норм законодательства. При этом при рассмотрении представления прокурором разъясняются положения законодательства не только руководителю организации, но и всему трудовому коллективу.

Вместе с тем, на наш взгляд, работу по правовому просвещению необходимо сочетать не только с деятельностью органов прокуратуры по надзору за исполнением законов, как это указано в Приказе № 471.

В тексте данного документа необходимо было все-таки воспроизвести положения ранее действовавшего приказа Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 в части сочетания пропаганды права с участием в судебных

¹ Из архива прокуратуры Калужской области.

² Законность. 2008. № 3 (с посл. изм.).

процессах. Это существенно усиливает профилактический эффект от проводимой работы в случае, когда проводятся показательные судебные процессы с приглашением граждан, склонных к совершению правонарушений, в том числе несовершеннолетних.

Более того, на наш взгляд, пропаганду права необходимо сочетать и с иными видами прокурорской деятельности, не являющейся надзорными, такими как правотворческая деятельность, а также деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Например, анализ ошибок, допускаемых при подготовке проектов правовых актов органами государственной власти (органами местного самоуправления), выражающихся в наличии в них положений, противоречащих закону и содержащих коррупциогенные факторы, может быть использован при проведении семинарских занятий с ними.

К примеру, работники отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры г. Санкт-Петербурга в 2016 году выступили на семинаре для представителей органов местного самоуправления на тему «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов органов местного самоуправления»¹.

Важное значение имеет *принцип полноты* правового просвещения, который выражается:

а) в донесении наиболее полной правовой информации работником прокуратуры. Принципиально важно, чтобы в выступлении работника прокуратуры с разъяснением законодательства не были упущены наиболее значимые положения законодательства, которые необходимо донести до граждан, в том числе об ответственности за совершение правонарушений, а также доведена информация о способах защиты нарушенных прав, наименовании и местонахождении органов, в которые можно обратиться в случае нарушения законов;

б) в комплексном подходе к проведению мероприятий по правовому

¹ Из архива прокуратуры г. Санкт-Петербурга.

просвещению, который выражается:

- в использовании возможностей привлечения к данным мероприятиям наряду с работниками прокуратуры специалистов других органов и организаций, имеющих необходимые познания по тематике таких мероприятий (в том числе контрольно-надзорные органы, Следственный комитет РФ, органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные организации и др.).

Например, совместно с Уполномоченным по правам человека в Самарской области и Общественной наблюдательной комиссией Самарской области по контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания профильным отделом прокуратуры области с привлечением Самарского и Тольяттинского спецпрокуроров проводятся «правовые дни» в исправительных учреждениях области¹. В 2018 году возможности межведомственного взаимодействия использовались работниками прокуратуры Володарского района Брянской области при проведении с органами полиции совместных профилактических мероприятий среди несовершеннолетних и их родителей (законных представителей). Так, в рамках межведомственной профилактической акции «Семья», совместно с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации Володарского района г. Брянска организовано выездное заседание комиссии в п. Большое Полпино г. Брянска, где проживает большое количество цыганских семей. На встрече с семьями цыганской национальности сотрудниками прокуратуры до родителей (законных представителей) доведена информация об ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию, содержанию и обучению несовершеннолетних детей, а также о недопущении нарушений прав детей на образование². Прокуратурой г. Новочебоксарска Чувашской Республики 8 декабря 2017 г. в администрации г. Новочебоксарска перед студентами образовательных учреждений среднего профессионального образования

¹ Из материалов архива прокуратуры Самарской области за 2016–2018 гг.

² Из архива прокуратуры Брянской области.

проведены публичные выступления по вопросам борьбы с коррупцией. К проведению мероприятия были привлечены представители отдела экономической безопасности и противодействия коррупции ОМВД России по г. Новочебоксарску, Чувашского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»¹;

- в привлечении к участию в таких мероприятиях органов и организаций, в деятельности которых выявлялись нарушения законодательства в ходе прокурорских проверок в целях усиления профилактического эффекта;

- в использовании технических средств (в том числе компьютера, проектора и др.), а также в привлечении специалистов из других областей науки, культуры, искусства, религии и т. д. (медицинские работники, социологи, библиотечные работники, представители церкви и др.).

Например, при проведении мероприятий по правовому просвещению, направленных на профилактику незаконного потребления наркотических средств, правонарушений и преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, целесообразно привлекать врачей-наркологов в целях раскрытия не только правового, но и медицинского аспекта данной проблемы. Повышение осведомленности граждан о медицинских последствиях потребления наркотиков наряду с правовыми знаниями об ответственности в данном случае лишь усилит профилактический эффект.

Так, 25 сентября 2017 г. в Добринском районе Липецкой области проведено районное родительское собрание на тему: «Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, тестирование обучающихся в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ». В мероприятии приняли участие прокурор района, руководители образовательных учреждений, правоохранительных структур, врач-нарколог, родители учащихся. Участниками проведена широкая пропаганда основ знаний по предупреждению и противодействию наркотизации, организован просмотр родителями

¹ Из архива прокуратуры Чувашской Республики.

соответствующего тематике видеофильма, подчеркнута роль родительского контроля в деле предупреждения наркоугрозы¹.

Прокуратура Липецкой области в рамках программы правового и патриотического воспитания молодежи активно сотрудничает с Липецкой и Елецкой Епархией, Елецкой православной гимназией².

Прокуратурой Ивановской области 10 ноября 2016 г. на базе Института развития образования Ивановской области принято участие в работе «круглого стола» по вопросам противодействия идеологии терроризма и экстремизма в образовательной сфере и молодежной среде. С использованием видеоконференцсвязи участники обсуждали со специалистами муниципальных органов управления образованием, заместителями руководителей образовательных учреждений по воспитательной работе, психологами и педагогами актуальные вопросы взаимодействия и практики работы заинтересованных структур в указанной сфере³.

С учетом изложенного представляется целесообразным подп. 1.6 Приказа № 471 после слов «с деятельностью по надзору за исполнением законов» дополнить словами «участием в судебных процессах», «правотворческой деятельностью», «антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов».

Говоря о специфике прокуратуры как субъекта правового просвещения со свойственными ей задачами, следует отметить, что данная деятельность имеет определенные ограничения или так называемые «пределы». В действующем законодательстве, организационно-распорядительных документах отсутствует понятие *пределов* осуществления прокурорской деятельности по правовому просвещению. Нет его и в упомянутом профильном Приказе № 471. Вместе с тем в теории прокурорского надзора выработано понятие «пределы прокурорского надзора». Наиболее удачной нам представляется позиция Казариной А.Х., по

¹ В Добринке прошло родительское собрание по вопросам профилактики немедицинского употребления наркотических средств. Материалы с официального сайта прокуратуры Липецкой области // URL: <http://www.lipprok.ru/press/activity/?id=37886> (дата обращения: 09.04.2018).

² Жидких АА и др. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению: метод. рекомендации. М., 2009. С. 35.

³ Из архива прокуратуры Ивановской области.

мнению которой пределы прокурорского надзора как правовая категория определяют границы должного, возможного и запрещенного при выборе прокурором объектов предстоящей проверки, применении полномочий и средств прокурорского реагирования на выявленные факты нарушения закона¹.

Прежде чем сформулировать само понятие «пределы осуществления прокурорской деятельности по правовому просвещению», попытаемся определить те самые границы, за рамки которых не должен выходить прокурор в данной работе.

Исследуя данный вопрос с научной точки зрения, прежде всего необходимо разграничить понятия «правовое просвещение» и «правовое воспитание». Для этого следует проанализировать и рассмотреть их с *формальной и содержательной* стороны. При этом формальная сторона подразумевает формы, в которых реализуются данные направления деятельности, а содержательная – цели и задачи, которые при этом преследуются.

Появившееся в научном и практическом обиходе в конце 1950-х годов понятие «правовое воспитание» означало целенаправленное, систематическое воздействие на личность для формирования правового сознания, развития правовых чувств, выработки навыков и привычек соответствующего поведения, нетерпимого отношения к правонарушениям².

В работе «Правосознание и правовое воспитание трудящихся в развитом социалистическом обществе» А.В. Мицкевич и Д.А. Керимов под правовым воспитанием понимают широкую, комплексную деятельность государства, направленную на формирование у советских людей столь высокой правовой культуры и правомерного поведения, которая должна стать привычкой, прочным убеждением каждого³.

¹ Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 294-295.

² Кочурова И.С. Психолого-педагогические основы проблемы правового воспитания // Вест. Шадринского гос. педагогического ин-та. 2014. № 4. С. 87-91.

³ Мицкевич. А.В. Правосознание и правовое воспитание трудящихся в развитом социалистическом обществе / отв. ред.: А.В. Мицкевич. М.: Мысль, 1975. С. 31.

Современная наука использует термин «правовое воспитание» в широком и узком смысле.

В широком смысле правовое воспитание рассматривает профессор Н.И. Матузов, которое охватывает в качестве форм ее реализации правовую пропаганду, правовое обучение, юридическую практику (участие в судебных процессах в качестве истца, ответчика, потерпевшего; заключение гражданско-правовых сделок, пользование услугами адвоката, правоохранительная деятельность), самообразование (собственное постижение и осмысление правовых явлений, окружающей правовой действительности, самостоятельное изучение законодательства, научной литературы, общение с окружающими)¹. Профессор А.С. Пиголкин в качестве форм правового воспитания также выделяет воздействие произведений литературы и искусства, посвященных правовым проблемам: кинофильмов, театральных постановок, романов и повестей российских и зарубежных писателей (произведения Ф.М. Достоевского, Л.Н. Толстого, Т. Драйзера, современных авторов)².

Согласно позиции Р.К. Русинова, при понимании правового воспитания в широком смысле «речь идет, скорее, не о правовом воспитании, а о *правовой социализации* человека, когда он «воспитывается» окружающей обстановкой в целом, всей юридической практикой и поведением людей, должностных лиц – представителей государственного аппарата в правовой сфере³. Аналогичная позиция изложена и В.К. Бабаевым⁴.

Говоря о *содержательной* стороне правового просвещения и правового воспитания, Р.К. Русинов отмечает, что правовое воспитание тесно связано с правовым обучением: воспитание не может происходить без обучения, а обучение так или иначе оказывает и воспитательный эффект. Различие здесь можно провести, причем весьма условно, по сфере воздействия: воспитание влияет в основном на эмоционально-волевую, ценностную, мировоззренческую сторону

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько. М.: Юрист, 2003. С. 249.

² Теория государства и права: учебник / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2007. С. 554.

³ Теория государства и права / под ред. проф. С.С. Алексеева. 3-е изд. М., 2005. С. 347.

⁴ Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М., 2013. С. 395.

создания, а обучение – на когнитивно-рациональную, с целью информационно-ознакомительного воздействия на человека¹. Как видим, в данном случае правовое воспитание понимается в узком смысле как способ воздействия на человеческую психику, чувства, эмоции с определенной целью.

Возникает вопрос, а что же понимается под правовым просвещением, проводимым органами прокуратуры. Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» в целях совершенствования работы органов прокуратуры по формированию правовой культуры общества, повышению юридической осведомленности граждан прокурорам предписано организовать работу по правовому просвещению и правовому информированию таким образом, чтобы она максимально отвечала задачам повышения уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан, оказания *воспитательного воздействия* в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Исходя из содержания приказа можно прийти к выводу, что правовое воспитание здесь понимается в узком смысле, поскольку оно рассматривается обособленно от правового обучения. В этом случае возникает вопрос, все ли формы правового воспитания в широком смысле охватывает «правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры». Если нет, то в каком объеме (части) осуществляют функции по правовому воспитанию органы прокуратуры в рамках проводимой работы по правовому просвещению?

Ответ на этот вопрос можно отчасти найти в разработанных Академией Генеральной прокуратуры РФ совместно с Генеральной прокуратурой РФ методических рекомендациях «Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению» (далее – Рекомендации). В них в частности указывается, что правовое просвещение состоит из таких направлений, как:

¹ Теория государства и права / под ред. проф. С.С. Алексеева. М., 2005. С. 347.

1) правовое обучение – преподавание и усвоение правовых знаний в дошкольных учреждениях, школе, средних и высших образовательных организациях как юридического, так и иного профиля;

2) правовая пропаганда – распространение в обществе и разъяснение в доступной форме положений отдельных правовых актов неопределенному кругу лиц;

3) правовое консультирование – разъяснение отдельным гражданам юридических норм, подлежащих применению в конкретных правовых спорах¹.

Как указано в Рекомендациях, их предметом являются организация работы органов прокуратуры по осуществлению правовой пропаганды и связанные с ней «наиболее общие положения правового консультирования и обучения». Вместе с тем в Рекомендациях не раскрывается, что понимается под «общими положениями правового консультирования и обучения», как определить границы в реализации указанных направлений органами прокуратуры.

Весьма спорно включение правового консультирования в деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению. Как указывается в Рекомендациях, деятельность прокурора по правовому просвещению делится:

1) на специально предназначенную для правовой пропаганды и разъяснения законодательства;

2) на связанную с функциональной деятельностью прокуратуры.

Вместе с тем в статистическом отчете по форме СМНОПП, утвержденном приказом Генерального прокурора РФ, учитывается только специально предназначенная для правовой пропаганды и разъяснения законодательства деятельность прокуроров.

Таким образом, разъяснения законодательства прокурорами, отраженные в процессуальных документах и актах прокурорского реагирования, в информации главам муниципальных органов власти и руководителям субъектов Российской Федерации; *разъяснения, данные на личном приеме граждан и при рассмотрении*

¹ Жидких А.А. и др. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению: метод. рекомендации. С. 58.

обращений, в ходе выступлений на заседаниях законодательных собраний и в судебных заседаниях, не учитываются в данном статистическом отчете.

В качестве исключения из этого правила можно назвать лишь единичные примеры, где функциональная – надзорная деятельность прокурора развивается и используется как наглядная форма правовой пропаганды¹.

Кроме того, на наш взгляд, при проведении таких мероприятий недопустимо пересекать ту грань, которая отграничивает деятельность органов прокуратуры в данном направлении от бесплатной юридической консультации, осуществляемой персонально для отдельных лиц.

На наш взгляд, это правильно, поскольку правовым просвещением должен охватываться индивидуально неопределенный круг лиц. В противном случае утрачивается эффективность правового просвещения ввиду отсутствия возможности охватить правовой пропагандой максимальное количество граждан. Выбор тематики, объема правовой информации при проведении мероприятий по правовому просвещению при этом определяется исключительно органами прокуратуры.

Вместе с тем элементы правового консультирования могут быть использованы при размещении материалов в форме «Вопрос-ответ» в средствах массовой информации, поскольку разъяснения отдельным гражданам юридических норм, подлежащих применению в конкретных правовых спорах (в том числе данные в ходе личного приема), становятся доступными для неограниченного круга пользователей СМИ, уровень правовой грамотности которых повышается одновременно с уровнем правовой грамотности инициатора соответствующего вопроса. Допустимо, на наш взгляд, учитывать в качестве мероприятий по правовому просвещению проведение правового консультирования в публичной форме и перед широкой аудиторией, когда соответствующие разъяснения могут услышать другие граждане.

¹ Артемов В.В. О работе прокуроров по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению (статистическая отчетность) // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.-практич. конф. (7–8 октября 2010 г.) [под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 70-71.

Таким образом, поскольку правовое консультирование возможно учитывать в качестве работы по правовому просвещению только в случаях его использования в публичной форме, рассчитанной на неопределенный круг лиц, следует отнести подобное направление правового просвещения к правовой пропаганде, а правовое консультирование в данном случае рассматривать в качестве одного из способов ее реализации.

Как видим, из изложенного следует, что «правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры», используемое в смысле, придаваемом приказом Генерального прокурора РФ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию», и правовое воспитание не идентичны. Правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры, охватывает такие формы правового воспитания, как правовая пропаганда и правовое обучение. Вместе с тем такие формы правового воспитания, как юридическая практика и самообразование, воздействие произведений литературы и искусства, посвященных правовым проблемам, не охватываются правовым просвещением, проводимым органами прокуратуры. Вместе с тем, на наш взгляд, правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры, охватывает такую форму правового воспитания, как правовое обучение, лишь частично. Как отмечает судья Верховного Суда Российской Федерации В.В. Дорошков, между терминами «образование» и «просвещение» имеются существенные различия. Если просвещение представляет собой распространение популярных знаний, то образование означает получение профессии. *Правовое образование* рассматривается как процесс усвоения знаний об основах государства и права, воспитания у граждан уважения к закону, к правам человека, равнодушного отношения к нарушениям законности и правопорядка. *Правовое просвещение* – это обеспечение общедоступности сведений о важнейших правовых актах и складывающейся правоприменительной и судебной практике, а также распространение знаний о гражданских правах, свободах и обязанностях человека

и о способах их реализации¹. В связи с этим работники прокуратуры не подменяют в своей деятельности преподавателей юридических дисциплин образовательных учреждений.

Вместе с тем работники органов прокуратуры принимают участие в правовом обучении опосредованно. В частности, прокуратура взаимодействует с юридическими клиниками вузов, оказывая студентам содействие в приобретении практических навыков работы с обращениями граждан, юридическими документами и др. Кроме того, выступления с лекциями на правовую тематику проводятся и для студентов юридических факультетов, что способствует повышению не только правовой грамотности, но и квалификации будущих юристов.

Таким образом, соотношение правового просвещения, проводимого органами прокуратуры, и правового воспитания в широком смысле можно представить следующим образом.

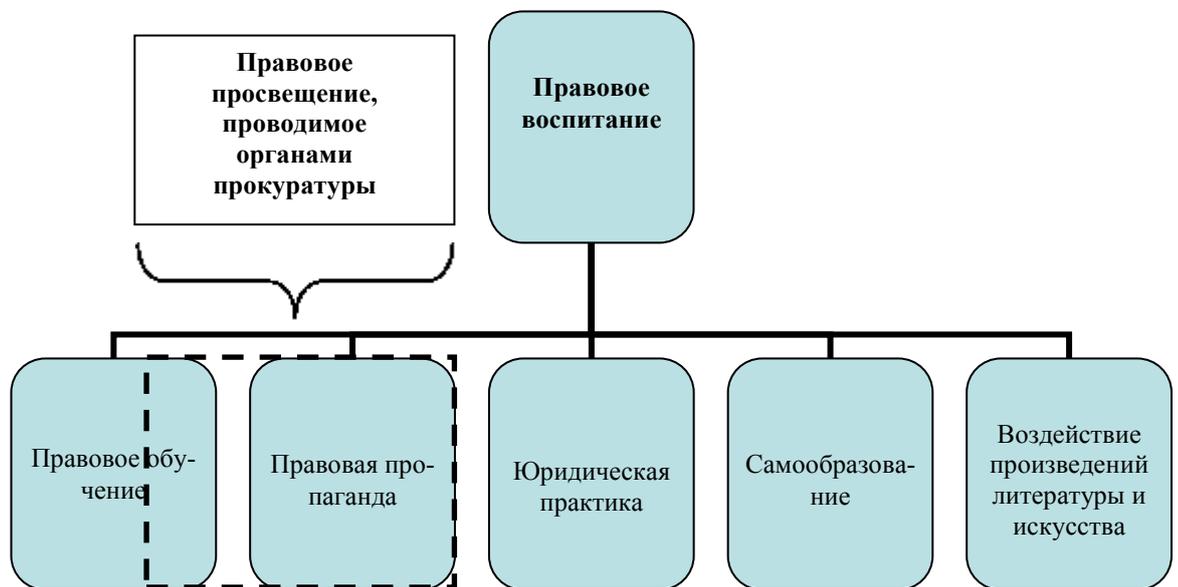


Рис. 2. Соотношение правового воспитания и правового просвещения, проводимого органами прокуратуры

¹ Дорошков В.В. Роль судов в повышении эффективности правового просвещения граждан // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции (7-8 октября 2010 г.) / под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 136.

Анализируя позиции, изложенные в указанных источниках, можно прийти к выводу, что работа органов прокуратуры по правовому просвещению не должна сводиться лишь к передаче знаний о праве и правовых явлениях, а должна затрагивать и поведенческую сторону. На передний план выдвигается создание внутренних стимулов к соблюдению правовых норм. Недооценка этого требования может привести к несоответствию между правовыми знаниями и действиями гражданина¹. Более подробно об этом изложено в параграфе 3 главы 2 исследования.

Таким образом, пределы осуществления деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению выражаются в следующем:

а) правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры, охватывает такие формы правового воспитания, как правовая пропаганда и частично правовое обучение. Вместе с тем такие формы правового воспитания, как юридическая практика и самообразование, воздействие произведений литературы и искусства, посвященных правовым проблемам, не охватываются правовым просвещением, проводимым органами прокуратуры;

б) правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры, содержащее вышеуказанные элементы правового воспитания, не должно подменяться другими видами воспитания (физическое, трудовое, эстетическое и другие). В практике имели место случаи, когда прокурорские работники правовое просвещение фактически подменяли физическим воспитанием, в том числе вместо мероприятий по правовому просвещению принимали участие в организации спортивных игр, вручали кубки победителям соревнований от имени прокуратуры и при этом выдавали данную работу за правовое просвещение. Вместе с тем организация спортивного досуга молодежи выходит за рамки правового просвещения, и тем более не подлежит учету в качестве мероприятий по правовому просвещению. Подобные функции должны осуществлять иные органы, имеющие соответствующие задачи в силу своей компетенции;

¹ См.: Чяпас А.Б., Павилонис В.И. Проблемы правового воспитания несовершеннолетних // Проблемы социологии права / отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.Б. Чяпас. Вып. 1. Вильнюс, 1970. С. 192-193.

в) при проведении мероприятий по правовому просвещению недопустимо пересекать ту грань, которая отграничивает деятельность органов прокуратуры в данном направлении от бесплатной юридической консультации, осуществляемой персонально для отдельных лиц;

г) в деятельности по правовому просвещению, на наш взгляд, недопустима подмена других государственных органов, в полномочия которых входит правовое просвещение по отдельным специальным вопросам. Вряд ли органам прокуратуры необходимо разъяснять Правила дорожного движения, поскольку такой работой должны заниматься органы ГИБДД.

В связи с этим хотелось бы обратить внимание на примеры из прокурорской практики.

Так, в Колпинском районе Санкт-Петербурга в 2017 году произошло 2340 ДТП, из которых в 181 случае причинен вред здоровью граждан, в том числе 28 несовершеннолетним, 1 ребенок погиб. В связи с произошедшим прокуратурой Колпинского района Санкт-Петербурга в 2018 году совместно с работниками ОГИБДД района проведены многочисленные встречи со школьниками, что способствовало снижению роста детского травматизма на дорогах в истекшем году, гибели детей в ДТП не допущено¹. Вместе с тем Наставлением по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ГИБДД) по пропаганде безопасности дорожного движения (далее – БДД), утвержденным приказом МВД России от 29.12.2018 № 903, определены порядок организации деятельности ГИБДД по пропаганде БДД, ее цель и задачи, а также основные направления, организация и формы осуществления деятельности по пропаганде БДД (п. 1). При этом пропаганда БДД представляет собой целенаправленную деятельность Госавтоинспекции по распространению знаний, касающихся вопросов обеспечения БДД, разъяснению законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, регламентирующих действия участников дорожного движения, технических

¹ Из архива прокуратуры г. Санкт-Петербурга.

требований к транспортным средствам и элементам дорожной инфраструктуры, а также по своевременному информированию населения о состоянии аварийности в области дорожного движения и информационно-пропагандистских мероприятиях, проводимых органами внутренних дел Российской Федерации.

На наш взгляд, органы прокуратуры в рамках реализации надзорных функций должны оценка органам ГИБДД по профилактике правонарушений в сфере безопасности дорожного движения.

Приведем еще один пример. Канашской межрайонной прокуратурой Чувашской Республики в 4-м квартале 2010 г. проведено выступление на тему «Наследование по закону». Указанная тематика явно не соотносится с предметом прокурорского надзора, что приводит к невозможности сочетания пропаганды права с надзорной деятельностью органов прокуратуры. Вряд ли можно привести в указанном случае примеры из прокурорской практики, поскольку в указанных юридических действиях принимают непосредственное участие нотариусы¹. Более того, в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»² нотариусы в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, обратившимся за совершением нотариальных действий, исходя из своих полномочий путем консультирования по вопросам совершения нотариальных действий в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о нотариате.

С учетом изложенного считаем целесообразным учесть указанное обстоятельство при внесении изменений в Закон о прокуратуре в части, регламентирующей вопросы участия органов прокуратуры в правовом просвещении по аналогии со ст. 21 указанного закона, где закреплено, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы (проект закона о внесении соответствующих изменений представлен в приложении 4 исследования);

¹ Из архива прокуратуры Чувашской Республики.

² Российская газета. 2011. 23 ноября (с посл. изм.).

д) деятельность по правовому просвещению не подменяет иные направления деятельности органов прокуратуры (рассмотрение и разрешение жалоб и обращений граждан, участие в судах, в правотворческой деятельности, координация деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, деятельность по надзору за исполнением законов, взаимодействие со СМИ).

Таким образом, определив границы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению, нам несложно будет попытаться сформулировать данное понятие как правовую категорию. Итак, пределы правового просвещения, осуществляемого органами прокуратуры – границы должного, возможного и запрещенного при выборе прокурором видов и форм воспитательной работы, правовых норм, подлежащих разъяснению, круга объектов, охватываемых правовым просвещением.

Сформулировав цели, задачи, принципы и пределы правового просвещения, представляется, что можно определить само понятие «правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры».

Для этого необходимо уяснить, что же такое правовое просвещение – непосредственно один из принципов деятельности органов прокуратуры, или все же самостоятельная функция. Следует сразу отметить, что правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры, осуществляется как непосредственно перед гражданами (в том числе в форме лекций, бесед и т.д.), так и опосредованно – через средства массовой информации и сеть Интернет (об этом более подробно в следующем исследовании). Законом о прокуратуре предусмотрен такой принцип деятельности органов прокуратуры как гласность. В соответствии п. 2 ст. 4 Закона органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне; информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии

законности. Уже исходя из требований Закона о прокуратуре можно сделать вывод, что обеспечение гласности является одним из принципов деятельности органов прокуратуры, а не самостоятельным направлением ее деятельности.

Реализация принципа гласности выражается в большей степени в передаче информации о деятельности органов прокуратуры и состоянии законности, а не в правовом просвещении населения. Деятельность многих органов государственной власти, в том числе и Президента России, освещается в средствах массовой информации. Однако это не означает, что выступления в СМИ являются их задачами, для решения которых они созданы.

Вместе с тем, на наш взгляд, правовое просвещение является самостоятельной функцией прокуратуры исходя из следующего.

Так, В.Н. Григорьев определяет функцию прокуратуры как особое, предусмотренное федеральным законом направление деятельности прокуратуры, предопределяемое ее социально-историческим предназначением, характеризуемое наличием определенного предмета ведения и направленное на решение стоящих перед данным органом задач, посредством предусмотренных законом полномочий и правовых средств¹.

Правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры, имеет самостоятельный предмет ведения, выражающийся в передаче правовых знаний. Цели и задачи деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению перечислены выше. Для решения задач правового просвещения используются определенные средства: чтение лекций, проведение бесед, участие в круглых столах, семинарах и других мероприятиях по правовому просвещению, выступления в средствах массовой информации и в сети Интернет, связанные с правовым просвещением, подготовка и использование информационно-справочных материалов, материалов социальной рекламы.

Анализируя изложенное, мы предлагаем следующее определение понятия «правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры».

¹ Григорьев В.Н., Калинин В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н. Прокурорский надзор: учебник. М., 2009. С. 21-22.

Правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры - это самостоятельная функция органов прокуратуры, представляющая собой распространение в обществе знаний о праве и разъяснение положений действующих нормативных правовых актов, а также практики их применения в целях ликвидации правовой безграмотности, формирования убежденности в необходимости соблюдения законов и предупреждения правонарушений.

§3. Основные направления и формы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению

Большое значение для реализации прокурорской деятельности по правовому просвещению имеет уяснение форм осуществления данной работы.

С.Н. Будаев выделяет следующие формы правовой пропаганды:

1) устная пропаганда правовых знаний. К ним он относит выступления прокурорских работников перед гражданами с чтением лекций и докладов, проведение бесед, тематических вечеров и вечеров вопросов и ответов, недель, декад и месячников правовых знаний;

2) обсуждение правовых вопросов. Предметом таких мероприятий служит, как правило, разъяснение порядка реализации положений нового законодательства, проблемы правоприменительной практики, укрепления законности и правопорядка в регионах. Основными формами этой работы являются научно-практические конференции и сборы, онлайн- и пресс-конференции, семинары, тренинг-семинары, круглые столы, участие в парламентских и публичных слушаниях;

3) выступления в средствах массовой информации (далее – СМИ)¹.

¹ Будаев С.Н. Основные направления и формы осуществления прокуратурой правового просвещения граждан в современных условиях // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.-практич. конф. (7-8 октября 2010 г.) / под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 47.

На наш взгляд, вряд ли стоит выделять отдельно устную пропаганду правовых знаний и обсуждение правовых вопросов, так как и в том, и в другом случае разъяснение правовых форм осуществляется в устной форме. Кроме того, выступление в СМИ с целью правового просвещения тоже может носить устный характер (например, на телевидении, по радио). В связи с указанными обстоятельствами выделение устной формы правовой пропаганды в данном случае представляется не совсем удачным. Кроме того, в классификации форм правовой пропаганды, предложенной С.Н. Будаев, отсутствуют такие формы, как подготовка информационных материалов (буклетов, брошюр, плакатов, листовок), участие органов прокуратуры в подготовке социальной рекламы.

Исходя из анализа требований приказов от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» и от 04.10.2018 № 632 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМАОПП и Инструкции по его формированию», работа по правовому просвещению органами прокуратуры реализуется по двум основным направлениям – непосредственно перед населением (лекции, беседы, круглые столы, семинары и др.) и опосредованно, через средства массовой информации и сеть Интернет.

По каждому из названных направлений правовое просвещение может проводиться в различных формах.

К традиционным формам первого направления можно отнести такие, как лекции, беседы, семинары, круглые столы, конференции.

Лекция представляет собой систематическое, последовательное и изложенное в популярной форме освещение конкретных явлений правовой действительности, например, норм законодательства, состояния законности.

Для достижения цели лекции необходимо четко определить ее главную тему. Следует также установить объем лекционного материала, который может быть изложен в отведенное время, отобрав самое важное для раскрытия темы¹.

Например, работники прокуратуры Нижегородской области в ведущем ВУЗе региона ННГУ им. Н.И. Лобачевского в 2016 году прочитали лекции на темы «Противодействие незаконному обороту наркотических веществ, психотропных средств и их аналогов», «Особенности прохождения службы в органах прокуратуры Российской Федерации». В образовательных организациях Большеболдинского района области среди учащихся проведены лекции по вопросам: «Пивной алкоголизм и административная ответственность несовершеннолетних за потребление пива», «Уголовная и административная ответственность несовершеннолетних, в том числе в сфере НОН» и др.²

Беседа – небольшое сообщение и обмен мнениями по отдельным правовым вопросам, которые основаны на изложении сведений и вытекающих из них выводов. К примеру, приводятся данные о количестве преступлений отдельной категории и причинах их совершения.

Нередко лекции целесообразно дополнять беседами на соответствующие темы, что делает правовую пропаганду более действенной³. Кроме того, обратная связь с аудиторией позволяет получить сведения о нарушениях закона.

Например, 29 марта 2011 г. прокурором отдела по надзору за соблюдением федерального законодательства прокуратуры Чувашской Республики перед студентами факультета чувашской филологии и культуры ГОУ ВПО «Чувашский государственный педагогический университет им. И.Я. Яковлева» разъяснены положения законодательства, касающегося предоставления жилья молодым специалистам на селе. В рамках проводимой встречи получена информация о несвоевременной выплате стипендий, которая доведена до сведения руководства прокуратуры республики. По поручению прокуратуры республики всеми

¹ Жидких А.А. и др. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению: метод. рекомендации. М., 2009. С. 18.

² Из архива прокуратуры Нижегородской области.

³ Жидких А.А. и др. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению: метод. рекомендации. М. С. 18.

горрайпрокурорами проведены проверки в образовательных учреждениях, в ходе которых выявлены нарушения законодательства в части своевременности выплаты студенческих стипендий с принятием мер прокурорского реагирования¹.

Прокуратурой г. Кандалакши Калужской области с 10.11.2016 по 10.12.2016 принято участие в проведении Дней профилактики в образовательных организациях в рамках правового месячника. Прокуратурой проведено 10 бесед в школах города и района в рамках профилактических операций «Твое поведение – твоя безопасность», «Скажи вредным привычкам: «НЕТ!», «Незнание закона не освобождает от ответственности», «Интернет – твой выбор, твоя ответственность», «Правовая грамотность в области труда, занятости и образования»².

Семинар – групповое занятие для какой-либо специальной подготовки либо для повышения квалификации³. Как правило, такая форма проведения мероприятия по правовому просвещению используется для должностных лиц, руководителей организаций, индивидуальных предпринимателей и рассчитана на разъяснение норм законодательства, связанных с исполнением ими служебных обязанностей.

Так, прокуратурой Ростовской области в 2016 г. в рамках работы общественного экологического совета проведен учебно-методический семинар по вопросам организации государственного надзора в сфере охраны объектов животного мира и водных биоресурсов с привлечением ОЭО «Живая природа степи», должностных лиц Азово-Черноморского теруправления Росрыболовства России, Минприроды Ростовской области. На семинаре обсуждены вопросы обеспечения движения определенных видов рыб из Азовского моря и Цимлянского водохранилища к местам нереста и усиления государственного надзора за сохранением водных биоресурсов, вопросы выявления и пресечения правонарушений и преступлений в указанной сфере, разъяснены положения

¹ Из архива прокуратуры Чувашской Республики.

² Из архива прокуратуры Калужской области.

³ Пасмуров А.Я. Как эффективно подготовить и провести конференцию, семинар, выставку. СПб., 2006. С. 28.

законодательства об ответственности за эти противоправные деяния и возможные меры прокурорского реагирования к виновным лицам¹.

Круглый стол – форма обсуждения какой-либо проблемы, где ведущий обозначает суть проблемы, различные точки зрения и подходы для ее решения, а затем предоставляет возможность высказаться участникам (обычно заранее подготовленным) и комментирует эти выступления².

Например, 01.12.2016 в преддверии Международного дня инвалидов прокуратурой Мурманской области проведен «круглый стол», посвященный вопросам реализации и защиты прав инвалидов и детей-инвалидов, участие в котором приняли Уполномоченный по правам человека и Уполномоченный по правам ребенка в Мурманской области, представители общественных организаций и органов власти. В рамках работы «круглого стола» участники обсудили проблемные вопросы реализации прав инвалидов, в том числе вопросы обеспечения условий для беспрепятственного доступа маломобильных групп населения к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, проведения медико-социальной экспертизы граждан, проживающих в отдаленных местностях региона, обеспечения инвалидов лекарственными средствами и наметили пути их решения. Участники «круглого стола» отметили также необходимость разъяснения заинтересованным категориям граждан установленных законом прав инвалидов и механизмов их реализации в доступной форме, в том числе путем проведения встреч с гражданами, опубликования информации разъяснительного характера на сайтах соответствующих органов, и иных форм правового просвещения указанной категории граждан в целях максимально эффективной реализации их прав и свобод³.

Научная конференция – форма организации научной деятельности, при которой исследователи (не обязательно учёные или студенты) представляют и обсуждают свои работы. Обычно заранее (в информационном письме либо

¹ Из архива прокуратуры Ростовской области.

² Там же. С. 19.

³ Из архива прокуратуры Мурманской области.

стендовом объявлении) сообщается о теме, времени и месте проведения конференции. Затем начинается сбор тезисов докладов¹.

Так, 4 апреля 2016 г. прокуратура Липецкой области приняла активное участие в проведении международной научной конференции «Социально-правовые ориентиры защиты прав человека в правовых системах различных стран как необходимое условие обеспечения безопасности государства» на базе МОУ ВО «Институт права и экономики». Мероприятие состоялось при участии научного сообщества Белгородской и Липецкой областей, а также зарубежных гостей из Анголы, Конго, Мадагаскара и Эквадора.

Преподаватели и студенты активно дискутировали о принципах судоустройства и судопроизводства в России и за рубежом, обсуждали проблемы рассмотрения гражданских и уголовных дел в судах, участия в них прокуроров. Особенно интересным для участников конференции стал опыт иностранных государств в отправлении правосудия.

Первым заместителем прокурора Оренбургской области принято участие в региональной научно-практической конференции по теме: «Противодействие коррупции на современном этапе: теоретические, законодательные и практические вопросы», организованной ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет». Его выступление перед преподавательским сообществом и студентами юридического факультета ФГБОУ ВО «ОГУ» содержало анализ динамики антикоррупционного законодательства, результатов его применения и влияния на сферу государственных правоотношений².

К нетрадиционным формам можно отнести такие, как проведение *деловых игр*, издание и распространение *просветительской литературы*, участие в *подготовке материалов социальной рекламы* и др.

Например, в 2016 г. впервые прокуратурой Липецкой области совместно с Советом лидеров Липецкой области, ГДМ «Октябрь» проведена областная школьная игра «Открытый взгляд», направленная на повышение уровня

¹ URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Научная_конференция (дата обращения: 13.08.2017).

² Из материалов архива прокуратуры Оренбургской области за 2016 год.

правового воспитания, правовой культуры несовершеннолетних и молодежи, состоящая из трех этапов. Поборолись за призовые места приехали команды из Липецка, Ельца, Усмани, Добринки, Измалково, Лев-Толстовского, Липецкого, Воловского районов. Всего в конкурсе к участию было заявлено 26 команд со всех районов области. На правовой игре старшеклассники демонстрировали свои знания в гражданском, трудовом, семейном, административном и уголовном законодательстве, рассказывали в креативной форме о правах, свободах и обязанностях детей.

Команды также представили свои законопроекты, подготовленные в качестве домашнего задания, по наиболее важным и значимым вопросам: противодействия экстремизму; защиты детей от информации, причиняющей вред здоровью и развитию несовершеннолетних; соблюдению трудовых прав, законодательства об образовании, о воинской обязанности и военной службе; охраны здоровья граждан от неблагоприятного воздействия табака и многим другим. Финальным заданием для школьников стала подготовка и презентация программы профилактики преступности несовершеннолетних в своем городе или селе.

Все победители и финалисты игры получили благодарственные письма и грамоты от прокурора области, памятные призы и подарки¹.

Подобные мероприятия представляют интерес для молодежи, способствуют расширению кругозора его участников, в том числе повышению уровня правовых знаний.

В настоящее время такая форма работы органов прокуратуры как *издание просветительской литературы, в том числе информационно-справочных брошюр и буклетов, методических рекомендаций, участие в подготовке материалов социальной рекламы* получает все большее распространение и зарекомендовала себя с положительной стороны.

Это форма работы не является принципиально новой для государства, она активно использовалась в нашей стране в советский период. Всея пропагандой в

¹ Из архива прокуратуры Липецкой области.

советский период руководил отдел пропаганды и агитации при ЦК КПСС и местных комитетах КПСС в СССР в разное время (обиходное название – агитпроп)¹.

Наглядная агитация используется как дополнительное средство внушения, убеждения, воспитания, обучения. Разбитая машина, вырезка из газеты, фотография с места происшествия, с места захоронения, стенгазеты, плакаты – все это относится к средствам наглядной агитации. По содержанию они должны быть актуальными, информация – новой, художественное решение – эмоциональным. Изображенная ситуация должна быть типичной, выглядеть привлекательно. Всегда должна быть четко определена агитационная идея. Например, указать на явления, вызывающие положительное отношение. Или показать негативные факты и их последствия, пробудить отрицательное отношение к изображенному. Можно построить стенд на противопоставлении отрицательных и положительных действий показом преимуществ правильного, безопасного поведения².

Практически во всех регионах при участии органов прокуратуры подготавливаются буклеты, брошюры, плакаты, листовки с разъяснением законодательства.

Впервые в 2011 г. такая форма правового просвещения, как размещение материалов на объектах наружной рекламы, стала использоваться прокуратурой города Тольятти. Данной прокуратурой организовано размещение баннеров и перетягов на улицах города по наиболее актуальным вопросам соблюдения законодательства: о противодействии коррупции, противодействии организации азартных игр, об ответственности за продажу алкоголя несовершеннолетним, о невыплате заработной платы и др.³

Подобный опыт правовой пропаганды в настоящее время используется практически во всех регионах страны. Кроме того, при участии органов прокуратуры создаются социальные видеоролики, демонстрируемые в

¹ URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Агитпроп> (дата обращения: 13.08.2017).

² Петров С.В. Обеспечение безопасности образовательного учреждения: практич. пособие. М., 2006. С. 72.

³ Из архива прокуратуры Самарской области.

общественных местах на рекламных экранах, в кинотеатрах перед показом фильмов и т.д.

Одним из самых эффективных способов правового просвещения является социальная реклама, направленная на предупреждение правонарушений и преступлений. Она положительно зарекомендовала себя в практике работы в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Прокуратурами Республики Крым, Кемеровской, Курганской, Курской, Московской, Орловской, Самарской, Сахалинской, Свердловской областей, городов Москвы и Севастополя и другими информация с разъяснением прав и обязанностей граждан размещается на щитах, стендах, баннерах, светодиодных экранах, установленных на улицах, в скверах, парках, транспортных средствах общего пользования и иных общественных местах. По инициативе прокуроров Чувашской Республики, Курганской и Свердловской областей в кинотеатрах перед началом сеансов транслируются видеоролики социальной направленности с разъяснением законодательства по различным отраслям права¹.

Особого внимания заслуживает *правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры через средства массовой информации и сеть Интернет.*

Эффективность проводимой органами прокуратуры работы по правовому просвещению населения во многом зависит от уровня взаимодействия указанного ведомства со средствами массовой информации. Не секрет, что СМИ являются мощным оружием, способным воздействовать на сознание человека, на его взгляды на окружающий мир, на систему нравственных ценностей. Именно СМИ во многом формируют и уровень правосознания нашего общества, поскольку донести объем полезной и нужной правовой информации, необходимые знания в широких масштабах возможно только через СМИ.

В качестве форм выступлений в СМИ и в сети Интернет, связанных с правовым просвещением, на практике используются следующие:

¹ Информационное письмо заместителя Генерального прокурора РФ от 11.11.2015 № Исуб-22-16084-15 «О практике организации органами прокуратуры Российской Федерации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению».

1) разъяснение новелл в законодательстве. Заключается в доведении информации до граждан об изменениях в законодательстве. При выборе данной формы выступлений следует учитывать необходимость разъяснения в основном социально значимой информации;

2) разъяснение законодательных норм, действующих относительно длительное время, не являющихся новеллами. Заключается в доведении информации в доступной форме правовых норм, действующих продолжительное время.

Одним из традиционных массовых коммуникативных средств указанной деятельности выступают периодические печатные издания.

В большинстве регионов в местных печатных изданиях прокурорскими работниками организованы постоянные рубрики («Прокурор разъясняет»), куда граждане могут обратиться по интересующим их правовым вопросам, и в которых систематически размещают материалы, посвященные разъяснению законодательства¹.

Практика показывает, что сотрудничество органов прокуратуры с печатными СМИ, в том числе и по вопросам правового просвещения, в настоящее время активно развивается и постоянно совершенствуется. Однако особое значение в этом плане имеют не столько собственно количественные показатели, сколько серьезные, качественные изменения самой формы и содержания правового информирования граждан, осуществляемого прокурорами с использованием печатных СМИ. Если ранее выступления прокуроров в СМИ – публикации в печати, имеющие правопросветительскую направленность, были в основном эпизодическими, приуроченными к какому-либо значимому событию, что называется «на злобу дня» (например, вступление в действие новых законов), и не носили системного характера, то сейчас такие публикации появляются на регулярной и плановой основе. В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации в региональных и местных СМИ по инициативе прокуратуры открыты

¹ Жидких А.А. и др. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению: метод. рекомендации. М., 2009. С. 24.

постоянно действующие тематические рубрики, колонки, информблочки по вопросам разъяснения законодательства и правового просвещения. Как правило, уже само название таких рубрик – «Прокурор разъясняет», «Прокуратура информирует», «Человек и закон» и др. – привлекает внимание и ориентирует читателя. Так, прокуратура Свердловской области постоянно взаимодействует с газетой «Уральский рабочий», где в рубрике «Спросите прокурора» публикуются выступления сотрудников аппарата областной прокуратуры с разъяснением различных норм федерального законодательства. В Ярославской области во всех районных газетах открыты рубрики «Прокурор информирует», в которых до сведения населения доводятся требования и изменения законодательства в социально значимых сферах. Продолжает работать совместный проект прокуратуры Чукотского автономного округа и еженедельной газеты «Крайний Север» под названием «Территория закона». Данный проект реализуется на страницах издания на газетный разворот. Первую его половину занимают заметки новостного характера, материалы обратной связи «газета-читатель» и «вопрос-ответ». Во второй части размещаются материалы просветительского характера; первая и вторая части тематически связаны. Данный проект вызвал большой отклик у читателей газеты. В печатных изданиях региональных газет Орловской и Калужской областей действуют рубрики «Вам отвечает прокурор», в которых сотрудниками органов прокуратуры публикуются ответы на вопросы читателей, разъясняющие нормы законодательства. Тематика выступлений прокуроров в печатных СМИ определяется с учетом актуальности проблемы, на основании анализа поступивших и рассмотренных обращений граждан, результатов надзорной деятельности прокуратуры. Она довольно обширна и разнообразна. В публикациях прокурорами даются разъяснения норм трудового, земельного, лесного, жилищного, бюджетного, административного, избирательного законодательства; по вопросам соблюдения законодательства о государственной, муниципальной службе, противодействия коррупции, в том числе предотвращения конфликта интересов при прохождении государственной службы; в сфере охраны окружающей среды, исполнительного производства,

защиты прав субъектов предпринимательской деятельности; требований законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; законодательства об общих принципах местного самоуправления, а также по вопросам защиты жизни и здоровья детей, профилактики детской безнадзорности и беспризорности, предоставления мер социальной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, исполнения законодательства о защите детей от негативной информации. Важно отметить, что при разъяснении законодательства и правовом просвещении граждан посредством публикаций в прессе обязательно учитывалась аудитория печатного издания и каждого конкретного тематического сообщения. Значительная часть публикаций, как правило, адресовалась всему населению региона, но многие были ориентированы и непосредственно на определенные социальные группы (профессиональные, возрастные, национальные и др.)¹.

Наиболее популярным в современных условиях видом СМИ является телевидение (данные о популярности телевизионных СМИ приведены в следующем параграфе исследования). Поэтому на телевидение прокуратурой обоснованно возлагаются специальные задачи, с ним связываются особые ожидания в вопросах правового просвещения граждан, борьбы с правовым нигилизмом. Современная прокурорская практика имеет множество положительных примеров умелой и разносторонней работы по правовому просвещению на телевидении. Одной из наиболее эффективных форм такой деятельности является выпуск прокуратурами субъектов РФ собственных телевизионных программ, ценность которых не только в глубине и всесторонности освещаемых при этом проблем, но и в оперативности отклика на важнейшие события в жизни общества. Это одно из действенных, наиболее

¹ Андрианов М.С., Маматов М.В., Чернышова Т.Е., Артемов В.В. Правовое просвещение в средствах массовой информации. Опыт работы органов прокуратуры Российской Федерации: методич. пособие. Ген. прокуратура Рос. Федерации. М., 2013. С. 48-49.

предпочтительных и массовых направлений работы по развитию правовой грамотности населения¹.

В частности, в Самарской области более девяти лет в телеэфир выходит программа по правовому просвещению «Ваше право». Данный проект разработан прокуратурой Самарской области с ТРК «ТЕРА-РЕН ТВ». С 2011 г. на областном телеканале «ТРК «Губерния» реализован новый телевизионный проект «Слово прокурору». Работники прокуратуры Самарской области комментируют актуальные события, разъясняют положения федерального законодательства и практики его применения².

С октября 2012 г. прокуратурой Чувашской Республики реализован новый проект совместно с Национальным телевидением Чувашской Республики. Ежемесячно в эфир выходит передача «Правовое поле», формат которой в полном объеме предназначен для правовой пропаганды и разъяснения законодательства. Выпуску передачи в эфир предшествует целый ряд подготовительных мероприятий. В частности, прокуратурой республики совместно с журналистами осуществляется подготовка ее сценария. В целях улучшения доступности передаваемой информации разъяснительного характера и повышения интереса у телезрителей организуются съемки сюжетов из практики работы органов прокуратуры для демонстрации в качестве примеров. В необходимых случаях оказывается помощь журналистам в монтаже передачи в целях выбора наиболее удачных с юридической точки зрения кадров. Передача ведется в форме интервью, где в качестве интервьюируемых выступают работники аппарата прокуратуры Чувашской Республики, специализирующиеся в определенных отраслях прокурорского надзора и иных направлениях деятельности органов прокуратуры³.

¹ Маматов М.В. Современные возможности телевидения в деятельности прокуратуры по правовому просвещению // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 7. С. 100-107.

² Выпуски телепередач программ «Ваше право» и «Слово прокурору» размещены на сайте прокуратуры Самарской области // Официальный сайт прокуратуры Самарской области. URL: <http://www.samproc.ru/regulatory/TV/word-to-the-prosecutor.php> (дата обращения: 08.02.2019).

³ Из архива прокуратуры Чувашской Республики.

Непременным условием успешного развития правовой грамотности и правосознания граждан является, как показывает практика, использование современных информационно-телекоммуникационных сетей и прежде всего методов и средств, сформированных на базе интернет-технологий. В интернет-пространство сегодня все чаще смещаются наиболее перспективные площадки реализации прокуратурой правового просвещения, что предопределяет потребность систематизации и анализа уже накопленного здесь опыта работы, выработки критериев оценки эффективности этой деятельности, постановки новых задач. В целом в современном общечеловеческом сознании интернет-сеть воспринимается как многогранная среда для реализации различных сервисов (собственно информационные ресурсы и формы их представления, технологии, выраженные в программном продукте для обработки информации и формирования средств связи и коммуникации), однако в контексте исследуемой проблематики интерес представляют, прежде всего:

1) реализация прокуратурой правового просвещения через сетевые издания (интернет-СМИ, электронные СМИ и другие разговорные аналоги данного понятия);

2) использование в этой работе официальных интернет-представительств надзорного ведомства и других органов власти;

3) применение мультимедийного ресурса для совершенствования правовых знаний самих прокуроров¹.

Следует отметить, что использование прокурорами интернет-ресурса для целей правового просвещения выводит этот вопрос на уровень планетарного масштаба, позволяя воздействовать на правовое сознание глобально – лиц, находящихся не только на территории Российской Федерации, но и за рубежом, в том числе иностранцев, эпизодически посещающих Россию. Кроме того, в анналах современного интернет-пространства сохраняется фактически все однажды размещённое, и в любой момент соответствующая информация может

¹ Маматов М.В. Применение интернет-технологий в современной деятельности прокуратуры по разъяснению законодательства и правовому просвещению // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 2. С. 215.

быть найдена через систему навигации, в том числе по ключевым словам. Изложенное накладывает на прокуроров высокую ответственность, требует соблюдения предельной точности и взвешенности в распространяемых таким образом сведениях, прогнозирования возможных последствий¹.

Сегодня практически у всех прокуратур субъектов Российской Федерации и у Генеральной прокуратуры Российской Федерации имеются свои официальные сайты. Практически на всех указанных сайтах имеются специальные рубрики, содержащие материалы органов прокуратуры по правовому просвещению. В частности, на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации имеется раздел «Правовое просвещение», в котором размещены соответствующие подразделы «Прокурор разъясняет», «Информационные материалы», «Наглядные материалы», «Социальные ролики». В подразделе «Правовое просвещение» размещены материалы по правовому просвещению в виде текстовых публикаций в форме «вопрос-ответ», в подразделе «Информационные материалы» соответствующие материалы, оформленные в виде памяток, листовок, книжных закладок, буклетов, брошюр.²

Следует отметить, что огромный массив размещаемой информации на сайтах органов прокуратуры требует ее систематизации для удобства восприятия гражданами.

Проводя анализ соответствующих рубрик на сайтах органов прокуратур субъектов РФ, М.В. Маматов отмечает, что специальные тематические разделы по правовому просвещению нередко имеют сложную структуру, связи с чем автор приводит ряд наиболее удачных примеров, которые привлекают своей широтой и комплексностью, большей завершённостью. Так, на сайте прокуратуры Чувашской Республики рубрика «Прокуратура разъясняет» структурирована на следующие компоненты: «Новое в законодательстве», «Вопросы и ответы», «Видеосюжеты с аннотациями», «Социальные видеоролики», «Аудиозаписи с аннотациями». В прокуратуре Нижегородской области интернет-раздел

¹ Там же.

² Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: <http://genproc.gov.ru/citizens/> (дата обращения: 08.02.2019).

«Прокуратура разъясняет» включает «Правовое просвещение», «Вопрос-ответ», «Задать вопрос», «Нормативная база региона», «Телевизионные проекты по правовому просвещению», «Научно-практический журнал «Законность и правопорядок», «Обсуждение вопросов права в радиоэфире», «Актуально». В Самарской области на сайте региональной прокуратуры рубрика «Правовое просвещение» имеет следующее подразделение: «Прокуратура разъясняет», «По материалам выпусков ТВ программы «Ваше право»», «По материалам выпусков ТВ программы «Слово прокурору»», «Наши издания», «Новое в законе», «Телевизионные проекты». В Санкт-Петербурге – «Правовое просвещение» подразделяется на «Прокуратура разъясняет», «Актуальные вопросы» и «Вопрос-ответ»¹.

Обращаем внимание, что на сайте прокуратуры Чувашской Республики в настоящее время имеется рубрика «Прокуратура разъясняет», состоящая из 7 подрубрик: «Новое в законодательстве», «Вопросы и ответы», «Видеосюжеты с аннотациями», «Аудиозаписи с аннотациями», «Социальные видеоролики», «Информационно-справочные брошюры с разъяснением законодательства», «Опросы». В ней размещаются не только текстовая информация с разъяснением законодательства, но и видео- и аудиофайлы с записями передач, связанных с правовым просвещением, а также социальные видеоролики, подготовленные при участии прокуратуры республики, вышедшие в эфир, информационные материалы, в том числе буклеты и баннеры, подготовленные прокуратурой республики. В целях обеспечения удобства поиска размещаемой информации для посетителей сайта подрубрика «Вопросы и ответы» систематизирована в 20 разделов по отраслям законодательства, 19 из которых выделены по наиболее приоритетным направлениям (трудовое, жилищное законодательство, социальное и пенсионное обеспечение, охрана прав инвалидов и престарелых, законодательство об административных правонарушениях и др.), а все остальное аккумулируется в разделе «Иное законодательство». Более того, на наш взгляд,

¹ Маматов М.В. Применение интернет-технологий в современной деятельности прокуратуры по разъяснению законодательства и правовому просвещению // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 2. С. 216.

при ведении соответствующих рубрик важна обратная связь с населением. Так, на сайте прокуратуры Чувашской Республики имеется соответствующая активная вкладка «Задать вопрос», отправляющая на раздел «Интернет-приемная», где можно заполнить соответствующую форму, и на данный вопрос будет дан письменный ответ обратившемуся в порядке, установленном Федеральным законом от 02.05.2016 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»,¹ с решением вопроса о последующем размещении на сайте прокуратуры республики (разумеется, после модерирования)².

Вместе с тем не на всех сайтах прокуратур субъектов Российской Федерации соответствующие материалы по правовому просвещению хорошо систематизированы и структурированы. К примеру, на сайте прокуратуры Чеченской Республики соответствующая рубрика представлена в виде единственного раздела «Прокурор разъясняет» без деления на подразделы, в том числе по отраслям законодательства. При этом публикация с заголовком «Разъяснение законодательства об оружии», датированная «07.06.2019», вообще размещена в новостной рубрике³. На сайте прокуратуры Тверской области рубрика «Правое просвещение» состоит из разделов «Изменения в законодательстве», «Ваше право», «Мероприятия», «Социальная реклама». При этом рубрика «Ваше право» не разграничена по отраслям законодательства, что затрудняет поиск интересующей информации в конкретной сфере правовых отношений. Более того, несмотря на отдельный раздел «Изменения в законодательстве» в разделе «Ваше право» также размещается информация об изменениях в законодательстве вперемешку с публикациями, содержащими разъяснение правовых норм, действующих относительно длительное время⁴.

На наш взгляд, с учетом специфики просмотра визуальной информации на сайтах в сети Интернет (как правило, пользователями просматриваются 1-2

¹ Российская газета. 2006. 5 мая.

² Официальный сайт прокуратуры Чувашской Республики // URL: <http://www.chuvprok.gov.ru/faq.php> (дата обращения: 08.02.2019).

³ Официальный сайт прокуратуры Чеченской Республики // URL: <http://www.chechproc.ru> (дата обращения: 07.06.2019).

⁴ Официальный сайт прокуратуры Тверской области // URL: <http://www.prokuratura.tver.ru/education/pravo> (дата обращения: 07.06.2019).

страницы), размещаемые материалы по правовому просвещению на сайтах прокуратур все же следует систематизировать по отдельным ссылкам (наиболее удачной все же представляется систематизация именно по отраслям законодательства). В противном случае размещенные публикации спустя некоторое время выходят из поля зрения на соответствующей страничке и их необходимо искать в архивах. Затрудняет поиск и отсутствие информации о том, о чем (в какой сфере правоотношений) собственно размещалась публикация ранее.

Возвращаясь к вопросу о взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации в сфере правового просвещения, стоит констатировать, что не всегда средства массовой информации заинтересованы в размещении материалов органов прокуратуры разъяснительного характера. В некоторых ситуациях приходится сталкиваться с откровенным нежеланием журналистов сотрудничать с органами прокуратуры по указанному направлению деятельности, поскольку они чаще заинтересованы в подаче «жареных» фактов сенсационного характера (об убийствах, изнасилованиях, дорожно-транспортных происшествиях с участием чиновников и сотрудников правоохранительных органов и др.). Зачастую такая информация преподносится в искаженном виде, в том числе ввиду отсутствия необходимых правовых знаний у самих журналистов. Диссертанту самому приходилось нередко сталкиваться с ситуациями, когда передаваемая им журналистам информация разъяснительного характера сокращалась при ее публикации до такого минимума, что ее первоначальный смысл менялся кардинально, а наиболее важные положения законодательства были фактически выдернуты из контекста.

Автор диссертации «Роль печатных средств массовой информации в правовом просвещении населения (на материалах федеральных общественно-политических газет)» Д.Ю. Мартынкина провела контент-анализ материалов по правовой тематике в ежедневных общественно-политических газетах за 2010 год. Для анализа выбраны общественно-политические СМИ – «Российская газета», «Комсомольская правда», «Московский комсомолец». Как показал контент-

анализ, современные печатные СМИ характеризуются низким количеством публикаций по правовой тематике. В среднем правовой тематике посвящено 10,91% текстов каждого номера «Российской газеты», 6,95% материалов «Комсомольской правды», 7,36% статей «Московского комсомольца». Проведенное исследование показало, что работа по правовому просвещению населения в редакциях этих изданий ведется бессистемно, в них нет специальных планов по освещению правовых тем, даже в связи с актуальными информационными поводами (например, окончание «дачной амнистии», наступление сроков подачи налоговых деклараций и т.п.). В проанализированных изданиях за сложные правовые темы берутся разные журналисты, которым за данное им для создания материала ограниченное время редко удается глубоко изучить и отразить в своих материалах суть юридических проблем. Распространена такая практика: газеты пишут об обсуждении проектов правовых актов, но не сообщают о том, в каком виде приняты эти акты. В СМИ низкое количество материалов, в которых анализируются конкретные правовые ситуации (в «Российской газете» практические юридические рекомендации даются в 34% от всех публикаций по правовой тематике, в «Комсомольской правде» – в 54%, в «Московском комсомольце» – в 36%). Следует учитывать, что большая часть текстов о конкретных ситуациях (как и прочих материалов по правовой тематике) посвящена уголовному праву и процессу, хотя россиян, по данным социологических опросов, более всего интересует гражданское и административное право. В газетах редко встречаются материалы по трудовому праву и праву социального обеспечения, земельному, природоресурсному, налоговому, конституционному праву. Например, в «Комсомольской правде» 46% всех материалов по правовой тематике касаются уголовного права и процесса, а гражданского – 19%. В «Российской газете» материалов, посвященных уголовному праву и процессу, в 2,2 раза больше, чем текстов по гражданскому праву и процессу. Увлечение изданий уголовным правом приводит к тому, что на их страницах чаще говорится о правонарушениях, нежели артикулируются примеры правомерного поведения. Печальная ситуация и в области освещения

изданиями способов судебной, и в особенности – досудебной, защиты гражданами своих прав. В материалах газет, как показало исследование, утверждается, что защитить свои права в судебном порядке практически невозможно, а в административном порядке не стоит и пытаться. Все это не способствует воспитанию уважения к закону. Отмечается также, что журналисты обычно не ссылаются на источники правовой информации (к примеру, сборники правовых актов и труды юристов, заглянув в которые читатели могли бы узнать подробности по данной теме)¹.

Таким образом, при законодательном закреплении полномочий органов прокуратуры по правовому просвещению населения должна быть предусмотрена обязанность средств массовой информации по оказанию содействия органам прокуратуры в правовом просвещении населения и не только путем размещения материалов с разъяснением законодательства, но и путем анонсирования о предстоящих мероприятиях по правовому просвещению.

В работе мы упомянули, что органами прокуратуры используются наглядные формы правовой агитации, в том числе изготовление и размещение в телевизионных средствах массовой информации видеороликов социальной направленности. Да, сегодня существует Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», частью 3 статьи 10 которого предусмотрено, что заключение договора на распространение социальной рекламы является обязательным для рекламораспространителя в пределах пяти процентов годового объема распространяемой им рекламы (в том числе общего времени рекламы, распространяемой в теле- и радиопрограммах, общей рекламной площади печатного издания, общей рекламной площади рекламных конструкций). Заключение такого договора осуществляется в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации. Вместе с тем, как видим, в законе не сказано, что распространение социальной рекламы осуществляется

¹ Мартынкина Д.Ю. Роль печатных средств массовой информации в правовом просвещении населения: на материалах федеральных общественно-политических газет: дис. ... канд. филологич. наук: 10.01.10. М., 2011. 209 с.

рекламораспространителем на безвозмездной основе. То есть и здесь возможности органов прокуратуры ограничены.

В связи с изложенным представляется целесообразным внести соответствующие изменения в Закон РФ «О средствах массовой информации» и в Федеральный закон «О рекламе», определив обязанность средств массовой информации, рекламодателей, учредителями которых являются органы государственной власти и местного самоуправления, по оказанию содействия органам прокуратуры в области правового просвещения населения. Указанные предложения, по нашему убеждению, должны быть имплементированы и в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», где были бы закреплены соответствующие полномочия органов прокуратуры по направлению материалов в средства массовой информации разъяснительного характера. Разумеется, такая обязанность СМИ и рекламодателей, учредителями которых являются органы государственной власти и местного самоуправления, не должна носить безграничный характер, поскольку многие из них существуют за счет средств рекламодателей, в связи с чем имеет смысл установить процентное соотношение материалов с разъяснением законодательства к общему объему информации, размещаемой в СМИ.

С учетом изложенного предлагается:

1) в Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» внести изменения, дополнив статью 35 абзацем седьмым следующего содержания:

«Редакции средств массовой информации как минимум один раз в месяц обязаны опубликовать бесплатно и в предписанный срок поступившие от органа прокуратуры материалы с разъяснением законодательства, либо предоставлять эфирное время для разъяснения законодательства работнику прокуратуры в пределах как минимум 15 процентов суточного общего объема средства массовой информации. При этом ими обеспечивается необходимая профессиональная

помощь, включающая текстовую обработку материала, предэфирную подготовку и техническое обеспечение.»;

2) в Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» внести изменения, дополнив статью 10 частью 4 следующего содержания:

«4. Рекламораспространители, учредителями которых являются органы государственной власти и местного самоуправления, обязаны оказывать органам прокуратуры содействие в подготовке социальной рекламы, а также распространять ее на безвозмездной основе в пределах двух процентов годового объема распространяемой им рекламы (в том числе общего времени рекламы, распространяемой в теле- и радиопрограммах, общей рекламной площади печатного издания, общей рекламной площади рекламных конструкций).».

Проекты федеральных законов о внесении соответствующих изменений в Закон «О средствах массовой информации» и в Федеральный закон «О рекламе» представлены в приложениях 5, 6 диссертации.

Соответствующие поправки необходимо внести и в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Предложения о внесении изменений в указанный закон более подробно отражены в параграфе 2 главы 2 диссертации с учетом иных проблем, которые будут затронуты далее в работе, а сам проект закона о внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» представлен в приложении 4 исследования.

Выводы по первой главе

Результаты проведенного в первой главе исследования позволили сформулировать следующие выводы.

1. Несмотря на то, что осуществление деятельности по правовому просвещению вменена в обязанность органам прокуратуры приказами Генерального прокурора Российской Федерации, ее необходимо предусмотреть в качестве отдельной функции на законодательном уровне в силу прямого указания,

содержащегося в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Для реализации данной задачи целесообразно внести изменения в указанный законодательный акт.

2. В качестве основных целей осуществления прокурорской деятельности по правовому просвещению можно выделить повышение уровня правовой грамотности, развитие правосознания граждан, профилактику правонарушений, в качестве второстепенных – повышение авторитета органов прокуратуры в глазах общественности, повышение эффективности прокурорского надзора.

3. Для достижения целей указанной деятельности необходимо решение определенных задач, которые можно разделить на специальные и частные. В качестве *специальных задач* можно выделить следующие: разъяснение законодательства; воспитательное воздействие в целях привития гражданам уважения к закону с помощью различных приемов, в том числе посредством обращения к нормам морали и нравственности; формирование активной гражданской позиции, направленной на борьбу с правонарушениями, нетерпимости к противоправным действиям, взаимодействие с правоохранительными органами (правовая агитация). К *частным задачам* правового просвещения можно отнести: анализ состояния законности в целях выбора правовой тематики и планирования работы по правовому просвещению; изучение правовых норм и практики их применения органами прокуратуры, судом, иными правоохранительными органами; подготовку выступления с разъяснением законодательства работника прокуратуры; разработку наглядных материалов просветительского характера (брошюры, буклеты, оформление стендов на правовую тематику, участие в подготовке социальной рекламы и др.); разработку методических материалов для работников горрайпрокуратур и др.

4. В работе по правовому просвещению органам прокуратуры необходимо руководствоваться такими упомянутыми в науке определенными принципами, как научность, информативность, аргументированность, наглядность, доступность, последовательность и системность. Вместе с тем указанные принципы не являются исчерпывающими. Необходимо также руководствоваться

такими принципами, как *своевременность, актуальность, связь с практикой, полнота*.

5. В деятельности по правовому просвещению органами прокуратуры следует соблюдать определенные *пределы* как границы должного, возможного и запрещенного при выборе прокурором видов и форм воспитательной работы, правовых норм, подлежащих разъяснению, круга объектов, охватываемых правовым просвещением. Критерии указанных пределов выражаются в недопустимости подмены правового просвещения другими видами воспитания; определении места правового просвещения, проводимого органами прокуратуры, в системе правового воспитания; недопустимости подмены других государственных органов в указанной работе, в полномочия которых входит правовое просвещение по отдельным специальным вопросам; недопустимости пересечения грани, отграничивающей деятельность органов прокуратуры в данном направлении от бесплатной юридической консультации, осуществляемой персонально для отдельных лиц; недопустимости подмены указанной работы иными направлениями деятельности органов прокуратуры (рассмотрение и разрешение жалоб и обращений граждан, участие в судах, в правотворческой деятельности, координация деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, деятельность по надзору за исполнением законов, взаимодействие со СМИ).

6. В действующем законодательстве не предусмотрены обязанности средств массовой информации и рекламодателей по оказанию содействия органам прокуратуры в области правового просвещения населения. Соответственно у прокурора нет права требования размещения публикаций и выхода в свет выступлений, связанных с правовым просвещением в средствах массовой информации. Вместе с тем такие обязанности необходимо ввести в целях более эффективной реализации данной деятельности, поскольку на практике далеко не все средства массовой информации идут на сотрудничество с органами прокуратуры в данном вопросе. Кроме того, это необходимо для поддержания статуса прокуратуры в качестве «независимого органа», не

просящего (уговаривающего), а требующего выполнения определенных требований. В связи с этим необходимо внести соответствующие изменения в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «О рекламе». Соответствующие изменения в части закрепления полномочий прокуроров должны быть включены и в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ НАСЕЛЕНИЯ

§1. Состояние деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению

Говоря о состоянии работы органов прокуратуры по правовому просвещению, следует обратить внимание на показатели этой деятельности в целом по Российской Федерации. Они формируются на основе отчетных данных.

Необходимо отметить, что ранее действовавшая форма отчетности, утвержденная приказом Генерального прокурора РФ от 07.06.2010 № 246 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «О работе прокурора по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» по форме ВОиПП и Инструкции по его составлению», не позволяла в полном объеме учесть работу органов прокуратуры по правовому просвещению. Так, раздел 2 статистического отчета по форме ВОиПП предусматривал учет количества выступлений, связанных с правовым просвещением, в СМИ отдельно по видам СМИ: в печати, на радио, по телевидению, в сети Интернет. Согласно статье 2 Закона РФ «О средствах массовой информации» под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, *сетевое издание*, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием). При этом под сетевым изданием понимается сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», *зарегистрированный в качестве средства массовой информации* в соответствии с настоящим Законом.

С учетом изложенных положений законодательства учету подлежали только выступления прокурора в интернет-изданиях, официально зарегистрированных в качестве СМИ. Официальные сайты прокуратур субъектов Российской Федерации к данной категории интернет-сайтов не относились¹.

Приказом Генерального прокурора РФ от 11.12.2012 № 446 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «О работе прокурора по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» по форме ВОиПП и Инструкции по его составлению» была утверждена новая форма отчетности, введенная в действие с 1 января 2013 года. Положительным являлось то, что помимо выступлений, связанных с правовым просвещением, на интернет-ресурсах, зарегистрированных в качестве средств массовой информации, отдельно стали учитываться публикации по разъяснению законодательства на интернет-сайте органа прокуратуры, а также на сайтах органов государственной власти и местного самоуправления. Вместе с тем отчетом не охватывались другие интернет-сайты, в которых размещаются материалы органов прокуратуры с разъяснением законодательства. Многие средства массовой информации, в том числе телевизионные и газетные, имеют свои сайты, которые не зарегистрированы в качестве средств массовой информации. Материалы газет, телевизионные программы зачастую дублируются на этих сайтах. Соответственно, нередко на указанных интернет-ресурсах размещены выступления работников прокуратуры на телевидении, в печати². Вместе с тем указанные интернет-ресурсы далеко не всегда зарегистрированы в качестве средств массовой информации, что не позволяет учитывать их в соответствующих отчетах согласно требованиям приказа Генерального прокурора РФ. Кроме того, нередко в целях правового просвещения работниками

¹ Артемов В.В. О работе прокуроров по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению (статистическая отчетность). М., 2011. С. 70–71.

² См., напр., статью «Квитанции хотят облегчить», размещенную 14.06.2013 на сайте газеты «Советская Чувашия», в которой старшим помощником прокурора Чувашской Республики по правовому обеспечению и взаимодействию с общественностью А.И. Петровым даются разъяснения изменений законодательства в сфере ЖКХ - URL: <http://sovch.chuvashia.com/?p=81474#more-81474> (дата обращения: 16.06.2013).

прокуратуры используются интернет-ресурсы образовательных учреждений, которые также в силу указанных причин не могут быть учтены в работе¹.

С 1 января 2017 года приказом Генерального прокурора РФ от 30.05.2017 № 365 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМНОПП и Инструкции по его формированию» введен в действие отчет по форме СМНОПП, который действовал до 31 декабря 2018 года, а с 1 января 2019 года используется новая форма указанного отчета, утвержденная одноименным приказом от 04.10.2018 № 632². Согласно обоим приказам в одном отчете, но в разных разделах учитывается деятельность прокурора по взаимодействию со СМИ, общественностью и правовому просвещению. Различие в упомянутых формах отчета в части правового просвещения лишь в том, что в соответствии с последним приказом Генерального прокурора РФ мероприятия, проведенные совместно с общественными объединениями, учитываются в деятельности прокурора по взаимодействию со СМИ и общественностью в разделе 1 отчета (ранее учитывались в деятельности по взаимодействию с общественностью и правовому просвещению в разделе 2 отчета).

К сожалению, оба вышеуказанных приказа Генерального прокурора РФ оставили прежнюю (усеченную) форму отчета в части учета публикаций прокуроров с разъяснением законодательства в сети Интернет.

Для наглядности представляем последнюю форму отчета, которая введена с 1 января 2019 года (см. таблицу 1).

¹ См., напр., сайт ДОУ «Детский сад №16 для детей раннего возраста» города Чебоксары Чувашской Республики <http://kroha16.ucoz.ru> на котором размещен баннер «Прокуратура информирует». В нем размещена полезная информация для родителей с разъяснением законодательства, касающаяся приема детей в детские сады, пожертвований и др.

² СПС «КонсультантПлюс».

Раздел 2. Правовое просвещение

		№ стр.	Всего	
А		Б	1	
<i>Проведено мероприятий по правовому просвещению</i>		1		
в форме	лекций, бесед, иных выступлений перед гражданами	2		
	подготовки информационно-разъяснительных материалов, социальной рекламы	3		
	<i>выступлений в СМИ и на интернет-ресурсах</i>		4	
	в том числе	в печати	5	
		на радио	6	
		на телевидении	7	
		в сетевом издании	8	
		на сайте органа прокуратуры	9	
	на сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления	10		
по направлению	противодействия нарушению социальных и трудовых прав	11		
	противодействия преступности несовершеннолетних и нарушению их прав	12		
	противодействия коррупции	13		
	противодействия незаконному обороту наркотических средств	14		
	противодействия экстремизму и терроризму	15		
	иных сфер деятельности	16		

Таким образом, форма отчета прокурора о работе по правовому просвещению, действующая до настоящего времени, позволяет учесть публикации только на определенных интернет-ресурсах: а) официально зарегистрированных в качестве СМИ; б) на сайтах органах прокуратуры; в) на сайтах органов государственной власти и местного самоуправления.

На наш взгляд, не имеет существенного значения вопрос о том, на каком именно сайте следует размещать органам прокуратуры материалы с разъяснением законодательства в сети Интернет – на официально зарегистрированных в качестве СМИ, на сайтах органов прокуратуры, государственной власти или местного самоуправления или на других интернет-ресурсах (например, на сайтах газет, образовательных учреждений и др.), поскольку степень популярности последних не уступает первым. Более того, в последнее время все большую популярность, особенно среди молодежи, набирают социальные сети («ВКонтакте», «Одноклассники», и др.), где было бы эффективно проводить

работу по правовому просвещению. Ведь далеко не новость, что молодежь предпочитает социальные сети традиционным средствами массовой информации. Еще в 2011 году экспертом фонда «Общественное мнение» отмечено, что среди молодежи произошел «сдвиг» в способах восприятия информации: «От аналоговых СМИ к Интернету и комплексной среде». В «молодом» рейтинге вообще нет печатных газет и только одна радиостанция¹. По данным сервиса «Яндекс.Радар», по посещаемости сайтов за октябрь 2018 года 1 место занимает социальная сеть «ВКонтакте» (116 млн посетителей), 2 место – поисковая система и интернет-портал «Яндекс» (около 100 млн посетителей), 3 место – поисковая система «Google» (91,2 млн посетителей), 4 место российский коммуникационный портал «Mail.ru» (82,5 млн посетителей), 5 место – социальная сеть «Одноклассники» (71,2 млн посетителей), 6 место – видеохостинг «YouTube» (71,1 млн посетителей), 7 место – социальная сеть «Instagram» (53,1 млн посетителей). Среди популярных в России также международная социальная сеть «Facebook» (35,1 млн посетителей), которая оказалась на 11 месте в рейтинге. Кроме того, популярностью пользуются сетевые издания: сайт газеты «Комсомольская правда» (21,1 млн посетителей), интернет-газета «Lenta.ru» (21 млн посетителей), которые заняли 23 и 24 места в рейтинге. А вот, например, сайт Генеральной прокуратуры РФ занял лишь 5192-е место в рейтинге (158 тыс. посетителей).

Невысокое место в рейтинге занимают и сайты органов государственной власти. Например, сайт ФСИН России на 3946-м месте (216 тыс. посетителей)².

Таким образом, действующая в настоящее время форма отчетности ввиду упомянутой ограниченности, на наш взгляд, не позволяет, с одной стороны, использовать весь потенциал органов прокуратуры в деятельности по правовому просвещению, с другой – в полном объеме отразить всю проделанную органами

¹ Мария Жебит. Газетам советуют сдать. Социальные сети становятся новыми СМИ // URL: <https://rg.ru/2011/02/11/iNeterNet.html> (дата обращения: 09.04.2018).

² Статистика сформирована за октябрь 2018 года с использованием сервиса «Яндекс.Радар» URL: https://radar.yandex.ru/top_list?region=11111&month=2018-10&optin=true (дата обращения: 19.11.2018). Следует сразу сделать оговорку, что показаны только те интернет-проекты, которые подключили к Топу интернет-проектов данные из Яндекс.Метрики.

прокуратуры работу в данном направлении, включая ту, которая выходит за рамки официальной отчетности (в том числе в случае размещения публикаций на интернет-ресурсах, не учитываемых в отчете по форме СМИОПП).

Проанализировав саму форму отчетности органов прокуратуры по данному направлению прокурорской деятельности, действующую в настоящее время, и, выявив определенные, на наш взгляд, недостатки, мы бы хотели перейти к «содержанию», т. е. обратить внимание на показатели этой работы в динамике, несмотря на то, что они, ввиду упомянутых недостатков, могут не отражать полную картину.

Для наглядности мы возьмем за основу период с 2014 по 2018 г., т.е. за 5 лет.

Однако провести объективный анализ деятельности органов прокуратуры за указанный период – задача непростая, поскольку, как уже упоминалось, в течение данного промежутка времени изменялись соответствующие приказы Генерального прокурора Российской Федерации, регламентирующие вопросы формирования отчета о проведенной органами прокуратуры работы по правовому просвещению, которые предусматривали разные подходы.

Так, в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 11.12.2012 № 446 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «О работе прокурора по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» по форме ВОиПП и Инструкции по его составлению» в разных строках отчета по форме ВОиПП учитывались такие показатели, как «проведено лекций, бесед, иных мероприятий по правовому просвещению» и «участие прокуроров в мероприятиях правового просвещения, проведенных иными организациями», т.е. фактически было разделено количество мероприятий по правовому просвещению, проводимых по инициативе прокурора, и количество соответствующих мероприятий, проведенных по инициативе иных организаций, но в которых прокурорами принято участие.

Более того, отдельно учитывались лекции, беседы, иные мероприятия по правовому просвещению и выступления в СМИ, связанные с правовым

просвещением. При этом последние не входили в понятие «иные мероприятия по правовому просвещению». Также следует отметить, что информационные материалы (буклеты, брошюры, материалы социальной рекламы) входили в строку 2 «Проведено лекций, бесед, иных мероприятий по правовому просвещению» данного отчета.

Для предметной наглядности приведем форму данной отчетности (см. таблицу 2).

Таблица 2

**Сведения о взаимодействии с общественностью
и правовому просвещению**

		№ стр.	Всего
Количество мероприятий, проведенных совместно с общественными объединениями		1	
<i>Проведено лекций, бесед, иных мероприятий по правовому просвещению</i>		2	
в том числе	в образовательных заведениях	3	
	в коллективах по месту работы или жительства, на иных собраниях граждан	4	
<i>Количество выступлений в СМИ, связанных с правовым просвещением</i>		5	
в том числе	в печати	6	
	на радио	7	
	по телевидению	8	
	в сети Интернет	9	
Количество публикаций по разъяснению законодательства на интернет-сайте органа прокуратуры		10	
Количество публикаций по разъяснению законодательства на интернет-сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления		11	
<i>Участие прокуроров в мероприятиях правового просвещения, проведенных иными организациями</i>		12	

Приказ Генерального прокурора РФ от 04.10.2018 № 632 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМНОПП и Инструкции по его формированию» не разделяет количество мероприятий по правовому просвещению, проведенных прокурорами, в зависимости от инициативы органов прокуратуры или иных организаций, что, на наш взгляд, более правильно, так как в рамках данной деятельности в том и в

другом случае прокуроры несут временные затраты и проводят эту работу в соответствии со своими служебными обязанностями. Кроме того, совсем по-иному учитываются и сами мероприятия по правовому просвещению, в которые входят не только лекции, беседы и иные выступления перед гражданами, но и формы правового просвещения, проводимого через средства массовой информации и сеть Интернет. Вместе с тем выделена как отдельная форма правового просвещения «подготовка информационно-разъяснительных материалов, социальной рекламы» (форму соответствующего отчета мы приводили выше).

Соответственно, при проведении анализа деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению за 2014, 2015, 2016 годы и за 2017–2018 гг. (когда уже действовала новая форма статистической отчетности) необходимо учитывать общее количество мероприятий по правовому просвещению вне зависимости от того, по чьей инициативе они проводились, а также включить в них выступления в СМИ и на соответствующих сайтах в сети Интернет. В этих целях строки 2 «Проведено лекций, бесед, иных мероприятий по правовому просвещению» и 12 «Участие прокуроров в мероприятиях правового просвещения, проведенных иными организациями» отчета по форме ВОиПП при формировании данных за период 2014–2016 гг. мы сложим. Кроме того, к полученным данным необходимо прибавить связанные с правовым просвещением выступления в СМИ и на соответствующих сайтах в сети Интернет.

А за 2017–2018 гг. мы используем соответствующую строку отчета по форме СМИОПП (строка 2 раздела 2).

Получается следующее (см. таблицу 3).

**Динамика проведенных органами прокуратуры мероприятий
по правовому просвещению
(отчеты по форме «ВОиПП», «СМИОПП»)**

Год	Проведено мероприятий по правовому просвещению	В форме лекций, бесед, иных выступлений перед гражданами, а также подготовки информационно-разъяснительных материалов, социальной рекламы	В форме выступлений в СМИ и на интернет-ресурсах
2014	331 762	231 541	158 927
2015	476 512 (+43,6%)	245 853 (+6,18%)	230 266 (+44,8%)
2016	512 758 (+7,6%)	258 575 (+5,17%)	253 496 (+10,8%)
2017	473 982 (-7,6%)	231 379 (-10,5%)	242 603 (-4,3%)
2018	503 497 (+6,23%)	238 354 (+3,01%)	265 143 (+14,59%)

Как видим, в период 2014–2016 гг. отмечается тенденция к увеличению показателей работы органов прокуратуры по правовому просвещению.

В 2017 году показатели несколько снижены. Отчасти это связано с изменением формы отчета прокурора по данному направлению деятельности, ввиду чего было достаточно сложно сравнивать показатели работы по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

В 2018 году показатели вновь увеличены. При этом формы отчета в 2017–2018 гг. одинаковы, что позволило нам их корректно сравнивать, а прокурорам – ориентироваться на обеспечение их роста.

Представить показатели работы по отдельным видам СМИ и интернет-ресурсов, в которых осуществлялись выступления прокуроров, связанные с правовым просвещением, за указанные периоды уже такой сложности не представило, так как соответствующие строки отчетов не менялись. Они выглядят следующим образом (см. таблицу 4).

**Динамика проведенных органами прокуратуры мероприятий
по правовому просвещению
(отчеты по форме «ВОиПП», «СМИОПП»)**

Год	Проведено мероприятий по правовому просвещению в форме выступлений в СМИ и на интернет-ресурсах						
	Всего	в печати	на радио	на телевидении	в сетевом издании (зарегистрированном в качестве СМИ)	на сайте органа прокуратуры	на сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления
2014	158 927	40 519	22 049	15 123	22 134	29 551	29 551
2015	230 266 (+44,8%)	41 467 (+2,3%)	24 408 (+10,7%)	14 533 (-3,9%)	27 716 (+25,2%)	34 551 (+16,9%)	87 591 (+33,4%)
2016	253 496 (+10,8%)	41 613 (+0,4%)	25 297 (+3,6%)	13 680 (-5,9%)	28 157 (+1,6%)	37 979 (+9,9%)	106 770 (+21,9%)
2017	242 603 (-4,3%)	36 879 (-11,38%)	21 614 (-14,56%)	10 154 (-25,77%)	20 878 (-25,85%)	37 673 (-0,81%)	115 405 (+8,09%)
2018	265 143 (+14,59%)	37 326 (+1,21%)	21 019 (-2,75%)	9 434 (-7,09%)	21 187 (+1,48%)	40 946 (+8,69%)	135 231 (+17,18%)

Несмотря на увеличение показателей работы органов прокуратуры по правовому просвещению в СМИ и на интернет-ресурсах в 2014–2016 гг., мы можем наблюдать тенденцию к снижению показателей этой деятельности в форме выступлений на телевидении.

На наш взгляд, подобная ситуация свидетельствует о необходимости корректировки проводимой работы по правовому просвещению с использованием телевизионных средств массовой информации.

Согласно данным опроса ВЦИОМ, главным источником новостей о событиях в стране для большинства наших сограждан остается телевидение, однако его популярность со временем снижается (62% в 2015 г., 52% - в 2017 г.). Радио и газеты называют существенно реже (3% и 4% участников опроса соответственно). Одновременно растет популярность интернета (включая

информационные сайты, социальные сети и блоги), который сегодня используют для поиска новостных материалов – 32% всех опрошенных (в 2015 г. – 22%). Уже сегодня для молодежи сеть является главным источником новостей для 65% 18–24-летних, 50% 25–34-летних¹.

Данные данного опроса лишний раз подтверждают, с одной стороны, пока еще остающуюся высокую популярность телевизионных СМИ, с другой – необходимость использования органами прокуратуры в правовом просвещении сети Интернет, причем не только сайтов органов прокуратуры и государственной власти, местного самоуправления, указанных в официальном отчете, но и более популярных в особенности среди молодежной аудитории ресурсов.

Что касается влияния прокурорской деятельности по правовому просвещению на профилактику преступности, с определенной долей условности можно утверждать, что указанная работа способствовала снижению преступности. Так, в 2018 г. всего органами прокуратуры Российской Федерации проведено 503 497 мероприятий по правовому просвещению, что на 29 151 мероприятий больше, чем в 2017 г. (+6,23 %). В то же время в 2018 г. на территории России зарегистрировано 1 991 532 преступления, что на 66 944 меньше, чем за аналогичный период прошлого года (-3,3 %).

Вместе с тем данные выводы весьма относительны, так как, во-первых, на состояние преступности влияет далеко не только эффективность работы по ее профилактике, но и другие факторы (состояние экономики, уровень безработицы, нравственный и культурный уровень населения и др.), во-вторых, сама профилактическая работа включает в себя далеко не только правовое просвещение. Последнее является лишь частью этой деятельности.

В частности, Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» предусматривает 10 форм профилактического воздействия: правовое просвещение и правовое информирование; профилактическая беседа; объявление

¹ Интернет против телевидения: битва продолжается // Материалы с сайта Всероссийский центр изучения общественного мнения. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116190> (дата обращения: 12.02.2019).

официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор; социальная адаптация; ресоциализация; социальная реабилитация; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Прокурорские меры предупреждения преступности выделяют и в научной литературе, в том числе путем анализа действующего законодательства, организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации. При этом правовое просвещение упомянуто лишь в качестве одного из множества других средств профилактики преступлений. В частности, к ним относят такие, как внесение представлений об устранении нарушений закона; объявление предостережения о недопустимости нарушения закона; вынесение предупреждения общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности; принесение протеста на незаконный правовой акт; участие в правотворческой деятельности и проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; координация деятельности правоохранительных органов по вопросам предупреждения преступлений; использование возможностей межведомственных рабочих групп, совместных целевых мероприятий по профилактике и пресечению преступности; ориентирование руководства образовательных учреждений на осуществление мероприятий, направленных в том числе на профилактику правонарушений; информирование органов государственной власти и местного самоуправления о состоянии законности; проведение работы по взаимодействию со средствами массовой информации и общественностью, правовому просвещению¹.

¹ См.: Звирбуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. М.: Юрид. лит. 1971. С. 113-119; Прокурорский надзор: учебник для вузов / О. С. Капинус [и др.]; под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М., 2013. С. 548-556.

Результаты анкетирования прокурорских работников, проведенного в 2018 году (опрошены прокурорские работники Республики Татарстан, Чеченской и Чувашской республик, Астраханской, Самарской областей, всего – 102 человека) также показали, что работа по правовому просвещению не является преобладающим средством профилактики преступлений. Результаты анкетирования мы отразили в следующей диаграмме (см. рис.1).

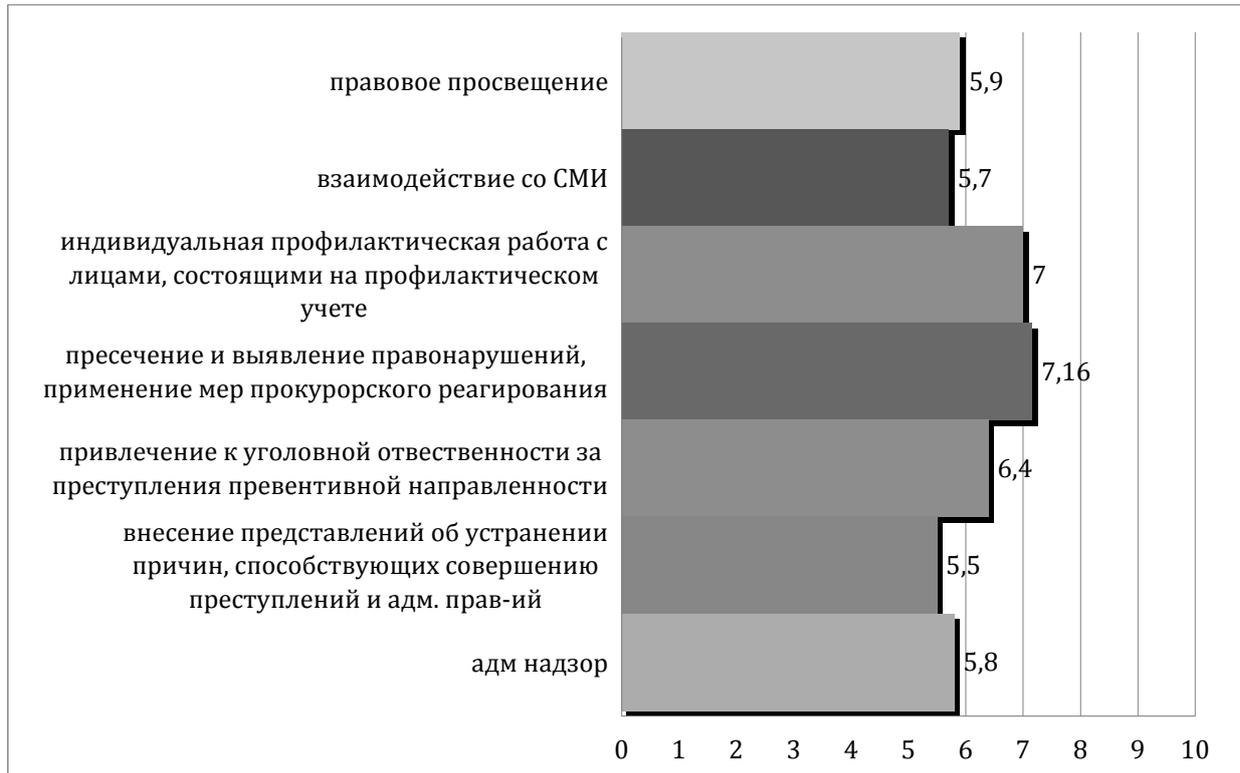


Рис. 1. Степень эффективности средств профилактики правонарушений (по данным опроса прокурорских работников, оценка по 10-бальной шкале).

Анализ влияния указанной работы на состояние подростковой преступности также позволяет сделать условный вывод о способствовании деятельности по правовому просвещению снижению количества преступлений, совершенных указанной категорией лиц. Так, по итогам 2018 года в России преступность среди несовершеннолетних снизилась на 3,8 % (с 45 288 до 43 553). Удельный вес таких преступлений от числа предварительно расследованных деяний составляет 4 % (АППГ – 4,1 %).

Вместе с тем аналогичная закономерность не прослеживается при анализе состояния преступности в сфере коррупции. Так, по итогам 2018 года в России увеличилось на 2,9 % (30 495) количество преступлений коррупционной направленности. В целом по стране возросло на 9,8 % (с 3 188 до 3 499) число деяний, предусмотренных статьей 290 УК РФ (получение взятки). В то же время в 2018 году прокурорам больше проведено мероприятий по правовому просвещению по вопросам противодействия коррупции – 50 154 против 44 594, что на 12,5 % больше, чем в 2017 году.

Изложенное позволяет сделать вывод о недостаточной превентивности деятельности по правовому просвещению по вопросам борьбы с преступностью, поскольку, как уже отмечалось, указанная работа является не единственным средством профилактики преступлений и не единственным фактором, влияющим на состояние законности.

Нельзя сбрасывать со счетов и то, что многое зависит от качества этой работы. Формализм, спешка и поверхностный подход к проведению соответствующих мероприятий не дает необходимого эффекта. Здесь хотелось бы еще раз остановиться на расширении возможностей прокуратуры в сфере правового просвещения, в том числе и видов интернет-ресурсов, где эта работа может проводиться, активизации отдельных форм правового просвещения, которые используются недостаточно.

По результатам проведенного в настоящем параграфе исследования нами предлагается внести коррективы по вопросу отчетности органов прокуратуры в области правового просвещения и в отчете по форме СМИОПП: в строке 9 раздела 2 данного отчета слова «в сетевом издании» заменить словами «в сети «Интернет» (кроме сайта органа прокуратуры)», а строку 11 полностью удалить из отчета (проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации о внесении соответствующих изменений см. в приложении 9 диссертации).

Кроме того, на наш взгляд, необходимо усилить работу органов прокуратуры по правовому просвещению с использованием телевизионных средств массовой информации. Этому способствовал бы регулярный выпуск

специальных передач, посвященных разъяснению законодательства органами прокуратуры, на местных телеканалах как минимум с участием всех тех прокуратур, на поднадзорных территориях которых имеются телевизионные СМИ.

§2. Содержание организации работы органов прокуратуры по правовому просвещению

Большое значение для проведения органами прокуратуры правового просвещения имеет его организационное обеспечение.

С этой целью принимаются нормативные правовые акты по осуществлению такой деятельности. Например, прокурор Омской области издал приказ, а прокурор Липецкой области – указание, регламентирующие выполнение правового просвещения. Прокурорами городов и районов Омской области изданы распоряжения, которыми организация этой работы возложена на конкретных оперативных работников, как правило, заместителей прокуроров. В прокуратурах Центрального и Ленинского округов изданы отдельные распоряжения о порядке осуществления рассматриваемой деятельности¹.

Прокурором Чувашской Республики издан приказ от 31.08.2015 № 129 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» (далее – Приказ). Приказ издан в развитие приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», однако не дублирует его положения. В нем урегулированы вопросы ведения журналов учета данной работы, порядка подготовки предметных информаций прокуратурами городов и

¹ Жидких А.А. и др. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению: метод. рекомендации. С. 16.

районов (ежеквартально) с приложением табличных данных, порядка подготовки информации работниками аппарата прокуратуры республики для размещения на сайте прокуратуры республики, планирования данной работы (в том числе составление планов по правовому просвещению и взаимодействию с общественностью на каждое полугодие, графиков выступлений в образовательных учреждениях (на каждый учебный год), в консультационных пунктах Чувашского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» (ежеквартально), в СМИ и сети Интернет). При этом установлена минимальная периодичность выступлений работников городских и районных прокуратур по вопросам правового просвещения, в том числе в зависимости от штатной численности прокуратуры.

В приказе предусмотрена такая форма отчета для горрайпрокуроров, которая позволяет отследить не только общее количество мероприятий по правовому просвещению, проведенных прокурорами, но и по отдельным наиболее актуальным вопросам, необходимость освещения которых также предписана организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратуры Чувашской Республики. Так, в этой форме отчета имеется разбивка по отдельным вопросам (о трудовых правах, о жилищно-коммунальном хозяйстве, о противодействии коррупции, о противодействии терроризму и экстремистской деятельности, по вопросам профилактики правонарушений и преступлений в бытовой сфере, по иным вопросам).

Кроме того, Приказом предусмотрена обязанность прокуроров проводить проверки на основании информации о нарушениях закона, которые поступают в ходе мероприятий по правовому просвещению. Так, Приказом предписано, что руководителям структурных подразделений аппарата прокуратуры республики и горрайспецпрокурорам при поступлении информации о нарушениях закона в ходе мероприятий по правовому просвещению следует организовывать проведение проверок в течение 30 дней с момента ее поступления. О проведенных проверках, принятых мерах прокурорского реагирования и результатах их рассмотрения

сообщать старшему помощнику прокурора Чувашской Республики по правовому обеспечению и взаимодействию с общественностью (пункт 5 приказа)¹.

Прокурором г. Санкт-Петербург издано указание «Об организации работы прокуратуры города по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», которым предписано прокурорским работникам в процессе осуществления правовой пропаганды использовать все имеющиеся возможности. Районным и специализированным прокурорам предложено составлять планы правового просвещения и представлять их старшему помощнику прокурора города по правовому обеспечению. При планировании этой работы должна рассматриваться возможность привлечения к ней членов Совета ветеранов прокуратуры. Подобная организация позволяет прокуратуре г. Санкт-Петербурга контролировать интенсивность и целенаправленность осуществления правового просвещения подчиненными прокуратурами и при необходимости корректировать его².

Одним из основных условий эффективности рассматриваемой деятельности является ее надлежащее *планирование*, которое является важным организационным элементом.

Планированию должна предшествовать качественная аналитическая деятельность, которая должна выражаться в следующем:

1) тематическая направленность и планирование работы по пропаганде права должна основываться на системном, глубоком анализе законодательства и практики его применения;

2) планирование должно осуществляться с учетом состояния законности и правопорядка, а также аудитории.

Планы не должны быть формальными, необходимо обеспечить реальность выполнения включаемых в него мероприятий и их надлежащего качества. При планировании в органах прокуратуры мероприятий по правовому просвещению целесообразно брать за основу полугодовой и годовой временные периоды. Так, в

¹ Из архива прокуратуры Чувашской Республики.

² См.: Заболотских А.Б. Правовое просвещение населения // Законность. 2009. № 8. С. 22.

прокуратуре Омской области и каждой горрайпрокуратуре приняты полугодовые планы работы, предусматривающие выполнение правового просвещения в различных формах. Аналогичные документы разрабатываются прокуратурой Орловской области и в прокуратурах городов и районов этого субъекта Российской Федерации¹.

Планы работы органов прокуратуры по правому просвещению, как правило, составляются на полугодие.

Планы должны быть комплексными, конкретными по предмету, месту, лицам и срокам его исполнения, реальными, т.е. основываться на правильном расчете имеющихся сил, средств и времени, необходимых для их выполнения².

Структура плана работы органов прокуратуры по правовой пропаганде включает в себя номер пункта, тему мероприятия, срок исполнения и ответственных лиц.

Обращает внимание на себя и то обстоятельство, что в качестве исполнителей в планах работы прокуратур субъектов Российской Федерации должны быть предусмотрены не только работники аппарата соответствующей прокуратуры, но и городские (районные) прокуроры, т.е. в планы работы необходимо включать мероприятия, охватывающие деятельность всех прокуратур, действующих на территории соответствующего региона.

Так, в связи с актуальностью проблемы, касающейся деятельности «финансовых пирамид» на территории Чувашской Республики и ряда других регионов России, в ноябре 2015 г. с привлечением органов внутренних дел, Роспотребнадзора, общественных организаций, занимающихся вопросами защиты прав вкладчиков во всех городах и районах республики, прокуратурой республики и горрайпрокурорами организованы правовые часы по вопросам соблюдения прав граждан при получении и предоставлении займов населению³.

¹ Жидких А.А. и др. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению: метод. рекомендации. М., 2009. С. 17.

² Там же.

³ Из архива прокуратуры Чувашской Республики.

Вместе с тем, исходя из недопустимости подмены прокурорской деятельности по правовому просвещению иными видами прокурорской деятельности, в том числе по надзору за исполнением законов, в планы работы по правовому просвещению не должны включаться мероприятия, связанные с осуществлением иных функций органов прокуратуры.

Так, имеют место случаи, когда в планы работы по правовому просвещению необоснованно включаются мероприятия, осуществляющиеся в связи с выполнением прокуратурой надзорных функций, которые не относятся к формам работы, специально предназначенным для правовой пропаганды. Так, в указанный план прокуратуры Ненецкого автономного округа включались такие мероприятия, как участие прокурора в рассмотрении представления об устранении нарушений федерального законодательства, протеста на незаконный нормативный правовой акт, участие в работе комиссии по делам несовершеннолетних, оперативных и селекторных совещаниях иных органов, прием населения в общественных приемных и т.д.¹

В планы по правовому просвещению необходимо включать мероприятия, проводимые:

- а) в коллективах граждан;
- б) в образовательных организациях (по отдельному графику);
- в) в органах государственной власти (в т. ч. в ОВД, службе судебных приставов и др.) и местного самоуправления;
- г) в общественных и иных объединениях;
- д) в религиозных организациях, национальных диаспорах (в том числе в целях разъяснения законодательства о противодействии экстремистской деятельности);
- е) среди сотрудников уголовно-исполнительной системы и осужденных.

¹ Информационное письмо заместителя Генерального прокурора РФ от 18.09.2013 № инф-22-7764-13 «О практике организации органами прокуратуры Российской Федерации правового просвещения и взаимодействия с институтами гражданского общества».

При определении вышеуказанной структуры плана за основу взято письмо заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 24.06.2010 № Исорг-22-23829, в соответствии с которым прокурорам предписано:

- с привлечением органов государственной власти и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества (в том числе ветеранских и молодежных организаций), неправительственных организаций, представителей национальных диаспор, религиозных организаций и объединений обеспечить проведение лекций (бесед) по различной тематике в образовательных учреждениях, трудовых коллективах, содержащих разъяснения правового характера об административной и уголовной ответственности, семинаров по изучению основ законодательства;

- активнее взаимодействовать с общественными и правозащитными организациями как важнейшими институтами гражданского общества, оказывать им содействие в защите прав граждан, расширять информационный обмен;

- обеспечить постоянное информирование населения через официальные интернет-сайты и средства массовой информации о деятельности органов прокуратуры по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства. Организовать в печатных средствах массовой информации регулярные рубрики, направленные на повышение правовой грамотности населения. На интернет-сайтах прокуратур субъектов Российской Федерации и иных приравненных к ним прокуратур создать отдельные разделы по правовому консультированию. Активизировать работу с региональными телевизионными каналами посредством создания тематических телепередач, участия в программах правового характера;

- в целях профилактики преступлений, совершаемых на почве национальной и религиозной вражды, регулярно проводить встречи с представителями религиозных организаций, национальных диаспор, в ходе которых в том числе разъяснять действующее законодательство о противодействии экстремистской деятельности, порядок обращения в правоохранительные органы;

- уделять существенное внимание работе по разъяснению уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства среди сотрудников органов уголовно-исполнительной системы и осужденных.

Для разработки плана необходимо предварительно истребовать соответствующие предложения от органов государственной власти, местного самоуправления, образовательных учреждений, общественных и иных организаций.

Следует отметить, что еще одной из форм планирования работы по правовому просвещению является составление графиков выступлений по вопросам правовой пропаганды (перед населением, в средствах массовой информации и в сети Интернет). Как правило, в планах работы по правовому просвещению мероприятия, предусмотренные отдельным графиком, отражаются как одно с указанием: «(по отдельному графику)».

Графики выступлений перед населением могут также составлять на разные плановые периоды (квартал, полугодие, год).

В Чувашской Республике графики выступлений в консультационных пунктах регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», созданных на базе библиотечных учреждений, составляются на квартал¹.

Структура графика должна включать в себя номер пункта, тему выступления, время проведения и ответственного исполнителя – работника прокуратуры.

Тематика выступлений при планировании работы должна подбираться по наиболее актуальным вопросам, интересующим широкую аудиторию, в том числе с учетом анализа состояния законности в конкретном муниципальном образовании и практики прокурорского надзора.

Графики выступлений в образовательных учреждениях целесообразно составлять на *учебный год*. При этом дату и время выступлений необходимо

¹ Из архива прокуратуры Чувашской Республики.

согласовывать с образовательными учреждениями с учетом учебных планов и расписания занятий обучающихся.

Следует отметить, что не всегда мероприятие по правовому просвещению может быть спланировано заранее и включено в полугодовой план. Иногда возникает потребность провести его во внеплановом порядке исходя из учета анализа состояния законности и правопорядка. Для того чтобы скоординировать не только работников аппарата прокуратуры субъекта Российской Федерации, но городских (районных) прокуратур, необходимо использовать институт *поручений* вышестоящей прокуратуры нижестоящим.

Большое значение в эффективности работы по правовому просвещению имеет организация соответствующих мероприятий.

От того, насколько правильно организовано мероприятие по правовому просвещению, зависит ожидаемый эффект, направленный на повышение уровня правовой грамотности и культуры граждан. Не всегда прокурорами уделяется должное внимание данному аспекту этой работы, в связи с чем мероприятие по правовому просвещению носит формальный характер, утрачивается его практическая ценность.

Работа по организации мероприятия по правовому просвещению состоит из нескольких этапов:

1) выбор формы мероприятия. Описанию форм участия органов прокуратуры по правовому просвещению посвящен параграф 3 главы 1 диссертации;

2) выбор темы мероприятия. Данный этап организации работы по правовому просвещению имеет особенно важное значение. Учитывая, как правило, низкий уровень заинтересованности граждан в проведении таких мероприятий, необходимо тщательно выбирать тематику выступлений, сосредоточивать внимание аудитории на непосредственной практической пользе. Приоритетными темами служат противодействие коррупции, экстремизму, защита прав субъектов предпринимательской деятельности, трудовое, жилищное, земельное, природоохранное законодательство.

Одновременно требуется учитывать возраст, национальность, семейное положение, профессию, круг интересов людей, которым адресуется такая информация. Ориентация на определенные типы аудитории положительно влияет на контакт с ней, вызывает у нее интерес к выступлению. Подобный подход представляет возможность должным образом подготовиться к предстоящему выступлению.

В целях достижения профилактического эффекта перед выбором темы выступления необходимо анализировать состояние законности в конкретном регионе и муниципальном образовании и, соответственно, организовывать выступления по тем вопросам, которые связаны с допускаемыми нарушениями действующего законодательства в той или иной сфере правоотношений.

При выборе темы мероприятия следует также учитывать результаты проверок, проводимых органами прокуратуры с тем, чтобы разъяснение законодательства подкреплялось примерами из практики прокурорского надзора, носящими актуальный характер.

Не стоит выбирать темы для выступлений, которые не соотносятся с предметом и практикой прокурорского надзора.

При определении темы для выступлений также не нужно подменять иные органы государственной власти, занимающиеся пропагандой права по узким вопросам, относящимся к их ведению (например, нет необходимости разъяснять гражданам Правила дорожного движения, поскольку данный вопрос относится к компетенции ГИБДД);

3) определение места и времени проведения мероприятия. Если мероприятие организуется не прокуратурой, а иными органами, организациями, а работники прокуратуры участвуют в нем в качестве приглашенных, то вопросы, связанные с выбором места и времени проведения мероприятия, решает приглашающая сторона.

При организации мероприятия по правовому просвещению прокуратурой прокурорские работники должны сами определить место и время его проведения. При этом важно учитывать следующее.

1. Выбор места проведения зависит от аудитории. Если выступление организуется перед гражданами, целесообразно такие мероприятия проводить на нейтральной территории, а не в помещении самой прокуратуры, поскольку до настоящего времени прокуратура многими гражданами воспринимается как «карательный» орган. Желательно использовать места наиболее доступные для граждан и часто ими посещаемые. Площадкой для таких выступлений могут быть помещения районных и сельских администраций, сельских домов культуры, библиотечных учреждений и т.д. При выступлении в трудовых коллективах мероприятия по правовому просвещению необходимо проводить соответственно в помещениях организаций или индивидуальных предпринимателей.

Для должностных лиц органов государственной власти, местного самоуправления такие мероприятия могут проводиться как в помещении самой прокуратуры, так и в помещениях, где они располагаются.

2. Выбирая помещение, необходимо учитывать предполагаемое количество присутствующих на мероприятии. С одной стороны, помещение должно позволить их всех разместить, с другой – не должно быть слишком большим, если ожидается ограниченное количество участников мероприятия. Например, 10 человек, посаженные в зал, который рассчитан на 100 мест, будут создавать впечатление, что мероприятие провалилось. Зал будет выглядеть пустым.

3. Время проведения мероприятия по правовому просвещению можно соотносить с планируемыми органами прокуратуры проверками соблюдения законодательства, если они касаются актуальных вопросов, интересующих граждан и должностных лиц. Целесообразно проводить мероприятия в том числе после таких проверок, когда есть конкретные результаты и примеры.

4. Определение круга лиц, выступающих вместе с работниками прокуратуры по той или иной проблеме. На наш взгляд, целесообразно приглашать представителей иных правоохранительных и контрольно-надзорных органов, представителей органов государственной власти, местного самоуправления, организаций, в том числе общественных, компетентных в том

или ином вопросе. Это позволяет гражданам получить наиболее полную информацию.

На наш взгляд, было бы неплохо организовывать мероприятия по правовому просвещению совместно не только с представителями контрольно-надзорных и иных органов, организаций, специализирующихся по вопросам, входящим в тематику соответствующего мероприятия, но и с представителями судейского сообщества.

Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев отмечал, что неплохо бы вернуться к советской практике, когда судьи выступали с лекциями и беседами в школах, вузах, на предприятиях своего района¹. Неслучайно в Законе РСФСР от 08.07.1981 «О судоустройстве РСФСР»² ранее действовала норма, согласно которой к полномочиям председателя районного (городского) народного суда отнесена организация работы по пропаганде правовых знаний и разъяснению законодательства, оказанию правовой помощи товарищеским судам (ст. 26).

Вместе с тем с проблемой, связанной с возможностью участия судей в правовой пропаганде в современных условиях, диссертант неоднократно сталкивался на практике. Так, невозможно было привлекать судей к этой работе наряду с прокурорскими работниками, поскольку многие представители судейского сообщества не считают, что данная деятельность входит в обязанности судей. На наш взгляд, отчасти это связано и с отсутствием какого-либо закрепления данных полномочий судей на законодательном уровне. Такие обязанности не предусмотрены ни Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»³, ни Федеральным конституционным законом от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»⁴, которым, кстати, признана утратившей силу та самая статья 26 Закона РСФСР «О судоустройстве РСФСР».

¹ Вячеслав Лебедев предложил судьям устраивать публичные лекции для народа // URL: <https://rg.ru/2011/02/18/lebedev.html> (дата обращения: 18.02.2018).

² Ведомости ВС РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976 (с посл. изм.).

³ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1 (с посл. изм.).

⁴ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898 (с посл. изм.)

Однако, к счастью, такую позицию разделяют далеко не все представители судей и науки. Мы солидарны с позицией А.Н. Величко, согласно которой участие суда в правовой пропаганде среди населения относится к одной из непроцессуальных форм деятельности суда по предупреждению преступлений¹. Будучи и.о. председателя Тюменского районного суда, он справедливо отмечает, что до начала 1990-х гг. прошлого столетия народные судьи регулярно доводили до населения правовую информацию, выступали перед ним с разъяснением действующего законодательства и особенностей его применения судами. Более того, народные судьи отчитывались перед населением о деятельности суда и обязательно рассказывали своим избирателям о новых законах. Сейчас же судьи перестали быть «народными», приобрели статус федеральных и мировых. Эти изменения повлекли за собой и некоторую отчужденность от населения, в частности, предание забвению правовой пропаганды².

На практике приходилось сталкиваться с ситуациями, когда представители иных органов игнорировали предложения прокурора по совместному проведению мероприятий по правовому просвещению.

Например, 21 декабря 2012 г. в Национальной библиотеке Чувашской Республики прокуратурой Чувашской Республики организован и проведен правовой час «Актуальные вопросы соблюдения законодательства о социальной защите лиц с ограниченными возможностями». На мероприятии приняли участие представители прокуратуры Чувашской Республики, Минздрава Чувашии. В числе присутствующих были граждане, в том числе инвалиды, представители предпринимательского сообщества, ГУП «Чувашавтотранс». Инвалиды отметили, что многие объекты инженерной, транспортной и социальной инфраструктур практически не доступны для посещения: отсутствуют пандусы, поручни, необходимые съезды, подъемные устройства. К сожалению, указанные требования игнорируются при строительстве новых зданий и сооружений, что

¹ Величко А.Н. Деятельность суда по предупреждению преступлений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Тюмень, 2006. 239 с.

² Величко А.Н., Шатилович С.Н. Особенности участия российского суда в правовой пропаганде среди населения в современных условиях // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2007. № 2 (3). С. 57–65.

может свидетельствовать о попустительстве должностных лиц органов государственной власти, осуществляющих надзорные функции и принимающих участие во вводе в эксплуатацию вновь построенных (реконструированных) объектов. Многие присутствующие по данному поводу пожелали задать вопрос представителю Минстроя Чувашии, которого на мероприятии, не оказалось. Как стало известно, прокуратурой республики в адрес Министра строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Чувашской Республики было направлено письмо с просьбой направить для принятия участия в мероприятии начальника отдела государственного строительного надзора Минстроя Чувашии для выступления с информацией об осуществлении государственного строительного надзора в целях обеспечения доступности для инвалидов при строительстве (капитальном ремонте) зданий объектов социальной инфраструктуры. Однако представитель Минстроя Чувашии на мероприятие не явился¹.

В связи с этим предлагается внести соответствующие изменения в Закон о прокуратуре, наделив соответствующими полномочиями прокурора по привлечению специалистов при проведении мероприятий по правовому просвещению, которым бы корреспондировала обязанность соответствующих органов и организаций по оказанию содействия в данной деятельности. Более подробно указанные предложения изложены в конце параграфа нашего исследования.

5. Разработка предварительной программы мероприятия. Если мероприятие по правовому просвещению организуется по инициативе прокуратуры, данный этап носит обязательный характер. Недооценка этой стадии подготовки к предстоящему мероприятию приводит к нарушению регламента, логики и последовательности выступлений, что сказывается на качестве проводимых мероприятий.

¹ В Национальной библиотеке республики состоялся правовой час по вопросам соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями // официальный сайт прокуратуры Чувашской Республики. URL: <http://www.chuvprok.gov.ru/News.php?id=2283001> (дата обращения: 18.02.2018).

Программа мероприятия должна предусматривать следующие структурные элементы: 1) вступительное слово ведущего; 2) доклады выступающих; 3) вопросы и ответы; 4) заключительное слово ведущего.

Напротив каждого структурного элемента программы необходимо указать период времени, который отводится на то или иное действие.

Как вступительное, так и заключительное слово ведущего не должно быть слишком затянутым, поскольку основная цель мероприятия – донести до граждан положения действующего законодательства, привести примеры из практики, оказать воспитательное воздействие.

6. Приглашение граждан и других участников мероприятия, а также представителей СМИ. Данный этап подготовки к мероприятию по правовому просвещению имеет очень большое значение. Выступление в трудовых коллективах по месту работы, как правило, можно организовать через работодателей. Однако такое мероприятие охватит только членов конкретного трудового коллектива, многие из которых могут быть не заинтересованы в разъяснении тех или иных вопросов. Кроме того, работодатели не всегда могут дать согласие на проведение подобных мероприятий, так как они проводятся в рабочее время и отвлекают работников от непосредственного исполнения ими трудовых обязанностей.

Приглашение граждан на мероприятия по правовому просвещению, проводимых на «нейтральных территориях» (в общественных местах, библиотечных учреждениях, домах культуры, районных и сельских администрациях) представляет собой более трудоемкий процесс, но в то же время при хорошей организации на нем будут присутствовать только заинтересованные граждане с конкретного муниципального образования или даже региона. Соответственно особое внимание должно быть уделено качеству уведомления граждан о предстоящем мероприятии.

Наиболее действенным и распространенным способом такого уведомления является анонсирование мероприятия через СМИ. Для этого необходимо подготовить пресс-релиз о предстоящем мероприятии.

Пресс-релиз – это сообщение, содержащее важную новость или полезную для широкой аудитории информацию. В связи с этим он должен содержать все элементы структуры новостного сообщения: кто, что, где, когда, почему, каким образом.

Пресс-релиз необходимо подготовить и направить в редакцию СМИ заблаговременно (как правило, за две недели до начала мероприятия) с тем, чтобы у редакции СМИ имелась возможность его разместить не позднее, чем за неделю до начала мероприятия.

Как правило, граждане планируют свое время, в связи с чем только заблаговременность размещения информации позволит обеспечить хорошую явку.

Желательно использовать те средства массовой информации, которые позволят охватить наибольшее количество пользователей (районные газеты, интернет-ресурсы, радио, телевидение).

Если в ходе мероприятия по правовому просвещению наряду с выступлениями работников прокуратуры планируются выступления иных участников (должностных лиц органов государственной власти (местного самоуправления), представителей общественных объединений и др.), до подготовки пресс-релиза им необходимо направить письма с запросом сведений о точной теме выступления и докладчике. В дальнейшем в пресс-релизе необходимо отразить сведения о приглашенных участниках и тему их выступлений.

Приглашение представителей СМИ на мероприятия по правовому просвещению не менее важно, поскольку позволяет: а) существенно расширить масштаб данных мероприятий и охватить ими большее количество граждан при последующем их освещении в СМИ; б) использовать обратную связь с населением, акцентировать внимание на наиболее проблемных вопросах, волнующих граждан и журналистов; в) привлекать население к мероприятиям по правовому просвещению в дальнейшем, повысив уровень информированности о проводимой органами прокуратуры пропагандистской работе; г) сэкономить

временные затраты на специальную подготовку материалов с разъяснением законодательства в СМИ.

7. Проведение мероприятия по правовому просвещению. При реализации данной стадии необходимо обратить особое внимание на следующие этапы:

а) подготовка выступления работника прокуратуры. К выступлению необходимо тщательно готовиться, поскольку от его качества зависит успех мероприятия. Цели правовой пропаганды не будут достигнуты, если такое мероприятие проводится в спешке, выступление прокурорского работника должным образом не подготовлено и бессистемно. Поэтому само выступление необходимо логически выстроить, основной упор сделав на разъяснение норм законодательства. Доведение информации о работе органов прокуратуры в данном случае имеет второстепенное значение, в связи с чем она должна быть минимальной по содержанию и использоваться только для приведения примеров и, как правило, после соответствующих разъяснений. Необходимо учитывать, что многие граждане не имеют юридического образования, в связи с чем разъяснять нормы закона необходимо доступным языком, стараясь избегать использования сложных для восприятия юридических терминов и формулировок. Если они все-таки используются в речи, необходимо раскрыть их содержание;

б) соблюдение регламента мероприятия. Председательствующий (при проведении мероприятия по инициативе прокуратуры им является прокурорский работник) должен жестко следить за регламентом. Каждому выступающему должен быть определен конкретный период времени (указывается в программе мероприятия), в который он должен уложиться. В связи с этим целесообразно программу мероприятия распространить среди ее участников заранее. Также должно быть отведено специальное время для вступительного слова, вопросов-ответов и заключительного слова.

8. Освещение проведенного мероприятия в СМИ. По итогам проведенного мероприятия также необходимо подготовить пресс-релиз, направив его в СМИ для размещения. В случае, если на мероприятии присутствовали журналисты,

необходимости направления пресс-релиза в те СМИ, представителями которых они являются, нет.

Как уже отмечалось выше, необходимо учитывать специфику прокурорской деятельности по правовому просвещению, чтобы не допускать ошибок и просчетов при организации данной работы.

По результатам исследования, проведенного в предыдущих и в настоящем параграфах, с учетом обозначенных в них проблем, предлагается в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» внести следующие изменения:

1) статью 1 дополнить пунктом 5 следующего содержания: «5. Прокуратура принимает участие в правовом просвещении.»;

2) пункт 5 считать пунктом 6;

3) в пункте 1 статьи 6 слова «перечисленных в статьях 9.1, 22» заменить словами «перечисленных в статьях 9.1, 9.2, 22»;

4) дополнить статьей 9.2 следующего содержания:

«Статья 9.2. Участие в правовом просвещении

1. Прокуратура принимает участие в правовом просвещении в порядке, установленном нормативными правовыми актами Генерального прокурора Российской Федерации.

2. Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать органам прокуратуры содействие в реализации их полномочий, связанных с участием в правовом просвещении, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для проведения мероприятий по правовому просвещению, предоставлять на безвозмездной основе техническое оборудование, принимать непосредственное участие в мероприятиях по правовому просвещению наряду с работниками прокуратуры.

Органам прокуратуры предоставляется возможность участия в реализации государственных и муниципальных программ в сфере правового просвещения и

профилактики правонарушений, в том числе путем непосредственного участия в проведении мероприятий по правовому просвещению.

3. Редакции средств массовой информации как минимум один раз в месяц обязаны публиковать бесплатно и в предписанный срок поступившие от органа прокуратуры материалы с разъяснением законодательства, либо предоставлять эфирное время для разъяснения законодательства работнику прокуратуры в пределах как минимум 15 процентов суточного общего объема средства массовой информации. При этом ими обеспечивается необходимая профессиональная помощь, включающая текстовую обработку материала, предэфирную подготовку и техническое обеспечение.

4. Рекламораспространители, учредителями которых являются органы государственной власти и местного самоуправления, обязаны оказывать органам прокуратуры содействие в подготовке социальной рекламы, а также распространять ее на безвозмездной основе в пределах двух процентов годового объема распространяемой им рекламы (в том числе общего времени рекламы, распространяемой в теле- и радиопрограммах, общей рекламной площади печатного издания, общей рекламной площади рекламных конструкций).

5. При осуществлении деятельности по правовому просвещению органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.».

Проект закона о внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» представлен в приложении 4 исследования.

§3. Тактические и методические основы деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению

Как справедливо отмечает А.Ю. Винокуров, место и роль прокуратуры определяются в первую очередь результатами ее деятельности, степенью ее влияния на состояние законности в стране. В свою очередь результаты

деятельности прокуратуры во многом зависят от профессионализма прокуроров и следователей и в значительной мере от знания ими современного российского законодательства, практики его применения, от владения методикой и тактикой осуществления прокурорского надзора прежде всего на стадии выявления нарушений законов. В свое время разработке методики и тактики осуществления прокурорского надзора в разных его отраслях много внимания уделяли С.Г. Березовская, Т.Л. Маркелов, В.Т. Михайлов, М.Ю. Рагинский, Б.М. Спиридонов, А.А. Хомовский и др.¹

Стоит согласиться с позицией Р.М. Махьяновой, отмечающей, что на тактике базируется вся деятельность прокурора, без которой не только невозможно результативно провести проверку, но и достичь наивысшей эффективности прокурорского надзора. Как уже отмечалось в трудах ученых прошлого века, к сожалению, прокурору приходится часто иметь дело уже с установленными правонарушениями, причины которых в большинстве случаев не устраняются в полном объеме. Зачастую это сводится к дисциплинарному или материальному наказанию виновного лица. Для того чтобы правонарушений становилось меньше, а надзорная деятельность имела максимальную эффективность, необходимо ежедневно строить свою деятельность так, чтобы ее целью было предупреждение правонарушений. Для этого прокурору необходимо поддерживать на должном уровне непрерывное контактирование и взаимодействие с субъектами, расположенными на поднадзорной территории. Естественно, это не должно быть сведено к бюрократическому общению (истребование информации, различные запросы), это должно быть деловое сотрудничество, совместные профилактические мероприятия, беседы с должностными лицами, встречи с трудовыми коллективами, изучение психологического климата, предварительная заочная оценка законности деятельности должностных лиц и руководства. Даже принимая участие в межведомственной совещании, прокурор, оценивая фактические обстоятельства

¹ Винокуров А.Ю. Некоторые вопросы совершенствования методического обеспечения прокурорского надзора // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры): сб. матер науч.-практич. конф. М., 1997. С. 152–156.

дела и цели мероприятия, действия ее участников, уже логически выстраивает и намечает приемы и способы, позволяющие эффективно осуществлять надзор на конкретном участке, предмет которого и обсуждается на данном совместном мероприятии, и не только. Все это и есть лишь некоторые тактические приемы, которые должны использовать в своей повседневной деятельности прокурорские работники. Вместе с тем цель любого тактического приема, как и цель деятельности органов прокуратуры в целом, должна быть единой – установление законности и правопорядка в стране¹.

В науке обращено внимание на то обстоятельство, что вопросы тактики прокурорского надзора, или прокурорской тактики, в отличие от следственной тактики, являются недостаточно разработанными в теории прокурорского надзора, что в определенной мере отрицательно сказывается на эффективности прокурорского надзора².

Вместе с тем, как видим, указанные авторы занимались вопросами изучения тактики прокурорского надзора. Что же касается тактики осуществления иных направлений деятельности прокуратуры, то следует отметить, что отдельным вопросам осуществления тактики поддержания государственного обвинения посвящено множество научных исследований³.

Термин «тактика» имеет греческое происхождение и в переводе (*tasso*) означает «строю», «выстраиваю». Впервые этот термин стал применяться в военном деле, где означал искусство подготовки и ведения боя⁴.

В толковом словаре одним из значений слова «тактика» является совокупность средств и приемов для достижения намеченной боевой задачи, цели⁵.

¹ Махьянова Р.М. Нужна ли прокурору тактика? [Электронный ресурс] // Электронное научное издание «Военное право». 2016. № 3 (39). Режим доступа: <http://www.voennoepravo.ru/files/3-17.pdf>.

² Прокурорский надзор: учеб. / под общ. ред. Ю.Е. Виокурова. М., 2005. С. 109.

³ См., напр.: Исаенко В.Н. Криминалистическая подготовка прокурорских работников, участвующих в уголовном судопроизводстве // Законность. 2011. № 6. С. 4; Коршунова О.Н. Современные криминалистические проблемы государственного обвинения // Криминалистика. 2011. № 2 (9). С. 32–42; Сафронский Г.Э. Криминалистическая тактика в доказывании по уголовным делам о незаконном обороте наркотических средств и психотропных веществ // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 5. С. 201–207.

⁴ Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: учеб. М., 2012. С. 125.

⁵ Советская военная энциклопедия. Т. 7. М., 1979. С. 628.

В учебной литературе в основном дается понятие «тактика» и «методика» *прокурорского надзора*¹.

Вместе с тем, как отмечает Н.Н. Карпов, традиционный термин «прокурорский надзор» не охватывает в полной мере все виды деятельности прокуратуры, в связи с чем он предлагает ввести в оборот понятие «прокурорская деятельность»². По мнению А.Ю. Винокурова, к функциям прокуратуры относятся: 1) прокурорский надзор; 2) уголовное преследование; 3) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; 4) участие прокурора в судах в рамках конституционного, гражданского и административного судопроизводства. При этом участие в правотворческой деятельности, международное сотрудничество органов прокуратуры, представительство прокурора в органах власти и местного самоуправления, взаимодействие прокуроров с органами публичной власти и институтами гражданского общества, профилактическую работу, работу с обращениями и прием населения указанный автор называет *участками деятельности прокуратуры*, не являющимися *отдельными функциями*³. Не оспаривая указанную позицию, мы приходим к выводу, что в научной литературе необходимо оперировать терминами «тактика» и «методика» *прокурорской деятельности*, а не прокурорского надзора.

Исходя из понятия «тактика прокурорского надзора», данного в учебной литературе⁴, мы можем сформулировать аналогичное понятие «тактика прокурорской деятельности» как определение и реализация прокурором путей (методов и приемов) наилучшей организации и осуществления прокурорской деятельности с учетом сложившейся обстановки (жизненной ситуации) в целях достижения наилучших конечных результатов.

¹ Прокурорский надзор: учеб. / под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 42–43; Прокурорский надзор: учеб. / под ред. О. С. Капинус. М., 2013. С. 166–167; Прокурорский надзор: учеб. / В.Н. Григорьев и др. М.; Воронеж, 2011. С. 48–49.

² Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 9.

³ Винокуров А.Ю. К вопросу о классификации внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации // Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры. М., 2012. Позднее этот автор дополнил перечень прокурорских функций административным преследованием (2012 год) и контролем за соответствием расходов доходам (2013 год).

⁴ Прокурорский надзор: учебник / под ред. О.С. Капинус. С. 166–167.

Предметом нашего исследования является деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению. В связи с этим имеется необходимость разработки авторского понятия «тактика осуществления органами прокуратуры деятельности по правовому просвещению».

Тактику осуществления органами прокуратуры деятельности по правовому просвещению можно представить как определение и реализацию прокурором путей (методов и приемов) наилучшей организации и осуществления деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению с учетом стоящих перед прокурором задач, обстановки, опыта работы прокурора и других факторов в целях достижения наилучших результатов.

Не всегда прокурору в полном объеме удастся добиться тех целей и задач, которые ставятся перед ним в рамках проводимой работы по правовому просвещению. Например, снизить количество преступлений и правонарушений, если речь идет о профилактической направленности правового просвещения. Многое зависит от выбора форм и методов этой работы, планирования, качества предшествующего проведению мероприятий по правовому просвещению анализа состояния законности и правопорядка, качества организации самих мероприятий по правовому просвещению, качества выступления прокурорского работника.

А.Ю. Винокуров в качестве составных частей тактики *прокурорского надзора за исполнением законов* выделяет тактику проверки и тактику реагирования на нарушения закона¹. Применительно к деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению нами видится в качестве элементов тактики осуществления органами прокуратуры деятельности по правовому просвещению *тактика планирования мероприятий по правовому просвещению и тактика проведения мероприятия по правовому просвещению.*

Тактика планирования мероприятий по правовому просвещению представляет собой определение прокурором наиболее рациональных приемов (способов) планирования данной работы с учетом конкретных обстоятельств в целях достижения наилучшего результата (обеспечение актуальности

¹ Там же. С. 166–167.

разъясняемых вопросов, максимальный охват аудитории, достижение максимального профилактического эффекта с целью влияния на состояние законности и правопорядка, в том числе обеспечение своевременности их проведения).

Планированию любой работы в органах прокуратуры предшествует большая информационно-аналитическая работа. Не является исключением и деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению.

Вместе с тем, на наш взгляд, планирование данной работы не должно ограничиваться лишь составлением планов по правовой пропаганде прокуратуры субъекта Российской Федерации и прокуратуры городского (районного) звена. Так, если включать каждое планируемое мероприятие по правому просвещению (например, в образовательных учреждениях, выступления в СМИ, связанные с правовым просвещением) в планы работы по пропаганде права, то такие планы будут перегружены. Соответственно, в том случае, когда мероприятия по правовому просвещению проводятся в одной и той же категории организаций (например, в учебных заведениях) или в средствах массовой информации, целесообразно составлять графики проведения соответствующих мероприятий, а в планах работы предусматривать такие мероприятия в обобщенном виде с указанием «по отдельному графику»¹.

Спланировав работу в указанном направлении, прокурорам необходимо правильно организовать и провести мероприятия по правовому просвещению. Здесь как раз и возникнет необходимость прибегнуть к тактике проведения мероприятия по правовому просвещению.

Тактика проведения мероприятия по правовому просвещению представляет собой определение прокурором наиболее эффективных приемов (способов) его проведения в целях достижения оптимального конечного результата (получение гражданами необходимых правовых знаний, формирование законопослушного поведения, ликвидация правового нигилизма, повышение правовой культуры, повышения престижа органа прокуратуры и доверия населения, выявление

¹ Более подробно о планировании работы по правовому просвещению см. в параграфе 2.2 диссертации.

нарушений прав граждан).

Большое значение в *тактике проведения мероприятия по правовому просвещению* имеет выбор форм и методов правового просвещения. Необходимо установить различие между формами и методами этой работы.

Форма (от лат. *forma* – внешнее очертание, наружный вид) рассматривается в науке как внешнее выражение какого-либо содержания.

Метод (от гр. – «исследование») – это способ исследования явлений природы, подход к изучаемым явлениям, планомерный путь научного познания и установления истины; вообще – прием, способ или образ действия (см. словарь иностранных слов); способ достижения цели, определенным образом упорядоченная деятельность (см. философский словарь); совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности, подчиненных решению конкретной задачи. В качестве метода могут выступать система операций при работе на определенном оборудовании, приемы научного исследования и изложения материала, приемы художественного отбора, обобщения и оценки материала с позиций того или иного эстетического идеала и т.д. Существует более 200 определений понятия «метод»¹.

Таким образом, форму правового просвещения можно определить как внешнее выражение (вид) мероприятия по правовому просвещению.

Более подробно о формах правового просвещения, используемых органами прокуратуры, указано в параграфе 3 главы 1 диссертации. Это могут быть лекции, беседы, круглые столы, семинары, научно-практические конференции, правовые часы, диспуты, деловые игры, издание и распространение просветительской литературы, участие в подготовке и распространении материалов социальной рекламы, выступления в СМИ, связанные с правовым просвещением.

Говоря о методике деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению, мы можем опираться на уже выработанное наукой понятие «методика прокурорского надзора». Согласно определению, данному А.Ю. Винокуровым, под методикой прокурорского надзора понимается совокупность

¹ Самаль Е.В. Методика преподавания психологии: курс лекций. Мн., 2005. С. 35.

методов и приемов, применяемых прокурорами в целях выявления нарушений законов и способствующим им обстоятельств, установления лиц, совершивших правонарушения и способствовавших им, причиненного противоправными деяниями вреда, а также устранения и предупреждения нарушений законов в будущем, привлечения к ответственности виновных и возмещения вреда.

Соответственно *методику деятельности прокурора по правовому просвещению* мы можем представить как совокупность методов и приемов правового просвещения, применяемых прокурором в целях повышения уровня правовой культуры граждан, преодоление правового нигилизма, ликвидации правовой безграмотности, профилактики правонарушений и преступлений.

Метод правового просвещения можно определить как способ или средство решения задач правового просвещения (более подробно о целях и задачах деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению указано в параграфе 2 главы 1 диссертации). Например, составление планов работы по правовому просвещению и графиков проведения соответствующих мероприятий представляют собой методы планирования деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению. В качестве методов правового просвещения выступают проведение прокурором собственно мероприятий по правовому просвещению в различных формах (указано выше) или участие в них.

Понятие «метод» и «прием» соотносятся как общее и частное. В частности, такой метод правового просвещения, как проведение лекции или беседы, может охватывать несколько приемов: составление программы мероприятия, приглашение специалистов из других ведомств, приглашение аудитории и т.д.

Нельзя забывать о психолого-педагогических методах правового просвещения, которые выработаны современной наукой.

Основная цель деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению – формирование правомерного поведения граждан. Правовые предписания прежде, чем воплотиться в конкретном, фактическом правомерном

поведении, должны пройти «через головы», то есть через сознание и волю людей. И здесь уже работает психологический механизм действия права¹.

Как справедливо отмечено, высокая эффективность правовой просветительской работы может быть достигнута только в том случае, когда она осуществляется с учетом специальных знаний из области правовой психологии, в первую очередь касающихся понятия правового сознания². В.В. Стреляева отмечает, что правовым воспитанием используются активные методы, уже доказавшие эффективность и нашедшие признание в педагогике: диалог, дискуссия, моделирование, ролевые игры, рефлексивные методы³. Как мы указывали ранее, сходным по значению к термину «правовое просвещение» является термин «правовое воспитание». В науке разработано немало исследований, посвященных методам правового воспитания.

З.М. Гафаров под методом правового воспитания подразумевает совокупность специфических приемов воспитательной работы, которые используются в процессе формирования адекватных требованиям гражданского общества правового сознания и социально-правовой активности. При этом в правовом воспитании используются самые различные методы, которые в силу их многообразия подразделяются на группы. Одна из этих групп объединяет *методы стимулирования познавательной деятельности воспитуемых*, которыми обеспечивается активизация познавательного интереса воспитуемых к государственно-правовой проблематике, формирование соответствующих навыков и умений, психологической готовности к действиям в соответствии с требованиями общества. К таким методам относятся: убеждение, метод положительного примера, метод формирования интереса к правовой действительности, к правовым явлениям (что достигается с помощью различных познавательных игр, дискуссий, эмоционального стимулирования), методы

¹ Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Мамычев А.Ю. Теория государства и права. М., 2014. С. 78.

² Андрианов М.С. Психологические аспекты правового просвещения и формирования правосознания граждан // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.-практич. конф. (7–8 октября 2010 г.) / под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 115.

³ Стреляева В.В. Правовое воспитание в условиях становления правового государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2006. С. 112.

формирования долга, активности (одобрение, осуждение), требования. Другая группа методов объединяет *методы организации и осуществления действий, благодаря которым обеспечивается процесс восприятия воспитуемыми содержания правового воспитания*. К ним относятся: методы словесной передачи и слухового восприятия информации (перспективные методы), куда входят беседы, лекции, рассказы; методы наглядной передачи и зрительного восприятия информации (иллюстрация, демонстрация); практические методы (упражнения, решение практических задач, разрешение жизненных ситуаций); аудиовизуальное (иллюстративно-информационное, сочетание словесных и наглядных методов); логические методы (организация и осуществление логических операций); гностические методы: проблемно-поисковые (проблемного изложения, эвристический, исследовательский), репродуктивные (инструктаж, объяснение), практические упражнения по заданному образцу. Третья группа объединяет методы контроля и самоконтроля (тестирование, наблюдение самих воспитуемых за своей деятельностью и поведением с целью самопобуждения к соблюдению установленных правил поведения и выполнению предъявляемых требований). З.М. Гафаровым также отмечается, что использование методов всех этих трех групп – целостный акт правового воспитания и игнорирование хотя бы одной из них ведет к потере эффективности правовоспитательной деятельности¹.

При использовании методов работы по правовому просвещению также хотелось бы обратить внимание на следующие моменты. Одной из задач правового просвещения, проводимого органами прокуратуры, является формирование необходимого уровня правового сознания граждан. Добиться этого возможно только при умелом использовании соответствующих методов. Для этого необходимо понимать, что такое правосознание и какова его структура.

Вопросам правосознания посвящено немало трудов ученых, специализирующихся не только в юриспруденции, но и в философии, психологии и др. науках.

¹ Гафаров З.М. Методика правового воспитания молодёжи: курс лекций. Ташкент, 2000. С. 45

С.С. Алексеев отмечает, что правосознание – чисто субъективное явление; оно состоит из представлений людей о праве (действующем, относящемся к прошлым эпохам, желаемом); из субъективного отношения к самому феномену права, его ценностям; из правовой психологии и даже из индивидуальной или массовой эмоциональной реакции на право, подчас интуитивной, подсознательной (как, скажем, во многих случаях реакции на нарушения норм писаного права)¹. Как указывает В.И. Бегинин, правосознание – это система переживаний, оценочных суждений, представлений и взглядов по поводу должного и существующего порядка общественных отношений, основанных на охраняемых и определенных государством обязанностях и правах их участников. Кроме того, им отмечается, что правосознание – это осознание ответственности за состояние порядка общественных отношений².

Внутреннее строение правового сознания содержит два компонента: правовую идеологию и правовую психологию³.

Отечественная юридическая психология определяет *правосознание* как сферу общественного сознания, отражающую правовую действительность в форме юридических знаний, оценочных отношений к праву и практике его применения, правовых установок и ценностных ориентаций, регулирующих человеческое поведение в юридически значимых ситуациях. Из этого определения ясно видно, что речь, в первую очередь, идет о познании правовых норм, поскольку от глубины усвоения этих норм зависит степень правомерности человеческого поведения. Поэтому познавательный (когнитивный) компонент правосознания традиционно оказывается наиболее важным в просветительской деятельности⁴.

¹ Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 201.

² Бегинин В.И. Общественное правосознание и государственность. Саратов, 1993. С. 33.

³ Бабаев В.К., Баранов В.М. Общая теория права: Краткая энциклопедия. Н.Новгород: Нижегородский юридический институт. 1997. С. 83.

⁴ Андрианов М.С. Психологические аспекты правового просвещения и формирования правосознания граждан // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции (7–8 октября 2010 г.) / [под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 116.

Например, прокуратурой Чувашской Республики в 2012 г. проведено анкетирование осужденных, содержащихся в исправительных учреждениях УФСИН России по Чувашской Республике – Чувашии, в котором приняли участие 1473 осужденных. Так, 1084 респондента (76 %) отмечают, что у них имеется потребность в повышении уровня правовых знаний. 1202 респондента (81 %) заявили, что общество, на их взгляд, нуждается в правовом просвещении. 1096 респондента (74 %) пояснили, что у них имеется необходимость в разъяснении вопросов, связанных с защитой нарушенных прав; 889 респондентов (60 %) считают, что одной из причин совершенного ими преступления является отсутствие правового воспитания на определенном этапе их жизни; 1202 респондента (81 %) хотели бы получать после отбытия наказания от государственных органов правовую помощь в форме разъяснения норм закона по различным вопросам.

Вместе с тем помимо познавательного (когнитивного) компонента выделяют также *эмоционально-ценностный и поведенческий компонент* правосознания. При этом к группе критериев *эмоционально-ценностного компонента* правосознания относится потребность в повышении правовых знаний (восприятие правовых знаний как ценности для себя), оценочное отношение к праву (правовым фактам и явлениям, закону, правоохранительным органам) и мотивы участия в правовой деятельности¹.

Как справедливо отмечают некоторые зарубежные исследователи в научной литературе, воспитательное воздействие заключается в том, чтобы субъект социального воспитания проявлял интерес к правовым нормам и институтам, не оставаясь равнодушным. Так, воспитать правовые чувства – это значит сформировать их таким образом, чтобы субъекты общественных отношений откликались на юридические события, высказывая к ним свое отношение, давая им соответствующую оценку. Эмоциональными целями правового воспитания

¹ Ломакина И.А. Формирование правосознания учащихся учреждений начального профессионального образования в процессе изучения правовых дисциплин: дис. ... канд. педагогич. наук: 13.00.01. Тула, 2006. С. 98.

можно считать формирование чувств справедливости, ответственности и законности¹.

«Если бы я мог сделать так, чтобы люди получили новые основания полюбить свои обязанности, своего государя, свое отечество и свои законы, чтобы они почувствовали себя более счастливыми во всякой стране, при всяком правительстве и на всяком занимаемом ими посту, – я счел бы себя счастливейшим из смертных», – писал Шарль Луи де Монтескье².

Немаловажное значение имеет правовая установка, т. е. готовность индивида к определенной форме реагирования на правовые установления, предрасположенность, побуждающая действовать в отношении правовых установлений так, а не иначе³. Правовая установка представляет собой *поведенческий компонент* правосознания, включающий в себя юридические мотивы поведения, внутренние установки, готовность действовать⁴.

В работе по правовому просвещению прокуроры не должны ограничиваться лишь «голым» разъяснением норм закона. На передний план выдвигается создание внутренних стимулов к соблюдению правовых норм. Недооценка этого требования может привести к несоответствию между правовыми знаниями и действиями гражданина⁵. Поэтому формирование правового сознания посредством правового просвещения органами прокуратуры должно затрагивать и *эмоционально-ценностный, и поведенческий компоненты* правосознания.

Как справедливо отмечает М.С. Андрианов, наряду с простым информированием следует предпринимать попытки изменить отношение людей к своему правовому поведению, оказать воздействие на эмоциональные компоненты правовых представлений, сломать негативные стереотипы и психологические барьеры. Речь идет о целесообразности эмоционально окрашенных сообщений, об

¹ Чан Тхи Хонг Лиен. Современные проблемы правового воспитания в Социалистической Республике Вьетнам: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2004. С. 56.

² Монтескье Ш.Л. О духе законов // Монтескье Ш. Л. Избранные произведения. М., 1955. С. 160.

³ Кваша А.А. Правовые установки граждан: дис... канд. юридич. наук: 12.00.01. Ростов-н/Дону, 2002. С. 78.

⁴ Ломакина И.А. Формирование правосознания учащихся учреждений начального профессионального образования в процессе изучения правовых дисциплин. С. 134.

⁵ Чяпас А.Б., Павилонис В.И. Проблемы правового воспитания несовершеннолетних / А.Б. Чяпас, В.И. Павилонис // Проблемы социологии права / отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.Б. Чяпас. Вып. 1. Вильнюс, 1970. С. 192–193.

умелой подаче общественно значимой информации, о вовлечении более широкого круга российских граждан в обсуждение решаемых прокуратурой задач¹.

Большое значение в правосознании имеет нравственный уровень граждан. Как справедливо отмечает А.Г. Звягинцев, «право и мораль – сообщающиеся сосуды. Чем ниже культурный, духовный, нравственный уровень общества, тем больше правовой нигилизм, сложнее законоприменение, тем выше преступность. И наоборот. Поэтому-то готовность к бесконечным моральным компромиссам надо рассматривать не иначе, как эмоциональную и умственную ограниченность, тупость, которая очень часто становится предпосылкой жестоких насильственных преступлений. Во времена хамства и террора тяжела шапка прокурора»².

Следует согласиться с позицией М.С. Андрианова, который полагает, что есть и еще один важный элемент правопросветительской деятельности – обязательный учет опросов общественного мнения по правовой тематике. Общественное мнение о праве и практике его применения представляет собой совокупность оценочных суждений, в которых отражается отношение людей к явлениям правовой жизни. В связи с этим общественное мнение можно рассматривать в качестве специфического состояния общественного правового сознания, которое возникает и проявляется в связи со злободневными событиями социально-правовой действительности. Соответственно, практическая значимость исследования общественного мнения обусловлена его ролью в системе правового регулирования общественных отношений.

Таким образом, к методам работы органов прокуратуры по правовому просвещению можно отнести и *опрос общественного мнения*.

Прокуратурой Чувашской Республики практикуется анкетирование граждан в ходе проведения мероприятий по правовому просвещению. В анкете заложены позиции, в которых поставлен вопрос о том, какие темы, нуждающиеся в разъяснении органами прокуратуры, интересуют граждан дополнительно. Так,

¹ Андрианов М.С. Психологические аспекты правового просвещения и формирования правосознания граждан // Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению: метод. Рекомендации. С. 117.

² Проповедь от прокурора. Интервью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Г. Звягинцева «Российской газете» // URL: <https://rg.ru/2008/02/13/zvagiNecsev.html> (дата обращения: 09.04.2018).

диссертантом в 2018 г. в рамках исполнения служебных обязанностей проведено анкетирование 216 граждан, изъявивших желание принять участие в нем, по результатам которого установлено, что 40 % граждан интересуют вопросы жилищно-коммунального хозяйства, 20 % – вопросы соблюдения трудовых прав граждан, 15 % – пенсионное и социальное законодательство, 25 % интересуют иные вопросы (наркотики, коррупция, земельное законодательство и др.). О заинтересованности граждан в вопросах жилищно-коммунального хозяйства свидетельствует и явка граждан на мероприятия по правовому просвещению, проводимые по данной тематике.

Без сомнения, все методы правового воспитания, разработанные не только юридической наукой, но и педагогикой, психологией, социологией, необходимо использовать в деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению.

Неслучайно подпунктом 3.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним специализированным прокурорам предписано включать в планы повышения квалификации прокурорских работников вопросы обучения методике и навыкам правового просвещения и правового информирования.

Выводы по второй главе

Проведенное в главе второй исследование позволило сформулировать следующие выводы.

1. В прокурорской деятельности по правовому просвещению необходимо использовать сеть Интернет, не ограничиваясь лишь сайтами органов прокуратуры и государственной власти, местного самоуправления, указанными в официальном отчете, поскольку имеются другие популярные ресурсы.

С учетом изложенного, предлагается внести коррективы по вопросу отчетности органов прокуратуры в области правового просвещения и в отчете по форме СМНОПП: в строке 10 раздела 2 данного отчета слова «в сетевом издании» заменить словами «в сети «Интернет» (кроме сайта органа прокуратуры)», а строку 10 полностью удалить из отчета.

Кроме того, на наш взгляд, необходимо усилить работу органов прокуратуры по правовому просвещению с использованием телевизионных средств массовой информации. Этому способствовал бы регулярный выпуск специальных передач, посвященных разъяснению законодательства органами прокуратуры, на местных телеканалах как минимум с участием всех тех прокуратур, на поднадзорных территориях которых имеются телевизионные СМИ.

2. Большое значение для проведения органами прокуратуры правового просвещения имеет его организационное обеспечение. В первую очередь, на уровне прокуратур субъектов необходимо издание организационно-распорядительных документов (приказов, указаний, распоряжений), в которых были бы отражены основные организационные вопросы, связанные с указанной деятельностью. Во-вторых, требуется обеспечить надлежащее планирование этой деятельности, в том числе составление планов и графиков проведения соответствующих мероприятий. Исходя из недопустимости подмены прокурорской деятельности по правовому просвещению иными видами прокурорской деятельности, в том числе по надзору за исполнением законов, в планы работы по правовому просвещению не должны включаться мероприятия, связанные с осуществлением иных функций органов прокуратуры. В-третьих, большое значение в эффективности работы по правовому просвещению имеет организация собственно самих мероприятий по правовому просвещению. Не всегда прокурорами уделяется должное внимание данному аспекту этой работы, в связи с чем мероприятие по правовому просвещению носит формальный характер, утрачивается его практическая ценность. При организации данных мероприятий необходимо учитывать такие обстоятельства, как выбор места и

времени их проведения, а также аудитории; привлечение к мероприятиям специалистов иных органов и организаций, компетентных в вопросах, связанных с тематикой мероприятия; разработка программы мероприятия; приглашение граждан и других участников мероприятия, а также представителей СМИ (анонсирование, издание пресс-релизов, письменные приглашения и т.д.); проведение собственно мероприятия (подготовка выступления, соблюдение регламента); освещение мероприятия в СМИ и сети Интернет.

Как показывает практика, не всегда представители иных структур оказывают содействие органам прокуратуры в проведении мероприятий по правовому просвещению, несмотря на соответствующие запросы, в связи с чем имеется необходимость закрепления за прокурором соответствующих полномочий путем внесения изменений в Закон о прокуратуре.

3. Важное значение имеет знание тактических и методических основ данной деятельности. В работе выделяется тактика планирования мероприятий по правовому просвещению и тактика их проведения. Большое значение имеет выбор форм и методов правового просвещения. В указанной деятельности необходимо использовать методы правового воспитания, разработанные не только юридической наукой, но и педагогикой, психологией, социологией (диалог, дискуссия, моделирование, ролевые игры, рефлексивные методы, убеждение, опрос общественного мнения и др.). С учетом структуры правосознания граждан деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению должна затрагивать не только познавательный (когнитивный) компонент правосознания, но и эмоционально-ценностный и поведенческий.

ГЛАВА 3. ВЗАИМОСВЯЗЬ ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ И НЕКОТОРЫХ ИНЫХ ВИДОВ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§1. Деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению как средство повышения эффективности прокурорского надзора

Правовое просвещение как функция органов прокуратуры призвана способствовать преодолению правового нигилизма, повышению правовой культуры общества, ликвидации правовой безграмотности граждан. Вместе с тем данное направление деятельности органов прокуратуры имеет еще одно полезное свойство: правовое просвещение положительно влияет на реализацию других функций прокуратуры, а именно существенно повышает эффективность работы прокуратуры по надзору за исполнением законов.

Зачастую граждане в силу правовой безграмотности, неосведомленности о полномочиях прокурора по защите их прав, восприятия прокуратуры как карательного органа и ввиду этого нежелания контактировать с органами прокуратуры непосредственно в помещениях, в которых они располагаются, а также по ряду иных субъективных причин, не обращаются непосредственно в органы прокуратуры за защитой нарушенных прав. Представляется, что такая ситуация не позволяет органам прокуратуры иметь полное представление о реальном состоянии законности в конкретном регионе или муниципальном образовании.

Вместе с тем, получив необходимую информацию с разъяснением норм закона при проведении прокуратурой мероприятий по правовому просвещению, узнав о правовых возможностях органов прокуратуры по устранению нарушений действующего законодательства и проводимой работе в данном направлении, да и просто наладив психологический контакт с прокурором при непосредственном общении, граждане нередко сообщают о проблемах, связанных с нарушением их

прав. Иногда такие проблемы могут быть настолько серьезными, что причиной их возникновения являются чьи-то преступные действия, о которых ранее не было известно правоохранительным органам.

Наиболее ярким примером является выявленное в ходе мероприятия по правовому просвещению должностное преступление. Так, прокуратурой Чувашской Республики в сентябре 2010 г. был проведен семинар перед гражданами по вопросам разъяснения законодательства о социальной защите инвалидов. В ходе мероприятия по правовому просвещению от представителя инвалида поступила информация о длительном (более одного года) неполучении технических средств реабилитации (тонометра и термометра с речевыми выходами), полагающихся ему по закону за счет бюджетных средств. По результатам проведенного мероприятия прокуратурой республики была организована проверка полученного сигнала, в ходе которой установлено, что должностное лицо Фонда социального страхования подделала акт приема-передачи технических средств реабилитации, подтверждающих их выдачу инвалиду, которые в последующем похитила путем присвоения. По результатам проверки в отношении должностного лица возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 160 УК РФ, технические средства реабилитации инвалиду возвращены. 13 января 2011 г. в отношении специалиста Фонда социального страхования вынесен обвинительный приговор.

В апреле 2011 г. прокуратурой республики проведена встреча с учащимися одного из профессиональных училищ г. Чебоксары с разъяснением законодательства. От преподавателей образовательного учреждения поступила информация, что вблизи их учреждения расположен киоск, в котором реализуется пиво и табачные изделия несовершеннолетним учащимся. По результатам проверки данной информации, организованной прокуратурой республики, выявлены нарушения законодательства, выразившиеся как в несоблюдении требований к удаленности объекта торговли табачными изделиями от образовательного учреждения, так и в реализации пива несовершеннолетним. Прокуратурой района направлено исковое заявление о признании торговой

деятельности владельца киоска по реализации табачных изделий незаконной. В настоящее время исковое заявление удовлетворено, решением суда установлен запрет на реализацию табачных изделий в указанном киоске.

В мае 2011 г. прокуратурой республики принято участие в отчетно-выборной конференции Чувашской республиканской организации «Всероссийское общество слепых» с разъяснением законодательства о социальной защите инвалидов. В ходе мероприятия обратилась женщина-инвалид по зрению, сообщившая о длительном (более года) непредоставлении технического средства реабилитации, предусмотренного индивидуальной программой реабилитации инвалида («флеш-плеера для прослушивания говорящих книг») ей и ее мужу, также являющемуся инвалидом по зрению. Инвалиду оказана помощь в написании заявления на имя прокурора республики, которое направлено для проверки Канашскому межрайонному прокурору. В ходе проверки доводы заявительницы подтвердились, Канашским межрайонным прокурором в адрес Министерства здравоохранения и социального развития Чувашской Республики внесено представление, в Ленинский районный суд г. Чебоксары направлено заявление об обязанности Министерства предоставить техническое средство реабилитации, которое удовлетворено.

Следует отметить, что правовое просвещение населения через средства массовой информации также позволяет выявить нарушения действующего законодательства.

Так, после проведения прокуратурой республики в Национальной библиотеке Чувашской Республики правового часа в феврале 2011 г. «Защита трудовых прав граждан» с приглашением средств массовой информации в газете «Советская Чувашия» размещена статья «Зарплата – это свято» с разъяснением норм законодательства, в том числе и об ответственности за невыплату заработной платы (номер от 26.02.2011). На сайте газеты (ссылка <http://sovch.chuvashia.com/?p=37724>) открыто обсуждение данной статьи для читателей, один из которых написал комментарий о невыплате заработной платы за декабрь, январь и февраль 2011 года в ООО «Волгарь-Транс». В ходе

проведенной проверки доводы читателя подтвердились, в отношении руководителя организации возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение законодательства о труде), внесено представление. Задолженность в организации погашена¹.

Следует отметить, что подобные факты поступления информации о нарушениях закона имели место в ходе проведения мероприятий по правовому просвещению, проводимых органами прокуратуры не только Чувашской Республики, но и других регионов Российской Федерации.

Так, в 2016 г. в Самарской области по результатам выступлений работников прокуратуры Большеглушицкого района на радио «Голос Глушицы» о способах защиты трудовых прав при невыплате заработной платы и поступивших в последующем в прокуратуру района обращениях двух граждан привлечен к административной ответственности руководитель ООО «Россия» по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ, в результате принятых мер прокурорского реагирования граждане получили заработную плату в размере 63 тыс. рублей. По результатам разъяснительных бесед в трудовом коллективе предприятия по производству аккумуляторов ООО НПФ «Мета» прокурор г. Жигулевска выявил 216 фактов несвоевременной выплаты заработной платы, в результате принятых мер прокурорского реагирования восстановил трудовые права граждан на сумму 2 млн рублей. Аналогичная работа проведена на сходах граждан Кинельским межрайонным прокурором и прокурором Исаклинского района, которые в результате выявили 44 факта несвоевременной выплаты заработной платы, в судебном порядке восстановили трудовые права граждан на общую сумму 406 тыс. рублей. В результате озвученных в эфире радиостанции «Русское радио» разъяснений о правах и обязанностях родителей и последующего обращения граждан к Похвистневскому межрайонному прокурору в судебном порядке защищены права несовершеннолетнего Семенюкова А.Н. по взысканию

¹ Из архива прокуратуры Чувашской Республики.

неустойки за просрочку выплаты алиментов в размере 138 тыс. рублей, возбуждено исполнительное производство¹.

В апреле и декабре 2016 г. прокуратурой Республики Марий Эл проведены совещания с участием Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Марий Эл, членов Общественной палаты Республики Марий Эл, Марийского республиканского отделения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», Марийского республиканского отделения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Предприниматели Марий Эл», Регионального отделения по Республике Марий Эл Межрегиональной общественной организации «Ассоциация молодых предпринимателей»; Марийского регионального отделения Ассоциации юристов России, Регионального отделения Общероссийского общественного движения «Народный Фронт» «За Россию», молодежных общественных организаций.

На совещаниях рассмотрены вопросы взаимодействия правоохранительных органов с представителями общественных объединений и институтов гражданского общества в рамках исполнения законодательства о противодействии коррупции, разъяснены требования законодательства в указанной сфере.

От представителей общественных организаций, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Марий Эл поступила информация о наличии административных барьеров в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, препятствующих их деятельности. Поступившая информация стала предметом проверки, проведенной органами прокуратуры².

Прокуратурой Чувашской Республики на радио Чувашии ведется программа «Имею право», в которой еженедельно даются ответы на вопросы радиослушателей, поступающие в адрес редакции радио, а также ведется

¹ Из архива прокуратуры Самарской области.

² Из архива прокуратуры Республики Марий Эл.

постоянная рубрика «Прокуратура разъясняет» в газете «Пенсионер Чувашии», в которой читателям еженедельно разъясняется законодательство, в том числе посредством размещения ответов на поступившие в адрес редакции газеты вопросы. После каждого выступления читатели и радиослушатели информируются о возможности задать вопрос прокурору через редакции СМИ.

В то же время возникали ситуации, когда вопросы радиослушателей и читателей, поступившие в адрес редакции, содержали сведения о нарушениях закона с указанием, где именно допускаются такие нарушения и в чем они выражаются.

К примеру, в декабре 2012 г. в рубрику «Прокуратура разъясняет» газеты «Пенсионер Чувашии» поступил вопрос читателя о применении в отношении граждан различных тарифов на содержание и ремонт в зависимости от этажности занимаемых жилых помещений в соответствии с решением органов местного самоуправления г. Новочебоксарска. Гражданину прокуратурой Чувашской Республики дан ответ в рубрику о незаконности данного решения с одновременной организацией проверки, по результатам которой принесен протест на нормативный правовой акт. Протест прокурора был удовлетворен, в целях приведения в соответствие с действующим законодательством Новочебоксарским городским Собранием депутатов внесены изменения в нормативный правовой акт.

И при этом не всегда имелся адрес и контактные данные обратившихся в редакцию СМИ граждан. Поскольку пользователи СМИ предполагали, что направленная ими информация доведена до прокуратуры, бездействовать было нельзя. В таких случаях возникал вопрос, каким образом оформить поступивший сигнал для проведения проверки и принятия мер прокурорского реагирования. Выход был найден. Руководство средств массовой информации было ориентировано прокуратурой Чувашской Республики на направление официальных обращений от имени редакции с просьбой провести

соответствующую проверку поступившей информации от пользователя СМИ, содержащей сведения о нарушениях закона¹.

Представляется, что именно такая форма работы прокуратуры является наиболее эффективной, поскольку при наличии в вопросах граждан сведений, достаточных данных для проведения проверки, ограничиваться лишь одним разъяснением законодательства было бы неправильно.

Что касается оформления поступивших сигналов о нарушениях закона во время мероприятий по правовому просвещению, проводимых непосредственно в ходе встреч с гражданами, органами прокуратуры Чувашской Республики используются два способа фиксации такой информации: либо самому гражданину предлагается написать заявление в прокуратуру, которое затем прокурорским работником, проводящим мероприятия по правовому просвещению, передается в канцелярию для регистрации с последующим рассмотрением в порядке, предусмотренном для рассмотрения обращений граждан, либо оформляется рапорт на имя руководителя соответствующей прокуратуры с указанием конкретных сведений о нарушениях закона, поступивших в ходе мероприятия. По указанию прокурора в дальнейшем проводится соответствующая проверка с принятием мер прокурорского реагирования.

Вместе с тем организационно-распорядительные документы и нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы учета обращений, поступивших в ходе проводимых органами прокуратуры мероприятий по правовому просвещению, и сведений о результатах их рассмотрения отсутствуют, в связи с чем на практике возникли трудности в получении соответствующей информации о такой работе прокуратурой республики.

В целях восполнения данного пробела и надлежащего учета работы органов прокуратуры Чувашской Республики по выявлению нарушений закона в рамках проводимых мероприятий по правовому просвещению в сентябре 2011 года прокурором Чувашской Республики внесены изменения в приказ и указание прокурора республики, регламентирующие вопросы организации и координации

¹ Из архива прокуратуры Чувашской Республики.

работы, а также учета и отчетности в данном направлении. Согласно изменениям, работники прокуратуры обязаны при поступлении информации о нарушениях закона в ходе мероприятий по правовому просвещению организовывать проведение проверок в течение 30 суток с момента ее поступления, а также вести учет этой работы. Для горрайпрокуроров введена дополнительная табличная форма отчета: «Меры прокурорского реагирования, принятые по результатам рассмотрения сообщений о нарушениях закона, полученных в ходе проведенных мероприятий по правовому просвещению», который представляется в прокуратуру республики ежеквартально. Аналогичные требования были изложены и в приказе прокурора Чувашской Республики от 31.08.2015 № 129 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», которыми были признаны утратившими силу вышеуказанные организационно-распорядительные документы.

Подобные положения организационно-распорядительных документов прокурора Чувашской Республики согласуются с требованиями ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Такая информация может поступать от любых источников, не исключая СМИ и граждан¹.

В соответствии с подп. 4.1 приказа Генерального прокурора РФ от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью»² прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур предписано ежедневно осуществлять мониторинг ведущих региональных средств массовой информации в целях анализа состояния законности и возможного принятия мер прокурорского реагирования. О принятых мерах прокурорского

¹ Из архива прокуратуры Чувашской Республики.

² СПС «КонсультантПлюс».

реагирования оперативно информировать управление взаимодействия со средствами массовой информации.

Поскольку опыт работы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации показывает, что получаемая в ходе мероприятий по правовому просвещению информация о нарушениях закона используется в надзорной деятельности, представляется, что аналогичный мониторинг необходимо вести и в ходе проводимых мероприятий по правовому просвещению. Нельзя забывать, что еще в советское время органы милиции активно использовали такую форму работы с населением, как проведение встреч в целях правового воспитания, в ходе которых в порядке «обратной связи» нередко получали от граждан информацию, свидетельствующую о совершении правонарушений и преступлений. С учетом изложенного представляется целесообразным внести соответствующие изменения в приказ Генерального прокурора РФ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию», дополнив его положениями о возложении на органы прокуратуры обязанности по ведению мониторинга информации, поступившей от граждан и должностных лиц в ходе мероприятий по правовому просвещению в целях анализа состояния законности и возможного принятия мер прокурорского реагирования (проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации о внесении названных изменений см. в приложении 8 диссертации).

Именно такая форма работы органов прокуратуры, на наш взгляд, будет способствовать не только ликвидации правовой безграмотности, но и повышению эффективности прокурорского надзора.

§2. Деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению как средство профилактики правонарушений

В качестве одной из целей, стоящих перед органами прокуратуры, согласно действующему Закону о прокуратуре, является обеспечение единства и укрепления законности. При этом прокурор с помощью предоставленных правовых средств должен принимать необходимые меры к выявлению имеющих место нарушений законов, их устранению, а также устранению причин и условий, им способствующих, привлечению к ответственности виновных лиц и возмещению причиненного правонарушением вреда. Вместе с тем эти задачи решаются лишь тогда, когда правонарушения уже совершены. В то же время в большинстве случаев они имеют негативные последствия, выразившиеся в нарушении прав граждан, причинении ущерба обществу и государству, утрате доверия населения правоохранительным органам, развитии правового нигилизма.

Известный итальянский ученый Чезаре Беккариа в своей книге «О преступлениях и наказаниях» отмечал: «Лучше предупреждать преступления, чем карать за них»¹. В связи с этим важное значение имеет способность прокуроров в рамках предоставленных полномочий принимать меры по недопущению совершения нарушений законов, которые можно предвидеть.

Сегодня вопросам реализации возможностей органов прокуратуры по профилактике преступлений и иных правонарушений уделяется недостаточное внимание как самими прокурорами в практической деятельности, так и в науке. Во многом это обусловлено профессиональной деформацией сознания прокурорских работников, нацеленных в своей работе в основном на достижение количественных показателей по выявлению нарушений и принятию мер прокурорского реагирования. При этом задачи по недопущению правонарушений уходят на второй план или не ставятся вообще. В определенной степени сказывается «невидимость» этой работы, отсутствие реальной возможности дать оценку количеству предотвращенных правонарушений и, как следствие, показать

¹ Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / пер. с ит. Ю.М. Юмашева. М.: Междунар. отношения, 2000. С. 95.

эту деятельность. В свою очередь, как отмечено А.Ю. Винокуровым, «несмотря на всю очевидность такой деятельности, выполняемой прокурорами в настоящее время, далеко не все авторы учебной литературы, раскрывающей специфику работы органов прокуратуры, уделяют этому вопросу должное внимание. Явно недостаточна правовая регламентация вопросов участия органов прокуратуры в предупреждении правонарушений. Законом о прокуратуре профилактика правонарушений в качестве одного из направлений деятельности органов прокуратуры не предусмотрена»¹.

Поскольку мы затронули вопрос о деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений, важно уяснить, какие правовые средства предоставлены прокурору этих в целях.

Как полагает А.Ю. Винокуров, к функциям прокуратуры относятся: 1) *прокурорский надзор*; 2) *уголовное преследование*; 3) *координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью*; 4) *участие прокурора в судах в рамках конституционного, гражданского и административного судопроизводства*; 5) *административное преследование*; 6) *контроль за соответствием расходов доходам*. Участие в правотворческой деятельности, международное сотрудничество органов прокуратуры, представительство прокурора в органах власти и местного самоуправления, взаимодействие прокуроров с органами публичной власти и институтами гражданского общества, *профилактическую работу*, работу с обращениями и прием населения он считает участком деятельности прокуратуры. При этом профилактическая работа – деятельность прокуроров, направленная на предупреждение преступных и иных противоправных деяний в целях укрепления законности. Осуществляется путем: 1) формулирования конкретных требований в актах прокурорского реагирования (представлениях об устранении нарушений законов, предостережениях о недопустимости нарушений закона); 2) выступлений в средствах массовой

¹ Прокурорский надзор: учебник / под ред. О. С. Капинус. М., 2013. С. 546-548.

информации с материалами, разъясняющими положения законов, негативные последствия их неисполнения¹.

Таким образом, по нашему мнению, деятельность прокуратуры по профилактике правонарушений может осуществляться как в процессе *осуществления прокурорского надзора*, так и в процессе реализации *ненадзорных функций органами прокуратуры*. Одним из таких направлений ненадзорной деятельности и является правовое просвещение.

Как было уже указано в параграфе 2 главы 1 диссертации, профилактика правонарушений и преступлений является одной из целей деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению.

Еще советским ученым В.К. Звирбулем, изучавшим вопросы предупреждения преступлений прокуратурой, пропаганда права рассматривалась как неотъемлемая часть предупредительной деятельности².

А.Ю. Винокуровым также отмечается, что правовое просвещение в контексте функционирования органов прокуратуры (с учетом двойственной правовой природы преследуемых целей) затрагивает два самостоятельных участка деятельности органов прокуратуры – профилактическую работу в части осуществления правовой пропаганды (и эта составляющая является доминирующей) и взаимодействие прокуроров с органами публичной власти и институтами гражданского общества с точки зрения разъяснения населению сущности юридических норм³.

Согласно проведенному в рамках исследования в 2018 году анализу анкетирования среди прокурорских работников (опрошены прокурорские работники Республики Татарстан, Чеченской и Чувашской республик, Астраханской и Самарской областей, всего – 102 человека) большинство респондентов (58 процентов) в качестве плюсов осуществления органами

¹ Винокуров А.Ю. К вопросу о классификации внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации // Актуальные вопросы российского права: сб. науч. ст. Вып. 18. М., 2010. С. 156.

² Звирбуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. М., 1971. С. 162.

³ Винокуров А.Ю. О месте правового просвещения в системе внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.-практич. конф. (7–8 октября 2010 г.). М., 2011. С. 43.

прокуратуры деятельности по правовому просвещению отмечают, что повышение уровня знаний граждан об ответственности за совершение правонарушений и преступлений способствует формированию законопослушного поведения и, как следствие, оказывает положительное влияние на профилактику правонарушений и преступлений. 38% опрошенных полагают, что права граждан, вооруженных соответствующими знаниями о них, в том числе о способах их защиты, сложнее нарушить субъектами правоприменения (чиновниками, должностными лицами организаций и т.д.), особенно в случае занятия активной позиции по их отстаиванию. Это в определенной степени дисциплинирует последних, в том числе минимизирует риск совершения ими правонарушений и преступлений. Аналогичный вывод сделан и Н.Д. Бут при исследовании вопросов деятельности органов прокуратуры по защите прав субъектов предпринимательской деятельности. Н.Д. Бут отмечает, что предприниматели, основываясь на правовых знаниях, полученных по инициативе органов прокуратуры, не допускают необоснованного ограничения своих прав и свобод, например, не допускают представителей органов контроля к проверке, не согласованной в необходимых случаях с прокуратурой¹.

25% респондентов считают, что своевременное проведение разъяснительной работы, направленной на помощь лицам, пострадавшим от преступлений (правонарушений) или подверженным риску стать таковыми, способно минимизировать последствия от совершенных преступлений (правонарушений), в том числе повысить шансы по восстановлению нарушенных прав, либо полностью предотвратить совершение в отношении гражданина преступления (правонарушения) в случае принятия им должных мер предосторожности.

На профилактическую направленность прокурорской деятельности по правовому просвещению ориентирует и установленная для прокуроров форма отчетности о проведенной работе в данной сфере. Так, пунктом 2.11 Инструкции

¹ Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. М., 2011. С. 394.

по формированию статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМНОПП, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 04.10.2018 № 632¹, прямо указано, что в зависимости от тематического направления *профилактического воздействия* мероприятия по правовому просвещению данные строки 2 «Проведено мероприятий по правовому просвещению» разносятся по соответствующим строкам: противодействие нарушению социальных и трудовых прав (строка 12); противодействие преступности несовершеннолетних и нарушению их прав (строка 13); противодействие коррупции (строка 14); противодействие незаконному обороту наркотических средств (строка 15); противодействие экстремизму и терроризму (строка 16). В строке 17 отражаются мероприятия по правовому просвещению, проведенные по иным направлениям профилактического воздействия, не указанным в строках 12–16 (например, противодействие нарушениям прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в экологической сфере и т. д.).

Для предметной наглядности приведем форму данной отчетности (см. таблицу 5).

Таблица 5

Раздел 2. Взаимодействие с общественностью и правовое просвещение

		стр.	Всего	
А			1	
Проведено мероприятий по правовому просвещению				
в форме	лекций, бесед, иных выступлений перед гражданами			
	подготовки информационно-разъяснительных материалов, социальной рекламы			
	выступлений в СМИ и на интернет-ресурсах			
	том числе	в печати		
		на радио		
		на телевидении		
		в сетевом издании		
		на сайте органа прокуратуры		
на сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления	0			

¹ СПС «КонсультантПлюс».

по направлению	противодействия нарушению социальных и трудовых прав	1	
	противодействия преступности несовершеннолетних и нарушению их прав	2	
	противодействия коррупции	3	
	противодействия незаконному обороту наркотических средств	4	
	противодействия экстремизму и терроризму	5	
	иных сфер деятельности	6	

Важное значение имеет определение приоритетов в прокурорской деятельности по правовому просвещению, если мы ее рассматриваем в качестве инструмента профилактики правонарушений и преступлений. Данной работе должен предшествовать тщательный анализ состояния законности и правопорядка в муниципальном образовании, регионе, да и в стране в целом.

Например, в Чувашской Республике по итогам 5 месяцев 2016 г. имел место значительный рост количества хищений имущества граждан злоумышленниками с использованием средств мобильной связи, банковских карт и сети «Интернет». Таких преступлений в республике было зарегистрировано 1421 (за аналогичный период 2015 г. – 29). Рост составил 4900 %. При этом с использованием средств мобильной связи было зарегистрировано 445 преступлений (АППГ – 5), банковских карт – 575 (АППГ – 0), сети «Интернет» – 401 (АППГ – 24). В связи с данными обстоятельствами прокуратурой республики совместно с органами внутренних дел проведены мероприятия по правовому просвещению, выступления в СМИ, связанные с правовым просвещением, организовано размещение информационных материалов, материалов социальной рекламы по вопросам профилактики преступлений, связанных с хищением денежных средств с использованием банковских карт, средств мобильной связи и сети «Интернет». Прокуратурой Чувашской Республики в горрайпрокуратуры направлена разработанная прокуратурой республики памятка «Осторожно: мошенники!» для использования в работе в целях профилактики преступлений, связанных с

хищением денежных средств граждан с использованием банковских карт, средств мобильной связи и сети «Интернет». По поручению прокуратуры Чувашской Республики горрайпрокурорами данная памятка размещена на сайтах органов местного самоуправления, а также организовано ее распространение и размещение в зданиях прокуратур и в общественных местах с участием органов внутренних дел (в том числе в магазинах, отделениях почтовой связи, пенсионного фонда, органах местного самоуправления, у дверей подъездов многоквартирных домов и других местах массового скопления граждан) в целях профилактики данного вида преступлений. По инициативе и при участии прокуратуры республики администрацией г. Чебоксары подготовлены и размещены пилоны по данным вопросам на остановочных павильонах.

При этом указанная работа была нацелена прежде всего на доведение до населения информации предупредительного характера, направленного на формирование поведения и принятие мер предосторожности, препятствующих совершению в отношении граждан преступлений. Данная работа дала определенные результаты. По итогам 12 месяцев 2016 г. рост таких преступлений сократился с 4900% (данные по итогам 5 месяцев 2016 г.) до 406 % (за 2016 г. совершено 2722 преступления против 670 за 2015 г.)¹.

Работа в указанном направлении в целях профилактики преступлений в указанной сфере с учетом данной ситуации органами прокуратуры во взаимодействии с органами внутренних дел была продолжена. Данная деятельность дала результат. Так, произошло снижение уже не роста, а количества зарегистрированных в республике преступлений в указанной сфере с 1610 за 1 полугодие 2016 г. до 953 за 1 полугодие 2017 г. (-41%). Тенденция к снижению общего количества преступных хищений, совершенных бесконтактным способом, в Чувашской Республике сохранилась до конца 2017 г.: количество таких преступлений по сравнению с 2016 г. сокращено на 28,3%².

¹ Из архива прокуратуры Чувашской Республики.

² Министр внутренних дел по Чувашской Республике Сергей Неяскин встретился с журналистами // официальный сайт МВД по Чувашской Республике. URL: <https://21.мвд.рф/News/item/12234480> (дата обращения: 17.02.2018).

Подобная деятельность по правовому просвещению, направленная на профилактику правонарушений и преступлений, проводилась и в других регионах. Так, в рамках правового просвещения несовершеннолетних на основании принятого указания прокурора области «Об организации и проведении мероприятий по правовому просвещению «уроков памяти», посвященных Международному военному трибуналу в Нюрнберге», прокуратурой Самарской области во всех образовательных учреждениях региона в течение 2016 года проведены мероприятия по профилактике экстремистских проявлений, разъяснению ответственности за нарушения законодательства о противодействии экстремистской деятельности, в том числе приуроченные к данному событию. Данная работа положительно сказалась на состоянии экстремистской преступности среди несовершеннолетних. Так, в 2016 г. в Самарской области не было зарегистрировано ни одного преступления экстремистского и террористического характера, совершенных несовершеннолетними, в то время как в 2015 г. указанные преступления в области были совершены 5 несовершеннолетними¹.

Изложенное свидетельствует о положительном влиянии прокурорской деятельности по правовому просвещению на профилактику правонарушений и преступлений при правильной организации данной работы, обеспечении ее должного качества и умелой расстановке акцентов. Вместе с тем следует подчеркнуть, что правовое просвещение не должно являться единственным средством профилактики правонарушений, а использоваться в совокупности с иными средствами, ни в коем случае не вытесняя другие возможности.

Следует отметить¹, что в России длительное время не принимался отдельный законодательный акт, устанавливающий правовые основы профилактики правонарушений и преступлений, что в определенной степени способствовало недостаточному вниманию данной работе со стороны государства, в том числе и правоохранительных органов.

¹ Из архива прокуратуры Самарской области.

22 сентября 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон № 182-ФЗ)¹. Данный закон дал легальное понятие профилактики правонарушений, как совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения. При этом под правонарушением понимается преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность (статья 2 Закона № 182-ФЗ). Таким образом, в смысле, используемом данным законом, понятие «правонарушение» охватывает только преступления и административные правонарушения. При этом оно не распространяется на иные виды правонарушений, упоминаемых в теории права: дисциплинарные проступки, гражданско-правовые, материальные деликты и др.

Согласно Закону № 182-ФЗ профилактика правонарушений подразделяется на 2 вида – *общая профилактика* правонарушений и *индивидуальная профилактика* правонарушений. Общая профилактика правонарушений направлена на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих совершению правонарушений или облегчающих их совершение, а также на повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан. Индивидуальная профилактика правонарушений направлена на оказание воспитательного воздействия на лиц, указанных в части 2 статьи 24 настоящего Закона № 182-ФЗ (безнадзорные и беспризорные несовершеннолетние; лица, отбывающие уголовное наказание, не связанное с лишением свободы; лица, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством; несовершеннолетние, подвергнутые принудительным мерам воспитательного воздействия; лица без определенного места жительства; другие

¹ Официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.06.2016).

категории лиц, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в том числе лица, прошедшие курс лечения от наркомании, алкоголизма и токсикомании и реабилитацию, а также лица, не способные самостоятельно обеспечить свою безопасность, с их согласия), на устранение факторов, отрицательно влияющих на их поведение, а также на оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми. Индивидуальная профилактика правонарушений может осуществляться с применением специальных мер профилактики правонарушений (ст. 15 Закона № 182-ФЗ).

Статья 5 данного Закона к субъектам профилактики правонарушений относит федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры Российской Федерации, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Казалось бы, данный закон должен определить место и роль прокуратуры в системе профилактики правонарушений.

Вместе с тем часть 1 статьи 9 Закона № 182-ФЗ полномочия прокурора в сфере профилактики правонарушений сводит к надзору за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». При этом часть 2 этой же статьи говорит о том, что при осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры Российской Федерации обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений *в пределах своей компетенции*.

Часть 1 статьи 17 данного закона предусматривает 10 форм профилактического воздействия: *правовое просвещение и правовое информирование*; профилактическая беседа; объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих

условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор; социальная адаптация; ресоциализация; социальная реабилитация; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Статья 18 Закона № 182-ФЗ отчасти раскрывает содержание формы такой формы профилактического воздействия, как *правовое просвещение и правовое информирование*. В частности, в ней указано, что в целях правового просвещения и правового информирования субъекты профилактики правонарушений или лица, участвующие в профилактике правонарушений, доводят до сведения граждан и организаций информацию, направленную на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств. Указанная информация может доводиться до сведения граждан и организаций путем применения различных мер образовательного, воспитательного, информационного, организационного или методического характера.

В части 2 статьи 17 Закона № 182-ФЗ указано, что профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных пунктами 2–6 части 1 настоящей статьи, в пределах установленной компетенции вправе осуществлять должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации. Таким образом, исходя из анализа указанных положений, приходим к выводу о том, что для должностных лиц *органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов* Закона № 182-ФЗ

предусмотрено лишь 5 из 10 упомянутых форм профилактического воздействия: профилактическая беседа; объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор. При этом делается оговорка, что деятельность по профилактике правонарушений в данных формах указанные должностные лица вправе осуществлять лишь в пределах установленной компетенции и если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

Из смысла указанного законодательного акта следует, что полномочиями по профилактике правонарушений в форме правового просвещения и правового информирования наделены лишь такие субъекты, как федеральные органы исполнительной власти (ст. 8 Закона № 182-ФЗ), органы государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 11), органы местного самоуправления (ст. 12). Кроме того, в указанной форме профилактического воздействия могут реализовывать свои права лица, участвующие в профилактике правонарушений, а также общественные объединения и иные организации (ст. 13).

При указанных обстоятельствах можно прийти к выводу, что данный закон прямо не предусматривает правовое просвещение и правовое информирование в качестве форм профилактического воздействия для органов прокуратуры, в то время как правовое просвещение как вид прокурорской деятельности предусмотрен как ранее действовавшим приказом Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», так и принятым взамен него приказом от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию»¹.

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» // Законность. 2008. № 10; Приказ

К подобному выводу приходят работники прокуратуры, специализирующиеся в практической деятельности. Так, в ходе проведенного анкетирования среди работников прокуратуры выявлена точка зрения, согласно которой «работа и отчет прокурора по правовому просвещению и правовому информированию в качестве субъекта системы профилактики правонарушений не соответствует полномочиям прокурора, установленным Законом № 182-ФЗ. При осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции. Компетенция органов прокуратуры установлена ч. 2 ст. 17 Закона № 182-ФЗ – объявление предостережения и внесение представления» (цитата респондента). При этом анкетированный, основываясь на отсутствии законодательного закрепления полномочий прокуратуры в сфере правового просвещения, делает вывод о том, что прокуратура не должна принимать участие в работе по правовому просвещению, так как это задача других органов и организаций.

С данной позицией вряд ли можно согласиться. Однако существование подобного мнения, на наш взгляд, лишь подтверждает, что наличие определенных пробелов в правовом регулировании влияет на понимание необходимости осуществления деятельности по правовому просвещению органами прокуратуры среди практических работников, что может сказаться на отношении к данной работе и качестве исполнения соответствующих обязанностей.

Вместе с тем существует иная точка зрения относительно закрепленности Законом № 182-ФЗ указанной формы профилактического воздействия за органами прокуратуры. По мнению О.Н. Кашириной, исходя из буквального толкования ст. 17 Закона № 182-ФЗ органы прокуратуры без специального закрепления в федеральном нормативном акте вправе применять такие формы профилактического воздействия, как социальная адаптация, ресоциализация, социальная реабилитация, помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или

подверженным риску стать таковыми, что, однако, не вполне соответствует целям и задачам прокуратуры Российской Федерации¹. Таким образом, данным автором сделан вывод о том, что Закон № 182-ФЗ предоставляет полномочия органам прокуратуры по реализации всех 10 форм профилактического воздействия, включая правовое просвещение и правовое информирование.

На наш взгляд, часть 2 статьи 17 Закона № 182-ФЗ все же нуждается в корректировке ввиду неясности в толковании данной нормы, не позволяющей однозначно определить границы компетенции органов прокуратуры в качестве субъекта профилактики правонарушений.

Близким по своей природе к *правовому просвещению и правовому информированию* является такая форма профилактики правонарушений, как *профилактическая беседа*, которую Закон № 182-ФЗ теоретически относит к формам профилактической работы, которая может быть использована должностными лицами органов прокуратуры.

А.Ю. Винокуров приходит к выводу о том, что роль прокуроров в реализации пяти возможных форм индивидуального профилактического воздействия сводится к допускаемому проведению профилактической беседы с оговоркой «если не обращать внимания на рассогласование норм Закона № 182-ФЗ и отсутствие положений об этом в Законе о прокуратуре»². Эту точку зрения взяли за основу и авторы комментария к Закону № 182-ФЗ А.Н. Жеребцов, Ю.В. Помогалова, М.В. Смоляров³.

Вместе с тем, на наш взгляд, данную форму профилактической работы в том смысле, который предусмотрен Законом № 182-ФЗ, к полномочиям органов прокуратуры относить весьма спорно по следующим причинам.

Согласно ст. 19 Закона № 182-ФЗ профилактическая беседа состоит в разъяснении лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной

¹ Каширина О.Н. Прокуратура России – субъект предупреждения преступлений // Законность. 2017. № 11. С. 31–32.

² Винокуров А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 626.

³ Жеребцов А.Н., Помогалова Ю.В., Смоляров М.В. Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СПС «Гарант».

профилактики правонарушений, его моральной и правовой ответственности перед обществом, государством, социальных и правовых последствий продолжения антиобщественного поведения.

В части 2 статьи 19 Закона № 182-ФЗ указано, что порядок проведения профилактической беседы устанавливается нормативными правовыми актами субъектов профилактики правонарушений, указанных в части 2 статьи 17 данного законодательного акта. Соответственно, из буквального толкования данных норм следует, что должен быть издан еще отдельный приказ Генерального прокурора Российской Федерации, который бы устанавливал порядок проведения профилактической беседы прокурорами.

Как уже было указано выше, деятельность по профилактике правонарушений должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации даже в тех формах, которые предусмотрены в части 2 ст. 17 Закона № 182-ФЗ, вправе осуществлять лишь в пределах установленной компетенции, и если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

Исходя из предназначения органов прокуратуры и функциональных обязанностей прокурорских работников, предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», проведение профилактической беседы находится за пределами компетенции данного органа.

Нельзя ее отнести и к форме работы органов прокуратуры по правовому просвещению в смысле, предусмотренном приказом Генерального прокурора РФ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию»¹, несмотря на внешнее сходство с данным видом деятельности. Действительно, данным приказом предусмотрена такая форма правового просвещения, как проведение беседы с гражданами. В частности, прокурорам предписано организовать проведение мероприятий по правовому просвещению в форме лекций, бесед с гражданами, выступлений в средствах массовой информации и на

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // Законность. 2018. № 9.

интернет-ресурсах. В работе использовать информационно-разъяснительные материалы, задействовать возможности социальной рекламы (подп. 1.4).

Вместе с тем, на наш взгляд, при проведении таких мероприятий недопустимо пересекать ту грань, которая отграничивает деятельность органов прокуратуры в данном направлении от бесплатной юридической консультации, осуществляемой персонально для отдельных лиц. Так, органы прокуратуры не являются участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, предусмотренными Федеральным законом от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹ (ст. 15). Полномочия органов прокуратуры Российской Федерации в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью сводятся лишь к осуществлению надзора за исполнением законов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и обращению в суд с заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов граждан в случаях и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации (ст. 13). Статьей 6 данного закона предусмотрен такой вид бесплатной юридической помощи, как правовое консультирование в устной и письменной форме, однако органы прокуратуры данный вид бесплатной юридической помощи не осуществляют.

Как было уже указано выше, профилактическая беседа в смысле, используемом Законом № 182-ФЗ, является формой *индивидуальной* профилактики правонарушений и состоит в разъяснении *конкретному лицу*, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, его моральной и правовой ответственности перед обществом, государством, социальных и правовых последствий продолжения антиобщественного поведения.

В то же время из смысла требований приказа Генерального прокурора РФ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской

¹ Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725 (с посл. изм.).

Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию»¹ и других законодательных актов прокурорская деятельность по правовому просвещению должна охватывать индивидуально неопределенный круг лиц, т. е. рассчитана на определенную аудиторию.

Кроме того, меры индивидуальной профилактики правонарушений, одной из которой является профилактическая беседа, исходя из требований Закона № 182-ФЗ, осуществляются только в отношении конкретных категорий лиц: безнадзорные и беспризорные несовершеннолетние; лица, отбывающие уголовное наказание, не связанное с лишением свободы; лица, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством; несовершеннолетние, подвергнутые принудительным мерам воспитательного воздействия; лица без определенного места жительства; другие категории лиц, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в том числе лица, прошедшие курс лечения от наркомании, алкоголизма и токсикомании и реабилитацию, а также лица, не способные самостоятельно обеспечить свою безопасность, с их согласия (ч. 2 ст. 15, ч. 2 ст. 24). Проведение индивидуальной профилактической работы с такими лицами находится в компетенции других государственных органов, но не органов прокуратуры. Так, в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»² на полицию возложена обязанность выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними *индивидуальную профилактическую работу*; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний. В соответствии с Наставлением по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденным приказом МВД России от 31.12.2012 № 1166, участковым уполномоченным полиции *индивидуальная профилактическая работа* проводится со следующими

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // Законность. 2018. № 9.

² Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900 (с посл. изм.).

категориями граждан, состоящими на профилактическом учете: освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего, в отношении которых судом установлены временные ограничения прав и свобод и обязанности, предусмотренные федеральными законами (то есть поднадзорными лицами), а также освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений, умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего; больными алкоголизмом или наркоманией, состоящими на учете в медицинской организации и представляющими опасность для окружающих; совершившими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющими опасность для окружающих; совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность при проведении общественно-политических, спортивно-массовых, культурно-массовых, религиозных и иных общественно значимых мероприятий; входящими в неформальные молодежные объединения противоправной направленности, совершившими административные правонарушения против порядка управления и (или) административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность; лицами, которым назначено административное наказание за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также за их потребление без назначения врача.

Индивидуальная профилактическая работа участкового уполномоченного полиции включает *проведение профилактических бесед* с лицами, состоящими на профилактическом учете¹.

Аналогичные обязанности в отношении некоторых категорий несовершеннолетних граждан осуществляют инспекторы по делам

¹ Российская газета. 2013. 27 марта.

несовершеннолетних в соответствии с приказом МВД России от 15.10.2013 № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»¹. Так, индивидуальная профилактическая работа проводится, например, с несовершеннолетними, осужденными за совершение преступления небольшой или средней тяжести и освобожденными судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия, т.е. с той категорией граждан, которая упомянута в Законе № 182-ФЗ. Этим же приказом предусмотрена обязанность по проведению профилактической беседы с несовершеннолетним, его родителями или иными законными представителями сотрудниками ПДН при заведении УПК, УПД с оформлением справки о проведении начальником территориального органа МВД России беседы с несовершеннолетним согласно приложению № 18 к Инструкции.

Проведение *беседы профилактического характера* уголовно-исполнительной инспекцией с осужденным в качестве формы индивидуальной профилактической работы предусмотрено и Инструкцией по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества, утвержденной приказом Минюста России от 20.05.2009 № 142².

Таким образом, упомянутые формы работы, предусмотренные ведомственными приказами МВД России и Минюста России для должностных лиц, входящих в систему данных государственных органов, имеют все признаки *профилактической беседы* в смысле, используемом в Законе № 182-ФЗ.

Можно предположить наличие возможности использования органами прокуратуры профилактической беседы в рамках деятельности не по правовому просвещению, а по надзору за исполнением законов, в том числе при применении актов прокурорского реагирования. Например, статья 25.1 Закона о прокуратуре предусматривает направление прокурором или его заместителем предостережения о недопустимости нарушения закона должностным лицам, а при

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11.

² Российская газета. 2009. 14 августа.

наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам. Вместе с тем вряд ли разъяснение правовой ответственности в предостережении о недопустимости нарушения закона можно отнести к профилактической беседе, так как, во-первых, предостережение объявляется в письменной форме, во-вторых, круг лиц, которым оно может быть объявлено, не совпадает с тем контингентом, с которым проводится профилактическая беседа в смысле, используемом Законом № 182-ФЗ. Допущение возможности использования профилактической беседы при реализации иных актов прокурорского реагирования, предусмотренных Законом о прокуратуре (например, при участии в рассмотрении представления об устранении нарушений закона, протеста на противоречащий закону правовой акт), исключается по аналогичной причине ввиду специфики прокурорского надзора, направленного на обеспечение соблюдения закона конкретным кругом лиц, определенных в статье 21 Закона о прокуратуре (должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, руководители коммерческих и некоммерческих организаций и т.д.), не совпадающего с категориями граждан, указанными в ч. 2 ст. 24 Закона № 182-ФЗ.

С учетом изложенного мы приходим к выводу, что в Законе № 182-ФЗ имеется явная неопределенность, не позволяющая правовое просвещение прямо относить к формам профилактического воздействия, которые могут использоваться органами прокуратуры.

По всей видимости, задачам устранения данной неясности послужило издание организационно-распорядительных документов Генерального прокурора РФ в целях реализации Закона № 182-ФЗ.

Так, Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ

«Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹, которым прокурорам предписано осуществлять профилактическое воздействие прежде всего в таких формах, как правовое просвещение и правовое информирование, объявление предостережения о недопустимости нарушения закона, внесение представления об устранении нарушений закона, причин и условий, способствующих нарушению закона, использовать иные полномочия прокурора, предусмотренные законом (подп. 1.3).

Кроме того, взамен упомянутого выше приказа от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», по всей видимости, в целях его приведения в соответствии с требованиями Закона № 182-ФЗ Генеральным прокурором РФ издан новый приказ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию»², которым прокурорам предписано рассматривать работу по правовому просвещению как неотъемлемую часть системы профилактики правонарушений (пункт 1.2).

Однако, несмотря на наличие данных документов, они вовсе не устраняют пробелы, имеющиеся в Законе № 182-ФЗ, поскольку компетенция прокурора должна быть четко определена именно на уровне федеральных законов, а издание подзаконных актов на уровне Генерального прокурора РФ данные проблемы не решают. Данный вывод обосновывается следующими обстоятельствами.

Так, в соответствии со ст. 1 Закона о прокуратуре прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами.

¹ СПС «Гарант». Документ опубликован не был.

² Приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» // Законность. 2008. № 10; Приказ Генерального прокурора РФ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // Законность. 2018. № 9.

Соответственно все иные функции органов прокуратуры, в том числе не являющиеся надзорными, должны быть установлены именно федеральными законами.

Вместе с тем Законом о прокуратуре такая функция, как «правовое просвещение и правовое информирование», не закреплена. Правовое просвещение не предусмотрено и в качестве участка в структуре видов деятельности прокуратуры, установленных Законом о прокуратуре.

Не имеет данное направление деятельности четкого закрепления в Законе № 182-ФЗ, и не только ввиду неясности формулировок, изложенных в ст. 17 данного закона, о чем указано выше.

Так, часть 1 статьи 9 Закона № 182-ФЗ полномочия прокурора в сфере профилактики правонарушений сводит лишь к надзору за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Законом о прокуратуре. При этом часть 2 этой же статьи говорит о том, что при осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры Российской Федерации обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений *в пределах своей компетенции*.

Однако, как отмечает Т.Г. Воеводина, у органов прокуратуры нет компетенции по осуществлению профилактики правонарушений. Они осуществляют надзор за исполнением законов о профилактике правонарушений¹. Данная позиция заслуживает внимания, так как это действительно следует из буквального толкования данной нормы.

Таким образом, законодатель ограничил компетенцию прокурора в сфере профилактики правонарушений практически надзорными функциями.

Совсем иначе в указанном направлении этим же законом отрегулирована деятельность органов следственного комитета. Так, согласно ч. 1 ст. 10 Закона

¹ Воеводина Т.Г. Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 58-62.

№ 182-ФЗ следственные органы Следственного комитета Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений в пределах полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и другими федеральными законами. Таким образом, законодатель, вводя отсылочные нормы, предусмотрел более широкие границы компетенции данного органа в указанном вопросе.

Примечательно с этой точки зрения законодательно определены формы профилактического воздействия органов прокуратуры Республики Узбекистан (согласно законодательству данной страны на органы прокуратуры возложено осуществление обязанностей по пропаганде законов). В отличие от Закона № 182-ФЗ в Законе Республики Узбекистан «О профилактике правонарушений» от 14.05.2014 № ЗРУ-371¹ прописаны полномочия для каждого субъекта профилактики правонарушений отдельно. При этом к полномочиям органов прокуратуры в области профилактики правонарушений закон относит участие в деятельности по правовой пропаганде среди населения, направленной на повышение правового сознания, правовой культуры в обществе и укрепление законности (ст. 11). Указанная форма профилактического воздействия в данном законе предусмотрена не для всех субъектов профилактики правонарушений: например, ее нет среди полномочий органов внутренних дел (ст. 10). В то же время к полномочиям органов прокуратуры не отнесено принятие мер социальной реабилитации и социальной адаптации, которые, напротив, отражены в полномочиях органов внутренних дел.

Таким образом, по нашему мнению, Закон 182-ФЗ нуждается в корректировке. При этом считаем, что было бы не лишним такую форму профилактической работы, как правовое просвещение и правовое информирование, распространить не только на органы прокуратуры, но и на все органы, упомянутые в ч. 2 ст. 17 Закона № 182-ФЗ (следственные органы

¹ Закон Республики Узбекистан «О профилактике правонарушений» от 14.05.2014 № ЗРУ-371 // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2014. № 20.

Следственного комитета Российской Федерации, органы внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органы уголовно-исполнительной системы и иные государственные органы). Более того, нормативные правовые акты, регулирующие деятельность ряда указанных органов, предусматривают их участие в правовом просвещении. Так, Федеральным законом от 07.02.2011 № 4-ФЗ «О полиции»¹ предусмотрено, что полиция участвует в пропаганде правовых знаний (п. 4 ч. 1 ст. 12). Правовое воспитание осужденных к лишению свободы относится к обязанностям исправительных учреждений в силу требований Уголовно-исполнительного кодекса РФ (ч. 1 ст. 110, ст. 141). Несмотря на то, что действующими нормативными актами прямо не предусмотрено участие следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности в правовом просвещении, информирование населения о своей деятельности, в том числе через средства массовой информации, входит в их обязанности (п. 3 ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»², пунктом 103 Регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации, утвержденного приказом ФСБ России от 18.09.2008 № 464³). Полагаем, что данная работа указанными органами может быть расширена и выражаться не только в информировании о своей деятельности, но и в разъяснении правовых норм, поскольку, осуществляя взаимодействие с населением, в том числе и через средства массовой информации, они преследуют в числе задач и формирование правосознания граждан. К тому же информирование о своей деятельности указанными органами нередко на практике сопровождается разъяснением законодательства, пусть даже и поверхностным.

Кроме того, Основами государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденных Президентом РФ 28 апреля 2011 г. за № Пр-1168 (далее – Основы)⁴, прямо

¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900 (с посл. изм.).

² СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15 (с посл. изм.).

³ Российская газета. 2008. № 213. 10 октября (с посл. изм.).

⁴ Российская газета. 2011. 14 июля.

предусмотрено, что правовое просвещение и правовое информирование граждан является одним из основных направлений государственной политики (подпункт 1 пункта 15 Основ), а федеральные и региональные государственные органы, органы местного самоуправления, профессиональные юридические сообщества и общественные объединения юристов, а также другие организации во взаимодействии между собой участвуют в реализации государственной политики (пункт 5 Основ). Думается, что не являются исключением следственные органы Следственного комитета Российской Федерации и органы федеральной службы безопасности.

Большое значение в эффективности деятельности по профилактике правонарушений, осуществляемой органами прокуратуры, имеет уровень взаимодействия с другими субъектами профилактики. Как уже было указано выше, Законом № 182-ФЗ к таким субъектам отнесены органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, в чьи полномочия входят разработка государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений (ст. 7 Закона № 182-ФЗ).

Сложно переоценить необходимость финансового обеспечения данной деятельности. Так, разработка органами прокуратуры брошюр, буклетов, плакатов, баннеров, материалов социальной рекламы с правовой пропагандой и другие мероприятия по правовому просвещению требует значительных денежных средств. Как раз в рамках данных программ и может быть предусмотрено финансирование мероприятий, направленных на повышение правовой культуры. И здесь органы прокуратуры могут принять участие в программных мероприятиях, а в необходимых случаях – инициировать внесение изменений в соответствующие программы в целях финансового обеспечения данной деятельности.

Например, в Пермском крае принята и действует подпрограмма «Профилактика правонарушений в Пермском крае» государственной программы Пермского края «Обеспечение общественной безопасности Пермского края», утвержденная постановлением Правительства Пермского края от 03.10.2013 №

1328-п. Учитывая, что указанная программа является существенным резервом повышения эффективности деятельности правоохранительных органов, органами власти края в целях пролонгации действия программы до 2018 года постановлением Правительства Пермского края от 25.09.2015 № 731-п внесены изменения в структуру государственной программы, с 2016 года включены в реализацию 3 подпрограммы, в том числе «Правовое информирование и правовое просвещение населения». Задачами данной подпрограммы является обеспечение оказания бесплатной юридической помощи гражданам Пермского края, информационного освещения правовой проблематики и пропаганды ценностей права, популяризации правовых идей в средствах массовой информации Пермского края.

Подпрограмма «Правовое информирование и правовое просвещение населения» предусматривает финансирование: в 2016 году мероприятий на сумму 16 296,4 тыс. руб., в 2017 г. – 16 508,2 тыс. руб., в 2018 г. – 16 508,2 тыс. руб.

В большинстве территорий края правопросветительские мероприятия осуществляются в рамках муниципальных программ на 2016–2018 гг. «Обеспечение общественной безопасности», «Профилактика правонарушений». В качестве форм работы по правовому просвещению в программы включены такие мероприятия, как проведение профилактических акций, распространение наглядных материалов, организация и проведение семинаров, лекций, «дней права» и др.

С целью побуждения органов власти местного самоуправления к принятию названных программ, а также их эффективной реализации прокурорами городов и районов Пермского края в порядке ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре РФ» вносятся соответствующие предложения. Например, в июне 2016 г. прокуратурой Куединского района разработана Ведомственная целевая программа по профилактике правонарушений и преступлений, алкоголизма, наркомании и употребления ПАВ, противодействия терроризму и экстремизму, повышению безопасности дорожного движения в Куединском муниципальном районе на 2016 – 2018 годы «Территория безопасности», которая утверждена

постановлением администрации района от 29.07.2016. Данная программа содержит иницилируемые прокуратурой района мероприятия по правовому просвещению, включая проведение классных часов, викторин, конкурсов, разработку материалов социальной направленности и др.¹

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре действует государственная программа «О государственной политике в сфере обеспечения межнационального согласия, гражданского единства, отдельных прав и законных интересов граждан, а также в вопросах обеспечения общественного порядка и профилактики экстремизма, незаконного оборота и потребления наркотических средств и психотропных веществ в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2014–2020 годах», утвержденная постановлением Правительства региона от 09.10.2013 № 428-п.

Государственная Программа состоит из 6 подпрограмм: одна из которых «Профилактика правонарушений», предусматривающая мероприятия по правовому просвещению.

В рамках данной программы в январе 2016 года в период проведения окружного форума «Информационный мир Югры», среди его участников распространены подготовленные Департаментом общественных и внешних связей ХМАО-Югры и прокуратурой Ханты-Мансийского автономного округа-Югры памятки «Установленная федеральным законодательством ответственность для средств массовой информации за нарушение законодательства о противодействии экстремизму»².

Прокуратурой Чувашской Республики в 2017 г. подготовлены информационные материалы в виде буклетов, плакатов, листовок по вопросам профилактики мошенничества, разъяснения законодательства об оплате труда, о противодействии коррупции, незаконному обороту наркотиков³.

Все вышеуказанные информационные материалы и материалы социальной рекламы изготовлены за счет бюджетных средств, предусмотренных

¹ Из архива прокуратуры Пермского края.

² Из архива прокуратуры Ханты-Мансийском автономного округа – Югры.

³ Из архива прокуратуры Чувашской Республики.

Подпрограммой «Профилактика правонарушений в городе Чебоксары на 2014–2020 годы» Муниципальной программы города Чебоксары «Повышение безопасности жизнедеятельности населения и территории города Чебоксары» на 2014–2020 годы, утвержденной постановлением администрации г. Чебоксары от 30.12.2013 № 4443¹.

В 2017 г. творческой студией ВВС при участии прокуратуры Чувашской Республики с использованием современных информационных технологий подготовлен анимационный социальный видеоролик «Победим коррупцию вместе». Ролик признан лучшим в номинации «Социальный ролик» на VIII Всероссийском конкурсе социальной рекламы «Новый взгляд» по теме «Прокуратура против коррупции»². Указанный видеоролик в настоящее время размещен в популярной сети YouTube³.

По инициативе и при участии прокуратуры республики филиалом ФГУП ВГТРК «ГТРК «Чувашия» и Национальным телевидением Чувашской Республики изготовлен ряд социальных видеороликов по актуальным вопросам профилактики правонарушений: коррупции, незаконного оборота наркотиков, экстремизма, уличной и подростковой преступности, семейно-бытового дебоширства и др. Все видеоролики размещены на официальном сайте прокуратуры Чувашской Республики chuvprok.gov.ru в разделе «Правовое просвещение»⁴.

Изготовление и размещение роликов обеспечены за счет средств республиканского бюджета, выделенных телевизионным СМИ в соответствии с Положением о республиканском конкурсе социально значимых проектов средств массовой информации, утвержденным постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 14.11.2005 № 276, в рамках Подпрограммы «Профилактика правонарушений и противодействие преступности в Чувашской

¹ Вестник органов местного самоуправления г. Чебоксары. 2014. № 1.

² В Генеральной прокуратуре Российской Федерации подведены итоги VIII Всероссийского конкурса социальной рекламы «Новый взгляд. Прокуратура против коррупции» // Сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1298860> (дата обращения: 18.02.2018). О коррупции с юмором // Сайт газеты Советская Чувашия. URL: <http://sovch.chuvashia.com/?p=189922> (дата обращения: 18.02.2018).

³ URL: https://www.youtube.com/watch?v=LkBGUf_1xE (дата обращения: 18.02.2018)

⁴ Официальный сайт прокуратуры Чувашской Республики // URL: <http://www.chuvprok.gov.ru> (дата обращения: 13.09.2018).

Республике» Государственной программы Чувашской Республики «Повышение безопасности жизнедеятельности населения и территорий Чувашской Республики» на 2012–2020 годы», утвержденной постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 11.11.2011 № 502¹.

Следует отметить, что объем финансирования и характер проводимых мероприятий, направленных на профилактику правонарушений в рамках соответствующих государственных и муниципальных программ, фактически зависит от соответствующих органов власти и местного самоуправления, а значит, и в определенной степени от усмотрения должностных лиц. Вместе с тем от того, насколько обеспечена финансово деятельность по профилактике правонарушений, насколько эффективны предусмотренные мероприятия, зависит и состояние законности, и уровень правовой культуры граждан, и эффективность проводимой совместной работы по правовому просвещению.

При сложившихся обстоятельствах в задачи органов прокуратуры входит не только самостоятельное участие в правовом просвещении населения, но и налаживание необходимого взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления в данном вопросе, изучение региональных и муниципальных программ профилактики правонарушений, а также бюджетов (как в проектах, так и принятых) в части наличия необходимых мероприятий, направленных на правовое просвещение, их финансовой обеспеченности, использование органами прокуратуры предусмотренных законом полномочий по внесению соответствующих корректировок в правовые акты, и, наконец, непосредственное участие самими прокурорами в реализации соответствующих программных мероприятий.

Вместе с тем несмотря на сложившуюся практику участия органов прокуратуры в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений в Законе № 182-ФЗ не регламентированы полномочия органов прокуратуры в данном вопросе. Согласно ст. 13 указанного закона общественные объединения и иные организации реализуют свои права в

¹ Собрание законодательства Чувашской Республики. 2011. № 11. Ст. 1134.

сфере профилактики правонарушений посредством участия в формах профилактического воздействия, предусмотренных пунктами 1, 7–10 части 1 статьи 17 Закона № 182-ФЗ, *участия в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений*. Полагаем, что аналогичные нормы необходимо закрепить в ст. 9 Закона № 182-ФЗ, регламентирующей полномочия органов прокуратуры Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений.

С учетом изложенного предлагаем внести определенные изменения в Закон № 182-ФЗ, изложив их следующим образом:

1) в части 2 статьи 17 слова «пунктами 2–6 части 1» заменить словами «пунктами 1–6 части 1»;

2) часть 1 статьи 9 изложить в следующей редакции:

«1. Органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», а также в пределах полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», и иными федеральными законами»;

3) статью 9 дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. Органы прокуратуры Российской Федерации принимают участие в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений.».

Проект федерального закона о внесении названных изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» представлен в приложении 7 исследования.

Подобные изменения способствовали бы не только законодательному расширению полномочий органов прокуратуры, но и позволили бы использовать

возможности других правоохранительных органов, имеющих огромный опыт и правоприменительную практику в деятельности по правовому просвещению, направленному на профилактику преступлений и правонарушений, что, несомненно, способствовало бы улучшению состояния законности в целом.

Выводы по третьей главе

Проведенное исследование позволило сформулировать следующие выводы по главе третьей.

1. Установлена определенная взаимосвязь правового просвещения и некоторых иных видов прокурорской деятельности.

В частности, правовое просвещение положительно влияет на повышение эффективности прокурорского надзора. Практика показывает, что граждане, получившие необходимые правовые знания в ходе проведенных органами прокуратуры мероприятий по правовому просвещению, узнав о правовых возможностях органов прокуратуры по устранению нарушений действующего законодательства и проводимой работе в данном направлении, а также возможности личного общения с прокурором, нередко сообщают о проблемах, связанных с нарушением их прав. Иногда такие проблемы могут быть настолько серьезными, что причиной их возникновения являются чьи-то преступные действия, о которых ранее не было известно правоохранительным органам. Вместе с тем на федеральном уровне отсутствуют нормативные акты, обязывающие органы прокуратуры оформлять поступившие сигналы о нарушениях закона в ходе мероприятий по правовому просвещению и проводить по ним проверки. С учетом изложенного представляется целесообразным внести соответствующие изменения в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому

информированию», дополнив его положениями о возложении на органы прокуратуры обязанности по ведению мониторинга информации, поступившей от граждан и должностных лиц в ходе мероприятий по правовому просвещению в целях анализа состояния законности и возможного принятия мер прокурорского реагирования. Подобные положения согласуются с требованиями статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Такая информация может поступать от любых источников, не исключая СМИ и граждан.

2. Одним из видов прокурорской деятельности является профилактика правонарушений и преступлений, которая реализуется в процессе как надзорных, так и ненадзорных функций. Одним из направлений ненадзорной деятельности прокуратуры, направленной на профилактику правонарушений и преступлений, является правовое просвещение. Важное значение имеет определение приоритетов в прокурорской деятельности по правовому просвещению, если ее рассматривать в качестве инструмента профилактики правонарушений и преступлений. Данной работе должен предшествовать тщательный анализ состояния законности и правопорядка в муниципальном образовании, регионе, да и в стране в целом. При этом правовое просвещение не должно являться единственным средством профилактики правонарушений, а использоваться в совокупности с иными средствами, ни в коем случае не вытесняя другие возможности. Большое значение в законодательном закреплении полномочий прокуратуры по профилактике правонарушений имеет принятие Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Вместе с тем данный закон так четко и не отнес правовое просвещение к полномочиям прокурора в сфере профилактики правонарушений. Часть 1 статьи 9 Закона № 182-ФЗ полномочия прокурора в сфере профилактики правонарушений сводит лишь к надзору за исполнением законов иными субъектами профилактики. Сложно переоценить

необходимость финансового обеспечения деятельности прокуратуры по правовому просвещению. Так, разработка органами прокуратуры брошюр, буклетов, плакатов, баннеров, материалов социальной рекламы с правовой пропагандой и другие мероприятия по правовому просвещению требует значительных денежных средств, которые необходимо изыскать. Законом № 182-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления отнесены разработка государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений. При сложившихся обстоятельствах в задачи органов прокуратуры входит не только самостоятельное участие в правовом просвещении населения, но и налаживание необходимого взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления в данном вопросе, изучение региональных и муниципальных программ профилактики правонарушений, а также бюджетов (как в проектах, так и принятых) в части наличия необходимых мероприятий, направленных на правовое просвещение, их финансовой обеспеченности, использование органами прокуратуры предусмотренных законом полномочий по внесению соответствующих корректировок в правовые акты, и, наконец, непосредственное участие самими прокурорами в реализации соответствующих программных мероприятий, в том числе обеспеченных определенным финансированием. Несмотря на сложившуюся практику участия органов прокуратуры в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений в Законе № 182-ФЗ не регламентированы полномочия органов прокуратуры в данном вопросе. Вместе с тем возможность в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений указанным законом предусмотрена для общественных объединений и иных организаций. Полагаем, что аналогичные нормы необходимо закрепить в ст. 9 Закона № 182-ФЗ, регламентирующей полномочия органов прокуратуры Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений. Таким образом, Закон № 182-ФЗ нуждается в доработке в части конкретизации полномочий прокуратуры в сфере профилактики правонарушений, в том числе

отнесения к ним такого вида профилактического воздействия, как правовое просвещение и правовое информирование, а также нормативного закрепления возможности участия в государственных и муниципальных программах профилактики правонарушений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило автору сформулировать следующие выводы и предложения, имеющие как теоретическое, так и практическое значение.

1. Современное состояние нашего общества, уровень правовой культуры населения, интенсивное обновление федерального и регионального законодательства, противоречивая правоприменительная практика, сложность отдельных положений действующего законодательства для понимания гражданами, не обладающими юридическими познаниями, дефекты в правовом регулировании вызывают настоятельную потребность в совершенствовании форм и методов работы органов прокуратуры по правовому просвещению населения.

2. В настоящее время проблемы повышения правовой грамотности, борьбы с правовым нигилизмом в условиях низкого нравственного уровня общества, слабого патриотического воспитания, отрицания ряда общечеловеческих ценностей, культурной деградации, коммерциализации средств массовой информации, слабо осуществляющих социальные функции, выходят на первый план. Не искоренены факты «псевдопросвещения», исходящие от отдельных лиц, вводящих граждан в заблуждение относительно норм действующего законодательства. Решению данных проблем призвано правовое просвещение. И так как деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по правовому просвещению до сих не являлась предметом отдельного диссертационного исследования, рассмотрение вопросов участия прокуроров в данном направлении, по нашему мнению, представляется нам очень важным.

3. Правовое просвещение является самостоятельной функцией органов прокуратуры, требующей как законодательного закрепления, так и научного и практического развития. Данная деятельность носит многоаспектный характер: планирование и организация работы по правовому просвещению; обеспечение взаимодействия с органами государственной власти, местного самоуправления, СМИ, образовательными учреждениями и институтами гражданского общества;

подготовка текстов с разъяснением законодательства, информационно-справочных материалов; использование психолого-педагогических приемов в ходе выступления; популяризация данной деятельности через средства массовой информации; методическое обеспечение деятельности прокуроров вышестоящими прокуратурами и научными учреждениями. Поэтому в представленной работе в соответствии с целями и задачами исследования рассмотрены основные проблемные вопросы, связанные с участием прокуроров в правовом просвещении населения.

4. В ходе исследования:

- дана характеристика правового просвещения, проводимого органами прокуратуры: определено соотношение правового просвещения, проводимого органами прокуратуры, и правового воспитания; обоснован вывод о том, что данная деятельность является самостоятельной функцией органов прокуратуры; определены пределы правового просвещения, проводимого органами прокуратуры; принципы, цели и задачи данного направления деятельности;
- изучены возможности формирования правового сознания посредством правового просвещения органами прокуратуры;
- рассмотрены исторические этапы становления и развития правового просвещения как особой функции органов прокуратуры в дореволюционный, советский и современный периоды;
- проведен сравнительный анализ правовой регламентации данного направления деятельности органов прокуратуры в России и в зарубежных странах;
- представлен практический опыт работы органов прокуратуры Чувашской Республики и других субъектов Российской Федерации по организации работы по правовому просвещению, в том числе формы участия органов прокуратуры в правовом просвещении населения, организация мероприятий по правовому просвещению, взаимодействие органов прокуратуры с другими государственными органами и институтами гражданского общества в вопросах правового просвещения населения;

- выявлены возможности влияния правового просвещения, проводимого органами прокуратуры, на повышение эффективности прокурорского надзора и на профилактику правонарушений;

- разработаны и внедрены в практическую деятельность методические рекомендации для работников прокуратуры, касающиеся организации работы в данном направлении деятельности, а также модельные лекции с разъяснением законодательства по определенным вопросам;

- разработаны проекты федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»», «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»», «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе»», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»», приказов Генерального прокурора Российской Федерации «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию»», «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора РФ от 04.10.2018 № 632 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМАОПП и Инструкции по его формированию».

5. Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1) правовое просвещение является самостоятельной функцией органов прокуратуры, нуждающейся в законодательном закреплении. Регламентация данного направления деятельности лишь приказом Генерального прокурора Российской Федерации явно недостаточна;

2) в учебниках по курсу «Прокурорский надзор» прокурорскую деятельность по правовому просвещению необходимо выделить в качестве самостоятельного института для изучения. Кроме того, в рамках данного курса необходимо отразить вопросы участия органов прокуратуры в правовом

просвещении при изучении темы, связанной с историей становления и развития органов прокуратуры;

3) деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению имеет определенные ограничения, иными словами, «пределы правового просвещения», которые выражаются в следующем:

а) правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры, охватывает такие формы правового воспитания, как правовая пропаганда и частично правовое обучение. Вместе с тем такие формы правового воспитания, как юридическая практика и самообразование, воздействие произведений литературы и искусства, посвященных правовым проблемам, не охватываются правовым просвещением, проводимым органами прокуратуры;

б) правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры, содержащее вышеуказанные элементы правового воспитания, не должно подменяться другими видами воспитания (физическим, трудовым, эстетическим и др.);

в) при проведении мероприятий по правовому просвещению недопустимо пересекать ту грань, которая отграничивает деятельность органов прокуратуры в данном направлении от бесплатной юридической консультации, осуществляемой персонально для отдельных лиц;

г) в деятельности по правовому просвещению, на наш взгляд, недопустима подмена других государственных органов, в полномочия которых входит правовое просвещение по отдельным специальным вопросам.

При организации и проведении работы по правовому просвещению органами прокуратуры уместно, на наш взгляд, по аналогии применить пункт 2 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. В связи с этим целесообразно соответствующие положения закрепить в названном законодательном акте в отношении функции «правовое просвещение»;

д) деятельность по правовому просвещению не подменяет иные направления деятельности органов прокуратуры (рассмотрение и разрешение

жалоб и обращений граждан, участие в судах, в правотворческой деятельности, координация деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, деятельность по надзору за исполнением законов, взаимодействие со СМИ);

4) наряду с упомянутыми в научной литературе такими принципами правового просвещения, как научность, информативность, аргументированность, наглядность, доступность, последовательность и системность, необходимо дополнительно выделить следующие: *своевременность, актуальность, связь с практикой, полнота*;

5) правовое просвещение, проводимое органами прокуратуры, должно затрагивать не только когнитивный элемент правосознания, но и его эмоционально-ценностный и поведенческий компоненты;

6) работу по правовому просвещению необходимо сочетать не только с деятельностью органов прокуратуры по надзору за исполнением законов, как это прописано в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию», но и с деятельностью по участию в судах, правотворческой деятельностью, а также деятельностью по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;

7) многие формы правовой пропаганды, применяющиеся органами прокуратуры в советский период, можно использовать и в современное время, за исключением некоторых ограничений. Кроме того, заслуживает одобрения практика разработки модельных лекций для прокурорских работников на определенную тематику, использовавшаяся прокуратурой СССР и союзных республик. Подобная практика в настоящее время внедрена и прокуратурой Чувашской Республики;

8) взаимодействие органов прокуратуры с другими органами государственной власти и институтами гражданского общества существенно позволяет повысить эффективность работы по правовому просвещению;

9) правовое просвещение способствует не только повышению правовой грамотности, но и эффективности деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов, а также улучшению состояния законности, в связи с чем необходимо возложить на органы прокуратуры обязанности по проведению проверок информации о нарушениях законов, поступившей от граждан в ходе проводимых мероприятий по правовому просвещению или через средства массовой информации в рамках работы по разъяснению законов, а также обеспечить ведение учета таких сигналов и результатов проверок по ним;

10) в рамках проводимой прокуратурой работы по правовому просвещению необходимо давать оценку информации, доводимой до населения иными лицами, с точки зрения компетентности, достоверности и полноты, а также правильности толкования законодательных норм. Целесообразно проводить мониторинг средств массовой информации, а также сети Интернет, и при необходимости реагировать на публикации, нуждающиеся в корректировке, путем дачи дополнительных комментариев органами прокуратуры;

11) коммерциализация средств массовой информации, отсутствие заинтересованности в реализации социальных функций, в том числе связанных с повышением правовой грамотности населения, не позволяют органам прокуратуры в полной мере осуществлять работу по правовому просвещению. Вместе с тем в настоящее время отсутствует законодательный механизм, направленный на понуждение СМИ к исполнению требований прокурора в части размещения публикаций с разъяснением законодательства.

С учетом изложенного представляется целесообразным внести соответствующие изменения в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», определив обязанность средств массовой информации по оказанию содействия органам прокуратуры в области правового просвещения населения, в Федеральный закон «О прокуратуре», закрепив соответствующие полномочия органов прокуратуры по направлению материалов в средства массовой информации разъяснительного характера. Разумеется, такая обязанность СМИ не должна носить безграничный характер, поскольку многие из них

существуют за счет средств рекламодателей, в связи с чем имеет смысл установить процентное соотношение материалов с разъяснением законодательства к общему объему информации, размещаемой в СМИ;

12) государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица, на наш взгляд, обязаны оказывать органам прокуратуры содействие в реализации их полномочий, связанных с участием в правовом просвещении, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для проведения мероприятий по правовому просвещению, предоставлять на безвозмездной основе техническое оборудование, принимать непосредственное участие в мероприятиях по правовому просвещению наряду с работниками прокуратуры.

В связи с этим, на наш взгляд, целесообразно закрепить на законодательном уровне обязанность рекламодателей, учредителями которых являются органы государственной власти и местного самоуправления, по оказанию органам прокуратуры содействие в подготовке социальной рекламы, а также распространять ее на безвозмездной основе в определенных пределах.

С учетом изложенного предлагается на законодательном уровне при закреплении функции по участию прокуратуры в деятельности по правовому просвещению наделить прокурора соответствующими полномочиями, которым бы корреспондировала обязанность соответствующих органов и организаций по оказанию содействия в данной деятельности;

13) действующий в настоящее время статистический отчет прокурора «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМАОПП и Инструкции по его формированию» нуждается, по нашему мнению, в корректировке, так как не позволяет в полной мере учитывать работу прокурора по правовому просвещению в сети Интернет.

Так, форма соответствующего отчета, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 04.10.2018 № 632, позволяет

учесть публикации только на определенных интернет-ресурсах: а) официально зарегистрированных в качестве СМИ; б) на сайтах органах прокуратуры; в) на сайтах органов государственной власти и местного самоуправления.

Вместе с тем не меньшую, а зачастую гораздо большую популярность среди населения имеют сайты газет и журналов, образовательных учреждений. Более того, в последнее время все большую популярность, особенно среди молодежи, набирают социальные сети («ВКонтакте», «Одноклассники», и др.), где было бы эффективно проводить работу по правовому просвещению, поскольку молодежь предпочитает социальные сети традиционным средствами массовой информации. Кроме того, печально известны случаи распространения в социальных сетях негативной и противоправной информации, наносящей вред духовному развитию граждан, способствующих совершению суицидов, агитирующих на совершение правонарушений и преступлений, либо оправдывающих подобные деяния. Где, как не в указанных источниках, являющихся по сути «корнем зла», было бы наиболее эффективно вести правовую пропаганду, направленную в том числе на профилактику правонарушений.

Однако большинство из указанных интернет-ресурсов официально не зарегистрированы в качестве СМИ, что не позволяет учесть работу прокурора по правовому просвещению в случае размещения в них соответствующих публикаций. Указанное обстоятельство, на наш взгляд, влияет на эффективность данной деятельности, так как не способствует мотивации работников прокуратуры по расширению аудитории, охватываемой правовой пропагандой, ввиду отсутствия необходимости ее учета.

Таким образом, представляется целесообразным внести коррективы в вопросы отчетности органов прокуратуры в области правового просвещения;

14) правовое просвещение необходимо рассматривать как один из эффективных инструментов профилактики правонарушений и преступлений.

Вместе с тем действующее в настоящее нормативное регулирование, в том числе Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», недостаточно

совершенно с точки зрения определенности места и роли прокуратуры в системе профилактики правонарушений.

В указанном законе имеется очевидная неопределенность в вопросе отнесения такого вида профилактического воздействия, как правовое просвещение и правовое информирование, к полномочиям органов прокуратуры.

Кроме того, в Законе № 182-ФЗ не предусмотрена возможность участия органов прокуратуры в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений. Вместе с тем сложно переоценить необходимость финансового обеспечения прокурорской деятельности по правовому просвещению в качестве инструмента профилактики правонарушений. Так, разработка органами прокуратуры брошюр, буклетов, плакатов, баннеров, материалов социальной рекламы с правовой пропагандой и другие мероприятия по правовому просвещению требуют значительных денежных средств. И именно в рамках данных программ может быть предусмотрено финансирование мероприятий, направленных на повышение правовой культуры. И здесь органы прокуратуры могут принять участие в программных мероприятиях, а в необходимых случаях – инициировать внесение изменений в соответствующие программы в целях финансирования соответствующих мероприятий.

Кроме того, часть 1 статьи 9 Закона № 182-ФЗ, на наш взгляд, сформулирована не совсем корректно, так как, исходя из буквального толкования данной нормы, органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений лишь путем осуществления надзора за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». При этом деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению опять же остается вне поля зрения законодателя.

С учетом данных обстоятельств нами предлагается внесение соответствующих изменений в Закон № 182-ФЗ, проект которого прилагается.

Результаты исследования, проведенного в данной работе, не претендуют на исчерпывающее решение всех проблем и вопросов, связанных с участием органов прокуратуры в правовом просвещении населения. В работе сосредоточены усилия лишь на организационных и правовых вопросах данного направления деятельности органов прокуратуры. Вместе с тем существует множество других аспектов этой работы, проводимой органами прокуратуры, которые должны быть предметом исследования других наук, помимо юриспруденции: педагогики, психологии, филологии, социологии, культурологи и др. Следовательно, перспективы данного исследования видятся в возможности широкомасштабного изучения правового просвещения как самостоятельной функции органов прокуратуры. Изучение вопросов реализации данной функции органами прокуратуры, несомненно, должно получить дальнейшее как научное, так и практическое развитие.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**1. Нормативные источники***Акты международного права*

1. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. – М., 1990. – С. 14–20.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в Риме 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 20. – Ст. 2143.
3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 // СЗ РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.
4. Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма от 16.05.2005 года (подписана от имени Российской Федерации в г. Страсбурге 17 ноября 2005 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 17 (ч. I). – Ст. 1785.
5. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (принята 26 мая 1995 г. в г. Минске // СЗ РФ. – 1999. – № 13. – Ст. 1489.
6. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (ратифицирована Федеральным законом от 04.11.1995 № 163–ФЗ) // СЗ РФ. – 1999. – № 13. – Ст. 1498.
7. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12. 1966 и факультативный протокол к нему // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
8. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII. – М., 1976. – С. 3–26.

Законы Российской Федерации и СССР

9. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
10. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14–ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410 (с посл. изм.).
11. Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124 – I «О средствах массовой информации» // Российская газета. – 1992. – 8 февраля.
12. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (с посл. изм.)
13. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1–ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1 (с посл. изм.).
14. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38–ФЗ «О рекламе» // СЗ РФ. – 2006. – № 12. – Ст. 1232 (с посл. изм.).
15. Федеральный закон от 2.05.2006 № 59–ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 2006. – 5 мая.
16. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273–ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228 (с посл. изм.).
17. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403–ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15 (с посл. изм.).
18. Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1–ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 898 (с посл. изм.).
19. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3–ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900 (с посл. изм.).
20. Федеральный закон от 21.11.2011 № 324–ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6725 (с посл. изм.).
21. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182–ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2016. – №

26. – Ст. 3851.

22. Уголовно–исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1–ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 198 (с посл. изм.).

23. Закон СССР от 30.11.1979 № 1162–Х «О прокуратуре СССР» // Ведомости ВС СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843 (признан недействующим).

24. Закон РСФСР от 08.07.1981 «О судоустройстве РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1981. – № 28. – Ст. 976 (утратил силу).

Подзаконные правовые акты Российской Федерации и СССР

25. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утверждённая Президентом РФ 9 сентября 2000 г. за № Пр–1895 // Российская газета. – 2000. – 28 сентября.

26. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 05.11.2008 // Российская газета. – 2008. – 6 ноября.

27. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г. за Пр–1168 // Российская газета. – 2011. – 14 июля.

28. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы» // СЗ РФ. – 2012. – № 12. – Ст. 1391.

29. Постановление Правительства РФ от 30.12.2016 № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2017. – № 2 (ч. 2). – Ст. 392.

30. Приказ МВД РФ от 31 декабря 2012 г. N 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. – 2013. – 27 марта.

31. Приказ МВД России от 15.10.2013 № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов

внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014. – № 11.

32. Приказ Минюста РФ от 20 мая 2009 г. N 142 «Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно–правового характера без изоляции от общества» // Российская газета. – 2009. – 14 августа.

33. Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» // СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

34. Постановление ЦК КПСС от 15.09.1970 «О мерах по улучшению правового воспитания граждан» // Вопросы идеологической работы КПСС. Сборник документов. – М.: Политиздат, 1972. – С. 284.

35. Постановление ЦК КПСС от 20.11.1986 «О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан» // Справочник партийного работника. Вып.27. 1987. – М.: Политиздат, 1987. – С. 644–649.

36. Постановление Госкомстата СССР от 24.01.1991 № 12 // официально не публиковалось.

Организационно–распорядительные и информационно–аналитические документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и СССР

37. Приказ Генерального прокурора РФ от 8 августа 2018 г. № 485 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы» // Законность. – 2018. – № 10.

38. Приказ Генерального прокурора РФ от 23.10.2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации» // Законность. – 2010. – № 1 (утратил силу).

39. Приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» // Законность. – 2008. – № 10 (утратил силу).

40. Приказ Генерального прокурора РФ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в

органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // Законность. – 2018. – № 9.

41. Информационное письмо заместителя Генерального прокурора РФ от 11.11.2015 № Исуб–22–16084–15 «О практике организации органами прокуратуры Российской Федерации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» // документ официально не публиковался.

42. Информационное письмо заместителя Генерального прокурора РФ 18.09.2013 № инф–22–7764–13 «О практике организации органами прокуратуры Российской Федерации правового просвещения и взаимодействия с институтами гражданского общества» // документ официально не публиковался.

43. Приказ Генерального прокурора СССР от 29.09.1987 № 69 «О мерах по коренной перестройке и дальнейшему совершенствованию участия органов прокуратуры в пропаганде советских законов» // Сборник материалов по вопросам следствия. – М., 1987. – С. 71–75 (утратил силу).

Зарубежные законодательные акты

44. Закон Республики Узбекистан от 09.12.1992 № 746–XII «О прокуратуре» // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1993. – № 1. – Ст. 29 (с посл. изм.).

45. Закон Республики Узбекистан от 14.05.2014 № ЗРУ–371 «О профилактике правонарушений» // Собрание законодательства Республики Узбекистан – 2014. – № 20.

2. Литературные источники

Монографии, учебники, пособия

46. Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 320 с.

47. Андрианов М.С., Маматов М.В., Чернышова Т.Е., Артемов В.В. Правовое просвещение в средствах массовой информации. Опыт работы органов прокуратуры Российской Федерации: методическое пособие. Ген. прокуратура Рос. Федерации / М.С. Андрианов, М.В. Маматов, Т.Е. Чернышова, В.В. Артемов. – М., 2013. – 91 с.
48. Бабаев В.К., Баранов В.М. Общая теория права: Краткая энциклопедия / В.К. Бабаев, В.М. Баранов. – Н. Новгород: Нижегородский юридический институт, 1997. – 200 с.
49. Басков В.И. Прокурорский надзор в СССР: учеб. / В.И. Басков. – М.: Изд-во МГУ, 1991. – 304 с.
50. Бегинин В.И. Общественное правосознание и государственность / В.И. Бегинин, под ред. В.А. Шебалина. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1993. – 132 с.
51. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / пер. с ит. Ю.М. Юмашева / Чезаре Беккариа. – М.: Между-нар. отношения, 2000. – 240 с.
52. Большая советская энциклопедия: [в 30 т.] / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1969–1978.
53. Вопросы идеологической работы КПСС: Сборник важнейших решений КПСС. (1965–1972 гг.). – М.: Политиздат, 1972. – 568 с.
54. Гафаров З.М. Методика правового воспитания молодёжи: курс лекций / З.М. Гафаров. – Ташкент, 2000. – 43 с.
55. Ефремова Г.Х., Андрианов М.С., Кроз М.В., Вишнякова Н.Б. Престиж органов прокуратуры (социально-психологические аспекты): науч.-метод. пособие / Г.Х. Ефремова, М.С. Андрианов, М.В. Кроз, Н.Б. Вишнякова. – М., 2001 – 120 с.
56. Жидких А.А., Будаё С.Н., Андрианов М.С., Чернышова Т.Е., Артемов В.В. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению. Методические рекомендации / А.А. Жидких, С.Н. Будаё, М.С. Андрианов, Т.Е. Чернышова, В.В. Артемов. – М., 2009. – 58 с.

57. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П.А. Зайончковский. – М.: Мысль, 1978. – 288 с.
58. Звирбуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. – М.: Юридическая литература, 1971. – 168 с.
59. Казанцев С.М. История царской прокуратуры / С.М. Казанцев. – СПб.: Издательство С.–Петербургского университета, 1993. – 216 с.
60. Керимов Д.А. Организация и эффективность правового воспитания / Д.А. Керимов. – М.: Мысль, 1983. – 285 с.
61. Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: учеб. / Н.В. Ласкина. – М.: «Юстицинформ», 2012 – 45 с.
62. Лафта Дж. К. Теория организации: учеб. пособие / Дж. Лафта. – М.: ТК «Велби»; Изд-во «Проспект», 2005 – 416 с.
63. Лунин М.С. Сочинения и письма / Декабрист М.С. Лунин; Ред., [предисл.] и прим. С. Я. Штрайха. – Петроград, 1923. – 152 с.
64. Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Мамычев А.Ю. Теория государства и права. 3–е изд., доп. и перераб. / В.Я. Любашиц, А.Ю. Мордовцев, А.Ю. Мамычев. – М., 2014. – 704 с.
65. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько – М.: Юрист, 2003. – 512 с.
66. Мицкевич. А.В. Правосознание и правовое воспитание трудящихся в развитии социалистическом обществе / отв. ред.: А.В. Мицкевич. – М.: Мысль, 1975. – 183 с.
67. Монтескье Ш.Л. О духе законов / Ш.Л. Монтескье // Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. – М.: Госполит–издат, 1955. – 799 с.
68. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурорской службы. Т. 1: Прокуратура на Западе и в России / Н.В. Муравьев – М.: Университетская типография, 1989. – 568 с.
69. Образование и правовое просвещение в области прав человека: сб. документов / под общ. ред. Уполномоч. по правам человека в РФ О.О. Миронова; сост.: В. М. Зубенко [и др.]. – М.: ИД «Юриспруденция», 2004. – 295 с.

70. Пасмуров А.Я. Как эффективно подготовить и провести конференцию, семинар, выставку / А.Я. Пасмуров – СПб.: Питер, 2006. – 272 с.
71. Петров С.В. Обеспечение безопасности образовательного учреждения. Практическое пособие / С.В. Петров. – М.: «НЦ ЭНАС», 2006 – 248 с.
72. Полное собрание законов Российской Империи с 1649 года: 1775 – 1780 гг.. Т. 20 – С.–Пб.: Тип. II Отд–ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830. – 1041 с.
73. Прокуратура Чувашской Республики: вчера и сегодня. – Чебоксары: ПЧР, 2010 – 244 с.
74. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для бакалавров / под научн. ред. Е.Р. Ергашева. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 392 с.
75. Прокурорский надзор: учеб. / В.Н. Григорьев и др. – М.: МПСИ; Воронеж: МОДЭК, 2011. – 696 с.
76. Прокурорский надзор: учеб. / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 6–е изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2005. – 389 с.
77. Прокурорский надзор: учеб. / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 9–е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2010. – 490 с.
78. Прокурорский надзор: учеб. / под ред. А.Я. Сухарева. – 4–е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА–М, 2014. – 480 с.
79. Прокурорский надзор: учеб. / под ред. О.С. Капинус. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 639 с.
80. Психологические механизмы целеобразования / под. ред. О.К. Тихомирова. – М.: Наука, 1977. – 258 с.
81. Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. / Отв. ред.: Маньков А.Г.; Под общ. ред.: Чистяков О.И. – М.: Юрид. лит., 1986. – 512 с.
82. Самаль Е.В. Методика преподавания психологии: курс лекций / Е.В. Самаль. – Мн.: МГЭИ, 2005. – 220 с.
83. Сборник материалов по вопросам следствия / сост.: Р.В. Касютина, Я.Я. Пистер, В.И. Поздновская. – М., 1987. – 451 с.
84. Сластенин В.А. и др. Педагогика: учеб. пособие для студ. высш. пед. учеб. заведений / под ред. В.А. Сластенина. – М.: Издательский центр «Академия»,

2002. – 576 с.

85. Советская военная энциклопедия: в 8 т. / Гл. ред. комис.: Маршал Сов. Союза А. А. Гречко (пред.) [и др.]. М–во обороны СССР. Ин–т воен. истории. – М.: Воениздат, 1976.– Т.7 – 688 с.

86. Советская прокуратура. – М.: Юрид. лит., 1982. – 352 с.

87. Справочник партийного работника. Вып. 27. – М.: Политиздат, 1987. – 687 с.

88. Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. – 3–е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 592 с.

89. Теория государства и права / под ред. проф. С.С. Алексеева. 3–е изд. – М.: Норма, 2005. – 458 с.

90. Теория государства и права: учебник / под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Юрайт–Издат, 2007. – 613 с.

91. XXIV съезд Коммунистической партии Советского Союза. 30 марта – 9 апреля 1971 года. Стенографический отчет. Тома 1–2. – М.: Политиздат, 1971. – 598 с.

Научные статьи

92. Андрианов М.С. Психологические аспекты правового просвещения и формирования правосознания граждан / М.С. Андрианов // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. материалов Всероссийской научно–практической конференции (7 – 8 октября 2010 г.) / [под ред. д–ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2011. – С. 114–118.

93. Андрианов М.С., Артемов В.В. Организация и методическое обеспечение работы органов прокуратуры по правовому просвещению / М.С. Андрианов, В.В. Артемов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2014, № 3 (41). – С. 62–68

94. Артеменко Т.А. Некоторые вопросы политической правовой культуры в деятельности должностных лиц исполнительной власти / Т.А. Артеменко //

Административное право и процесс. – 2007. – № 4.

95. Артемов В.В. О работе прокуроров по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению (статистическая отчетность) / В.В. Артемов // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.–практич. конф. (7–8 октября 2010 г.) [под ред. д–ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2011. – С. 67–72.

96. Баженов Н.А. Правовое воспитание должностных лиц – важная задача органов прокуратуры / Н.А. Баженов // Социалистическая законность. – 1985. – № 1. – С. 5–10.

97. Баранов П.П., Витрук Н.В. Правосознание работников милиции: мифы, деформация, стереотипы / П.П. Баранов, Н.В. Витрук // Право и жизнь. – 1992. – № 1. – С. 159–172.

98. Будаев С.Н. Основные направления и формы осуществления прокуратурой правового просвещения граждан в современных условиях / С.Н. Будаев // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.–практич. конф. (7–8 октября 2010 г.) / [под ред. д–ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2011. – С. 46–54.

99. Величко А.Н., Шатилович С.Н. Особенности участия российского суда в правовой пропаганде среди населения в современных условиях / А.Н. Величко, С.Н. Шатилович // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2007. – № 2 (3). – С. 57–65.

100. Винокуров А.Ю. К вопросу о классификации внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации / А.Ю. Винокуров // Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры. – М., 2012. – С. 54–62.

101. Винокуров А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации / А.Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 620–626.

102. Винокуров А.Ю. Некоторые вопросы совершенствования методического обеспечения прокурорского надзора / А.Ю. Винокуров // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию Российской прокуратуры): сб. матер. науч.–практич. конф. – М.: НИИ прокуратуры, 1997. – С. 152–156.
103. Винокуров А.Ю. О месте правового просвещения в системе внешне–функциональной деятельности органов прокуратуры / А.Ю. Винокуров // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.–практич. конф. (7–8 октября 2010 г.) / [под ред. д–ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2011. – С. 41–46.
104. Воеводина Т.Г. Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства / Т.Г. Воеводина // Законодательство и экономика. – 2016. – № 9. – С. 58–62.
105. Герасимов С.И. Преодоление правового нигилизма – важное условие успешной модернизации страны // Вестник Российской правовой академии. – М.: РПА МЮ РФ, 2011, № 4. – С. 3–12.
106. Гулягин А.Ю. Цели, задачи и функции органов прокуратуры – основа качественного обеспечения законности / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. – 2011. – № 3 (171). – С. 50–53.
107. Доброхотов А.Л. Цель / А.Л. Доброхотов // Новая философская энциклопедия. – М.: Мысль, 2000.
108. Долгова А.И. Участие органов прокуратуры в формировании правовой культуры / А.И. Долгова // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.–практич. конф. (7–8 октября 2010 г.) / [под ред. д–ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2011. – С. 33–41.
109. Дорошков В.В. Роль судов в повышении эффективности правового просвещения граждан / В.В. Дорошков // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.–практич. конф. (7 –

8 октября 2010 г.) / [под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2011. – С. 136.

110. Ергашев Е.Р. Принципы правового института надзора за исполнением законодательства при исполнении мер принудительного характера, назначаемых судом / Е.Р. Ергашев // Российский судья. – 2007. – № 12.

111. Заболотских А.Б. Правовое просвещение населения / А.Б. Заболотских // Законность. – 2009. – № 8. – С. 22–25.

112. Землин А.И. Права человека и ценность правовой культуры / А.И. Землин. – М., 2002. – 182 с.

113. Исаенко В.Н. Криминалистическая подготовка прокурорских работников, участвующих в уголовном судопроизводстве / В.Н. Исаенко // Законность. – 2011. – № 6. – С. 4.

114. Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность? / Н.Н. Карпов // Законность. 2014. – № 8. – С. 7–11.

115. Каширина О.Н. Прокуратура России – субъект предупреждения преступлений / О.Н. Каширина // Законность. – 2017. – № 11. – С. 31–32.

116. Коршунова О.Н. Современные криминалистические проблемы гособвинения / О.Н. Коршунова // Криминалистика. – 2011. – № 2 (9). – С. 32–42.

117. Кочурова И.С. Психолого–педагогические основы проблемы правового воспитания / И.С. Кочурова // Вестник Шадринского государственного педагогического института. – 2014. – № 4. – С. 87–91.

118. Маматов М. В. Актуальные вопросы деятельности прокуратуры по правовому просвещению в масс–медиа / М.В. Маматов // Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых. – М., 2015. – С. 29 – 32.

119. Маматов М.В. Применение интернет–технологий в современной деятельности прокуратуры по разъяснению законодательства и правовому просвещению / М.В. Маматов // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 2. – С. 214–219.

120. Маматов М.В. Современные возможности телевидения в деятельности прокуратуры по правовому просвещению / М.В. Маматов // Законы России: опыт,

анализ, практика. – 2013. – № 7. – С. 100–105.

121. Никонов В.М., Павлицев К.С. Организация деятельности прокуратуры по правовой пропаганде / В.М. Никонов, К.С. Павлицев // Вопросы теории и практики правового воспитания: Сборник научных трудов. – М.: Изд-во Всесоюзного ин-та по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1976. – С. 40–57.

122. Певцова Е.А. Современные дефинитивные подходы к правовой культуре и правовому сознанию / Е.А. Певцова // Журнал российского права. – 2004. – № 3. – С. 70–81.

123. Петров А.И. Взаимодействие прокуратуры с Ассоциацией юристов России / А.И. Петров // Законность. – 2010. – № 11 – С. 37–40.

124. Петров А.И. Деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению как средство формирования конституционного правосознания граждан / А.И. Петров // Прокуратура в системе обеспечения конституционной законности: энциклопедия. Серия «Academia» / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации; под общ. ред. О.С. Капинус. – Т. 2. – М.: «Новое Время», 2015. – С. 68–72.

125. Петров А.И. К вопросу о понимании сущности правового просвещения как самостоятельной функции органов прокуратуры / А.И. Петров // Вестник Российского университета кооперации. – 2012. – № 1 (7). – С. 85–90.

126. Петров А.И. Опыт работы прокуратуры Чувашской Республики по правовому просвещению населения / А.И. Петров // Правовое просвещение в средствах массовой информации. Опыт работы органов прокуратуры Российской Федерации: методич. пособие. Ген. прокуратура Рос. Федерации. – М., 2013. – С. 67–72.

127. Петров А.И. Организация работы по правовому просвещению граждан / А.И. Петров // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всеросс. науч.–практич. конф. (7–8 октября 2010 г.) / [под ред. д-ра юрид. наук О.С. Капинус]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2011. – С. 99–106.

128. Петров А.И. Понятие и содержание правового просвещения как особой функции органов прокуратуры (теоретико–правовой анализ) / А.И. Петров // Вестник Чувашского университета. – 2012. – № 4. – С. 159–165.
129. Петров А.И. Правовая регламентация правового просвещения как самостоятельной функции органов прокуратуры РФ и зарубежных стран / А.И. Петров // Российская государственность: история, современность и перспективы: матер. Междунар. науч.–практич. конференции, посвященной 1150–летию российской государственности, 100–летию Российского университета кооперации и 50–летию Чебоксарского кооперативного института (10–11 октября 2012 г.). – М.: Издательство «Юрист»; Чебоксары: ЧКИ РУК, 2012. – С. 479–487.
130. Петров А.И. Правовое просвещение как самостоятельная функция органов прокуратуры в России и за рубежом: сравнительный анализ / А.И. Петров // Законность и правопорядок: правовой научно–практический журнал (учредитель – Генеральная прокуратура Республики Беларусь). – Минск: «Дом прессы», 2015. – С. 63–67.
131. Петров А.И. Правовое просвещение как средство повышения эффективности прокурорского надзора / А.И. Петров // Законность. – 2012. – № 4. – С. 36–39.
132. Петров А.И. Правовое просвещение по вопросам защиты трудовых прав граждан как фактор улучшения состояния законности на рынке труда / А.И. Петров // Экономические, правовые, организационно–управленческие аспекты развития трудовых ресурсов в современных условиях глобальных рисков: сб. матер. Междунар. науч.–практич. конф. (10 февраля 2016 г.): в 2–х ч. – Чебоксары: ЧКИ РУК, 2016. – Ч. 2. – С. 209–217.
133. Петров А.И. Роль прокуратуры в формировании и повышении правосознания субъектов предпринимательской деятельности в условиях модернизации российского общества / А.И. Петров // Проблемы модернизации экономики и права: сб. науч. тр. Всерос. науч.–практ. конф. / под. общ. ред. М.Г. Иванова. – Чебоксары: ЧПИ МГОУ, 2011 – С. 41–49.
134. Петров А.И. Участие органов прокуратуры в правовом просвещении как элемент профилактики правонарушений / А.И. Петров // Актуальные проблемы

российской государственности и права: сб. матер. Междунар. науч.–практич. конф. (27 ноября 2014 г.) / под общ. ред. д–ра ист. наук, проф. В.В. Андреева, канд. юрид. наук, доц. М.Г. Иванова. – Чебоксары: ЧКИ РУК, 2015. – С. 41–49.

135. Петров А.И. Участие органов прокуратуры в правовом просвещении населения как необходимый фактор улучшения состояния законности / А.И. Петров // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: сб. матер. Междунар. науч.–практ. конф. (Чебоксары, 2 декабря 2011 г.) – Чебоксары: Изд–во Чуваш. ун–та, 2011. – С. 183–189.

136. Петров А.И. Участие органов прокуратуры в правовом просвещении населения как способ обеспечения безопасности в регионе / А.И. Петров // Управление регионом в условиях реализации инновационной стратегии развития: вызовы модернизации: матер. IV Всероссийской науч.–практич. конф. – Чебоксары: Чебоксарский филиал РАНХиГС, 2013. – С. 44–51.

137. Петров А.И. Участие органов прокуратуры в формировании правовой культуры (историко–правовой аспект) / А.И. Петров // Архивы и наука: теория и практика взаимодействия: матер. II межрегион. конф. (архивных чтений). – Чебоксары: «Новое время», 2011. – С. 75–82.

138. Петров А.И. Формирование правового сознания посредством правового просвещения, проводимого органами прокуратуры // А.И. Петров // Конституция Российской Федерации – правовая основа устойчивого развития законодательства и российской государственности: сб. матер. Междунар. науч.–практич. конференции, посвященной 20–летию принятия Конституции Российской Федерации и Дню юриста (3–4 декабря 2013 г.). – Чебоксары: ЧКИ РУК, 2014. – С. 150–154.

139. Петров А.И. Функциональные особенности деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению населения / А.И. Петров // Пробелы в российском законодательстве: сб. матер. VIII Междунар. науч.–практич. конференции, посвященной памяти академика В.Н. Кудрявцева (4–5 июня 2015 г.). – Чебоксары: ЧКИ РУК, 2015 – С. 149–154.

140. Петров А.И., Лохонова Г.М., Агаджанян К.В. Правовое просвещение студенческой молодежи: взаимодействие органов прокуратуры и вуза / А.И. Петров, Г.М. Лохонова, К.В. Агаджанян // Актуальные проблемы российской государственности и права: сб. матер. Междунар. науч.–практич. конф. (27 ноября 2014 г.) / под общ. ред. д-ра ист. наук, проф. В.В. Андреева, канд. юрид. наук, доц. М.Г. Иванова. – Чебоксары: ЧКИ РУК, 2015. – С. 105–108.
141. Ратинов А.Р. Структура правосознания и некоторые методы его исследования / А.Р. Ратинов // Методология и методы социальной психологии. – М., 1981. – С. 201–214.
142. Сафронский Г.Э. Криминалистическая тактика в доказывании по уголовным делам о незаконном обороте наркотических средств и психотропных веществ / Г.Э. Сафронский // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 5. – С. 201–207.
143. Тимофеев В.Г. Становление, развитие и деятельность органов прокуратуры Чувашии (1922–1928 гг.) / В.Г. Тимофеев // Правовые основы деятельности органов прокуратуры: республ. науч.–практич. конф.. – Чебоксары: Волго–Вятский региональный центр «Ассоциация содействия вузам», 1996. – С. 43–48.
144. Тиунов О.И. Всеобщая декларация прав человека в нормах международного и конституционного права / О.И. Тиунов // Журнал российского права. – 2009. – № 2 – С. 135–143.
145. Флоренский П.А. Христианство и культура / П.А. Флоренский // Журнал Московской Патриархии. – 1983. – № 4. – С. 53.
146. Червяковский А.В. Актуальные проблемы правового информирования / А.В. Червяковский // Вестник ОмГУ. Серия. Право. – 2009. – № 4. – С. 91–96.
147. Чяпас А.Б., Павилонис В.И. Проблемы правового воспитания несовершеннолетних / А.Б. Чяпас, В.И. Павилонис // Проблемы социологии права / отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.Б. Чяпас. Вып. 1. – Вильнюс, 1970. – С. 192–193.
148. Шевнин С.В. Разъяснение законодательства и правовое просвещение в подростковой среде / С.В. Шевнин // Законность. – 2007. – № 7. – С. 25–26.

Диссертации и авторефераты диссертаций

149. Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / Бут Надежда Дмитриевна. – М., 2011. – 394 с.
150. Величко А.Н. Деятельность суда по предупреждению преступлений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Величко Александр Николаевич. – Тюмень, 2006. – 239 с.
151. Гурьянов Н.Ю. Правовая культура: сущность, структура, социальные функции: дис. ... канд. юрид. наук: 09.00.01 / Гурьянов Николай Юрьевич. – Самара, 2006.
152. Долгополов О.А. Организация правового воспитания в современной России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Долгополов Олег Анатольевич. – Рязань, 2004. – 229 с.
153. Зрячкин А.Н. Правовой нигилизм: причины и пути их преодоления: диссертация... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Зрячкин Александр Николаевич. – Саратов, 2007. – 187 с.
154. Казанцев С.М. Прокуратура Российской Империи: Историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 // Казанцев Сергей Михайлович. – СПб., 2003. – 455 с.
155. Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / Казарина Алла Христофоровна. – М., 2009. – 481 с.
156. Кваша А.А. Правовые установки граждан: дис... канд. юридич. наук: 12.00.01 / Кваша Александр Александрович. – Ростов-н/Дону, 2002. – 160 с.
157. Кобзарев Ф.М. Проблемы теории и практики процессуальных и организационных отношений прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09, 12.00.11 / Кобзарев Федор Михайлович. – М., 2006.

158. Ломакина И.А. Формирование правосознания учащихся учреждений начального профессионального образования в процессе изучения правовых дисциплин: дис. ... канд. педагогич. наук: 13.00.01 / Ломакина Ирина Александровна. – Тула, 2006. – 225 с.
159. Мартынкина Д.Ю. Роль печатных средств массовой информации в правовом просвещении населения: на материалах федеральных общественно–политических газет: дис. ... канд. филолог. наук: 10.01.10 / Мартынкина Дарья Юрьевна. – М., 2011. – 209 с.
160. Петров В.Р. Деформация правосознания граждан России. Проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Петров Владислав Руфович. – Н. Новгород, 2000. – 225 с.
161. Петручак Л.А. Правовая культура современной России: Теоретико–правовое исследование: дис. ... д–ра юрид. наук: 12.00.01 / Петручак Лариса Анатольевна. – М., 2012.
162. Семитко А.П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс (проблемы теории и методологии): дис. ... д–ра юрид. наук: 12.00.01 / Семитко Алексей Павлович. – Екатеринбург, 1996.
163. Стреляева В.В. Правовое воспитание в условиях становления правового государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Стреляева Виктория Вадимовна. – М., 2006.
164. Чан Тхи Хонг Лиен. Современные проблемы правового воспитания в Социалистической Республике Вьетнам: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Чан Тхи Хонг Лиен. – Казань, 2004.

3. Электронные ресурсы

165. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации подведены итоги VIII Всероссийского конкурса социальной рекламы «Новый взгляд. Прокуратура против коррупции» [Электронный ресурс] // Сайт Генеральной прокуратуры РФ. 2017. 8 дек. URL: <https://genproc.gov.ru/special/smi/News/News-1298860> (дата

обращения: 18.02.2018).

166. В Добринке прошло родительское собрание по вопросам профилактики немедицинского употребления наркотических средств [Электронный ресурс] // Официальный сайт прокуратуры Липецкой области. URL: <http://www.lipprok.ru/press/activity/?id=37886> (дата обращения: 09.04.2018).

167. В Национальной библиотеке республики состоялся правовой час по вопросам соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями [Электронный ресурс] // www.chuvprok.gov.ru: официальный сайт прокуратуры Чувашской Республики. 2012. 28 дек. URL: <http://www.chuvprok.gov.ru/News.php?id=2283001> (дата обращения: 18.02.2018).

168. Вячеслав Лебедев предложил судьям устраивать публичные лекции для народа [Электронный ресурс] // Интернет–портал «Российской газеты» www.rg.ru: ежедн. интернет–изд. 2011. 18 фев. URL: <https://rg.ru/2011/02/18/lebedev.html> (дата обращения: 18.02.2018)

169. Жеребцов А.Н., Помогалова Ю.В., Смоляров М.В. Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182–ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [Электронный ресурс] / А.Н. Жеребцов, Ю.В. Помогалова, М.В. Смоляров – Доступ из системы ГАРАНТ // ЭПС «Система ГАРАНТ» : ГАРАНТ–Максимум. Вся Россия / НПП «ГАРАНТ–СЕРВИС–УНИВЕРСИТЕТ». Дата обновления: 16.01.2017).

170. Квитанции хотят облегчить [Электронный ресурс] // СоветскаяЧувашия.рф (sovch.chuvashia.com): сайт газеты «Советская Чувашия». 2013. 14 июн. URL: <http://sovch.chuvashia.com/?p=81474#more-81474> (дата обращения: 16.06.2013).

171. Мария Жебит. Газетам советуют сдать ся. Социальные сети становятся новыми СМИ [Электронный ресурс] // Интернет–портал «Российской газеты» www.rg.ru: ежедн. интернет–изд. 2011. 11 фев. URL: <https://rg.ru/2011/02/11/iNeterNset.html> (дата обращения: 09.04.2018).

172. Махьянова Р.М. Нужна ли прокурору тактика? [Электронный ресурс] / Р.М. Махьянова // Электронное научное издание «Военное право». – 2016. – № 3 (39). –

Режим доступа: <http://www.voennoepravo.ru/files/3-17.pdf>.

173. Министр внутренних дел по Чувашской Республике Сергей Неякин встретился с журналистами [Электронный ресурс] // 21.мвд.рф: официальный сайт МВД по Чувашской Республике. 2018. 7 фев. URL: <https://21.мвд.рф/News/item/12234480> (дата обращения: 17.02.2018).

174. О коррупции с юмором [Электронный ресурс]// СоветскаяЧувашия.рф (sovch.chuvashia.com): сайт газеты «Советская Чувашия». 2017. 19 дек. URL: <http://sovch.chuvashia.com/?p=189922> (дата обращения: 18.02.2018).

175. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/citizens/> (дата обращения: 08.02.2019).

176. Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.06.2016).

177. Официальный сайт прокуратуры Самарской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.samproc.ru/regulatory/TV/word-to-the-prosecutor.php> (дата обращения: 08.02.2019).

178. Официальный сайт прокуратуры Чувашской Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.chuvprok.gov.ru/faq.php> (дата обращения: 08.02.2019).

179. Официальный сайт прокуратуры Чеченской Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.chechproc.ru> (дата обращения: 07.06.2019).

180. Официальный сайт прокуратуры Тверской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.prokuratura.tver.ru/education/pravo> (дата обращения: 07.06.2019).

181. Приказ Генерального прокурора РФ от 07.06.2010 № 246 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «О работе прокурора по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» по форме ВОиПП и Инструкции по его составлению» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс].

182. Приказ Генерального прокурора РФ от 11.12.2012 № 446 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «О работе прокурора по

взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» по форме ВОиПП и Инструкции по его составлению» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс].

183. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182–ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс].

184. Приказ Генерального прокурора РФ от 04.10.2018 № 632 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМИОПП и Инструкции по его формированию» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс].

185. Проповедь от прокурора. Интервью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Г. Звягинцева «Российской газете» [Электронный ресурс] // Интернет–портал «Российской газеты» www.rg.ru. URL: <https://rg.ru/2008/02/13/zvagi№sev.html>. (дата обращения: 13.08.2017).

186. Сайт ДОУ «Детский сад №16 для детей раннего возраста» города Чебоксары Чувашской Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://kroha16.ucoz.ru> (дата обращения: 13.08.2017).

187. Творческая студия ВВС (Максимов И.А. и др.). Видеоролик «Победим коррупцию вместе» [Электронный ресурс] // YouTube: видеохостинг. 2017. 23 ноября. URL: https://www.youtube.com/watch?v=LkBGUf_1xE (дата обращения: 18.02.2018).

ПРИЛОЖЕНИЯ**Приложение № 1****РЕЗУЛЬТАТЫ**

**анкетирования прокурорских работников по теме
«Участие органов прокуратуры в правовом просвещении», проведенного в
2018 году (в опросе принимали участие 102 работника органов прокуратуры
субъектов Российской Федерации)**

1. Имеется ли необходимость повышения уровня правовых знаний у населения в регионе (муниципальном образовании), где Вы работаете?

- 1) да – 93(92 %);
- 2) нет – 9 (8 %).

2. Достаточно ли граждане, не имеющие юридическое образование, знают свои права и способы их защиты?

- 1) большинство граждан достаточно знают свои права и способы их защиты – 32 (31 %);
- 2) большинство граждан недостаточно знают свои права и способы их защиты – 70 (69%).

Особое мнение одного из анкетированных: «Но в то же время и не испытывают особого рвения в вопросе личного правового просвещения, поскольку по интересующему вопросу можно просто обратиться к сотруднику прокуратуры для разъяснения законодательства лишь по интересующей проблематике».

3. Имеется ли необходимость в проведении работы по разъяснению гражданам вопросов, связанных с реализацией и защитой их прав?

- 1) да – 93 (92%);
- 2) нет – 8 (8%).

4. Должна ли принимать участие в работе по правовому просвещению прокуратура?

- 1) да – 84 (83%);
- 2) нет, не должна, для этого существуют юрисконсульты, адвокаты, общественные организации. Граждане всегда могут к ним обратиться. Правовое просвещение не должно быть задачей органов прокуратуры – 18 (17%).

5. Имеются ли плюсы и минусы осуществления органами прокуратуры деятельности по правовому просвещению?

- 1) плюсов нет, только минусы – 2 (2%);
- 2) имеются и плюсы, и минусы – 70 (69 %);
- 3) имеются только плюсы – 30 (29 %).

6. Если Вы считаете, что осуществление органами прокуратуры деятельности по правовому имеет определенные минусы, то каковы они, по Вашему мнению?

1) это отнимает время (в том числе на подготовку и проведение соответствующих выступлений и организацию мероприятий), необходимое для осуществления надзорной и иной прокурорской деятельности, которого и так не всегда хватает – 59 (60 %);

2) избыток правовой информации порождает дополнительные жалобы граждан в органы прокуратуры, что увеличивает нагрузку – 7 (7 %);

3) даже несмотря на высокий уровень квалификации не все прокурорские работники имеют достаточные навыки работы с аудиторией в рамках проведения мероприятий по правовому просвещению и способны донести информацию качественно и доступно, что может негативно повлиять на имидж правоохранительного органа – 28 (27 %);

4) иные – 8 (8%).

По 4 вопросу в качестве минуса приводится мнение одного из анкетированных: «Работа и отчёт прокурора по правовому просвещению и правовому информированию в качестве субъекта системы профилактики правонарушений не соответствует полномочиям прокурора, установленным Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Правовое просвещение как форма профилактики, предусмотренная п. 1 ч. 1 ст. 17 Закона № 182-ФЗ, относится к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ (п. 6 ст. 11) и органов местного самоуправления (п. 5 ст. 12), а также физических лиц и общественных объединений (ст. 13). Согласно ст. 9 Закона № 182-ФЗ органы прокуратуры осуществляют профилактику правонарушений путём надзора за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». При осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции. Компетенция органов прокуратуры (ч. 2 ст. 17) – это пункты 3 и 5 ч. 1 ст. 17 – объявление предостережения и внесение представления.

Правовое просвещение в качестве оказания бесплатной юридической помощи в рамках Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» также не соответствует полномочиям прокурора, определенным в ст. 13 – надзор за исполнением законов в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью и обращение в суд с заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов граждан в случаях и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации.

Таким образом, прокурорами фактически не используются свои полномочия по правовому просвещению, а присваиваются полномочия иных органов, в частности по выступлению в СМИ и чтению лекций, которые возложены ст. 28 Закона № 324-ФЗ на органы исполнительной власти, органы управления государственных внебюджетных фондов и органы местного самоуправления.

Финансирование органов прокуратуры на мероприятия по правовому просвещению в соответствии со ст. 29 Закона №324-ФЗ не осуществляется.

Отчёт прокурора по форме ВОИПП не отражает исполнение прокурором возложенных на него именно законами обязанностей, а фактически требует подменять полномочия иных органов, демонстрируя деятельность во исполнение ведомственного приказа. Вместе с тем согласно ст. 3 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» на прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.

7. Если Вы считаете, что осуществление органами прокуратуры деятельности по правовому просвещению имеет свои плюсы, то каковы они?

1) повышение уровня правовых знаний способствует удовлетворению личных потребностей граждан, связанных с реализацией ими своих прав – 35 (35%);

2) права граждан, вооруженных соответствующими знаниями о них, в том числе о способах их защиты, сложнее нарушить субъектам правоприменения (чиновникам, должностным лицам организаций и т.д.), особенно в случае занятия активной позиции по их отстаиванию. Это в определенной степени это дисциплинирует последних, в том числе минимизирует риск совершения ими правонарушений и преступлений – 39 (38%);

3) повышение уровня знаний граждан об ответственности за совершение правонарушений и преступлений способствует формированию законопослушного поведения и, как следствие, положительно влияет на профилактику правонарушений и преступлений – 59 (58%);

4) своевременное проведение разъяснительной работы, направленной на помощь лицам, пострадавшим от преступлений (правонарушений) или подверженным риску стать таковыми, способно минимизировать последствия от совершенных преступлений (правонарушений), в том числе повысить шансы по восстановлению нарушенных прав, либо полностью предотвратить совершение в отношении гражданина преступления (правонарушения) в случае принятия им мер должных мер предосторожности – 25 (25%);

5) повышение уровня правовых знаний способно повысить уровень нравственности гражданина – 19 (19 %);

6) разъяснение людям норм действующего законодательства повышает авторитет соответствующих органов, способствует созданию положительного имиджа – 17 (17 %);

7) проведение данной работы, в том числе встреч с населением, позволяет в порядке обратной связи выявить проблемы, связанные с соблюдением прав граждан, лучше владеть ситуацией, что повышает качество планирования и эффективность надзорной деятельности – 53 (52 %);

8) проведение данной работы позволит снизить нагрузку, связанную с рассмотрением обращений, так как граждане могут найти ответы на возникшие вопросы без письменного обращения в органы прокуратуры и не требующие проверки, а также это уменьшит количество обращений, которые не относятся к

компетенции органов прокуратуры (в соответствующие органы или организации граждане будут обращаться напрямую) – 32 (31%).

8. Как Вы считаете, какие формы правового просвещения наиболее эффективны в осуществлении деятельности по правовому просвещению?

1) формы, подразумевающие непосредственный контакт с населением (лекции, беседы, круглые столы и др.) – 70 (69%);

2) передача правовой информации через средства массовой информации и сеть Интернет – 53 (52%);

3) использование наглядных форм (информационно-справочные брошюры, буклеты, презентации, социальная реклама, оформление информационных стендов на правовую тематику и др.) – 29 (29%).

9. Имеется ли необходимость повышения уровня методического обеспечения деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению. Если да, то в какой именно части? (отмечается анкетирруемыми, положительно ответившими на вопрос № 4)

1) нет, не имеется – 6 (6%);

2) в целях улучшения качества выступлений необходимо обучить прокурорских работников психологическим методам правового воспитания – 17 (17 %);

3) в целях улучшения качества выступлений необходимо обучить прокурорских работников основам ораторского искусства и риторики – 39 (38 %);

4) имеется необходимость в разработке вышестоящими прокуратурами модельных лекций, буклетов, плакатов и иных материалов по правовому просвещению для использования в работе нижестоящими прокуратурами – 51 (50 %).

10. Существуют ли, на Ваш взгляд, определенные пределы прокурорской деятельности по правому просвещению. Если да, то какие? (отмечается анкетирруемыми, положительно ответившими на вопрос № 4)

1) нет, не существуют – 25 (25 %);

2) участие прокурорских работников в организации и проведении спортивных и культурных мероприятиях не охватывается прокурорской деятельностью по правовому просвещению, несмотря на то, что данные мероприятия в целом положительно влияют на профилактику правонарушений и преступлений среди молодежи – 21 (21 %);

3) при проведении мероприятий по правовому просвещению недопустимо пересекать ту грань, которая отграничивает деятельность органов прокуратуры в данном направлении от бесплатной юридической консультации, осуществляемой персонально для отдельных лиц – 23 (23 %);

4) в деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению недопустима подмена других государственных органов, в компетенцию которых входит правовое просвещение по отдельным специальным вопросам (соблюдение правил дорожного движения, вопросы наследования и т.д.) – 19 (19 %);

5) деятельность по правовому просвещению не подменяет иные направления деятельности органов прокуратуры (рассмотрение и разрешение

жалоб и обращений граждан, участие в судах, в правотворческой деятельности, координация деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, деятельность по надзору за исполнением законов, взаимодействие со СМИ) – 17 (17 %).

11. Считаете ли Вы деятельность по правовому просвещению одной из составляющей профилактики правонарушений и преступлений?

1) нет, не считаю. Существуют специальные средства профилактики правонарушений и преступлений, разработанные и апробированные наукой и практикой – 21 (21 %);

2) да, считаю. Деятельность по правовому просвещению всех заинтересованных органов и организаций является средством профилактики правонарушений и преступлений – 80 (79%).

12. Какие, на Ваш взгляд, средства профилактики правонарушений и преступлений наиболее эффективны? Поставьте напротив каждого ответа оценку по 10-бальной шкале.

1) правовое просвещение. Средняя оценка – 5,9;

2) взаимодействие со СМИ. Средняя оценка – 5,7;

3) индивидуальная профилактическая работа с лицами, состоящими на профилактическом учете в правоохранительных органах. Средняя оценка – 7;

4) пресечение и выявление правонарушений, применение мер прокурорского реагирования (объявление предостережений, внесение представлений об устранении нарушений закона, причин и условий, им способствующих, направление заявлений в суд и др.). Средняя оценка – 7,16;

5) возбуждение уголовных дел о преступлениях превентивной направленности. Средняя оценка – 6,4;

6) совершенствование законодательства, устранение коррупциогенных факторов в правовых актах и их проектах. Средняя оценка – 5,7;

7) внесение представлений об устранении причин, способствующих совершению преступлений и правонарушений, в рамках расследования уголовных дел и осуществления производства по делам об административных правонарушениях. Средняя оценка – 5,5;

8) установление административного надзора. Средняя оценка – 5,8;

9) своевременное принятие мер к лицам, нарушающим порядок отбывания наказания, либо не исполняющим обязанностей по соблюдению ограничений в рамках административного надзора. Средняя оценка – 6,29.

13. Должным ли образом взаимодействуют средства массовой информации с органами прокуратуры в вопросах правового просвещения?

1) проблем нет, все материалы, предлагаемые прокуратурой, выходят в свет – 38 (37 %);

2) хотелось бы лучше, так как не всегда представители средств массовой информации размещают материалы, предлагаемые прокуратурой – 47 (46 %);

3) взаимодействуют не на должном уровне, так как большинство предлагаемых материалов не размещается по различным причинам (отсутствие

интереса журналистов к данной тематике, нежелание размещать материалы бесплатно и др.) – 17 (17 %).

14. Способствуют ли эффективности работы по правовому просвещению, проводимому органами прокуратуры, привлечение при проведении соответствующих мероприятий представителей иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций? (отмечается анкетированными, положительно ответившими на вопрос № 4)

- 1) да – 76 (76%);
- 2) нет – 7 (8%).

15. Должна ли прокуратура принимать участие в разработке информационных материалов (брошюры, буклеты, плакаты, материалы социальной рекламы), направленных на правовое просвещение?

- 1) нет, не должна. Это задача других органов и организаций – 28 (28%);
- 2) да, должна – 74 (73 %).

16. Принимали лично Вы участие в разработке информационных материалов (брошюры, буклеты, плакаты, материалы социальной рекламы), направленных на правовое просвещение?

- 1) да – 73 (73 %);
- 2) нет – 18 (18%).

17. Нужно ли, по Вашему мнению, законодательно определить деятельность прокуратуры по правовому просвещению? (отмечается анкетированными, положительно ответившими на вопрос № 4)

- 1) нет, не нужно, достаточно ведомственных приказов – 75 (74%);
- 2) нужно, но достаточно предусмотреть участие органов прокуратуры по правовому просвещению в качестве одного из видов деятельности – 10 (10%);
- 3) нужно, но необходимо предусмотреть не только как одно из направлений деятельности, но и определить конкретные права прокурора, а также обязанности по исполнению требований прокурора в данной области, в том числе в части оказания содействия в организации и проведении соответствующих мероприятий средствами массовой информации, органами государственной власти и местного самоуправления, организациями (по аналогии со ст. 6, 22 Закона о прокуратуре) – 17 (17%).

18. Нужно ли органам прокуратуры в рамках мониторинга СМИ и сети Интернет реагировать на факты предоставления неверной (недостоверной, противоречащей правоприменительной практике) информации по вопросам разъяснения правовых норм? (отмечается анкетированными, положительно ответившими на вопрос № 4)

- 1) да, нужно. Необходимо предоставить в редакцию соответствующего СМИ (владельцу Интернет-ресурса) верный вариант информации по этому же вопросу – 52 (51%);
- 2) нет, не нужно, это не является задачей органов прокуратуры – 50 (49%).

19. По каким вопросам деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению необходимо усилить? (отмечается анкетированными, положительно ответившими на вопрос № 4)

- 1) в сфере жилищно-коммунального хозяйства – 40 (39%);
- 2) в сфере трудового законодательства – 22 (22%);
- 3) в сфере защиты прав инвалидов, ветеранов и престарелых – 18 (18%);
- 4) в сфере противодействия коррупции – 23 (23%);
- 5) в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств – 22 (22%);
- 6) в сфере противодействия преступности несовершеннолетних и нарушению их прав – 23 (23%);
- 7) в сфере противодействия экстремизму и терроризму – 16 (16%).

20. Сколько времени занимает Ваша деятельность, как прокурорского работника, по правовому просвещению в процентном соотношении от всей прокурорской деятельности?

- 1) не более 1 % – 4 (4%);
- 2) не более 10 % – 55 (55%);
- 3) не более 20 % – 31 (31%);
- 4) более 20 % – 14 (14%).

21. Как распределена нагрузка в Вашей прокуратуре между прокурорскими работниками в части осуществления деятельности по правовому просвещению?

- 1) в этой работе участвуют в основном одни и те же работники, так как другие больше задействованы в иных направлениях прокурорской деятельности – 33 (33%);
- 2) в этой работе участвуют в основном все работники в одинаковом объеме – 52 (52%);
- 3) в этой работе участвуют в основном все работники, но не в одинаковом объеме – 17 (17%).

РЕЗУЛЬТАТЫ

анкетирования осужденных, содержащихся в исправительных учреждениях УФСИН России по Чувашской Республике, в 2017–2018 гг. (всего опрошено 1473 осужденных)

1. Имеется ли у Вас потребность в повышении уровня правовых знаний?
Да – 1084 (74 %) Нет – 389 (26%)
2. По каким правовым вопросам Вы хотели бы получить на бесплатной основе разъяснения и консультации (трудовое законодательства – 225 (16,5%), законодательство в сфере ЖКХ – 289 (20%), в сфере пенсионного обеспечения – 141 (10%), уголовно-исполнительное законодательство – 741 (50%) и др. – 77 (5%)
3. Достаточно ли Вы знаете способы защиты своих прав?
Да – 533 (36%) Нет – 940 (64%)
4. Имеется ли у Вас потребность в разъяснении вопросов, связанных с защитой нарушенных прав?
Да – 1096 (74%) Нет – 377 (26%)
5. Каковы, на Ваш взгляд, причины совершения преступления, за которое Вы отбываете наказание:
 - 1) незнание законодательных норм – 351 (24%);
 - 2) личные и корыстные интересы, которые можно достичь, нарушив закон (в том числе сведение счетов, обогащение и др.) – 365 (25%);
 - 3) несовершенство законодательства, не позволяющего эффективно защищать права и законные интересы граждан – 280 (19%);
 - 4) некачественная работа органов государственной власти, местного самоуправления и правоохранительных органов, ввиду чего отсутствует объективная возможность по реализации и защите прав и законных интересов граждан законным путем – 487 (33%);
 - 5) иные причины – 90 (6%).
6. Способствовало ли совершению Вами преступления состояние алкогольного и наркотического опьянения?
Да – 733 (50%) Нет – 740 (50%)
7. Нуждается ли общество, на Ваш взгляд, в правовом воспитании?
Да – 1202 (82%) Нет – 271 (18,4%)
8. С какого возраста, по Вашему мнению, необходимо проводить уроки правовых знаний и заниматься правовым воспитанием человека?
 - 1) с 4 лет – 137 (9%);
 - 2) с 7 лет – 438 (30%);
 - 3) с 10 лет – 332 (23%);
 - 4) с 13 лет – 321 (22%);
 - 5) с 15 лет – 245 (17%).

9. Считаете ли Вы, что одной из причин совершенного Вами преступления является отсутствие правового воспитания на определенном этапе Вашей жизни?

Да – 889 (60%) Нет – 584 (40%)

10. Если Вы совершили преступление не в первый раз, считаете ли Вы, что одной из причин повторного совершения преступления является неспособность государства и общества принять Вас как полноценного гражданина после отбытия наказания (заполняется осужденными, совершившими преступление повторно)?

Ответили 840 осужденных. Из них:

да – 416 (50% от числа ответивших);

нет – 424 (50% от числа ответивших).

11. Имели ли место после отбытия наказания, на Ваш взгляд, факты незаконного отказа в приеме на работу работодателем по причине наличия судимости в отсутствие законодательных ограничений для этого (заполняется осужденными, совершившими преступление повторно)?

Ответили 817 осужденных. Их них:

да – 481 (59% от числа ответивших);

нет – 336 (41 % от числа ответивших).

12. Верите ли Вы в способность правоохранительных органов защищать права граждан?

1) во всех случаях – 104 (7 %);

2) в большинстве случаев – 185 (13 %);

3) сомневаюсь в этом – 569 (39%);

4) не верю вообще – 615 (42%).

13. Верите ли Вы в законность действий и решений органов государственной власти и местного самоуправления, связанных с реализацией прав граждан?

1) во всех случаях – 72 (5%);

2) в большинстве случаев – 259 (18%);

3) сомневаюсь в этом – 639 (43%);

4) не верю вообще – 509 (35%).

14. Имеется ли у Вас желание после отбытия наказания встать на путь исправления, стать законопослушным гражданином?

Да – 1267 (86%) Нет – 206 (14%)

15. Хотите ли Вы получать после отбытия наказания от государственных органов правовую помощь в форме разъяснения норм закона по различным вопросам?

Да – 1202 (82%) Нет – 271 (18%)

16. Способствуют ли, на Ваш взгляд, повышению авторитета правоохранительных органов регулярные встречи с гражданами, в ходе которых им может быть оказана правовая помощь?

Да – 851 (58%) Нет – 622 (42%)

РЕЗУЛЬТАТЫ
анкетирования граждан, проведенного в 2018 году в ходе
проведенных мероприятий по правовому просвещению
(всего опрошено 216 человек)

Какие темы интересуют Вас дополнительно, нуждающиеся
в разъяснении органами прокуратуры

1. Вопросы жилищно-коммунального хозяйства (86 человек, или 40%);
2. Вопросы соблюдения трудовых прав (43 человека, или 20%);
3. Пенсионное и социальное законодательство (32 человека, или 15%);
4. Иные вопросы (наркотики, коррупция, земельное законодательство и др.) (54 человека, или 25%).

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О внесении изменений в Федеральный закон
«О прокуратуре Российской Федерации»

Внести в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации, 1992, № 8, ст. 366; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 47, ст. 4472; ...) следующие изменения:

- 1) в статье 1:
 - а) дополнить пунктом 5 следующего содержания:
«5. Прокуратура Российской Федерации принимает участие в правовом просвещении и в правовом информировании.»;
 - б) часть 5 считать частью 6;

2) в пункте 1 статьи 6 слова «перечисленных в статьях 9.1, 22» заменить словами «перечисленных в статьях 9.1, 9.2, 22»;

3) дополнить закон статьей 9.2 следующего содержания:

«Статья 9.2. Участие в правовом просвещении и в правовом информировании

1. Прокуратура принимает участие в правовом просвещении и в правовом информировании в порядке, установленном организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации.

2. Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать органам прокуратуры содействие в реализации их полномочий, связанных с участием в правовом просвещении, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для проведения мероприятий по правовому просвещению, предоставлять на безвозмездной основе техническое оборудование, принимать непосредственное участие в мероприятиях по правовому просвещению наряду с работниками прокуратуры.

Органам прокуратуры предоставляется возможность участия в реализации государственных и муниципальных программ в сфере правового просвещения и профилактики правонарушений, в том числе путем непосредственного участия в проведении мероприятий по правовому просвещению.

3. Редакции средств массовой информации не реже одного раза в месяц обязаны опубликовать безвозмездно и в предписанный срок поступившие от органа прокуратуры материалы с разъяснением законодательства либо предоставлять эфирное время для разъяснения законодательства работнику прокуратуры в пределах не менее 15 процентов суточного общего объема средства массовой информации. При этом ими обеспечивается необходимая профессиональная помощь, включая текстовую обработку материала, предэфирную подготовку и техническое обеспечение.

4. Рекламораспространители, учредителями которых являются органы государственной власти и органы местного самоуправления, обязаны оказывать органам прокуратуры содействие в подготовке социальной рекламы, а также распространять ее на безвозмездной основе в пределах двух процентов годового объема распространяемой им рекламы (в том числе общего времени рекламы, распространяемой в теле- и радиопрограммах, общей рекламной площади печатного издания, общей рекламной площади рекламных конструкций).

5. При осуществлении деятельности по правовому просвещению и правовому информированию органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и органы местного самоуправления.».

Президент Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона «О внесении изменений
в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»»

Обязанность по осуществлению деятельности по правовому просвещению возложена на органы прокуратуры приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию». Ранее аналогичная обязанность впервые в период действия Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (далее – Закон о прокуратуре) была предусмотрена приказом Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению».

В Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденных Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым в апреле 2011 года, указано, что «развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой

правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надёжной защищённости публичных интересов». Основами определены принципы, цели, основные направления и содержание государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. В пункте 5 Основ указано, что федеральные и региональные государственные органы, органы местного самоуправления, профессиональные юридические сообщества и общественные объединения юристов, а также другие организации во взаимодействии между собой участвуют в реализации государственной политики. Не являются исключением и органы прокуратуры. В соответствии с пунктом 15 Основ государственная политика одним из направлений государственной политики является правовое просвещение и правовое информирование граждан.

Вместе с тем Законом о прокуратуре не предусмотрено правовое просвещение в качестве одного из направлений деятельности органов прокуратуры, не определены полномочия прокурора в данном вопросе.

Согласно статье 1 Закона о прокуратуре прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами. В статье 3 Закона о прокуратуре указано, что на прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.

Соответственно все иные функции органов прокуратуры, не являющимися надзорными, должны быть установлены именно федеральными законами.

При реализации данной функции необходимо закрепление за органами прокуратуры определенных полномочий, предоставляющих возможность

проведения мероприятий по правовому просвещению, которым бы корреспондировали соответствующие обязанности органов, организаций, средств массовой информации, рекламодателей по оказанию содействия в их реализации. В связи с этим проектом закона предлагается возложение указанных обязанностей на государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностных лиц, средства массовой информации, рекламодателей, учредителями которых являются органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Важное значение имеет соблюдение определенных пределов при проведении органами прокуратуры работы по правовому просвещению и правовому информированию, поскольку аналогичные обязанности возложены действующим законодательством и на другие государственные органы. При осуществлении деятельности по правовому просвещению и правовому информированию органы прокуратуры не должны их подменять. Соответствующее положение также предусматривается данным законопроектом.

ФИНАНСОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ

Реализация законопроекта не потребует финансовых затрат, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

ПЕРЕЧЕНЬ

законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, изменению или принятию в связи с принятием федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»»

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» не потребует принятия, изменения или признания утратившими силу иных нормативных правовых актов федерального законодательства.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О внесении изменений в Закон Российской Федерации
«О средствах массовой информации»

Внести в Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-I «О средствах массовой информации» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации, 1992, № 7, ст. 300; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 24, ст. 2256; ...) изменения, дополнив статью 35 частью пятой следующего содержания:

«Редакции средств массовой информации не реже чем один раз в месяц обязаны опубликовать безвозмездно и в предписанный срок поступившие от органа прокуратуры материалы с разъяснением законодательства либо предоставлять эфирное время для разъяснения законодательства работнику прокуратуры в пределах не менее 15 процентов суточного общего объема средства массовой информации. При этом ими обеспечивается необходимая профессиональная помощь, включая текстовую обработку материала, предэфирную подготовку и техническое обеспечение.».

Президент Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон
Российской Федерации «О средствах массовой информации»»

Законопроектом предлагается внести изменения в статью 35 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-I «О средствах массовой информации» с целью закрепления обязанности средств массовой информации по опубликованию бесплатно и в предписанный срок поступившие от органа прокуратуры материалы с разъяснением законодательства, либо предоставлять эфирное время для разъяснения законодательства работнику прокуратуры в

пределах не менее 15 процентов суточного общего объема средства массовой информации. При этом ими обеспечивается необходимая профессиональная помощь, включая текстовую обработку материала, предэфирную подготовку и техническое обеспечение.

К сожалению, стоит констатировать, что не всегда средства массовой информации заинтересованы в размещении материалов органов прокуратуры разъяснительного характера. В некоторых ситуациях приходится сталкиваться с откровенным нежеланием некоторых журналистов сотрудничать с органами прокуратуры по указанному направлению деятельности, в том числе по причине недостатка правовой культуры самих представителей средств массовой информации, преследования ими преимущественно коммерческих целей, невысокого уровня нравственности, ориентированности на подачу преимущественно «жареных» фактов негативного характера (убийства, изнасилования, совершение правонарушений чиновниками и т.д.).

Таким образом, при законодательном закреплении полномочий органов прокуратуры по правовому просвещению населения должна быть предусмотрена обязанность средств массовой информации по оказанию содействия органам прокуратуры в реализации данной деятельности.

Данное положение согласуется с Основами государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденными Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым в апреле 2011 года, где указано, что «развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надёжной защищённости публичных интересов». Основами определены принципы, цели, основные направления и содержание государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. В пункте 5 Основ указано, что

федеральные и региональные государственные органы, органы местного самоуправления, профессиональные юридические сообщества и общественные объединения юристов, а также другие организации во взаимодействии между собой участвуют в реализации государственной политики. Не являются исключением и органы прокуратуры. В соответствии с пунктом 15 Основ одним из направлений государственной политики является правовое просвещение и правовое информирование граждан. Пунктом 19 основ предусмотрено, что мерами государственной политики в сферах культуры, массовой информации, эфирного и кабельного вещания, рекламной и издательской деятельности являются распространение в электронных и печатных средствах массовой информации, в эфирном и кабельном вещании теле- и радиоканалов, созданных с государственным участием, в сегменте социальной рекламы, в сети Интернет информационной продукции, содержащей правовую информацию, а также способствующей развитию правовой грамотности и правосознания граждан и пропагандирующей законопослушание, добросовестность в осуществлении прав и выполнении обязанностей, уважительное и бережное отношение к правам и охраняемым законом интересам, в том числе в формате постоянных рубрик и тематических передач, специализированных периодических и разовых изданий.

ФИНАНСОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ

Реализация законопроекта не потребует финансовых затрат, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

ПЕРЕЧЕНЬ

законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, изменению или принятию в связи с принятием федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»»

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»» не потребует принятия, изменения или признания утратившими силу иных нормативных правовых актов федерального законодательства.

Приложение № 6

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе»

Внести в статью 10 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 24, ст. 2256; ...) следующие изменения:

1) дополнить частью 4 следующего содержания:

«Рекламораспространители, учредителями которых являются органы государственной власти и местного самоуправления, обязаны оказывать органам прокуратуры содействие в подготовке социальной рекламы, а также распространять ее на безвозмездной основе в пределах двух процентов годового объема распространяемой ими рекламы (в том числе общего времени рекламы, распространяемой в теле- и радиопрограммах, общей рекламной площади печатного издания, общей рекламной площади рекламных конструкций)»;

1) части 4–6 соответственно считать частями 5–7.

Президент Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона «О внесении изменений
в Федеральный закон «О рекламе»»

Законопроектом предлагается внести изменения в статью 10 Федерального закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее – Закон о рекламе).

Согласно пункту 11 статьи 3 Закона о рекламе социальная реклама – информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства. Согласно ст. 2 Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» оказание бесплатной юридической помощи и правовое просвещение населения являются одной из целей благотворительной деятельности. Несомненно, правовое просвещение является и общественно полезной целью.

Как давно уже показывает практика, социальная реклама является одним из мощнейших средств пропаганды, в том числе правовой. Она активно использовалась государством в советское время и успешно себя зарекомендовала.

Пунктом 1.4 приказа Генерального прокурора РФ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» прокурорам предписано организовать проведение мероприятий по правовому просвещению в форме лекций, бесед с гражданами, выступлений в средствах массовой информации и на интернет-ресурсах. В работе использовать информационно-разъяснительные материалы, задействовать возможности социальной рекламы. Наряду с зарекомендовавшими себя формами пропаганды права внедрять новые формы правового просвещения и правового информирования, в том числе используя современные информационные технологии. Таким образом, социальная реклама является одной из форм правового просвещения, используемой органами прокуратуры в своей деятельности.

Частью 3 статьи 10 Закона о рекламе предусмотрено, что заключение договора на распространение социальной рекламы является обязательным для рекламодателя в пределах пяти процентов годового объема распространяемой им рекламы (в том числе общего времени рекламы, распространяемой в теле- и радиопрограммах, общей рекламной площади печатного издания, общей рекламной площади рекламных конструкций). Заключение такого договора осуществляется в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации. Вместе с тем в законе не сказано, что распространение социальной рекламы осуществляется рекламодателем на безвозмездной основе. Таким образом, в целях реализации деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению с использованием возможностей социальной рекламы, законопроектом предлагается внести изменения в указанную статью Закона о рекламе, закрепив обязанности рекламодателей, учредителями которых являются органы государственной власти и органы местного самоуправления, по оказанию органам прокуратуры содействия в подготовке социальной рекламы, а также распространению ее на безвозмездной основе в пределах двух процентов годового объема распространяемой им рекламы (в том числе общего времени рекламы, распространяемой в теле- и радиопрограммах, общей рекламной площади печатного издания, общей рекламной площади рекламных конструкций).

ФИНАНСОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ

Реализация законопроекта не потребует финансовых затрат, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

ПЕРЕЧЕНЬ

законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, изменению или принятию в связи с принятием федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе»»

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе»» не потребует принятия, изменения или признания утратившими силу иных нормативных правовых актов федерального законодательства.

Приложение № 7

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»

Внести в Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2016, № 26 (часть 1), ст. 3851; ...) следующие изменения:

1) в части 2 статьи 17 слова «пунктами 2–6 части 1» заменить словами «пунктами 1–6 части 1»;

2) часть 1 статьи 9 изложить в следующей редакции:

«1. Органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», а

также в пределах полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», и иными федеральными законами»;

3) дополнить статью 9 частью третьей следующего содержания:

«3. Органы прокуратуры Российской Федерации принимают участие в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений».

Президент Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона «О внесении изменений
в Федеральный закон «Об основах системы профилактики
правонарушений в Российской Федерации»»

Большое значение в законодательном закреплении полномочий прокуратуры по профилактике правонарушений имеет принятие Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон № 182-ФЗ). Вместе с тем часть 1 статьи 9 Закона № 182-ФЗ полномочия прокурора в сфере профилактики правонарушений сводит лишь к надзору за исполнением законов иными субъектами профилактики правонарушений. При этом часть 2 этой же статьи говорит о том, что при осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры Российской Федерации обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции.

Часть 1 статьи 17 данного закона предусматривает десять форм профилактического воздействия, а именно: правовое просвещение и правовое информирование; профилактическая беседа; объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления

об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор; социальная адаптация; ресоциализация; социальная реабилитация; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

В части 2 статьи 17 Закона № 182-ФЗ указано, что профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных пунктами 2–6 части 1 названной статьи, в пределах установленной компетенции вправе осуществлять должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации. Таким образом, исходя из анализа указанных положений можно прийти к выводу о том, что для должностных лиц органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов Закона № 182-ФЗ предусмотрено лишь 5 из 10 упомянутых форм профилактического воздействия, а именно: профилактическая беседа; объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор. При этом делается оговорка, что деятельность по профилактике правонарушений в данных формах указанные должностные лица вправе осуществлять лишь в пределах установленной компетенции и если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

Из смысла указанного законодательного акта следует, что полномочиями по профилактике правонарушений в форме правового просвещения и правового информирования наделены лишь такие субъекты, как федеральные органы

исполнительной власти (ст. 8 Закона № 182-ФЗ), органы государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 11), органы местного самоуправления (ст. 12). Кроме того, в указанной форме профилактического воздействия могут реализовывать свои права лица, участвующие в профилактике правонарушений, а также общественные объединения и иные организации (ст. 13).

При указанных обстоятельствах можно прийти к выводу, что данный закон прямо не предусматривает правовое просвещение и правовое информирование в качестве форм профилактического воздействия для органов прокуратуры, в то время как приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» прокурорам предписано рассматривать работу по правовому просвещению как неотъемлемую часть системы профилактики правонарушений (пункт 1.2).

Сложность переоценить необходимость финансового обеспечения деятельности прокуратуры по правовому просвещению. Так, разработка органами прокуратуры брошюр, буклетов, плакатов, баннеров, материалов социальной рекламы с правовой пропагандой и проведение других мероприятий по правовому просвещению требует значительных денежных средств, которые необходимо изыскать. Законом № 182-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления отнесены разработка государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений. При сложившихся обстоятельствах в задачи органов прокуратуры входит не только самостоятельное участие в правовом просвещении населения, но и налаживание необходимого взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления в данном вопросе, изучение региональных и муниципальных программ профилактики правонарушений, а также бюджетов (как в проектах, так и принятых) в части наличия необходимых мероприятий, направленных на правовое просвещение, их финансовой обеспеченности, использование органами прокуратуры предусмотренных законом полномочий по внесению соответствующих корректировок в правовые акты, и,

наконец, непосредственное участие самими прокурорами в реализации соответствующих программных мероприятий, в том числе обеспеченных определенным финансированием. Несмотря на сложившуюся практику участия органов прокуратуры в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений в Законе № 182-ФЗ не регламентированы полномочия органов прокуратуры в данном вопросе.

Вместе с тем согласно ст. 13 указанного закона общественные объединения и иные организации реализуют свои права в сфере профилактики правонарушений посредством участия в формах профилактического воздействия, предусмотренных пунктами 1, 7–10 части 1 статьи 17 Закона № 182-ФЗ, участия в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений. Полагаем, что аналогичные нормы необходимо закрепить в ст. 9 Закона № 182-ФЗ, регламентирующей компетенцию органов прокуратуры Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений.

С учетом изложенного предлагается внести изменения в статьи 2 и 17 Закона № 182-ФЗ, конкретизировав полномочия органов прокуратуры Российской Федерации по профилактике правонарушений в части отнесения к ним осуществления такого вида профилактического воздействия как правовое просвещение и правовое информирование, а также предусмотрев возможность участия органов прокуратуры в реализации государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений.

ФИНАНСОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ

Реализация законопроекта не потребует финансовых затрат, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

ПЕРЕЧЕНЬ

законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, изменению или принятию в связи с принятием федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»»

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»» не потребует принятия, изменения или признания утратившими силу иных нормативных правовых актов федерального законодательства.

Генеральная прокуратура
Российской Федерации

ПРИКАЗ

«__» _____ 20__ г.

№ ____

Москва

О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию»

В целях совершенствования работы прокуроров в сфере правового просвещения, руководствуясь пунктом 1 статьи 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

П Р И К А З Ы В А Ю:

Внести в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» следующие изменения:

1) подпункт 1.6 после слов «с деятельностью по надзору за исполнением законов» дополнить словами «участием в судебных процессах, правотворческой деятельностью, проведением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»;

2) пункт 3 дополнить подпунктом 3.4 следующего содержания:

«3.4. Осуществлять мониторинг информации, поступившей от граждан и должностных лиц в ходе мероприятий по правовому просвещению, а также в адрес редакций средств массовой информации в рубрики, посвященные разъяснению законодательства органами прокуратуры, в целях анализа состояния законности и возможного принятия мер прокурорского реагирования. О принятых мерах прокурорского реагирования оперативно информировать правовое управление.».

Генеральный прокурор Российской Федерации

Приложение № 9

Проект

Генеральная прокуратура
Российской Федерации

ПРИКАЗ

«__» _____ 20__ г.

№ ____

Москва

О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 04.10.2018 № 632 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМНОП и Инструкции по его формированию»

В целях совершенствования системы учета работы прокуроров в сфере правового просвещения, руководствуясь пунктом 1 статьи 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

П Р И К А З Ы В А Ю:

Внести в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 04.10.2018 № 632 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМАОПП и Инструкции по его формированию» изменения, изложив раздел 2 приложения № 1 в следующей редакции:

Раздел 2. Взаимодействие с общественностью и правовое просвещение

		№ стр.	Всего	
А		Б	1	
Проведено мероприятий по правовому просвещению		1		
в форме	лекций, бесед, иных выступлений перед гражданами	2		
	подготовки информационно-разъяснительных материалов, социальной рекламы	3		
	выступлений в СМИ и на интернет-ресурсах		4	
	в том числе	в печати	5	
		на радио	6	
		на телевидении	7	
		в сети «Интернет»	8	
	на сайте органа прокуратуры	9		
по направлению	противодействия нарушению социальных и трудовых прав	10		
	противодействия преступности несовершеннолетних и нарушению их прав	11		
	противодействия коррупции	12		
	противодействия незаконному обороту наркотических средств	13		
	противодействия экстремизму и терроризму	14		
	иных сфер деятельности	15		

Исполнитель _____
Тел. _____

Прокурор _____

«__» _____ 20__ г.

Исх. № _____

Генеральный прокурор Российской Федерации