



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**  
**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ**  
**ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

Юридический (почтовый) адрес  
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес  
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург  
Тел. (812) 630-21-85 E-mail mail@lenoblzaks.ru

Председателю  
постоянной комиссии  
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

14.11.19 № 5961-1/19-42-0-3

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

на проект областного закона «О правовом информировании и правовом просвещении на территории Ленинградской области»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области  
В.В. Малыком

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона (далее – законопроект), отмечает следующее.

Законопроектом предлагается дать легальное определение понятиям «правовое информирование граждан» и «правовое просвещение граждан», определить основные цели, принципы, задачи, способы и порядок правового информирования и правового просвещения граждан, а также установить полномочия органов государственной власти Ленинградской области в указанной сфере правового регулирования.

Законопроект внесен с формальным соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вопросы, касающиеся защиты прав и свобод человека и гражданина, равно как и общие вопросы воспитания и образования, имеющие непосредственное отношение к правовому информированию и правовому просвещению, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, то есть могут регулироваться нормативными правовыми актами как федерального, так и регионального уровня.

Следует отметить, что правовое регулирование вопросов, связанных с правовым информированием и правовым просвещением граждан, в настоящее время носит фрагментарный характер (это касается как

федеральных нормативных правовых актов, так и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации).

На федеральном уровне указанные вопросы регулируются, в частности:

- статьей 18 Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», согласно которой 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);

- статьей 28 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», согласно которой в целях правового информирования и правового просвещения населения федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны размещать в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети «Интернет» либо доводить до граждан иным способом информацию о порядке и случаях оказания бесплатной юридической помощи, о содержании, пределах осуществления, способах реализации и защиты гарантированных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц, о содержании обязанностей граждан и юридических лиц и пределах исполнения таких обязанностей, о компетенции и порядке деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных им учреждений, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, полномочиях их должностных лиц, о правилах оказания государственных и муниципальных услуг, об основаниях, условиях и порядке обжалования решений и действий государственных органов, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, подведомственных им учреждений и их должностных лиц, о порядке совершения гражданами юридически значимых действий и типичных юридических ошибках при совершении таких действий.

Кроме того, правовое просвещение как направление деятельности, цель деятельности или как право граждан упоминается в следующих законодательных актах федерального уровня:

- Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»;
- Федеральном законе от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
- Федеральном законе от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»;
- Федеральном законе от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»;
- Законе Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей».

Помимо законодательных актов, на федеральном уровне различными органами государственной власти приняты подзаконные нормативные правовые акты, в которых упоминается правовое просвещение.

В качестве примеров могут быть приведены:

- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 года № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года», в соответствии с которым одной из задач молодежной политики является развитие просветительской работы с молодежью, инновационных образовательных и воспитательных технологий, а также создание условий для самообразования молодежи, которая должна быть реализована путем развития гуманитарного и правового просвещения молодежи;
- Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 марта 2014 года № 221/1429-6 «О Молодежной электоральной концепции», согласно которому в рамках реализации Молодежной электоральной концепции предполагается решение задач, связанных с правовым просвещением молодежи, устранением правового нигилизма в молодежной среде, повышением уровня гражданской ответственности, осознанного и ответственного социального поведения, повышением уровня электоральной активности в молодежной среде (следует, однако, отметить, что данная концепция предполагает получение правовых знаний исключительно в области избирательного права и законодательства о выборах и референдумах).

Особо следует отметить такой документ, как Основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденный Президентом Российской Федерации 4 мая 2011 года. В указанном документе, в частности, подчеркивается, что «недостаточный уровень правовой культуры и правосознания, правовой нигилизм граждан России являются серьезной проблемой обеспечения реализации принципов верховенства права».

Согласно пункту 22 указанного документа федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов

Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции участвуют в осуществлении мероприятий, проводимых при реализации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, используя средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

Вместе с тем необходимо отметить, что у данного документа отсутствует статус нормативного правового акта. Так, в соответствии со статьей 90 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан приняты не на основании указа или распоряжения Президента Российской Федерации, а лишь утверждены им, что оставляет открытым вопрос об обязательности их исполнения.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере правового просвещения населения, является Министерство юстиции Российской Федерации (далее - Минюст России). В соответствии с данным положением Минюст России в качестве уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области правового просвещения должен осуществлять следующие функции:

- разрабатывать предложения по вопросам формирования и реализации государственной политики в области правового просвещения населения;

- осуществлять методическое обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, а также государственных юридических бюро и негосударственных центров бесплатной юридической помощи по правовому просвещению населения;

- проводить мониторинг деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, государственных юридических бюро, адвокатских палат субъектов Российской Федерации и негосударственных центров бесплатной юридической помощи по правовому просвещению населения.

Реализация каждой из обозначенных функций предполагает соответствующую регламентацию Минюстом России, однако до настоящего времени такой регламентации нет.

Как отмечается авторами научных исследований, посвященных данной теме (в качестве примера может быть приведена статья М.Ю. Мироновой «Правовые основы государственного управления правовым просвещением», «Административное право и процесс», 2015, № 9), действующая на федеральном уровне система нормативных правовых актов не позволяет в должной мере осуществлять государственное управление правовым просвещением в силу:

1) отсутствия нормативного определения правового просвещения, в результате чего происходит его разнообразное содержательное наполнение и смешение со смежными понятиями – правовым информированием, правовым воспитанием, юридической помощью;

2) отсутствия закрепления субъектов правового просвещения, их полномочий, форм и методов работы по правовому просвещению;

3) отсутствия стратегических перспектив государственного управления правовым просвещением;

4) отсутствия критериев оценки эффективности деятельности по правовому просвещению;

5) выполнения не в должной мере органом, отвечающим за определение и осуществление государственной политики в сфере правового просвещения, своих функций.

В связи с этим выполнение функции по правовому просвещению будет возможным только при более продуманной правовой регламентации, которая должна включать Концепцию правового просвещения в Российской Федерации, Типовой регламент выполнения функции по правовому просвещению населения, Положение или инструкцию по оценке эффективности осуществления правового просвещения и мониторинга деятельности по правовому просвещению населения.

С учетом изложенного представляется оправданной попытка инициатора законопроекта урегулировать данные вопросы на уровне субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что в настоящее время отношения, связанные с правовым информированием и правовым просвещением граждан, на территории Ленинградской области регулируются:

- статьей 14 областного закона от 20 марта 2018 года № 26-оз «Об отдельных вопросах в сфере профилактики правонарушений в Ленинградской области», согласно которой правовое просвещение и правовое информирование организаций и граждан в Ленинградской области осуществляются органами государственной власти Ленинградской области при осуществлении своих полномочий, в том числе через средства массовой информации, посредством социальной рекламы и (или) официальных сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также в процессе воспитания, обучения, оздоровления и культурно-досуговой деятельности граждан в учреждениях и организациях, подведомственных

органам государственной власти Ленинградской области. Формами правового просвещения и правового информирования граждан являются правовое обучение, оказание правовой помощи гражданам, пропаганда правомерного поведения. Органы государственной власти Ленинградской области обеспечивают производство и распространение среди граждан информационных материалов, а также проведение мероприятий, пропагандирующих преимущества правомерного поведения, в пределах своей компетенции. Организация создания и распространения информационных материалов, направленных на популяризацию здорового образа жизни, а также пропаганду ценностей правомерного поведения осуществляется в рамках программных мероприятий государственных программ Ленинградской области. Кроме того, органы исполнительной власти Ленинградской области в порядке, установленном Правительством Ленинградской области, организуют и проводят конкурсные отборы социально ориентированных некоммерческих организаций в целях предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области на реализацию социальных проектов по вопросам правового просвещения и правового информирования граждан;

- статьей 2 областного закона от 18 апреля 2012 года № 29-оз «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области», согласно которой Правительство Ленинградской области определяет порядок правового информирования населения, принимает меры, направленные на обеспечение осуществления правового просвещения населения;

- Постановлением Правительства Ленинградской области от 19 сентября 2013 года № 301 «Об утверждении порядка правового информирования населения Ленинградской области», которым определено, что органы исполнительной власти Ленинградской области и подведомственные им государственные учреждения, входящие в государственную систему бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области, доводят до граждан информацию о порядке и случаях оказания бесплатной юридической помощи, о содержании, пределах осуществления, способах реализации и защиты гарантированных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц, о содержании обязанностей граждан и юридических лиц и пределах исполнения таких обязанностей, о компетенции и порядке деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области и подведомственных им государственных учреждений, о правилах оказания государственных услуг, об основаниях, условиях и порядке обжалования решений и действий органов исполнительной власти Ленинградской области и подведомственных им государственных учреждений, о порядке совершения гражданами юридически значимых действий и типичных юридических ошибках при совершении таких действий. Указанная информация подлежит размещению на

информационных стендах и (или) других технических средствах аналогичного назначения в помещениях, занимаемых органами исполнительной власти Ленинградской области, а также подведомственными им государственными учреждениями, которые открыты для свободного доступа и приема граждан, на официальных сайтах органов исполнительной власти Ленинградской области и официальных сайтах подведомственных им государственных учреждений, в средствах массовой информации путем включения соответствующих сведений в публикации, подготовленные по заказу или при участии органов исполнительной власти Ленинградской области и подведомственных им государственных учреждений;

- статьей 18 областного закона от 4 апреля 2016 года № 13-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области», согласно которой Уполномоченный по правам человека в Ленинградской области, содействуя правовому просвещению в области прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, форм и способов их защиты, вправе вносить в государственные органы Ленинградской области предложения о совершенствовании механизма обеспечения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, издавать и распространять ежегодные и специальные доклады, иные материалы, содержащие информацию о правах, свободах и законных интересах человека и гражданина, о формах и способах их защиты, организовывать и проводить конкурсы, семинары и совещания по вопросам соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;

- статьей 3 областного закона от 29 декабря 2012 года № 110-оз «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ленинградской области», согласно которой при осуществлении своей деятельности Уполномоченный по правам ребенка осуществляет правовое просвещение населения по вопросам реализации прав и законных интересов ребенка;

- Постановлением Правительства Ленинградской области от 25 декабря 2007 года № 337 «Об утверждении Положения о Комитете по социальной защите населения Ленинградской области», в соответствии с которым Комитет по социальной защите населения Ленинградской области разрабатывает и представляет в установленном порядке на рассмотрение Губернатора Ленинградской области или Правительства Ленинградской области предложения по вопросам реализации государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью на территории Ленинградской области, функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи гражданам на территории Ленинградской области, а также по вопросам правового информирования и правового просвещения населения;

- Постановлением Губернатора Ленинградской области от 23 декабря 2016 года № 96-пг «Об образовании комиссии по профилактике правонарушений в Ленинградской области», в соответствии с которым комиссия по профилактике правонарушений в Ленинградской области,

являющая региональным координационным органом Ленинградской области в сфере профилактики правонарушений, осуществляет подготовку предложений и рекомендаций по вопросам правового просвещения и правового информирования граждан и организаций Ленинградской области в сфере профилактики правонарушений;

- Постановлением Губернатора Ленинградской области от 9 октября 2015 года № 64-пг «Об образовании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ленинградской области», согласно которому комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Ленинградской области, являясь постоянно действующим координационным органом при Губернаторе Ленинградской области, разрабатывает рекомендации по организации антикоррупционного просвещения граждан в целях формирования нетерпимого отношения к коррупции и антикоррупционных стандартов поведения;

- областным законом от 18 июля 2016 года № 62-оз «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Ленинградской области».

Действующие нормативные правовые акты, равно как и правовые акты федерального уровня, не определяют содержание понятий «правовое просвещение» и «правовое информирование».

Кроме того, каждый из указанных нормативных правовых актов регулирует лишь строго определенную сферу общественных отношений.

В связи с этим, говоря о правовом информировании и правовом просвещении в контексте областного закона от 18 апреля 2012 года № 29-оз «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области» и Постановления Правительства Ленинградской области от 19 сентября 2013 года № 301 «Об утверждении порядка правового информирования населения Ленинградской области», необходимо учитывать, что информирование и просвещение в данном случае будет осуществляться только в отношении ограниченной категории лиц, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в соответствии с федеральным и областным законодательством (граждан с низким среднедушевым доходом, инвалидов, ветеранов, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации и т.д.).

Рассматривая эти же понятия в контексте областного закона от 20 марта 2018 года № 26-оз «Об отдельных вопросах в сфере профилактики правонарушений в Ленинградской области», следует понимать, что основной целью правового информирования и правового просвещения будет выступать профилактика правонарушений.

Вопросы просвещения, регулируемые областным законом от 18 июля 2016 года № 62-оз «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Ленинградской области», касаются исключительно сферы экологии и охраны окружающей среды.

В этом смысле представленный законопроект должен, очевидно, выступать в роли основного (универсального) нормативного правового акта, регулирующего в наиболее общем виде все вопросы правового информирования и правового просвещения на территории Ленинградской области (без привязки к той или иной сфере правового регулирования или к категории лиц, на которых его действие будет распространяться).

Все остальные нормативные правовые акты Ленинградской области, регулирующие в той или иной степени указанные вопросы, должны, таким образом, рассматриваться как частные случаи данного законопроекта.

При этом, однако, содержание законопроекта должно соотноситься с содержанием указанных нормативных правовых актов.

С учетом этого, например, в перечень субъектов правового информирования и правового просвещения граждан, установленный пунктом 3 статьи 2 законопроекта, следовало бы включить не только органы государственной власти Ленинградской области, подведомственные им государственные учреждения и иные государственные органы Ленинградской области, но и советы, комиссии и иные рабочие совещательные органы при Губернаторе Ленинградской области, Правительстве Ленинградской области, полномочия которых в указанной сфере предусмотрены действующими нормативными правовыми актами Ленинградской области, указанными в настоящем заключении.

Аналогичным образом перечень основных способов правового информирования и правового просвещения граждан, определенный статьей 6 законопроекта, следовало бы дополнить указанием на доведение до граждан правовой информации в ходе публичных выступлений должностных лиц органов исполнительной власти Ленинградской области и должностных лиц подведомственных им государственных учреждений либо в ходе личного приема граждан указанными лицами (поскольку это предусмотрено Постановлением Правительства Ленинградской области от 19 сентября 2013 года № 301 «Об утверждении порядка правового информирования населения Ленинградской области»), а также указанием на возможность издания и распространения Уполномоченным по правам человека в Ленинградской области ежегодных и специальных докладов, иных материалов, содержащих информацию о правах, свободах и законных интересах человека и гражданина, о формах и способах их защиты (поскольку это предусмотрено областным законом от 4 апреля 2016 года № 13-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области»).

Состав информации, которую субъекты правового информирования и правового просвещения должны довести до граждан в соответствии со статьей 8 законопроекта, следовало бы дополнить указанием на информацию о компетенции и порядке деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области и подведомственных им государственных учреждений, о правилах оказания государственных услуг, об основаниях, условиях и порядке обжалования решений и действий органов

исполнительной власти Ленинградской области и подведомственных им государственных учреждений, о порядке совершения гражданами юридически значимых действий и типичных юридических ошибках при совершении таких действий (что также предусмотрено Постановлением Правительства Ленинградской области от 19 сентября 2013 года № 301 «Об утверждении порядка правового информирования населения Ленинградской области»).

Отдельно следует отметить, что статья 8 законопроекта, которая, в соответствии с ее наименованием, должна определять порядок правового информирования и правового просвещения граждан, в действительности такого порядка не содержит, ограничиваясь указанием на то, какая именно информация и какими именно способами должна быть доведена субъектами правового информирования и правового просвещения до сведения заинтересованных граждан (указанные вопросы исчерпывающим образом урегулированы все тем же Постановлением Правительства Ленинградской области от 19 сентября 2013 года № 301 «Об утверждении порядка правового информирования населения Ленинградской области»).

В связи с этим возникает вопрос о целесообразности включения в законопроект статьи 10, предусматривающей признание утратившим силу пункта 7 части 2 статьи 2 областного закона от 18 апреля 2012 года № 29-оз «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области», в соответствии с которым Правительство Ленинградской области наделено полномочиями по определению порядка правового информирования населения и принятию мер, направленных на обеспечение осуществления правового просвещения населения.

При этом инициатор законопроекта, как следует из содержания приложения «Перечень законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие областного закона «О правовом информировании и правовом просвещении на территории Ленинградской области», не настаивает на признании Постановления Правительства Ленинградской области от 19 сентября 2013 года № 301 «Об утверждении порядка правового информирования населения Ленинградской области» утратившим силу, ограничиваясь предложением о необходимости внесения в него изменений, что само по себе не вполне логично, принимая во внимание содержание статьи 10 законопроекта.

Отдельно следует отметить, что в указанной статье областной закон от 18 апреля 2012 года № 29-оз «О гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи на территории Ленинградской области» указан без реквизитов (даты и номера).

Согласно приложению «Предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации областного закона «О правовом информировании и правовом просвещении на

территории Ленинградской области», принятие законопроекта не потребует разработки нормативных правовых актов Ленинградской области.

Однако пунктом 2 части 2 статьи 7 законопроекта к числу полномочий Губернатора Ленинградской области отнесено принятие решения о создании и упразднении совещательного органа в сфере правового информирования и правового просвещения граждан, а также утверждение положения о его деятельности и персонального состава, что потребует принятия соответствующего нормативного правового акта.

В целом следует отметить, что концепция законопроекта правовым управлением поддерживается. Вместе с тем, как указывалось ранее, содержание законопроекта, претендующего на статус основного (универсального) нормативного правового акта, регулирующего вопросы правового информирования и правового просвещения на территории Ленинградской области, должно быть соотнесено с содержанием уже действующих в указанной сфере нормативных правовых актов.

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

В ходе проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенных факторов не выявлено.

Первый заместитель руководителя  
аппарата Законодательного собрания  
Ленинградской области – начальник  
правового управления



Д.В. Малкин