

## ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Н. А. Филиппова**

Сургутский государственный университет,  
Россия, 628412, Сургут, ул. Ленина, 1

В статье раскрыто содержание процесса институционализации правового просвещения в России, обусловленного модернизацией института уполномоченного по правам человека. Эволюция этого института понимается как процесс обновления и расширения перечня его функций. В современном конституционном праве главной функцией указанного института является правозащитная, а набор обеспечительных функций заметно расширился. К ним относятся: правовое просвещение, законопроектная деятельность, парламентский контроль, общественный контроль. Процесс институционализации правового просвещения охватывает как федеральный, так и региональный уровни организации публичной власти и выражается в обновлении идеологии, форм, способов и адресатов правового просвещения, в формировании таких практик, которые отражают реалии информационного общества и сервисного государства. Индикаторами этого процесса выступают также изменения организационного и информационного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в России. Разграничены традиционные и новые технологии правового просвещения, используемые уполномоченными по правам человека, определены формы вовлечения уполномоченных по правам человека в систему профессионального юридического образования. В качестве самостоятельного направления институционализации правового просвещения выделено правовое просвещение гражданских активистов, которое способствует гражданской мобилизации и повышению публичной дееспособности гражданского общества, сближает отечественные и европейские практики правового просвещения. Выделены особенности правового просвещения, адресованного гражданским активистам; проанализирован первый опыт гражданского просвещения, включая различные практики правового просвещения гражданских активистов, реализуемые юридическими учебными учреждениями; сформулированы предложения для региональных концепций правового просвещения, отражающие эти особенности.

**Ключевые слова:** правовое просвещение, уполномоченный по правам человека, гражданская мобилизация, гражданское участие, гражданское образование, сервисное государство.

Правовое просвещение — особый вид просветительской деятельности, который на протяжении последних десяти лет претерпевает процесс институционализации как в системе национального права, так и в международном праве. Хартия Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и об-

разовании в области прав человека констатирует, что целями правового просвещения выступают как «воспитание демократической гражданственности», так и «образование в области прав человека»<sup>1</sup>. В первом случае просветительская практика направлена на расширение возможностей защиты собственных прав, главным образом прав гражданского участия. Во втором случае целью просвещения становится формирование знаний и умений, связанных с обеспечением, соблюдением и защитой широкого спектра конституционных прав и свобод, предусмотренных национальным или международным правом, к тому же конечной целью выступает защита конституционных прав неопределенного круга лиц.

Отчасти процесс институционализации правового просвещения связан с реалиями новой волны конституционализма, появлением новых и реформацией классических конституционных прав и свобод. Например, идет процесс поглощения традиционной конституционной свободы слова новым и более широким по содержанию конституционным правом на информацию, учреждаются такие новые конституционные права, как право на признание правосубъектности, право на этническую идентичность и др. Наряду с расширением перечня конституционных прав и свобод все более рациональными и простыми становятся способы обеспечения и защиты прав; реализация некоторых социально-экономических прав осуществляется посредством стандартизированного предоставления публичных услуг в соответствии с новой публично-властной парадигмой «сервисного государства».

Одна из предпосылок процесса институционализации правового просвещения — модернизация института уполномоченного по правам человека. Вектор этих изменений хорошо виден историкам государства и права. В самом деле, формирование и развитие института омбудсмена (защитника прав, уполномоченного по правам человека) охватывает колоссальный период — более трех веков. Принято считать, что институт этот возник в Швеции в 1713 г., когда была учреждена государственная должность Королевского омбудсмена юстиции. Затем она трансформировалась в две обособленные, хотя и функционально близкие, должности, одна из которых — парламентский омбудсмен (Сунгуров, 2005, с. 39–41). Довольно долго (до середины XX столетия) новый институт имел исключительно региональное значение и характеризовал особенности публичного права в государствах Скандинавского полуострова. Однако уже к началу нынешнего столетия количество государств, конституции которых предусматривают учреждение такой формы обеспечения и защиты права, превысило 120. Конституционный процесс в новых независимых государствах, как правило, предполагает учреждение этой государственной должности наряду с формированием национального органа конституционного контроля, что соответствует доктринальному представлению о преимуществах сочетания судебных и внесудебных способов защиты конституционных прав и свобод.

---

<sup>1</sup> Хартия Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека, утв. комитетом министров Совета Европы 11.05.2010. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680489512> (дата обращения: 22.11.2018).

В российском праве становление института омбудсмана началось с принятия Верховным Советом РСФСР Декларации прав и свобод человека и гражданина (22 ноября 1991 г.). Статья 40 этого документа содержала преднормативное установление об учреждении в ходе конституционной реформы Парламентского уполномоченного по правам человека. Действующая российская Конституция реализовала это требование, хотя и достаточно своеобразно. Было изменено наименование должности; избрана не парламентская, а смешанная модель уполномоченного, в которой омбудсмен — это не «парламентский адвокат» (как, например, в Молдове), а самостоятельный федеральный государственный единоличный орган (федеральная государственная должность). Своеобразие национального правового регулирования заключается и в том, что в тексте Конституции РФ нет отдельной статьи, описывающей основы статуса Уполномоченного по правам человека (такую статью было бы логично разместить в гл. 2 Конституции РФ), об этой должности лишь упоминает ст. 103 Конституции РФ, перечисляющая исключительные полномочия Государственной думы РФ, в том числе полномочие назначения на должность российского омбудсмана. Несколько смягчает ситуацию требование подп. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ о регулировании статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации федеральным конституционным законом.

Изменение модели омбудсмана в процессе развития российского конституционного права соответствует общему направлению эволюции этого института. Если изначально основной функцией омбудсмана было осуществление парламентского контроля, а правозащитная функция рассматривалась как вспомогательная (обеспечительная), то в современном публичном праве именно правозащитная функция оценивается как основная, а функция парламентского контроля имеет скорее периферийное значение. В системе российского публичного права уполномоченные по правам человека куда чаще реализуют задачи общественного, нежели парламентского контроля. Описанное изменение института менее заметно в небольших парламентских республиках, но отчетливо видно по практикам более крупных смешанных или президентских республик. Общим же является то, что перечень вспомогательных функций, осуществляемых уполномоченными по правам человека, заметно расширился. В качестве самостоятельных функций в него можно включить функции правового просвещения, уже упомянутые функции парламентского и общественного контроля, законодательную (законопроектную) функцию.

Позитивное закрепление функции правового просвещения современных омбудсменов типично для государств, обновивших конституции в конце прошлого — начале текущего века. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>2</sup> задача Уполномоченного по правам человека в России — способствовать «правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты» (ч. 3 ст. 1). Аналогичные положения име-

---

<sup>2</sup> Здесь и далее ссылки на законодательные и иные нормативные акты даются по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.11.2018).

ются и в законах субъектов РФ. Согласно выводам рабочей группы Экспертного совета при комитете по образованию и науке Государственной думы РФ, это направление деятельности региональных уполномоченных по правам человека формулируется по-разному (Правоприменительная практика..., 2018, с. 192), но, как правило, отражена именно функция правового просвещения.

Просветительская функция реализуется в процессе защиты прав конкретного лица и — все чаще — сама по себе, как особая социальная технология, направленная на повышение правовой грамотности (вследствие этого и защищенности) неопределенного круга лиц либо отдельных (целевых) групп. Подобная защита права может быть названа превентивной, направленной на то, чтобы право не было нарушено. Именно в этом новом понимании правовое просвещение стало частью федеральной и региональной правовой политики. В таком качестве функция правового просвещения омбудсменов отражена в ряде федеральных и региональных правовых документов: Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168); Национальной стратегии противодействия коррупции (утв. Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460); Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг. (утв. Указом Президента РФ от 01.06.2012 № 761); Модельном законе о просветительской деятельности (принят Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ) (Санкт-Петербург, 20.05.2016); концепциях и программах правового просвещения, программах развития гражданского образования в субъектах РФ. Так, Распоряжением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 29.12.2018 № 731-рп утверждена Концепция правового просвещения граждан, проживающих в этом субъекте Федерации.

Следствием нового подхода к реализации функции правового просвещения стало формирование секции по вопросам образования и правового просвещения в области прав и свобод человека и гражданина в составе Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в России, а также создание федерального сетевого ресурса «Правозащитная карта России», раздела «Правовое просвещение» на сайте Уполномоченного по правам человека РФ, разделов «Правовое просвещение» на официальных сайтах уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Уполномоченный по правам человека в РФ Т. Н. Москалькова рекомендовала включить в качестве обязательной дисциплину «Права человека» в образовательные программы высшего профессионального образования.

Конечно, опыт формирования сайтов уполномоченных по правам человека в субъектах РФ не всегда одинаково удачен. Например, только в трех регионах Уральского федерального округа во второй половине 2018 г. (Курганской, Свердловской областях и в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре) такой сайт имел открытые для граждан разделы, нацеленные на правовое просвещение. Иногда в субъектах РФ создается специальный единый портал правового просвещения; наиболее удачен опыт Пермского края (<https://pravovsem59.ru>). Подобная практика довольно распространена (Андрианова, 2017, с. 69).

Как отмечают эксперты, период 2016–2018 гг. наиболее показателен в плане освоения Уполномоченным по правам человека в РФ и уполномоченными по правам человека в субъектах РФ новых практик правового просвещения (Симонян, Тыртышный, 2017, с. 19–20). Общей тенденцией стало смещение интереса от правового просвещения как формы персональной деятельности уполномоченного по правам человека (проведение публичных лекций, чтение курсов по правозащитной тематике в системе высшего образования, участие в проведении олимпиад и школ по правам человека) к правовому просвещению как научно-экспертной коллаборации (проведение научно-практических конференций с участием уполномоченных по правам человека), проектной (конкурсы, иные проекты) и социально-коммуникативной деятельности (специализированные страницы в социальных сетях).

Интересным оказался опыт проведения научно-практической конференции с участием Уполномоченного по правам человека в РФ, уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, образующих Уральский федеральный округ, представителей судейского сообщества, прокуратуры, ученых-юристов и экспертов (14 июня 2018 г., Екатеринбург). Уникальным примером новой практики правового просвещения в Уральском федеральном округе стал опыт проведения в Сургутском государственном университете нетворкинг-встречи «Защити свои права» с участием Уполномоченного по защите прав человека в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре Н. В. Стребковой (15 декабря 2018 г.). В ней приняли участие представители администраций Сургута и Сургутского района, граждане и представители некоммерческих организаций, настаивающие на необходимости восстановлении своих прав, эксперты-юристы, студенты и школьники, которые в режиме рассмотрения реальных ситуаций стали свидетелями обращения к Уполномоченному по правам человека и оказания первичной консультационной правовой помощи.

Некоторый просветительский эффект дают и традиционные направления деятельности омбудсменов: работа с обращениями граждан, оказание бесплатной юридической помощи, взаимодействие со средствами массовой информации, распространение специальной печатной продукции. В ряду этих направлений главными с точки зрения правового просвещения остаются обращения граждан. В частности, только в 2017 г. аппарат Уполномоченного по правам человека в РФ дал более 38 тыс. письменных консультаций и более 10 тыс. устных<sup>3</sup>. Но относительная частота обращений к уполномоченным по правам человека в субъектах РФ остается невысокой (табл.).

Видимо, технологии правового просвещения требуют модернизации, а именно активного использования цифровых форм взаимодействия с гражданами в ходе реализации социальных проектов (например, в практиках инициативного бюджетирования) и адресности просветительской деятельности. Более тесным становится и взаимодействие Уполномоченного по правам человека в РФ с юридическими университетами. Так, по инициативе уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в вузах Татарстана, Пермского края, Воронежской

---

<sup>3</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // Российская газета. 2018. 17 апр. № 81. С. 1.

Таблица. Относительная частота обращений к уполномоченным по правам человека в субъектах РФ (Уральский федеральный округ, 2017 г.)

Субъект РФ	Количество обращений	Количество зарегистрированных избирателей, данные ЦИК РФ	Относительная частота обращений (количество обращений/избирателей)
Курганская область	343	723 722	0,0005
Свердловская область	29 019	3 401 194	0,009
Тюменская область (без автономных округов)	1220	1 086 388	0,001
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	230	1 134 816	0,0002
Челябинская область	3193	2 705 087	0,001
Ямало-Ненецкий автономный округ	489	364 142	0,001

и Свердловской областей открыты магистратуры «Международные механизмы защиты прав человека» (Правоприменительная практика..., 2018, с. 193).

Изменение технологии правового просвещения сопровождается и модернизацией его идеологии. Если раньше правовое просвещение было или элементом правового образования, или элементом правовой помощи наименее защищенным социальным группам (Колобова, 2016, с. 70) и др., теперь оно стало элементом *социальных мобилизационных проектов*, нацелено на гражданских активистов, руководителей и участников некоммерческих организаций (далее — НКО), территориальных общественных самоуправлений, волонтеров, участников добровольческих объединений и т. д. Особенностью этой новой волны правового просвещения, которую можно характеризовать как «гражданское просвещение», в полной мере отвечают целям Хартии Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека. Конечно, такое правовое просвещение заметно отличается от ранее сложившихся практик. Можно выделить три его особенности.

Во-первых, гражданские активисты мотивированы и хорошо организованы. Они способны помочь себе сами: уже существуют НКО, которые осуществляют функцию правового просвещения (хотя и не безвозмездно). Так, Ассоциация «Юристы за гражданское общество» регулярно проводит просветительские правовые вебинары для российских НКО<sup>4</sup>. Авторы доклада о правопримени-

<sup>4</sup> Информация о деятельности Ассоциации в целом, в том числе о проведении онлайн-обучения по отдельным аспектам правового регулирования деятельности НКО в России, доступна на сайте этой некоммерческой организации: Ассоциация «Юристы за гражданское общество». URL: <http://lawcs.ru> (дата обращения: 22.11.2018).

тельной практике в области гражданского образования и просвещения в области прав человека выделили три основных формата просветительской деятельности, осуществляемых НКО (Правоприменительная практика..., 2018, с. 133–134), а именно: межрегиональные школы (Московская школа гражданского просвещения, Уральская школа прав человека организации «Сутяжник» и др.); дистанционные программы и проекты (например, уже упомянутая Ассоциация «Юристы за гражданское общество»); отдельные просветительские программы и мероприятия (мероприятия, проводимые АНО «Институт права и публичной политики», и др.).

Во-вторых, государство (в лице органов государственной власти субъектов РФ) заинтересовано в правовом просвещении гражданских активистов и их объединений, так как все заметнее вовлекает их в решение общественно значимых задач. В частности, социально ориентированные НКО рассматриваются как субъекты предоставления публичных услуг и вовлекаются в реализацию региональных социальных программ. Без правового просвещения по вопросам бюджетного права невозможна реализация практик инициативного бюджетирования и иных смежных практик вовлечения граждан в муниципальный бюджетный процесс и т. д.

В-третьих, просвещение гражданских активистов невозможно без вовлечения в процесс правового просвещения юридических университетов и факультетов, а также специально создаваемых ресурсных (проектных) центров.

Новые практики правового просвещения гражданских активистов реализуются в рамках открытых правовых школ, форумов гражданских инициатив; создаются новые форматы работы юридических клиник, оказывающих бесплатную правовую помощь в форме консультаций, т. е. адресного правового просвещения. Нередко наряду с ними возникают специализированные центры правовой помощи и правового просвещения. Так, в Сургутском государственном университете создан Центр правовой помощи и государственного тестирования иностранных граждан, оказывающий правовую помощь мигрантам и их организациям.

С учетом обозначенных тенденций в концепциях и программах правового просвещения, которые в настоящее время разрабатываются и принимаются в субъектах РФ, необходимо:

- 1) в перечне направлений (целей) правового просвещения отразить *мобилизационную цель*; ее содержание можно определить, например, так: формирование активной и конструктивной жизненной позиции, воли и способности своими действиями обеспечивать соблюдение и реализацию своих прав и законных интересов, воплощать социально-значимые проекты;
- 2) среди целевых групп правового просвещения особо выделить группу *гражданских активистов, руководителей и участников НКО*;
- 3) в перечне просветительских проектов предусмотреть *мобилизационные проекты*, нацеленные на самоорганизацию гражданских активистов для реализации общественно значимых задач;
- 4) в перечне рекомендуемых концепциями просветительских мероприятий предусмотреть открытые правовые школы (семинары) для гражданских активистов.

Предложенные формы институционализации правового просвещения могут заметным образом оптимизировать распределение задач в этой сфере между государством и «третьим сектором» российского общества, что как раз соответствует логике сервисного государства, ключевым принципом которого выступает разрушение государственной монополии на предоставление публичных услуг в пользу негосударственных (коммерческих и некоммерческих) организаций (Maude, 2014). Для того чтобы принять эти дополнительные публичные обязательства, некоммерческие организации должны рассматриваться государством как самостоятельный адресат правовых знаний и правозащитных компетенций.

### **Литература**

*Андрианова А. Д.* Мониторинг деятельности субъектов Российской Федерации в сфере правового просвещения населения в 2016 году // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3. С. 66–70.

*Колобова Т. В.* Взаимодействие уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с органами государственной власти и правоохранительными органами в сфере правового просвещения // Вестник Воронежского института ФСИН России. 2016. № 1. С. 69–73.

Правоприменительная практика в области гражданского образования и просвещения в области прав человека: доклад / под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2018. 248 с.

*Симонян К. В., Тыртышный А. А.* Лучшие правопросветительские практики аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как инструмент создания единой общероссийской системы правового просвещения в сфере прав и свобод человека // Вестник российского нового университета. Сер. «Человек и общество». 2017. Вып. 2. С. 15–23.

*Сунгуров А. Ю.* Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма, 2005. 384 с.

*Maude F.* Future of government services: 5 public service reform principles. 2014. 24 Feb. // Gov. UK. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/future-of-government-services-5-public-service-reform-principles> (дата обращения: 16.09.2018).

**Филиппова Наталья Алексеевна** — д-р юрид. наук, проф.; filip64@mail.ru

**Статья поступила в редакцию:** 1 декабря 2018 г.;

**рекомендована в печать:** 14 декабря 2018 г.

**Для цитирования:** *Филиппова Н. А.* Институционализация правового просвещения в Российской Федерации // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2019. Т. 15, № 1. С. 36–44. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2019.103>

## **THE INSTITUTIONALIZATION OF LAW EDUCATION IN RUSSIA**

**Natalia A. Filippova**

Surgut State University,  
1, ul. Lenina, Surgut, 628412, Russia; filip64@mail.ru

The article brings to light the process of institutionalization of law education in Russia, taking place due to the modernization of the institution of the Commissioner for human rights. The evolution of the latter is shown to be a process of updating and expanding the list of its functions. In modern constitutional law, the main function of the institution is human rights law, while the security functions have also expanded markedly. These are such functions as law education, legislative activity, parliamentary control, and public control. The institutionalization of law education is demonstrated



to cover both the federal and regional levels of public authorities and to be expressed in updating the ideology, forms, methods and recipients of law education, and in forming practices adequate to the information society and the service state. The indicators of this process are also changes in the organizational and information support for the activities of human rights commissioners in the Russian Federation. Traditional and new technologies of legal education used by human rights commissioners are distinguished, forms of involvement of human rights commissioners in the system of professional legal education are defined. Law education of civic society activists is highlighted as an independent aspect in the institutionalization of law education, which contributes to citizen mobilization and public capacity of civic society, brings together domestic and European practices of law education. The features of law education for civil activists are allocated, the first experience of citizen education is analyzed, the offers for the regional concepts of law education reflecting these features are formulated.

**Keywords:** law education, Commissioner for human rights, citizen mobilization, citizen participation, citizen education, service state.

### References

Andrianova A. D. Monitoring deiatel'nosti sub'jektov Rossiiskoi Federatsii v sfere pravovogo prosveshcheniia naseleniia v 2016 godu [Monitoring of activity of subjects of the Russian Federation in the sphere of legal education of the population in 2016]. *Monitoring pravoprimereniia*, 2017, no. 3, pp. 66–70. (In Russian)

Kolobova T. V. Vzaimodeistvie upolnomochennykh po pravam cheloveka v sub'jektakh Rossiiskoi Federatsii s organami gosudarstvennoi vlasti i pravookhranitel'nymi organami v sfere pravovogo prosveshcheniia [Interaction of human rights commissioners in the subjects of the Russian Federation with public authorities and law enforcement agencies in the field of legal education]. *Vestnik Voronezhskogo instituta FSIN Rossii*, 2016, no. 1, pp. 69–73. (In Russian)

Maude F. Future of government services: 5 public service reform principles. 2014. 24 Feb. *Gov. UK*. Available at: <https://www.gov.uk/government/speeches/future-of-government-services-5-public-service-reform-principles> (accessed: 16.09.2018).

*Pravoprimeritel'naia praktika v oblasti grazhdanskogo obrazovaniia i prosveshcheniia v oblasti prav cheloveka: doklad* [Law enforcement practice in civil and human rights education: report]. Ed. by A. Iu. Sungurov. St Petersburg, Norma Publ., 2018. 248 p. (In Russian)

Simonian K. V., Tyrtshnyi A. A. Luchshie pravoprosvetitel'skie praktiki apparata Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii kak instrument sozdaniia edinoi obshcherossiiskoi sistemy pravovogo prosveshcheniia v sfere prav i svobod cheloveka [Best legal education practice of the Commissioner for human rights in the Russian Federation as a tool for creating a uniform, nationwide system of legal education in the field of the rights and freedoms of the person]. *Vestnik rossiiskogo novogo universiteta. Ser. "Chelovek i obshchestvo"*, 2017, iss. 2, pp. 15–23. (In Russian)

Sungurov A. Iu. *Institut ombudsmana: evoliutsiia traditsii i sovremennaia praktika (opyt sravnitel'nogo analiza)* [The Ombudsman's Office: the evolution of traditions and modern practice (experience of comparative analysis)]. St Petersburg, Norma Publ., 2005. 384 p. (In Russian)

**Received:** December 1, 2018

**Accepted:** December 14, 2018

**For citation:** Filippova N. A. The Institutionalization of Law Education in Russia. *Political Expertise: POLITEX*, 2019, vol. 15, no. 1, pp. 36–44. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2019.103> (In Russian)