

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

А. В. Червяковский

ИНФОРМАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ ПРАВА

Монография

Омск 2007

УДК 340 (02)
ББК 67.0
Ч 45

Червяковский А. В.

Ч 45 Информационная функция права: монография. – Омск: Омская академия МВД России, 2007. – 127 с.

ISBN

В монографии на базе существующих точек зрения излагается авторское понимание информационной функции права, анализируются ее механизм реализации в общественных отношениях, роль и место в системе функции права. Большое внимание уделено роли органов внутренних дел в механизме реализации информационной функции права, показано значение данной функции для их деятельности.

Для студентов, аспирантов и преподавателей вузов юридического профиля, юристов-практиков, всех, кому интересны проблемы общей теории государства и права.

1202000000
Ч _____
96 Д (03)-2007

Без объявл., 2007

УДК 340 (02)

ББК 67.0

ISBN

© Омская академия
МВД России, 2007

ВВЕДЕНИЕ

Информация – это единственный ресурс, который в ходе эволюции человеческого общества не уменьшается, а постоянно увеличивается. Информация существовала всегда. Однако со второй половины XX в. с развитием средств вычислительной техники, связи и телекоммуникации ее роль значительно возросла. Происходит становление информационного общества. Все это способствует активному изучению информационных процессов. Категория «информация» стала использоваться во многих науках как естественного, так и гуманитарного профиля, позволила по-новому взглянуть на положения той или иной теории.

Информационная теория не могла не повлиять и на юриспруденцию, в том числе теорию права. Термин «информация» был введен в юридическую науку в конце 60-х гг. XX в. в связи с попытками применения достижений кибернетики и информационных технологий для анализа информационно-правовых процессов¹. Изучение правовой информации как одной из ее разновидностей, первые попытки определения сущности понятия «правовая информация» были предприняты в конце 60-х – 70-е гг. прошлого века. Позднее стали появляться и другие работы, раскрывающие специфику права как носителя информации, особенности правовой информации, компьютерного и информационного права. Широкое использование термина «информация» в юриспруденции позволило А. Б. Венгеру говорить об информационном подходе к праву².

Основные направления юридического и неюридического воздействия на общественные отношения, определяемые сущностью и социальным назначением права, раскрываются через функции права. Понимание права как важнейшего средства социальной информации, хранителя самых разнообразных сведений о явлениях общественной жизни вместе с изучением процессов правосознания, социологии права, механизма правового воздействия – все это позволило в 70-е гг. ушедшего века ввести в научный оборот категорию «информационная функция права».

Исследование информационной функции права позволяет определить роль и место права в качестве источника информации. От решения этой проблемы зависит понимание назначения права в обществе: является ли оно существенным компонентом культуры всех граждан или предназначено только для юристов; какой объем сведений должен содержаться в праве; каковы пределы правового регулирования общественных отношений; обязаны ли граждане изучать и знать право. Исследование информационной функции права позволит глубже проанализировать проблемы правовой культуры и в каком-то смысле правовой образованности населения и должностных лиц. Выделение информационной функции права позволяет по-иному посмотреть на систему функций права, место и роль каждой из них.

Анализ информационной функции права, особенностей ее реализации позволяет наметить перспективы решения наиболее значимых проблем государственно-правовой действительности.

Конституция Российской Федерации провозгласила нашу страну правовым государством. Правовое государство – это, прежде всего, государство, признающее право как исторически развивающуюся в общественном сознании меру свободы и справедливости, выраженную в законах, подзаконных актах и практике реализации прав и свобод человека.

Предпосылкой правового государства является правовая культура, необходимым базовым компонентом которой выступает правовая информированность, т. е. наличие достаточных знаний о правах, обязанностях, предусмотренных законом нормах. Очевидно, что источником таких знаний является правовая информация. Реализация информационной функции права – это как раз и есть обеспечение режима доступности населению правовой информации. Правовым государством будет только тогда, когда оно будет как можно больше информационно открытым.

Исследование информационной функции права необходимо для умелой правотворческой и правоприменительной деятельности. От возможностей информационного воздействия права зависят необходимость и объем толкования норм права, так как эффективным будет только тот правовой акт, который понятен и держателен для потребителя.

В монографии отдельно анализируется работа органов внутренних дел, субъекта реализации информационной функции права. Они одновременно выступают и потребителем и источником информации. От эффективности деятельности органов внутренних дел по реализации информационной функции права зависит не только уровень юридической подготовленности, профессионализма сотрудников соответствующих подразделений, но и состояние законности, уровень доверия населения к правоохранительным органам и власти в целом.

В отечественной науке достаточно подробно исследовались различные взаимосвязи информации и права³. Не менее детально анализировалась и проблема правовой информации⁴. В последнее время написано достаточно много работ в области информационного права⁵. Вопросы правовой информированности активно обсуждалась в науке, особенно в контексте правосознания и правовой культуры⁶.

В современной юриспруденции довольно подробно и четко представлена категория «функции права», показана связь функций права с задачами, ролью, назначением права в обществе. Исследователями анализируются самые разные правовые функции – от общеправовых⁷ до отдельных отраслевых⁸.

Отдельные аспекты информационной функции права (понятие, место и роль в системе функций права, связь с правовой информацией) разрабатывали И. Л. Бачило, А. Б. Венгер, С. В. Боботов, О. А. Гаврилов, Б. Ю. Дорофеев, В. П. Казимирчук, В. Н. Кудрявцев, В. В. Оксамытный, Т. Н. Радько, М. М. Рассолов, Ю. А. Тихомиров, В. А. Толстик, В. И. Червонюк.

Тем не менее некоторые моменты раскрыты неглубоко. Так, ученые не пришли к единому пониманию места и роли информационной функции права в системе функций права, почти не исследовано значение информационной функции права в механизме государственно-правового регулирования. В связи с этим данная работа и посвящена информационной функции права.

¹ См.: *Вопросы кибернетики и права*. – М., 1967; *Проблемы правовой кибернетики: мат-лы симпозиума*. – М., 1968.

² См.: *Венгеров А. Б.* Право и информация в условиях автоматизации управления: (Теоретические вопросы). – М., 1978; *Он же.* Теория государства и права. – М., 1999. – С. 307.

³ См., напр.: *Кудрявцев Ю. В.* Нормы права как социальная информация. – М., 1981; *Рассолов М. М.* Проблемы управления и информации в области права. – М., 1991; *Халитова Е. В.* Право и информатика: коэволюция и интеграция. – М., 1998.

⁴ См.: *Краснянский В. Э.* Правовая информация в системе государственного управления. – Л., 1985; *Москвин С. С.* Теоретические проблемы системы правовой информации в СССР: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1976; *Правовая информация*. – М., 1974; *Хабалов В. И.* Правовая информация как фактор формирования социалистического правосознания: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1988; и др.

⁵ См., напр.: *Агапов А. Б.* Основы федерального информационного права. – М., 1995; *Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А.* Информационное право. – СПб., 2001; *Копылов В. А.* Информационное право. – М., 1997; *Рассолов М. М.* Информационное право. – М., 1999.

⁶ См. об этом: *Гойман В. И.* Правовая информированность граждан: состояние, пути улучшения // Сов. гос-во и право. – 1988. – № 9; *Соколов Н. Я.* Правовая информированность общества: сущность и содержание // Там же. – 1981. – № 11.

⁷ См., напр.: *Власенко И. А.* Компенсационная функция права: (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ярославль, 1995; *Торопов В. А.* Восстановительная функция права: (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. – Ярославль, 1998.

⁸ См.: *Иванов С. А.* Функции советского трудового права // Сов. гос-во и право. – 1976. – № 12. – С. 48-54; *Рыженков А. Э.* Компенсационная функция советского гражданского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1981; и др.

ГЛАВА I. ИНФОРМАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ ПРАВА В СИСТЕМЕ ФУНКЦИЙ ПРАВА

§ 1. Природа правовой информации

Исследование информационной функции права невозможно без обращения к анализу такого явления, как правовая информация. Вот почему большинство исследователей данной тематики уделяют особое внимание правовой информации.

В то же время научные подходы к правовой информации, информационной функции права предполагают обращение к понятию информации. Она, в свою очередь, выступает в качестве фундаментальной категории современной науки. Информация – от лат. *informare*, что означает изображать, осведомлять, давать сведения. Из этимологии слова следует, что информация – это сведения об окружающем мире, воспринимаемые человеком или специальным аппаратом, машиной.

Первоначально и на бытовом уровне, и в науке информацией называли сообщение, осведомление кого-либо о чем-либо, сведения, передаваемые от одних людей к другим. В XIX в. понятие информации стало применяться в физике и логико-семантических построениях. В России данный термин появился в петровскую эпоху, но до XX в. широкого применения не нашел. В начале XX в. слово стало использоваться в документах и употреблялось в смысле сообщения, сведения. Например, в 20-30 гг. в теории журналистики анализировались проблемы социальной информации.

Предметом постоянных научных исследований информация стала лишь с середины XX в. Начала информационной теории были заложены с выходом в 1948 г. статьи американского инженера Клода Е. Шеннона “*A Mathematical Theory of Communication*”. Увеличивающаяся сложность и загруженность средств коммуникации и массовой информации, первые компьютеры, динамичный научно-технический прогресс – все это привело к необходимости теоретического осмысления информации. Под информацией К. Шеннон понимал не все сообщения, а только такие, которые уменьшают неопределенность у получателя, т. е. способствуют появлению у него новых знаний. Работы ученого легли в основу теории информации.

Наряду с К. Шенноном у истоков теории информации стояли Н. Винер и У. Росс Эшби. Норберт Винер понимал информацию как «обозначение содержания, полученного из внешнего мира в процессе нашего приспособления к нему наших чувств»¹.

Понятие информации на протяжении многих лет вызывает многочисленные дискуссии. С. С. Овчинский проанализировал существующие определения и пришел к выводу, что информацией именуется и содержание, полученное из внешнего мира (68 определений), и отрицание энтропии (58), и оригинальность, мера сложности (205), и вероятность выбора (304)².

Н. С. Полевой под информацией понимает данные, которые характеризуют объект познания и могут быть выделены познающим субъектом в том или ином отображении познаваемого объекта³. По мнению В. Г. Афанасьева, информация – результат отражения многообразной действительности, сообщения, сведения о ней⁴.

В советской и российской науке философско-теоретический анализ категории был предпринят В. Г. Афанасьевым, И. И. Гришиным, А. Д. Урсулом, И. И. Юзвишиным и др.⁵ Как пишет И. Е. Пасхин, под информацией понимаются данные, которые характеризуют объект и могут быть зафиксированы в том или ином отображении объекта⁶. Информация является свойством не только высшей формы организации материи (понимание информации в узком смысле), но и всего мироздания. И. И. Юзвишин утверждает, что информация – первооснова мира, «ибо в основе всего – информация»⁷.

Информация выступает фактором развития от низшего к высшему, от простого к сложному. В самом общем виде информация есть отражение в сознании людей объективных связей в окружающем их внешнем мире⁸. Информация – основа и исходный пункт при организации любого вида деятельности. В то же время информация приобретает через познание окружающей обстановки.

Выделяют три вида информации: о неживой природе, биологическую и социальную. Информация, существующая в биологических системах, делится на две большие группы: собственно биологическую (генетическая) и социальную, которая в свою очередь подразделяется на экономическую, политическую, правовую и т. п. Информация, передаваемая генетически, называется биологической. В широком смысле под социальной информацией понимается вся доступная человечеству информация. В узком смысле – это информация, отражающая отношения людей⁹, информация об обществе и человеке¹⁰.

Значимость информации в обществе определяется теми функциями, которые она призвана выполнять. По мнению О. А. Гаврилова, информация наделена следующими общественными обязанностями:

- интегративной – сплочение членов общества и социальных групп в единое целое;
- коммуникативной – общение и взаимопонимание в обществе;
- инструментальной – участие населения в организации производства и управление;
- познавательной, т. е. служит средством отражения объективной реальности и передачи данных¹¹.

Говоря о последней функции, стоит отметить, что некоторые исследователи отождествляют информацию и знание. Так, исходя из широкого подхода к пониманию информации, по мнению В. Г. Афанасьева, информация – это знания, находящиеся в постоянном обороте, которые собираются, хранятся, перерабатываются и используются (или могут быть использованы) системой. Он также отмечает, что информация со-

ставляет лишь ту часть знания, которая используется, хранится, перерабатывается для ориентировки, активного действия, управления в целях сохранения специфики системы, ее совершенствования и развития¹².

Однако существует и другой подход. В науке информация рассматривается и как предпосылка приобретения знания, и как результат такого приобретения. Таким образом, информация не тождественна знанию, лишь аккумулированные и переработанные человеком сведения, данные становятся знанием¹³.

Со второй половины XX в. понятийно-категориальный аппарат теории информации стал использоваться во многих отраслях науки: кибернетике, криптографии, лингвистике, психологии, статистике, библиографии.

До 70-х гг. прошлого столетия исследователи, рассматривая информационные проблемы права, предпочитали предметную терминологию: «источники права», «правовые источники», «правовой материал», «правовые акты», «правовые документы» и т. п. Словосочетание «правовая информация» в юридической литературе не употреблялось. Первые попытки его применения были связаны с разработкой методологической базы для начавшегося процесса автоматизации и компьютеризации информационного обслуживания права, с одной стороны, и в связи с актуализацией проблем правосознания и, как следствие, изучением вопросов воздействия норм права на граждан, общественные отношения – с другой.

Одним из первых использовал данный термин В. А. Шабалин. Он рассматривает в качестве правовой информации правосознание, а его функционирование определяет как движение информации по каналам управляемой правовой системы¹⁴.

Н. Г. Беляева и В. И. Иванов позиционируют информацию в рамках правовой системы не только как совокупность сведений о действующем праве, практике его реализации, но и как некий объем данных о правотворчестве, научных теоретических разработках в области правовой действительности¹⁵.

В. И. Хабалов критикует такой подход. Он отмечает, что «понятие правовой информации оказывается завуалированным, поскольку авторы не только не раскрывают соотношение между правом и правовой информацией, но, по сути дела, отождествляют ее с самим правом»¹⁶. В. И. Хабалов под правовой информацией понимает «совокупность сведений, данных нормативно-правового характера, которые касаются представлений, идей, концепций, чувств, выражающих субъективное отношение людей к правовым нормам и связанными с ними явлениями, непосредственно воздействующими на поведение людей»¹⁷.

Наибольший интерес и дискуссию в науке вызвало определение, предложенное А. Ф. Шебановым¹⁸. Под правовой информацией он понимал совокупность сведений о праве и всех процессах и явлениях, с ним связанных. А. Ф. Шебанов обратил внимание на разнообразие источников, способов существования и выражения, требований, предъявляемых к правовой информации, и разделил ее на две группы: официальная и неофициальная.

К официальной он отнес информацию о праве и законодательстве, сведения о практике применения норм права, статистические данные о праве в обзорах, сводках, указаниях. Неофициальной правовой информацией, по мнению А. Ф. Шебанова, являются данные юридических наук, а также сведения, исходящие от граждан, общественных организаций, учреждений, предприятий¹⁹.

Широкий подход к понятию правовой информации в целом был воспринят положительно и закрепился в юридической науке. Однако критерий деления правовой информации на официальную и неофициальную вызвал возражения, хотя впоследствии исследователи подразделяли информацию на две группы.

Большое внимание разработке понятия правовой информации, информационного подхода к праву уделил А. Б. Венгеров. По его мнению, эта категория охватывает два круга явлений. Во-первых, это информация, содержащаяся в правовых актах, во-вторых, это сведения о самих нормативных актах²⁰. А. Б. Венгеров отмечал, что А. Ф. Шебанов с помощью широкого подхода пытается «охватить различные, но единые по информационной природе правовые явления. Однако из-за этого понятие информации становится чрезвычайно расплывчатым, условным»²¹. Поэтому ознакомительная информация о правовых документах, по мысли А. Б. Венгерова, это только те сведения, которые можно получить, обращаясь к ресурсам информационно-поисковой системы²².

Термин «правовая информация» широко используется в социологии права. Так, В. П. Казимирчук, анализируя социальный механизм действия права, выделял его информационную составляющую. Он отмечал, что понятие «правовая информация» можно рассматривать как в широком, так и в узком аспекте. Первое, по его мнению, связано с проблемами автоматизации, поскольку «сама поставленная задача определила понимание правовой информации как всего объема официального нормативного материала необходимого для решения вопросов, возникающих в правотворческой и правоприменительной деятельности». Однако в таком случае, по В. П. Казимирчуку, «упускается из виду тот факт, вскрытый в результате социологических исследований, что реально в правоприменительной деятельности и в регулятивной сфере сознания действует, функционирует не вся эта масса нормативного материала, а какая-то его часть, притом даже не очень значительная по объему»²³. Из данной посылки этот подход является узким.

В. П. Казимирчук опирался на широкое понимание правовой информации. Оно относится к той части нормативной системы, «которая реально функционирует, действует, оказывает регулятивное влияние на поведение людей. Это совокупность сведений о правовых нормах и правовых принципах, определяющих поведение людей»²⁴. Данный подход разделяет В. М. Боер, с точки зрения которого к правовой информации относится только часть правовой реальности, воспринимаемой системой²⁵.

Ю. В. Кудрявцев под правовой информацией понимает информацию, содержащуюся в нормах права. Никакого другого значения, кроме специально оговоренных случаев, в исследуемое понятие он не вкладывает²⁶. По мнению ученого, нормы права с информационной точки зрения – это сведения о должном, дозволенном или запрещенном поведении людей, об условиях, в которых такое поведение может или должно осуществляться, о неблагоприятных последствиях невыполнения требований государства²⁷. Однако «нередко под правовой информацией понимается правовая пропаганда, сведения о различных правовых явлениях и т. д.» Это, на взгляд исследователя, объясняется «многозначностью традиционного понимания информации, длительным отсутствием единой терминологии».

Ю. В. Кудрявцев не отрицает возможности использования концепта «правовая информация» в различных смыслах, тем не менее он считает (и мы разделяем позицию ученого), что различное толкование термина «вносит известную путаницу и вызывает порой известное непонимание в дискуссии»²⁸.

Приведенные подходы к пониманию правовой информации (за исключением позиции В. М. Боеера) были предложены в 70-80-е гг. прошлого века. Однако и в настоящее время данная проблема остается интересной для исследователей и является дискуссионной.

Так, по мнению Т. Н. Радько и В. А. Толстика, правовая информация – это центральная категория, характеризующая информационное воздействие права. Они критикуют определение правовой информации, предложенное Ю. В. Кудрявцевым, за нормативный подход к правопониманию. Несмотря на ряд несомненных преимуществ, указывают Т. Н. Радько и В. А. Толстик, «нельзя не видеть, что в отдельных случаях в его рамках, как в прокрустовом ложе, возможности всестороннего исследования юридических явлений оказываются весьма ограниченными. В полной мере последнее замечание относится и к анализу информационного воздействия права. Гносеологические возможности существенно расширяются, если понятие правовой информации не ставить в жесткую зависимость от того, какие сведения содержатся в принятых государством нормах»²⁹.

С позиции авторов, правовая информация содержится не только в правовых нормах, это еще и «те сведения, носителями которых являются генеральные идеи справедливости, свободы, гуманизма, равенства, различные правовые акты (интерпретационные, реализации прав и обязанностей), правовое сознание (общественное, групповое, индивидуальное)»³⁰. Как видно, данное определение отражает широкий (многоаспектный, охватывающий разные стороны социального бытия) подход к пониманию права. Ученые стремятся соотнести разработки информативности норм права (Ю. В. Кудрявцев) с исследованиями в области социологии права, проблем правовой информированности. Т. Н. Радько и В. А. Толстик обращают внимание на особенности правовой информации в правовых актах и правосознании.

По мнению О. А. Гаврилова, правовая информация – сведения о фактах, событиях, предметах, лицах, явлениях, протекающих в правовой сфере жизни общества, содержащихся в нормах права, в других источниках, и используемая государством и обществом в правотворчестве, правоприменительной и правоохранительной деятельности, защите прав и свобод личности³¹.

Можно ли называть информацию о правонарушении, криминалистического плана, оперативно-розыскную собственно правовой? На этот вопрос исследователь отвечает утвердительно. О. А. Гаврилов отмечает, что правовая информация выступает составной частью социальной информации и может подразделяться на официальную и неофициальную, нормативную и ненормативную. В состав ненормативной правовой входят данные о состоянии законности и правопорядка, а также связанные с раскрытием и расследованием преступлений (криминологические, криминалистические, судебно-экспертные, оперативно-розыскной деятельности)³². Следовательно, ученый достаточно широко понимает сущность правовой информации: она охватывает сведения из различных сфер юридической деятельности. На основе такого подхода разработана подробная классификация правовой информации.

Итак, правовая информация – категория, еще не устоявшаяся в юридической науке, долгое время вызывающая многочисленные дискуссии. Во многом это объясняется многоаспектностью понятия права, разнообразными подходами к определению информации. Кроме того, понятием «правовая информация» исследователи стремятся охватить большое количество различных видов информации.

Традиционно, исходя из выбора элементов, включаемых в правовую информацию, последняя трактуется и широко и узко. Для узкого подхода характерно понимание правовой информации как сведений, содержащихся в правовых нормах. Сторонники широкого подхода в содержание правовой информации включают как сведения о нормах права, так и информацию о правовой системе, иными словами, все имеющиеся позитивные знания, так или иначе связанные с правом. Здесь под правовой информацией можно понимать все сведения, фиксируемые правовой системой общества. При таком подходе понимание правовой информации может не ограничиваться рамками позитивного права. Правовая информация не обязательно должна быть документально оформленной. Звук свистка и жесты сотрудника ДПС также несут определенную информацию, как и здание с государственной символикой, форменное обмундирование должностных лиц.

Основываясь на результатах исследований в области правовой информации, проводимых учеными, и вслед за Н. Я. Соколовым можно выделить две группы подходов³³:

– направление, связанное с развитием правовой кибернетики, необходимостью автоматизации и компьютеризации информационного обеспечения в области права, т. е. применением информационной теории к форме права, к законодательству (Н. Г. Беляева, А. Б. Венгеров, О. А. Гаврилов, В. И. Иванов, С. С. Москвин, А. Ф. Шебанов и др.);

– изучение информационного содержания права и возможностей его воздействия на участников общественных отношений (В. П. Казимирчук, Ю. В. Кудрявцев, Т. Н. Радько, В. А. Толстик, В. И. Хабалов).

Первая группа придерживается широкого понимания правовой информации. Представители второго направления трактуют правовую информацию как широко (Т. Н. Радько, В. А. Толстик, В. И. Хабалов), так и узко (Ю. В. Кудрявцев).

Категория «правовая информация» выступает инструментом изучения явлений, и, на наш взгляд, ее содержание зависит от поставленных задач того или иного исследования. Оба направления исследований в настоящее время актуальны. Развитие первого, назовем его формальным, видится в изучении проблем систематизации законодательства, структурирования системы права. В настоящее время активно осуществляется правовая информатизация государственных органов, широко внедряются информационно-поисковые системы в данной области. Для проведения таких мероприятий необходимо их теоретическое обоснование, что вполне возможно в рамках первого направления.

В связи с пониманием права как многоаспектного понятия, обращением юридической науки к соответствующим проблемам, развитием социологии права, на наш взгляд, в юриспруденции необходима выработка второго, более содержательного по отношению к праву, направления в рассмотрении понятия «правовая информация». Задачами, стоящими перед учеными в рамках этого направления, являются изучение информационных возможностей права, исследование уровня восприятия населением правовой информации, разработка требований, предъявляемых в конкретном контексте к законодательству, и др.

Детальная разработка и того и другого подхода должна привести к осмыслению правовой информации в едином русле. Это вполне возможно: во-первых, анализируется одно общее понятие, во-вторых, понимание правовой информированности, специфики нормы права как информации невозможно без тщательного изучения всего спектра правовой информации, активной разработки системы законодательства. Тем более что существуют общие темы исследования.

Не каждый способен при разрешении конкретного вопроса охватить необходимый массив нормативно-правовой информации. Поэтому, на наш взгляд, нужны программы и базы данных, позволяющие гражданину при невысоком уровне правовых знаний воспользоваться содержащимися в них сведениями о праве. От создателя таких программ и баз данных требуется не только структурировать правовую информацию, но и так их организовать, чтобы они были адекватно восприняты аудиторией, для которой предназначаются.

В основе понятия правовой информации должны лежать требования, предъявляемые к ней. Разделим их на две группы:

– требования, характерные для информации в целом;

– требования, необходимые только для правовой информации, которые, в свою очередь, распадаются на юридические и языковые.

Первая группа обусловлена свойствами информации, поскольку, как уже отмечалось, правовая информация – разновидность информации вообще. Поэтому все признаки, понятия информации присущи в равной степени и понятию правовой информации.

К свойствам информации относятся:

«1) полнота – свойство информации в достаточном объеме характеризовать отображаемый процесс (объект);

2) релевантность – способность информации соответствовать запросам пользователя;

3) достоверность – свойство информации точно отображать исследуемый процесс или объект;

4) эргономичность – свойство, характеризующее эффективную работу пользователя с информацией;

5) доступность – свойство информации, предоставляющее возможность ее получения пользователем;

6) живучесть – способность информации удовлетворять потребности пользователя с течением времени;

7) своевременность – способность информации соответствовать запросам пользователя в требуемый момент времени;

8) защищенность – свойство, исключающее доступ к информации постороннего пользователя;

9) ценность – свойство, зависящее от вышеперечисленных характеристик информации»³⁴.

К требованиям, предъявляемым к правовой информации, естественно, необходимо добавить и те, которые подчеркивают специфику данного вида информации, что правовая информация – это, прежде всего, информация, зафиксированная в праве. Так, в качестве юридических требований, предъявляемых к правовой информации, Н. М. Мусаев выделяет нормативность, общеобязательность, полноту и конкретность. Не менее важными требованиями являются и языковые требования. К языковым требованиям, с точки зрения Н. М. Мусаева, следует отнести: ясность, простоту, точность и краткость правовой информации³⁵.

По мнению А. Б. Венгерова, признаками (свойствами) информации, имеющими значение для права, являются:

1) самостоятельность информации по отношению к своему носителю;

2) возможность многократного использования одной и той же информации;

3) ее неисчезаемость при потреблении;

4) сохранение передаваемой информации у передающего субъекта;

5) способность к сохранению, накапливанию, «сжатию»;

6) количественная определяемость информации;

7) системность информации³⁶.

В. М. Боер к факторам, влияющим на правовую информацию, относит научность, достоверность, конкретность, полноту, точность, оптимальность, достоверность, своевременность, оперативность, актуальность, новизну, логичность, ценность, полезность и гласность³⁷.

С. Наумова и Н. Я. Соколов обращают внимание на следующие требования, предъявляемые к правовой информации: достоверность, полнота, ценность, полезность, оптимальную организацию³⁸.

Исследователи выделяют разнообразные свойства правовой информации и требования, предъявляемые к ней. Обратим внимание на те из них, которые, на наш взгляд, являются важными для дальнейшего изложения.

Наиболее значима *достоверность*, под которой О. А. Гаврилов понимает соответствие имеющихся текстов закона первоначальному (аутентичному) тексту, образцу³⁹. По нашему мнению, достоверность – соответствие имеющейся правовой информации первоначальной правовой информации, закрепленной в законах и иных правовых актах.

Уточним, что достоверность не означает истинность. Как отмечает В. М. Сырых, «хотя нормативно-правовые предписания и являются плодом мыслительной деятельности человека, тем не менее критерий истинности к ним не применим, так как нормы относятся к сфере предметно-практической деятельности людей, направленной на управление социально-правовыми процессами, на создание порядков, обеспечивающих стабильность и без-опасное существование общества»⁴⁰.

Согласны, что в правотворчестве нужно различать две взаимосвязанные, но различные по целям и результатам стадии мыслительной деятельности:

- 1) процесс познания объективных закономерностей;
- 2) подготовку нормативного правового акта, закрепляющего соответствующий вид поведения субъектов права, определенную модель регулирования общественных отношений⁴¹.

«Законотворчество, – пишет В. М. Сырых, – не есть познание новых закономерностей существования и развития права... оно – акт творения самой объективной реальности в виде норм права и правоотношений»⁴².

Правильное понимание достоверности как основного требования, предъявляемого к правовой информации, особенно важно в связи с тем, что правовая информация не существует сама по себе и предназначена для доведения до сведения субъектов права. Возможность пользоваться этой информацией во многом зависит от степени ее достоверности, иными словами, точности.

Требование достоверности предъявляется к правовой информации на всех стадиях правового регулирования общественных отношений. Наиболее достоверной является информация, полученная из официальных источников. Однако такими каналами передачи правовой информации пользуется меньшинство населения. Издания же кодексов и иных законов, подзаконных нормативных актов нередко содержат печатки, неточности, что, естественно, приводит к искажению получаемой потребителем информации. Еще ниже уровень достоверности правовой информации, получаемой гражданами из других источников – общения со знакомыми, комментариев журналистов и т. п.

Правовая информация, закрепленная в нормах позитивного права, – это *обобщенная* информация. Как отмечает Н. М. Мусаев, правовые нормы, заключенные в законе, должны излагаться предельно ограниченным количеством слов и выражений⁴³. Обобщенная информация может храниться только в «свернутом» виде, что делает ее краткой, лаконичной.

Под свертыванием информации понимают совокупность операций аналитическо-синтетической переработки (преобразования) документальной информации или выражения содержания исходного текста в более экономичной форме при сохранении или некотором уменьшении его информативности в производном тексте. Развертывание – это увеличение физического объема текста за счет внесения в него необходимых дополнений, уточнений, пояснений, комментариев, обеспечивающих его лучшее восприятие, понимание и формирующих у потребителя определенное отношение к сообщению⁴⁴. Гносеологически идеальным считают такое кодирование, когда на каждой его стадии полностью сохраняется «разнообразие множества». Свернутость является характеристикой нормативно-правовой информации. Развертывание ее происходит в процессе интерпретации норм права.

Нормы права носят общий, или абстрактный, характер, т. е. они оторваны от индивидуальных особенностей регулируемых отношений. Это позволяет охватывать значительное количество конкретных разнообразных ситуаций.

Ненормативная правовая информация может иметь различную степень сжатия, что зависит от различных причин, прежде всего, от того, для кого подготовлено сообщение, ее содержащее. Так, для юриста информация может быть доступна в более сжатом виде, нежели для обыкновенного гражданина.

Стоит обратить внимание и на *полноту* информации, содержащейся в правовых актах. При принятии решения субъект должен обладать всей необходимой информацией. Правовая информация, содержащаяся в нормативных актах, не является полной, поскольку она не отражает всех элементов конкретной жизненной ситуации. Отдельная норма права, единичный нормативный акт не всегда могут оказать помощь в решении проблемы, стоящей перед субъектом. Так, только ст. 1 УК РФ закрепляет, что «уголовное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс». Остальные же отрасли российского законодательства состоят из ряда законов и подзаконных актов, нередко противоречащих друг другу.

Часто принимаемые законы содержат лишь общие положения. Подзаконные акты их конкретизируют, а нередко и дополняют. Правовая информация обобщена не применительно к конкретному случаю, а исходя из сложившейся системы права и системы законодательства. Для того чтобы принять верное решение, лицу приходится обращаться к различным нормативным актам, а также к актам, разъясняющим нормы права (решения Конституционного Суда РФ, постановления пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ), и правоприменительной практике.

Не менее важным для понимания пределов и механизма осуществления информационной функции права является такое качество правовой информации, как *доступность*. Многие субъекты с юридической стороны имеют доступ к наиболее достоверной официальной правовой информации, содержащейся в законах и правовых актах, однако только обладающие знаниями и навыками работы с правовой информацией могут воспользоваться ею. Прежде всего, это профессиональные юристы. Большинство граждан, к сожалению, не всегда могут воспользоваться правовой информацией.

Очевидно, что правовой следует называть не только информацию, исходящую от властных структур. Это одновременно и совокупность массовой информации с точки зрения ее потребления и применения. Сознание людей в информационном обществе в значительной мере социализировано. Личность становится полноценной только при определенном уровне идеологического развития, сознательном отношении к действительности во всем ее разнообразии, в том числе к социальным регуляторам: праву, морали, нравственности, к техническим и технико-правовым нормам. Вся эта часть информации должна быть максимально доступна каждому человеку и на формирование полноценной личности, способной существовать и действовать в современных условиях⁴⁵.

Доступная, это еще и правильно понятая субъектом правовая информация. Можно получить большой объем правовой информации, но если она будет невнятно изложена, то пользы не будет никакой и потребность адресата правовых предписаний окажется неудовлетворенной. *Ясность, простота подачи* правового материала способствует его адекватному восприятию. Ясность нормативного акта способствует правильно и полному выявлению содержания правовой информации, реализации принципа о том, что незнание закона не освобождает от ответственности⁴⁶. Требование простоты правовой информации означает, что для восприятия нормативных актов должны создаваться понятные для большинства граждан комментарии.

Итак, под доступностью правовой информации будем понимать не только обеспечение доступа (распространения) правовой информации, но и ее ясность и простоту.

Еще одно требование – своевременность информации. Вступать в силу правовая норма должна только после того, как субъекты права имели возможность ознакомиться с правовыми предписаниями. Не менее важно своевременное опубликование проектной правовой информации. Гражданское общество должно иметь возможность ознакомиться с проектами законов и иных значимых для страны, отдельных регионов, местностей, больших социальных групп решений органов государственной власти и местного самоуправления. Особо следует отметить важность ознакомления населения с проектами, выносимыми на всенародное голосование (референдум). Так, референдум по проекту Конституции Чеченской Республики, проводимый в данном субъекте Федерации, критиковали в средствах массовой информации как раз за то, что не все граждане смогли до голосования ознакомиться с текстом документа.

Определений правовой информации за более чем 30-летний период ее изучения предложено достаточно много, и мы не станем предлагать еще одно, а ограничимся лишь некоторыми, на наш взгляд, важными замечаниями относительно соотношения правовой и других видов информации, а также обратим внимание на воздействие правовой информации.

Право содержит различную информацию. Если обратиться к законодательству, то можно найти массу сведений об экономической, политической и других сферах общественной жизни. Законодатель, решая задачу регулирования отношений в обществе, информирует население о различных аспектах социальной жизни. Из текста Конституции мы узнаем о форме правления, государственном устройстве, денежной единице, столице государства, о правах и обязанностях граждан страны, высших государственных органах власти и т. д. Читая закон о бюджете, можно получить информацию о состоянии экономики страны, об основных направлениях вложения средств государством, приоритетах финансирования.

Информация об экономической и других сферах жизни общества, содержащаяся в правовых актах, может называться социально-правовой. С одной стороны, она правовая, поскольку содержится в правовых актах, отражает правовую действительность, с другой – это сведения о различных сферах общественной жизни. Поэтому такая информация может быть и экономической, и социальной, и политической, в зависимости от того, какие отношения правовые нормы регулируют.

В правовых актах фиксируется информация, которая является необходимым условием для правового регулирования общественных отношений. Это правила поведения, элементы сложившейся ситуации, принципы, ценностные ориентиры.

Разумеется, в праве закрепляется не вся социальная информация, в этом нет необходимости, поскольку существуют другие материальные и духовные носители социальной информации.

Право – лишь один из социальных регуляторов. Нормальное существование и развитие общества невозможно без упорядоченности, организованности отношений между людьми. Такое состояние общественных отношений достигается посредством социального регулирования, дающего возможность ориентировать и согласовывать поведение их участников в нужном для общества направлении. Регулирование обществен-

ных отношений осуществляется через социальные нормы. Социальные нормы представляют собой основные пути и средства, с помощью которых осуществляется регуляция общественных отношений. К числу социальных норм, наряду с нормами морали, корпоративными нормами и другими, относятся и нормы права, которые в системе позитивного права являются исходной единицей.

Важно подчеркнуть, как и упорядочение, регулирование общественных отношений невозможно только с помощью одной группы социальных норм. Невозможно и информационное обеспечение этого процесса только с помощью одного, пусть и признаваемого всеми, общеобязательного регулятора общественных отношений (мораль, право). Значение всех социальных норм в том, что вместе с общими чертами все виды социальных норм обладают специфическими признаками, отражающими принципиальное отличие одного вида социальных норм от других. По В. С. Нерсесянцу, без таких особенностей нельзя было вообще говорить о различных видах социальных норм⁴⁷. Специфическое для каждой социальной нормы раскрывает ее значение и место в системе нормативного регулирования.

О. А. Гаврилов утверждает, что норма права «не является правовой информацией. Право есть, прежде всего, средство социального управления. Правовые нормы становятся информацией, когда приобретают форму сообщения (сведения) и поступают в информационную систему»⁴⁸. Данная позиция не совсем верна и нуждается в корректировке.

Нормы права сами по себе носят информативный характер⁴⁹, независимо от их закрепления в источниках права. Нормы права как правила поведения уже есть информация о тех или иных отношениях. Нормы права, конечно, содержат не реальную, а желаемую, с точки зрения права, модель поведения, но ведь эта модель базируется на информации о социальной жизни и сама норма становится информацией. Да, эта информация не обязательно будет отражать реальное положение вещей⁵⁰, но информация не всегда является истинной. Достаточно часто в жизни используется не проверенная наукой информация. Субъект права, знакомясь с нормами права, получает правовую информацию путем переработки этих норм. Реализуя нормы права, он использует ту информацию, которая в них заложена.

Если рассматривать правовые нормы как информацию о внешней среде, то можно обнаружить, что:

1) право, так или иначе, содержит сведения о возможном (т. е. наиболее вероятном) поведении в различных областях жизни. Оно дает представление о той среде, в которой лицо оказывается в силу своей принадлежности к обществу и в которой ему предстоит действовать. При этом право содержит не только собственно правовую, но и социально-правовую информацию, несущую сведения о политической, социальной, культурной, экономической и т. п. жизни общества;

2) правовые предписания содержат сведения о вариантах поведения, не известных субъекту. Это увеличивает возможность выбора. Право может предлагать лицу новые цели, которые им самим не могли бы быть поставлены, новые средства достижения уже известных целей;

3) право информирует о возможных последствиях различных действий адресата. Это увеличивает внутренний информационный багаж личности, создает возможность рассчитывать свои действия, оптимально и выгодно достигать поставленные перед собой цели и т. д.⁵¹

Правовая информация существует, поскольку она оказывает воздействие на различные категории людей. Действие правовой информации рассматривается через наличие информационных технологий и процессов. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁵² под информационными технологиями понимают процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и распространения информации. Информационный процесс делится на пять этапов: получение, передача, производство и распространение информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ).

В ходе правообразования, правотворческой деятельности происходит производство правовой информации. Она рождается путем сбора и переработки, закрепления в правовых актах социальной информации. Правовая информация (не нормативная) возникает также при толковании и в правоприменении. Информация как результат толкования норм права, зафиксированная в правоприменительных актах, также может называться правовой.

Распространение правовой информации в обществе осуществляется по различным каналам через социальные и технические элементы системы таких каналов. Социальной частью механизма распространения выступают физические (граждане, должностные лица, иностранцы) и юридические лица (органы государства, коммерческие и некоммерческие организации), технической – сложные технические средства связи.

Правовая информация может восприниматься путем чтения официального или неофициального текста нормативного правового акта, а также текстов разъяснений, комментариев; кроме того, информация может быть передана и другими способами (общение со специалистами, знакомыми, с помощью аудиовизуальных средств и др.).

В процессе восприятия субъектом права правовой информации возникают «шумы», которые не позволяют адекватно получить сведения. Распространение правовой информации связано с преодолением барьеров. О. А. Гаврилов подразделяет их на две большие группы: технические и психологические. Технические барьеры связаны с особенностями передачи информации по каналам связи (радио, телевидение). Психологические барьеры связаны с избирательностью восприятия гражданами правовой информации, потребностями субъекта права в правовой информации⁵³.

Восприятие правовой информации является конечным результатом информационного процесса. В большинстве случаев правовая информация не воздействует непосредственно на поведение человека. Она выступает важнейшим фактором формирования правосознания и его атрибутом⁵⁴. Анализ информации происходит на уровнях правовой психологии и правовой идеологии. На основе правовой информации у человека формируются правовые знания, заблуждения и эмоции, которые, в свою очередь, определяют его отношение к праву. Уровень правовых знаний зависит не только от источников правовой информации, но и от способности лица правильно воспринять, запомнить, сохранить.

Индивид, воспринимая правовую информацию сознанием, порождает систему процессов и явлений, приводящих к выработке индивидуального правосознания. Если правовая информация остается и осмысливается и при этом еще носит адекватный характер, то речь идет о правовых знаниях. Если сведения неверные – налицо правовые заблуждения⁵⁵.

Не только правовая информация воздействует на правосознание человека, но и правосознание оказывает влияние на правовую информацию. Соблюдение гражданами и должностными лицами норм права, воздействие общественного мнения о праве приводит к переосмыслению правовой информации как законодателем, так и правоприменителем, другими субъектами права.

Итак, правовая информация – сведения о должном, необходимом поведении людей. Она формируется под воздействием всей социальной системы. Правовая информация – составная часть социальной информации. В самом широком смысле под правовой информацией следует понимать сведения, воспринятые правовой системой общества. Правовая информация является сложным и многообразным типом информации, оказывающая существенное влияние на сознание и поведение граждан и должностных лиц. Изучение ее способов передачи, особенностей позволяет расширить представления о проблеме воздействия права на общественные отношения.

Еще раз подчеркнем, что правовая информация выступает в качестве содержательной базы информационной функции права, детальному рассмотрению которой и будут посвящены параграфы данной главы.

§ 2. Содержание информационной функции права

Термин «функция» в научных исследованиях употребляется в самых различных значениях. Это многоаспектное понятие.

Функции права начали разрабатываться в начале XX в. К. Ренером, Л. Дюги, а также российскими учеными А. М. Горовцевым, Н. М. Коркуновым и Л. И. Петражицким. Сегодняшнее понимание функций права невозможно без использования функционального анализа и системного подхода.

В настоящее время в юриспруденции существуют несколько подходов к пониманию функций права. Как отмечают Т. Н. Радько и В. А. Толстик, обобщившие материал по данному вопросу, если синтезировать многочисленные точки зрения, то в конечном счете под функцией права понимается либо социальное назначение права, либо направление воздействия, либо то и другое, вместе взятые⁵⁶.

До недавнего времени Т. Н. Радько определял функции права как основные направления юридического воздействия на общественные отношения, обусловленные сущностью и социальным назначением права в жизни общества⁵⁷. Такой подход ранее представлялся устоявшимся в юридической науке и сейчас активно применяется в учебной и практической деятельности. Хотя и он не лишен недостатков, о чем свидетельствуют критические замечания.

В вышедшем не так давно авторском учебнике Т. Н. Радько не приводит определения функции права. По его мнению, функции права – это проявление его имманентных, специфических свойств. В функциях права аккумулируются свойства права, вытекающие из его качественной самостоятельности как социального феномена. Ученый обращает внимание на существование различных форм правового воздействия, разграничивает собственно-юридическое (правовое регулирование) и неюридическое (информационное и ориентационное) воздействие права. Т. Н. Радько справедливо считает, что понятие «функция права» должно охватывать оба вида воздействия⁵⁸.

Таким образом, функции права – это основные направления юридического и неюридического воздействия права на общественные отношения, определяемые сущностью и социальным назначением права в жизни общества.

Следует согласиться с Т. Н. Радько, выделяющим следующие характерные черты функций права:

1. Функции права обусловлены его сущностью и определяются назначением в обществе. В то же время они не сводятся лишь к проявлению имманентных свойств сущности и не становятся простой их проекцией. Нельзя механически связывать функции и сущность права; функции права до некоторой степени независимы.

2. Функции характеризуют направление необходимого воздействия права на общественные отношения, т. е. такого воздействия, без которого общество на данном этапе развития обойтись не может (регулирование, охрана, закрепление определенного вида общественных отношений).

3. Функции выражают наиболее существенные, главные черты права и направлены на осуществление коренных задач, стоящих перед правом на данном этапе его развития.

4. Функции права чаще всего есть направление его активного действия. Поэтому один из важнейших признаков – динамизм.

5. Постоянство – необходимый признак функций права. Он характеризует стабильность, непрерывность, длительность их действия. Функции постоянно присущи праву, механизм и формы их осуществления изменяются и развиваются в соответствии с потребностями практики⁵⁹.

Т. Н. Радько также проводит разграничение понятий «функция права» с близкими по смыслу «роль права», «задача права», «функционирование права»⁶⁰.

Функции права раскрывают сущность права. Как отмечает Н. Пьянов, сущность права как бы является в его функциях, выходит через них из глубины на поверхность⁶¹. Особенно это касается основных функций права, выражающих его роль как регулятора общественных отношений. Анализируя основные функции той или иной конкретной правовой системы, можно установить сущность позитивного права, составляющего основу этой правовой системы.

Изучение функций права позволяет понять необходимость существования права как социального регулятора, обратить внимание на наиболее важные черты права, государственно-правового регулирования, осветить особенности взаимодействия права и других сфер общества.

Советскими, российскими и зарубежными исследователями выделяются различные функции права. В советской и российской юридической науке ученые согласны с наличием регулятивной и охранительной функций права, однако в отношении других (социальных) функций права исследователи придерживаются разных взглядов. Так, Р. З. Лившиц предлагал выделить функцию обеспечения прав человека⁶². П. Н. Панченко считает необходимым выделение стимулирующей (предмет – факторы, определяющие охраняемые правом отношения), регламентационной (мера правового реагирования), организационной (правовая деятельность), пресекающей (правонарушения) и вытеснительной (факторы правонарушений) функций⁶³. В. И. Леушин и В. Д. Перевалов указывают на возможность выделения оценочной функции права⁶⁴.

Различные позиции по поводу выделения тех или иных функций права можно встретить и в работах зарубежных исследователей. Т. Парсонс к главным функциям права относил функции интеграции, контроля, поддержания правопорядка⁶⁵. Б. Рютерс выделяет функции формирования, консервации, соотношения и гарантированности, разрешения споров, восстановления, интеграции, функцию закрепления и воспитания⁶⁶.

Функции права реализуют социальное назначение права, складывающееся из потребностей общественного развития. В соответствии с социальными запросами общества формируются нормы права, регулирующие ту или иную группу общественных отношений.

Возникновение, существование, изменение функций права зависит, на наш взгляд, от тех задач, которые призвано решать право на определенном этапе развития общества. Необходимо отметить, что в разные периоды существования общества и государства приобретают значимость те или иные задачи права, а следовательно, оказываются востребованными те или иные функции права. О постоянном характере функций права можно говорить в том смысле, что они присущи праву на определенном этапе развития. Но, как правильно указывает Б. Ю. Дорофеев, это не означает, что неизменным остается их содержание, механизм и форма осуществления, – они изменяются и развиваются вместе с правом⁶⁷.

Называя экономическую, политическую и иные функции права, обращая внимание на возможности права воздействовать на различные сферы общества, не стоит переоценивать возможности государственно-правового регулирования. Чрезмерное вмешательство государства и права в общественную жизнь парализует ее саморегуляцию. Поэтому понимание функций права связано с проблемой пределов правового регулирования, роли права в его воздействии на общество.

Развитие теории функций права, а также постоянные инновации в обществе приводят к выделению новых функций права. Так, в настоящее время стоит говорить об экологической и информационной функциях права. Б. Ю. Дорофеев говорит о возникновении в российском праве функции достижения социального согласия и разрешения конфликтов, функции согласования интересов индивидов. На основе работ Г. Саймона, К. Санстейна и Н. Неновски он выделяет экспрессивную и познавательную функции права⁶⁸.

Целью нашей работы выступает информационная функция права. Ее анализировали несколько исследователей. Так, В. П. Казимирчук в своей докторской диссертации, посвященной социальному действию права, изучая воздействие правовой информации на граждан, говорил об информационной функции права⁶⁹. В коллективной монографии «Личность и уважение к закону» он же совместно с С. В. Боботовым также вел речь об информационной функции права⁷⁰. Т. Н. Радько в недавно вышедших работах выделяет в качестве неосновной социальной функции права информационную функцию⁷¹. Попытку определить механизмы действия, содержание и роль информационной функции права предприняла и И. Л. Бачило⁷².

Некоторые ученые (В. П. Казимирчук, И. Ф. Казьмин, В. Н. Кудрявцев, В. В. Лазарев, В. Н. Синюков, Ф. Н. Фаткуллин), на наш взгляд, называли информационную функцию иначе, поскольку содержание выделяемой ими функции права совпадает с содержанием информационной функции права.

Так, Ф. Н. Фаткуллин обособлял модально-информационную функцию права и говорил, что она ориентирует правотворческие органы на доведение соответствующей правовой информации до сведения участников общественных отношений⁷³. Такое понимание информационной функции права заслуживает внимания, ибо подчеркивает роль государства, его органов и должностных лиц в реализации данной функции, ее значимость в механизме воздействия права на общественные отношения (информационное воздействие выступает как предпосылка собственно-юридического воздействия права).

В. Н. Синюков говорит об информационно-ориентационной функции права. Право – мощный источник моральной ориентации субъектов в обществе, и его задача – формировать социально полезную, положи-

тельную направленность правомерного поведения субъектов. Через источники права люди получают информацию о возможностях того или иного поведения, что помогает им достигать поставленных целей в рамках существующего правопорядка⁷⁴.

В данном подходе подчеркивается понимание права как источника регулятивной информации. В. Н. Синюков не разделяет информационное и ориентационное (ценностное, воспитательное) воздействие права. На наш взгляд, информационное и ценностно-ориентационное воздействия хотя и тесно связаны между собой, тем не менее отличаются друг от друга. Говоря о первой функции права, на наш взгляд, В. Н. Синюков сужает выделяемую им же воспитательную функцию права. В настоящее время право и мораль рассматриваются как обособленные социальные регуляторы. Понимание информационной функции права, как это делает В. Н. Синюков, на наш взгляд, таит в себе опасность морализации права и юридизации морали, на что указывал В. С. Нерсесянц⁷⁵.

В. В. Лазарев выделял информативно-воспитательную функцию права, так как в праве «выражается политика партии и государства, поскольку оно позволяет составить представление о совершенстве демократии, уровне прав и свобод граждан, мере юридической ответственности»⁷⁶. В. В. Лазарев подчеркивал необходимость активного усвоения права (при содействии информативно-воспитательной его функции) гражданином как предпосылки его правомерного поведения⁷⁷. Регулятивное действие право приобретает с момента восприятия правоприменителем его содержания⁷⁸.

В. В. Лазарев, обращая внимание на информативную природу права, подчеркивает связь правомерного поведения и правовой информированности, что, на наш взгляд, является результатом действия информационной функции права. Тем не менее, как и В. Н. Синюков, ученый объединял информационную (информативную) и воспитательную функции права.

В. Н. Кудрявцев и В. П. Казимирчук рассматривали функции правовой системы и в качестве одной из них выделяли коммуникативную. Характеризуя ее, авторы также анализировали правовую информацию. Они обращали внимание на роль информации в общественной деятельности индивидов, указывая, что правовая информация – разновидность социальной. С помощью юридических норм индивид соблюдает позицию государства, граждане узнают о способах достижения результатов и о последствиях нарушения правовых предписаний⁷⁹.

Как соотносятся информационная функция права и коммуникативная функция правовой системы? Если они различаются лишь в том, что в одном случае речь идет о функции права, а в другом – правовой системы, то целесообразно было бы установить единую терминологию, тем более что в работах 80-х гг. прошлого века в качестве функции правовой системы называлась коммуникативная функция, однако именовалась она информационной⁸⁰. Таким образом, коммуникативная и информационная функции права были для исследователей синонимичны.

И. Ф. Казьмин выделял информационную (информативную, познавательную) функцию права⁸¹. Раскрывая ее содержание, он отмечал, что право, моделируя должные общественные отношения, дает тем самым богатейшую информацию о системе общественных отношений данного общества⁸². На наш взгляд, ученый говорил тем самым о роли и месте правовой информации.

Выделение информативной функции было встречено критически С. С. Алексеевым, а также Т. Н. Радько и В. А. Толстиком. С. С. Алексеев считает, что познание объективной действительности выступает в качестве необходимой предпосылки правового регулирования, законодательства. Тем не менее он не против выделения такой функции, однако познание – это не вспомогательная, а сопутствующая функция права⁸³.

«Можно ли говорить о познавательной функции права применительно к системе функций права? Что она собою представляет, как право познает, что познает, и способно ли оно вообще познавать?» – задают вопросы Т. Н. Радько, В. А. Толстик и отвечают: «Познавательная функция присуща правотворческому процессу, в котором законодатель, чтобы действительно отразить общественную жизнь, ее тенденции и закономерности, правильно урегулировать общественные отношения, должен предварительно познать эти тенденции и суть подвергаемых регулированию общественных отношений. Что же касается права, то в нем познавательная функция носит отраженный характер. В праве закрепляются уже познанные социальные явления, т. е. результат познания, определенная информация об общественных отношениях, полученная в ходе создания закона»⁸⁴.

Однако не все ученые разделяют данную позицию. А. А. Ушаков выделял гносеологическую функцию права⁸⁵. Сторонниками выделения познавательной функции права являются К. Д. Лубченко и А. А. Матюхин⁸⁶, однако они разграничивали информационную и познавательную функции. Первая заключается в том, что право отражает общественное бытие и «аккумулирует знания (информацию) о различных сторонах социальной действительности... Если же рассматривать правотворчество в качестве особого способа освоения мира, который означает познание его закономерностей с целью их использования в социальной практике, то речь пойдет о познавательной (гносеологической) функции права»⁸⁷.

Б. Ю. Дорофеев тоже говорит о познавательной функции права и верно отмечает, что право с его познавательным содержанием есть субъективное отражение объективной реальности, но по отношению к индивидуальному сознанию, отдельному субъекту оно выступает как объективная реальность, представляя для субъекта нечто данное, существующее⁸⁸. Познавательная функция права связана с познанием индивидом содержания права. Б. Ю. Дорофеев не против выделения информационной (информационно-

ориентационной) функции, однако познавательная и информационная функции не тождественны. Ученый объясняет, «что в отличие от информационно-ориентационной и оценочной функций права, познавая право, субъекты права, до реализации своих прав и свобод, по сути дела, познают специфическое субъективное отражение объективного мира, осуществленное официальным правосознанием (или правотворческим правосознанием), осваивают его познавательное содержание применительно к своим личным и психологическим свойствам, индивидуальному пониманию своих прав и свобод»⁸⁹.

Не отрицая при анализе функций права необходимости рассмотрения особенностей восприятия субъектом правовой информации, считаем, что выделение познавательной функции права в аспекте, предложенном Б. Ю. Дорофеевым, нецелесообразно. На наш взгляд, особенности восприятия правовой информации субъектом права не отдельная функция права (обратим внимание, не субъекта права, а именно позитивного права), а одна из сторон, особенностей рассмотрения информационной (информативной) функции права. Эффективность реализации последней во многом зависит, с одной стороны, от информационных возможностей права (накопление, хранение и передача (трансляция) информации), а с другой – от способности субъектов права адекватно воспринимать правовую информацию и потребности их в ней.

Н. А. Пьянов отмечает способность позитивного права выполнять информационную функцию. Правовые нормы, в результате закрепления их в официальных документах, приобретают письменную форму и становятся источниками информации. Они информируют людей о том, как осуществляется правовое регулирование тех или иных отношений и каким должно или может быть поведение участников этих отношений⁹⁰. Однако, наряду с информационной функцией права, Н. А. Пьянов выделяет и трансляционную функцию права: накапливая в своем содержании социальный опыт, культуру человеческого общения, достижения в области правового регулирования, право передает (транслирует) все это участникам существующих общественных отношений и будущим поколениям⁹¹.

На наш взгляд, трансляция ценностей и опыта, передача жизненно важной информации и есть в какой-то мере информационная и воспитательная функции права. Информационная функция нацелена на передачу (трансляцию) закреплённой в праве правовой информации. Воспитательная способствует усвоению и закреплению накопленной человечеством культуры, системы норм и ценностей. Считаем выделение трансляционной функции права нецелесообразным.

М. А. Нагорная отмечает, что информационная функция права выражается в передаче сведений, их трансформации в знания, правовые чувства и духовные ценности⁹².

Отрицая наличие информативной (познавательной) функции права, Т. Н. Радько выделяет в качестве одной из функций права информационную. Он не дает ее определения, а характеризует информацию, содержащуюся в законодательных актах. По мнению Т. Н. Радько, право вбирает в себя, а потом выдает огромное количество информации о самых разнообразных явлениях социальной жизни. Оно выступает одним из важнейших средств социальной информации, передаваемой государством субъектам права⁹³.

Полностью согласны с Т. Н. Радько в отношении информативных способностей права. Однако если функции права воздействуют на общественные отношения, то каковы особенности воздействия информационной функции (на какие отношения направлена, как соотносится с информационным воздействием как формой реализации функций права, а также с правовой информацией).

Не все исследователи признают целесообразность выделения информационной функции права. А. П. Глебов, признавая за правом способность отражать объективную действительность, не считает необходимым выделение рефлексивной, информационной и коммуникативной функций права. По его мнению, «нельзя проявления этого второстепенного для права свойства возводить в степень его самостоятельной функции», иначе качественные характеристики функций права окажутся нечеткими, размытыми и невозможно будет прийти к итоговому определению функций права⁹⁴.

Несомненно, следует различать свойства и функции права. Однако, на наш взгляд, при подходе А. П. Глебова выделение функций права вообще затруднительно, поскольку та или иная функция отражает различные свойства права. Что считать основным или второстепенным? Конечно, и с этой позицией А. П. Глебова мы согласны: основные свойства права должны вытекать из сущности и социального назначения права. Эти же свойства могут наличествовать у других объектов, у которых они более ярко выражены. Большинство ученых признает за правом свойство нормативности, на этом свойстве базируются регулятивная и охранительная функции. Однако нормативность не менее важное свойство и других социальных регуляторов, она признается важнейшим свойством культуры в целом.

А. П. Глебов пытается обосновать свой тезис, сравнивая рефлексивность права и зеркала, но это совершенно разные явления, и реализация их свойств будет совершенно разной. Нельзя говорить, у какого из этих феноменов большая или меньшая рефлексия. Не призывая к выделению рефлексивной функции права, более уместно говорить о познавательной функции (которая, в отличие от рефлексии, подчеркивает место и роль права как динамично развивающейся системы) или об информационной функции права. Считаем такие свойства права, как способность его быть носителем информации, информативность, не менее важными для понимания назначения права.

Анализ изученной литературы позволяет сделать вывод: по существу ученые сходятся в главном – право служит информационному обеспечению общества, выступает источником информации. В этом они видят его информационную функцию. В остальном взгляды на проблему расходятся.

Считаем изложенное выше положение, находящее отклик у многих ученых, предпосылкой, краеугольным камнем для понимания информационной функции права.

На наш взгляд, понимание информационной функции права должно учитывать:

- 1) современное понимание функций права, их системы, содержания, структуры;
- 2) анализ правовой информации.

Взгляд на право как на носитель социальной информации, которая преобразуется им в информацию правовую, оказало существенное воздействие на становление информационного подхода к праву.

Информационную функцию права, по нашему мнению, можно рассматривать с трех сторон. Право в обществе выступает не только как регулятор общественных отношений, но и как способ хранения, накопления, переработки социальной информации. Об информационной функции можно говорить как о функции аккумулирующей.

В то же время право можно рассматривать как способ познания действительности, поскольку право фиксирует социальную информацию, используя свой особый язык, приемы и правила. При таком подходе информационная функция – функция познавательная.

Третья сторона информационной функции права – коммуникативная. Право выступает и как средство передачи правовой информации и общения на основе накопленной социальной информации.

Право сначала впитывает социальную информацию, перерабатывает и сохраняет ее, а затем выдает ее потребителю. Первое – этап сбора правовой информации, второе – обработки и хранения ее, а третье – поиск и распространение.

Действие права невозможно без системы каналов, средств и процессов, благодаря которым происходит циркуляция правовой информации в обществе и государстве. Совершенно прав О. А. Гаврилов, отмечая, что информационные процессы – составная часть механизма действия права⁹⁵. Три этапа информационной функции права отражают процесс воздействия этого механизма.

Стоит отметить, что необходимо говорить не о разных отдельных функциях права, а лишь о сторонах одной и той же информационной функции права. Несомненно, осуществление информационной функции связано прежде всего с распространением правовой информации, однако это невозможно без других элементов информационного процесса, протекающих в праве.

Рассмотрим стороны информационной функции права более подробно.

Аккумулирующая сторона. Большое значение для понимания информационной функции права, на наш взгляд, имеет понимание права как носителя социальной информации. С развитием общества и возникновением культуры у человека появляется новая форма хранения и передачи информации. «Только благодаря воссозданию, воспроизведению информации, выработанной предшествующими поколениями людей, и ассимиляции информации, которой обладают его современники, человек становится человеком, социальным существом»⁹⁶. Социальная информация, в том числе и правовая информация, обеспечивает преемственность в обществе⁹⁷.

Информация, не заложенная генетически, фиксируется в социальной памяти. Она представляет собой «осуществляемый обществом с помощью социальных институтов, устройств, средств процесс фиксации в общезначимой форме, систематизации и хранения (вне индивидуальных человеческих голов) теоретически обобщенного коллективного опыта человечества, добытого им в процессе развития науки, философии, искусства, знаний и образных представлений о мире»⁹⁸.

В настоящее время утверждается, что культура как раз и представляет собою тип информационного процесса, который отсутствует в природе. Она – социальная память человека⁹⁹. Информация в культуре кодируется внешними по отношению к телу человека структурами. Индивид, выражая свои мысли и представления в созданных людьми знаковых системах, объективирует их, т. е. мысли и представления как бы отделяются от него, приобретают самостоятельное, внеличностное существование. Они становятся социальной информацией. Носителем социальной информации является не отдельный индивид, а культура общества. Культура образует специфический человеческий негенетический механизм наследования социальной информации. Благодаря культуре возможно накопление и умножение информации.

Культура – понятие многоаспектное, и в философской, и в культурологической литературе не является чем-то устоявшимся¹⁰⁰. Широкое распространение получило понимание культуры как определенной традиции, а также и информационно-семиотический подход. По мнению А. С. Кармина, культура – социальная информация, которая сохраняется и накапливается в обществе с помощью создаваемых людьми знаковых средств¹⁰¹. Культура – совокупность значимых результатов человеческой деятельности.

Право – явление цивилизации и культуры¹⁰², следовательно, соотношение права и культуры выступает как часть и целое¹⁰³. Право как феномен культуры призвано фиксировать в нормативной форме духовные ценности и достижения, накопленные человечеством¹⁰⁴. Оно выступает в качестве специфического хранилища социальной информации.

Право отражает различные фрагменты субъективной и объективной реальности доступными ему способами. Право выступает в качестве средства, созданного человеком и от него внешне отделенного для хранения социальной информации и обеспечения длительного сохранения материальной функции знака (правовых норм). Правовая культура и есть совокупность социально значимых результатов правовой деятельности, в которых человечество раскрывает свою сущность.

Процесс накопления правовой информации идет одновременно с процессом приобщения личности к ценностям жизни и правовой культуры. Личность усваивает и выполняет требования закона, как и вообще других социальных норм, следуя своим убеждениям путем оценочного суждения о сущности, предписываемого нормой поведения.

Как отмечает С. А. Дербичева, правовое развитие человечества – это поступательный культурно-исторический процесс, заключающийся в постоянном эволюционировании существующих правовых норм. Каждая культурно-историческая эпоха вносит что-то свое, связанное с их пониманием и содержанием¹⁰⁵. Право должно всякий раз приспосабливаться к новым сферам и формам человеческой деятельности.

Современное российское общество – это общество переходного периода, общество с тяжелым наследием социализма (прежде всего в массовом сознании), стремящееся прорваться в будущее постиндустриального информационного мира. Право отражает, насколько адекватно это возможно с помощью имеющихся у него средств социального изменения.

Если сравнить Конституцию России и Конституцию РСФСР 1978 г., российские и советские законы, то можно выявить ценности, принципы того или иного периода, определить, как развивались наука, культура, социальная защита, проблемы общества. Смена общественных формаций и цивилизаций, взглядов на мир и на себя самих (общественный менталитет) – все это находит отражение и фиксируется в праве.

Возможность права быть носителем, хранителем социальной информации, по нашему мнению, позволяет говорить об информационной функции права как аккумулирующей.

Познавательная сторона. Право отражает существующую действительность. Реальная действительность отличается от того, что зафиксировано в актах позитивного права.

Во-первых, она отражается не такой, какая она есть, а оцененной и определенным образом желаемой, т. е. такой, какой она должна быть.

Во-вторых, социальная информация фиксируется с помощью особого юридического языка – специфической знаковой системы.

В-третьих, нормы права в источниках права выступают обобщенной информацией. Нормы права сконструированы субъектом правотворчества на основе познания объективных закономерностей и представляют собой специфические образы матрицы социальной организации, в которых последняя обозначена, упрощена, спрессована, что позволяет хранить ее в социальной памяти¹⁰⁶.

Познание есть процесс приобретения знаний, оно представляет собой, прежде всего, процесс отражения социальной действительности и ее объяснение¹⁰⁷. Право отражает окружающую действительность и пытается ее объяснить, используя свои средства и методы, в том числе и юридическую науку. Правовая информация не только охватывает все существующее разнообразие вариантов поведения, но и обладает еще большим разнообразием – она как бы предсказывает, предусматривает те варианты, которых еще нет, но которые так или иначе возникнут, а возникнув, попадут под ее контроль. Таким образом, система правовых норм – информация, прошедшая сложный, многоступенчатый путь от отражения разнообразия социальной системы, через переработку и приращение к ней накопленных знаний до воплощения в правовых нормах в завершённом виде, т. е. как программные действия.

Хранение правовой информации не самоцель права. Правовая информация перерабатывается и служит для воспроизводства социальной системы на новом, более высоком уровне. Право – единственный элемент человеческой культуры, который обеспечивает воспроизводство общественной системы с информационно-организационной стороны на всеобщей, твердой, постоянной, непрерывно функционирующей основе, важнейшим компонентом которой является та или иная мера активности участников общественных отношений¹⁰⁸.

А. А. Козловский говорит о гносеологической природе права¹⁰⁹. По его мнению, нормы, институты и систему права можно рассматривать как гносеологические таксоны, в которых аккумулируется познавательный опыт общества, и одновременно как средство дальнейшего социального познания. Право ученый понимает как специфический механизм выявления логической структуры социального взаимодействия, в результате работы которого определяются юридические формулы как основа для разработки соответствующих юридических предписаний¹¹⁰. Конечно, «право познавательно неисчерпаемо, поскольку познание выражает саму сущность права, является его фундаментальной характеристикой. Право без познания перестает быть правом, становится несправедливым, не правом, антиправом»¹¹¹.

Для того чтобы лицо было субъектом права, от него требуется понимание существующих в обществе правовых норм. Человек способен познать право, только выступая как правовое существо, однако он тем самым оказывается одной из составных частей правовой реальности.

На наш взгляд, вполне возможно говорить о познавательной роли права, а поскольку правовое познание происходит в процессе восприятия правовой информации, то и о познавательной стороне информационной функции права.

Коммуникативная сторона. Коммуникация – многоаспектное понятие. Существует множество его определений. Так, А. И. Кравченко пишет, что под коммуникацией понимается технический процесс обмена информацией между двумя и более индивидами (либо группами)¹¹². Г. Г. Почепцов понимает под коммуникацией процесс перекодировки вербальной в невербальную и невербальную в вербальную сферы¹¹³. А. В. Поляков определяет коммуникацию как взаимодействие между субъектами, опосредованное некоторым знаковым объектом (текстом)¹¹⁴.

В широком смысле коммуникация в обществе предполагает общение между социальными субъектами, взаимную передачу информации, ее интерпретацию, понимание и создание общей социальной среды, имеющей свои нормативные характеристики¹¹⁵. Коммуникация необходима в бизнесе, образовании, управлении и в любых других сферах жизни общества. Она позволяет получать и распространять накопленную информацию. Коммуникация представляет собой необходимую предпосылку становления, развития и функционирования всех социальных систем, так как она обеспечивает связь между людьми и их общностями, делает возможной связь между поколениями, накопление и передачу социального опыта, разделение труда и обмен его продуктами, организацию совместной деятельности, трансляцию культуры; посредством коммуникации осуществляются управление и общение. В качестве субъектов коммуникации выступают индивиды, властные структуры, средства массовой информации, различные группы лиц по интересам, другие институты общества.

Процесс передачи информации – составная часть коммуникации, а право выступает одним из средств коммуникации в обществе. В настоящее время общество нуждается в инстанциях, «которые могли бы выступать в качестве посредника между различными “жизненными мирами”, и право выполняет, в первую очередь, коммуникативную функцию»¹¹⁶.

Информация, зафиксированная в праве (правовая информация), – это сведения, необходимые для индивидов. Напомним, что в нормативных правовых актах фиксируется информация о различных аспектах социальной действительности. Коммуникационная сторона информационной функции права понимается как завершающий этап процесса сбора, фиксации и трансляции правовой информации. Эта сторона выступает результатом и отражает не столько процесс воздействия общественных отношений (хотя он является не менее важным для функционирования права), а процесс воздействия права (информационной функции права) на эти отношения, на субъектов права.

В дальнейшем мы сосредоточимся на коммуникативной стороне информационной функции права. Такой подход базируется на понимании этой функции как воздействия права с целью передачи субъектам права правовой информации, представляющей собой информацию, отражающую общественную жизнь, переработанную с помощью средств права и содержащуюся в правовых актах.

При анализе места и роли информационной функции права в обществе мы исходим из современных представлений о праве, правовом государстве, гражданском обществе, месте и роли информации, в том числе и правовой, в обществе.

По В. И. Гойману, сущность права есть «обусловленная материальными и социально-культурными условиями жизнедеятельности общества, характером классов, социальных групп населения, отдельных индивидов общая воля как результат согласования, сочетания частных или специфических интересов, выраженная в законе либо иным способом признаваемая государством и выступающая вследствие этого общим (общесоциальным) масштабом, мерой (регулятором) поведения и деятельности людей»¹¹⁷. Признание общей воли сущностью права выделяет его среди иных нормативных регуляторов, придает качество общесоциального регулятора достижения общественного согласия и социального мира.

Современное понимание сущности права как общей воли и средства компромисса в обществе предполагает обращение к информационным аспектам права. Право только тогда будет играть свою социальную роль, когда будут найдены оптимальные подходы сочетания различных интересов социальных групп и отдельных граждан, их ценности и предпочтения найдут отражение в праве. Однако это вряд ли будет достигнуто, если граждане не будут знать о результатах этого компромисса, т. е. о существующих нормах, принципах права, состоянии законности и правопорядка. Для того чтобы лицо было субъектом права, оно должно понимать смысл существующих в обществе правовых норм. Конечной целью информационной функции права, на наш взгляд, является поведение человека, основанное на правовой информированности.

«Правовая информированность: а) является одним из важных условий, обеспечивающих социально активное поведение человека в правовой сфере, наиболее полное использование им демократических прав и свобод, добросовестное осуществление юридических обязанностей; б) выступает действенным инструментом реализации творческой роли права, способствует воплощению его предписаний в практические дела и поступки людей; в) служит предпосылкой воспитания глубокого уважения к закону, формирования развитого правового мышления, способности компетентно судить обо всех процессах и явлениях правовой жизни; г) способствует эффективной борьбе средствами права за утверждение в общественной жизни социальной справедливости, искоренение бюрократизма, попыток отдельных лиц обойти закон»¹¹⁸.

Правовое информирование рассматривается в юридической науке как процесс доведения до сведения граждан и должностных лиц правовой информации¹¹⁹. Под правовой информированностью личности понимается объем и качество знаний принципов и норм права отдельным человеком¹²⁰. Очевидно, что источником таких знаний является правовая информация. Сущность правовой информированности индивида и общества в целом заключается в уровне знания права, достигнутого в результате воздействия на сознание индивида¹²¹. По мнению В. М. Сырых, правовая информированность населения – это совокупность достоверных знаний о действующем праве и способах его реализации в конкретных отношениях, которыми обладают граждане и иные физические лица¹²².

Не стоит переоценивать значение правового информирования граждан¹²³. В большинстве случаев люди обходятся несложными сведениями из доступных источников. Если бы все граждане начали изучать правовые нормы, то это вряд ли принесло пользу, но могло причинить вред. Слабая информированность, как и

незнание права, могут привести к неточным или неправильным действиям. Правовая информированность ни в коем случае не должна заменять качественную профессиональную юридическую помощь, оказываемую гражданам.

В то же время необходимо отметить, что только изучение законодательства не позволит гражданину стать юридически образованным человеком. Правовой интерес должен определять объем и уровень правовых знаний, которые должен усвоить индивид. Гражданам важно получить знания, которые могут быть применимы в обыденной жизни. В процессе правового просвещения гражданин должен получить не только знание, но и способы, средства самостоятельного овладения. Лишь тогда он сможет воспользоваться юридическими знаниями, когда станет разбираться во всей взаимосвязи правовых норм той или иной отрасли права, системы права, ее связях с правовой действительностью.

Очень важным является знание норм права при осуществлении действий процедурного характера¹²⁴. Часто даже искреннее стремление гражданина действовать в соответствии с законом не дает желаемого результата, так как требуются достаточно определенные знания. Примерами могут служить несоблюдение письменной формы договора, пропуск установленного законом срока подачи какого-либо заявления, неиспользование своих прав из-за незнания закона и т. д.

Трудно переоценить роль правовой информированности служащих государственного аппарата, руководителей государственных предприятий, сотрудников правоохранительных органов, призванных повседневно заниматься применением правовых актов. Знание законов – важный признак, характеризующий квалификацию, компетентность должностного лица. Правовое невежество и юридический нигилизм дорого обходятся гражданам и обществу.

Информационная функция права должна быть направлена на обеспечение режимов доступности не только законодательства¹²⁵, но и всего массива правовой информации. Право будет действовать более эффективно, если нормативный акт удовлетворит информационную потребность адресата. Доступность правовой информации – предпосылка знания права.

Правовая информация необходима для существования гражданина в обществе. Информационная функция права должна содействовать предоставлению индивиду всего объема доступной, не отнесенной к государственной тайне правовой информации.

Позднее мы остановимся на возможности граждан получать нормативную правовую информацию. Однако это не означает, что под реализацией информационной функции права понимается только доведение до сведения граждан и должностных лиц положений законов и иных нормативных актов. Данная позиция ущербна. На наш взгляд, реализация информационной функции права – это создание условий по закреплению, хранению и доступу ко всему массиву правовой информации.

Информационная функция права способствует появлению правовых знаний. На основе правовой информации у человека формируются правовые эмоции, чувства, взгляды и убеждения, формирующие его отношение к праву¹²⁶.

Информационная функция права проявляется и при обмене правовой информацией между государствами. Эта функция способствует получению надлежащей правовой информации должностными лицами. Как отмечает В. И. Гойман, право – реально действующая система нормативной регуляции. Оно существует, напоминает о себе постольку, поскольку оно действует, т. е. отображается в сознании, психике людей, осуществляется в их практических действиях¹²⁷.

Право не может действовать эффективно, если не будет воспринято субъектами. Информационная функция права как раз и выступает необходимым связующим звеном между системой нормативного правового регулирования (системой права) и субъектом, индивидом, с которым связано правовое воздействие.

Информационная функция права содействует тому, чтобы право не осталось лишь на бумаге, реализация этой функции, как и воспитательной функции права, и есть тот «способ, при помощи которого люди в обществе в соответствии с законами думают, чувствуют и действуют»¹²⁸.

§ 3. Место информационной функции права в системе функций права

Функции права рассматриваются в науке как определенная система. Такой подход позволяет не просто сгруппировать, упорядочить знание при изучении отдельных функций, но и дает приращение знаний, позволяет глубже, полнее понять содержание каждой функции.

Система – совокупность объектов, взаимодействие которых вызывает появление новых, интегративных качеств, не свойственных отдельно взятым компонентам¹²⁹. Функционирование элементов в системе определяется не столько свойствами элементов, взятых вне целого, сколько теми свойствами и отношениями, которые они приобретают в составе системы и которых не существует вне этого целого у отдельных, изолированных элементов. Для системы характерны такие признаки, как целостность, цель, наличие окружающей среды и внутренней изолированность от нее, изменчивость и др.¹³⁰

При системном подходе большое значение имеет выделение из всех связей элементов системы наиболее фундаментальных, системообразующих, создающих структуру системы¹³¹. В сложноорганизованных системах (к которым относятся и система права, и система функций права) выделяют определенную иерархию частей и процессов управления, которые обеспечивают устойчивость системы и ее самоорганизацию, а также достижение некоего оптимума.

Система функций права – сложное, многоуровневое образование. Следует различать функцию права как целое и функции этого целого. Система функций права исходит из системы права. В соответствии с элементами системы права выделяют пять групп функций права, образующих их систему:

- 1) общеправовые – свойственны всем отраслям права;
- 2) межотраслевые – присущие нескольким, но не всем отраслям права;
- 3) отраслевые – одной отрасли права;
- 4) функции правовых институтов принадлежат конкретному институту права;
- 5) функции норм права¹³².

Структурным элементам системы права присущи функции, специфика которых определяется предметом и методом правового регулирования, их назначением в системе права. Общеправовые функции могут конкретизироваться функциями более низкого уровня, что зависит от характера общеправовой функции и от назначения отрасли, института, нормы права и, соответственно, их функций. Такая классификация функций права является устоявшейся в науке и исходит из критерия общепризнанной структуры системы права.

На наш взгляд, информационная функция права – общеправовая. Однако могут быть выделены информационные функции отраслей, институтов и норм права. Т. Н. Радько выделяет информационную функцию правовых норм¹³³.

Существуют различные классификации общеправовых функций права. Так, критериями могут служить продолжительность их осуществления (постоянные и временные); сфера распространения (внутренние и внешние); сферы общественной жизни (экономические, политические, идеологические, социальные и экологические).

Традиционно в теории права общеправовые функции права разделяют на две группы: 1) собственно юридические; 2) социальные.

По мнению Л. А. Морозовой, внутренние функции права определяют собственно юридические функции права, а к внешним функциям следует относить общесоциальные¹³⁴.

К собственно юридическим общеправовым функциям права относятся регулятивная и охранительная. Собственно-юридические – это те функции, которые характеризуют право как самостоятельное специфическое образование. Они определяют необходимость его существования¹³⁵.

Социальные функции права – направления воздействия на соответствующие виды общественных отношений. Социальные функции выделяются по сферам общественной жизни, на которые воздействует право, и применительно к задачам общества на каком-либо этапе его развития, использующего право для их решения. Название «социальные функции права» условно, так как право – явление социальное. Но оно позволяет ограничивать социальные функции от собственно юридических и в то же время подчеркивает объект изучения – воздействие права на основные сферы общественной жизни¹³⁶.

«Это специфический ракурс права, где регулятивная и охранительная функции “соединяются” в обобщенной качественно однородной сфере общественных отношений...»¹³⁷.

Не все ученые согласны с предложенным делением на собственно юридические и социальные функции права. Так, В. П. Казимирчук и В. Н. Кудрявцев, анализируя функции правовой системы, выделяют только одну ведущую. Это функция интеграции, сплочения социальных образований. Все остальные вспомогательные, дополнительные. К вспомогательным функциям правовой системы относят регулятивную, охранительную и коммуникативную¹³⁸.

Однако названные выше авторы полагают, что «классификация функций права на регулятивную и охранительную соответствовала тому периоду развития правовой науки, когда она занималась решением внутриправовых проблем. Однако в последние годы юридическая наука вышла за пределы нормативной теории права, стала в большей мере исследовать вопросы социального действия права, его реального влияния на общественные отношения. В этих условиях обнаружилась явная узость прежнего понимания функций права. Потребность в более глубоком познании функций права заставила перейти от формальной их классификации к содержательной»¹³⁹. Регулятивная и охранительная функции права всегда рассматриваются как собственно юридические. Тем не менее право лишь один из нормативных регуляторов. Мораль, религия, на наш взгляд, также воздействуют на общественные отношения, регулируя и охраняя их.

В. П. Казимирчук и В. Н. Кудрявцев, обращая внимание на социальный механизм действия, не говорят о его социальных функциях права, которые раскрывают не только направления правового регулирования, но и правового воздействия. Рассматривая коммуникативную (информационную) функцию права вместе с охранительной и регулятивной функциями, исследователи тем самым обращают внимание на ее своеобразие, роль в системе правового регулирования, отличие от других социальных функций права.

По мнению В. М. Левченко, функции права не корректно определять по основным сферам общественной жизни, так как предмет правового регулирования не совпадает с этими сферами. При таком способе предельного обобщения всегда можно подобрать в законодательстве необходимый правовой массив, подтверждающий наличие данной функции права¹⁴⁰.

На наш взгляд, рассмотрение социальных функций в качестве самостоятельных допустимо, поскольку право воздействует на различные сферы общественной жизни, выполняя свои социальные функции вместе с другими социальными институтами, но своими специфическими средствами. Изучение социальных функций позволяет понять механизм воздействия права на общественные отношения и влияния других сфер общества на право.

Социальные и собственно юридические функции смешиваются и зарубежными юристами, в частности Б. Рютерсом. Как отмечают В. Д. Первалов и Е. А. Белканов, учение о функциях права, разработанное в советской теории права, более развернуто и логически стройно¹⁴¹.

Поддерживаем точку зрения В. Н. Карташова, который полагает, что более предпочтительна в научном, учебном, а также практическом и прикладном планах, позиция тех авторов, которые выделяют социальные и специально юридические функции¹⁴².

Существует несколько подходов к выделению социальных функций права. В. Л. Кулапов и И. Н. Сенякин относят к социальным культурно-историческую, функцию социального контроля и воспитательную¹⁴³. В. Н. Синюков говорит о функции социального контроля, культурно-исторической, воспитательной и информационно-ориентационной функциях права¹⁴⁴.

Достаточно интересна классификация И. Ф. Казьмина. Он называет управленческую функцию права, которая, как функция интеграции у В. П. Казимирчука и В. Н. Кудрявцева, является универсальной¹⁴⁵. Все же остальные правовые функции только конкретизируют и развивают ее. Ученый выделяет функции первого, второго и третьего рядов. К первому относятся собственно юридические (регулятивная и охранительная). Второй ряд образуют социальные функции права, а именно политическая, идеологическая, экологическая, демографическая и функция обеспечения мира¹⁴⁶.

И. Ф. Казьмин справедливо отмечает отличие собственно юридических функций (первого ряда) от социальных функций (второго ряда). Социальные функции права отличаются от других прежде всего своей целенаправленностью и сферой реализации. А все вместе они отличаются от регулятивной и охранительной функции тем, что лежат в иной плоскости: в каждой из них присутствует и собственно регулятивное и охранительное начало (у одних меньше, у других больше)¹⁴⁷.

К функциям третьего ряда И. Ф. Казьмин относит творческую, воспитательную и познавательную (информативную). По его мнению, они «различаются конкретной целенаправленностью, способами осуществления, а все в целом отличны от функций второго ряда тем, что не связаны с какими-либо сферами действия, имеют в какой-то мере атрибутивный характер, проявляются и через все другие функции права, в них самих нет деления на собственно регулятивное и охранительное начало, в то время как во всех функциях второго ряда такое деление просматривается весьма четко»¹⁴⁸.

На наш взгляд, выделение одной основной функции права – это попытка вычленить то, что выступает сущностью права, его свойством, ролью социального регулятора. Многообразие подходов к пониманию права позволяют нам прийти к двум возможным решениям проблемы: или наша наука не готова в настоящее время ответить на этот вопрос, и, по словам И. Канта, «юристы все еще ищут свое определение права»; или, что более верно, право достаточно сложное явление действительности, позволяющее решать многие задачи, стоящие перед обществом, не сводимое к той или иной, пусть даже самой важной, цели.

Тем не менее классификация общеправовых функций И. Ф. Казьмина, по нашему мнению, в целом удачна. Исследователь обращает внимание на особенность воспитательной и информационной функций права, хотя и рассматривает их вместе с творческой функцией, наличие которой, на наш взгляд, не бесспорно и нуждается в серьезном исследовании.

Достаточно долгое время к социальным функциям Т. Н. Радько относил только три: воспитательную, экономическую и политическую¹⁴⁹. Общество живет в четырех основных сферах: экономической, политической, социальной и духовной. В соответствии с этим подходом Т. Н. Радько в работе «Функции права» 1995 г., написанной совместно с В. А. Толстиком, относит к социальным функциям права экономическую, социальную, политическую и воспитательную¹⁵⁰.

Однако в последних работах ученый выделяет информационную и экологическую функции, которые также относит к социальным.

Все функции права наряду с делением на социальные и собственно-юридические можно классифицировать на основные и неосновные, постоянные и временные¹⁵¹. Т. Н. Радько различает основные и неосновные функции права, «руководствуясь... значением направления воздействия права на общественную жизнь, сущностными качествами правового воздействия, объемом правового регулирования, постоянством его осуществления и т. п.»¹⁵² Экономическая, политическая и воспитательная функции права, по его мнению, являются основными социальными функциями права. Социальную, информационную и экологическую автор относит к неосновным¹⁵³.

Таким образом, если ранее исследователь выделял три социальные функции, то в настоящее время уже шесть, последние функции права выделены по другим критериям, отличным от критериев выделения экономической, политической и воспитательной.

Хотя рассмотрение экологической и собственно социальной функции права не входит в предмет нашего исследования, однако полезно будет кратко остановиться на них, в том числе для уяснения нашей позиции о месте информационной функции права в системе функций права.

Экологическая функция права выделилась лишь в последнее время, что связано с ухудшением состояния окружающей человека среды. Выделение экологической функции права не исходит из их соответствия сферам жизни общества, эта функция не является направлениями воздействия права на всех этапах существования государственно-правового общества. Возможно, и объем правового воздействия экологической функции права значительно меньше, чем у экономической, политической и воспитательной, исходя из чего целесообразно отнести ее к неосновным функциям. Хотя сразу оговоримся.

Во-первых, в соответствии со ст. 42 Конституции РФ «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду...», что означает такое ее состояние, в котором возможны достойная жизнь и здоровье человека. Неблагоприятная окружающая среда сама по себе губительно влияет на здоровье людей и не позволяет им вести достойную жизнь. Реализация экологической функции права – это обеспечение права человека на жизнь, наиболее важного исходного права человека.

Во-вторых, современное состояние окружающей среды в России и мире определяется как экологический кризис, т. е. нарушение равновесия в экологических системах и в отношениях человеческого общества с природой позволяет предположить, что экологическая функция в ближайшем будущем станет одной из важнейших функций права.

По мнению Т. Н. Радько, социальная функция права входит в группу неосновных. В данном случае понятие «социальная» употребляется в узком смысле и обозначает, как пишет ученый, самостоятельную сферу, в которую входят пенсионные и семейные отношения, бытовое, медицинское обслуживание, система социальных льгот, досуг и т. д.¹⁵⁴

Социальная функция права исходит из социального назначения права и призвана, на наш взгляд, оказывать стабилизирующее воздействие на состояние общественной жизни общества, недопустимости усиления противоречий между различными группами общества. Конечно, подобные задачи выполняет и политическая и воспитательная функции права, однако социальная функция права использует свои механизмы и приемы, в частности, установление отдельным категориям рабочих и служащих льгот и поощрений, связанных с условиями работы; формирование норм трудового и пенсионного законодательства и т. д.

Социальную функцию права можно рассматривать как неосновную только потому, что формирование социального законодательства в развитых странах завершилось лишь к концу XIX в.

Таким образом, классификация социальных функций права на основные и неосновные исходит прежде всего из критерия исторического, определяющего продолжительность действия каждой функции, ее хронологические рамки. В то же время остается непонятным, как соотносить разграничение функций права на основные и неосновные с другим разделением функций права в зависимости от продолжительности их существования – на постоянные и временные. Выделение основных и неосновных функций представляется возможным, однако критерий нуждается в уточнении. Наверное, стоит подумать о более приемлемом термине применительно к выделенным неосновным функциям права.

Особое место занимает классификация функций права, предложенная М. И. Байтиным¹⁵⁵. Основанием его классификации служат характер и цели правового воздействия и сфера общественных отношений, «избирательно попадающих под функциональное воздействие права, т. е. под правовое регулирование»¹⁵⁶. Все существенно функции разделяются на шесть групп:

1. Общие основные функции права. К ним относятся регулятивно-статическая, регулятивно-динамическая, регулятивно-охранительная и воспитательная функции.

2. Производные от основных общие функции права, «представляющие собой стабильное комплексное приложение основных собственно юридических функций к однородным крупным, широким сферам общественных отношений». Это экономическая, политическая и социально-культурная функции права.

3. Производные от основных частные функции права, «представляющие собой комплексное приложение основных специально-юридических функций к определенным более или менее широким сферам общественных отношений, правовое регулирование которых в связи с конкретной исторической обстановкой выступает на передний план, требует к себе повышенного внимания». Такими функциями на данный момент являются экологическая и налоговая.

4. Производные от основных функции отраслей права (функция закрепления прав и свобод человека и гражданина в конституционном праве, функция определения деяний, признаваемых преступлениями, и установления наказаний за их совершение в уголовном праве).

5. Производные от основных и отраслевых функции правовых институтов. Например, функции приобретения права собственности в гражданском праве, института усыновления (удочерения) детей в семейном праве, института административного взыскания в административном праве.

6. Производные от основных, отраслевых функций и функций правовых институтов функции отдельных правовых норм. Таковыми выступают учредительная функция в конституционном праве, поощрительно-ориентационная функция в трудовом праве, компенсационная функция в гражданской, трудовой и экологической отраслях права, запретительная – в уголовном праве¹⁵⁷.

Не вдаваясь в детальный анализ выделенных функций права, отметим некоторые моменты. В исследовании М. И. Байтина предпринята попытка объединить три различные классификации функций:

- 1) классификацию по горизонтали (деление функций права на собственно юридические и социальные);
- 2) классификацию по вертикали (деление функций на общеправовые функции, функции отраслей права, функции правовых институтов, функции отдельных норм);
- 3) классификацию по продолжительности действия (деление на постоянные и временные функции).

На наш взгляд, не стоит сводить вместе эти совершенно разноплановые классификации. Из контекста классификации совершенно выпали социальные функции права. Им, за исключением воспитательной функции права, М. И. Байтин отводит строго определенные две группы, в которых эти функции разделены на общие и частные. Функции отраслей права, функции правовых институтов и отдельных правовых норм, по мнению М. И. Байтина, это функции лишь собственно юридические, но не социальные функции права.

Исследователь не выделяет информационную функцию права, тем не менее открытый перечень частных функций дает основание предположить или его отказ от выделения данной функции, или отнесение рассматриваемой функции к частным функциям права. Недостаточно корректен и сам вводимый термин «частные функции права».

Позитивно в предложенном анализе системы функций права то, что М. И. Байтин обращает внимание на отличия воспитательной функции права от других социальных функций права.

Исследователи предлагают различные классификации социальных функций права. Не все ученые согласны с критериями, на основании которых можно различать социальные функции права от других функций. Расходятся их мнения и по поводу того, какие функции права следует отнести к социальным. Тем не менее социальные функции можно и нужно выделять по критериям, указанным в начале параграфа, нашедшим отражение в трудах Т. Н. Радько и других ученых и уже устоявшимся в науке.

Мы поддерживаем точку зрения В. П. Реутова в том, что система социальных функций права «пока не может быть определена с определенной точностью. Да это вряд ли возможно, поскольку в зависимости от того, по отношению к какому социальному институту будет рассматриваться роль права, могут быть выделены различные функции»¹⁵⁸. Полагаем, что социальные функции права претерпевают изменения на конкретных исторических этапах (как это происходит с воспитательной функцией права в России), отмирают, возникают новые социальные функции (как экологическая функция права или ранее появившаяся собственно социальная функция права).

В юридической литературе информационной функции права отводятся различные роли и места в системе функций права. В целом исследователи (И. Ф. Казьмин, Т. Н. Радько и др.) относят информационную функцию к социальным функциям права.

Различия возникают при определении значимости данной функции права. Как отмечено выше, Т. Н. Радько отводит информационной функции права вспомогательную роль, относя ее к неосновным социальным функциям права¹⁵⁹. По мнению же И. Л. Бачило, право только тогда будет играть свою роль и выполнять социальное назначение в обществе, когда будут эффективно реализовываться вместе с регулятивной и охранительной функциями права информационная функция права¹⁶⁰.

На наш взгляд, информационная функция права относится к постоянным и основным, проявляется во все периоды существования права, которое всегда рассматривалось не только как средство регулирования общественных отношений, но и как способ фиксации и распространения наиболее значимой для общества информации, правил поведения, способов разрешения споров. Одним из способов возникновения позитивного права было закрепление на материальных носителях (камень, бумага и т. п.) информации, содержащейся в сформировавшихся ранее нормах обычаев, традиций. С растущей потребностью граждан в информации, в том числе и правовой, рассматриваемой как предпосылка становления информационного общества и правового государства, информационная функция права приобретает характер все более важной постоянной функции права.

Информационную функцию права, по нашему мнению, можно отнести к социальным, поскольку она воздействует на информационные (коммуникативные) отношения, возникающие при обмене правовой информацией. При этом, наряду с воспитательной функцией права, ей отводится особая роль.

Информационная функция права в своем воздействии направлена на личность, сознание индивида. Полагаем, что информационная функция вместе с воспитательной (идеологической) занимают особое место в системе социальных функций права. Воспитательная и информационная функции – это *индивидуализирующие* функции права, поскольку они воздействуют на личность. Другие же социальные функции больше обращают внимание не столько на формирование отношения индивида к праву, сколько на особенности воздействия права на те или иные общественные отношения.

Говоря об информационной и воспитательной функциях права как индивидуализирующих, стоит подчеркнуть, что эта группа функций рассматривается как составная часть социальных функций права. Дадим этому объяснение. Во-первых, выделяемая группа индивидуализирующих функций права не относится к собственно-социальным функциям; во-вторых, информационная и воспитательная относятся к социальным функциям права.

Учитывая специфику информационной и воспитательной функций права, стоит уделить вопросу их соотношения особое внимание. О воспитательной функции права много написано¹⁶¹. Воспитательная функция – одна из традиционных функций права. Однако большинство исследований по данной тематике было проведено до 90-х гг. XX в., на них остался отпечаток той эпохи.

Изменение государственного устройства России, ломка сложившегося за советский период мировоззрения оказали существенное влияние на взгляды исследователей относительно роли правового воспитания граждан и воспитательной функции права. Так, М. А. Нагорная пишет, что «только тоталитарное государство считает себя воспитывающим государством. Но если отношения государства и личности в демократическом обществе складываются на паритетных началах, то вряд ли целесообразно говорить о воспитательной роли государства и права»¹⁶². Такой взгляд находит поддержку у зарубежных ученых. Г. Берман замечает, что, когда право становится воспитателем, оно спускается на более низкий уровень, принимая родительско-попечительский облик по отношению к отдельному человеку. Автор мысли связывает воспитательную функцию права с тоталитарным государством¹⁶³.

На наш взгляд, воспитательная функция права существовала не только в советском обществе. Она оказывает воздействие на любые общества, основанные на праве. Воспитательную роль право играет и в настоящее время. Изменения коснулись самой правовой системы, заложенной в праве информации: нет социалистических догм, утверждается примат прав человека как современная правовая идеология и т. п. Появилась иная система ценностей. Следовательно, изменились цели и способы воспитательного воздействия.

Необходимость правового воспитания отчетливо обнаруживается в связи с высоким уровнем преступности, правового нигилизма и инфантилизма граждан, растущим злоупотреблением правом должностными лицами. При этом эффективная реализация права возможна только тогда, когда у граждан и должностных лиц будут сформированы уважение к закону, установка на следование правовым нормам¹⁶⁴.

Как писала Н. Л. Гранат, право только тогда будет играть свою социальную «роль регулятора общественных отношений, когда оно не только осознано мыслью и проверено опытом, но и признано как духовная ценность и жизненная необходимость, то есть когда личность усмотрела в его принципах и нормах (на основе правовых чувств и переживаний) объективное значение для себя и окружающих, а поэтому добровольно вменяет себе в обязанность следование правовым предписаниям»¹⁶⁵. Несомненно, такие задачи возможны только при эффективном воспитательном воздействии права. Изучение особенностей воспитательной функции права в современный период является важной задачей, однако она выходит за рамки темы нашего исследования.

В юридической науке существуют разные подходы относительно соотношения идеологической и воспитательной функций права. Так, Т. Н. Радько разделяет идеологическую и воспитательную функции права¹⁶⁶, другие же или подчеркивают их единство¹⁶⁷, или не выделяют идеологическую функцию права. Е. Л. Слюсаренко разделяла идеологическую и воспитательную функции права. По ее мнению, идеологическая функция права существует как результат действия права в классовом обществе. Воспитательная же функция призвана формировать правовые идеи, чувства, эмоции, правовую и социальную активность граждан¹⁶⁸. На наш взгляд, воспитательная функция права тождественна идеологической. Сводить же идеологическую функцию только к классовой сущности права, полагаем, неверно. Право – носитель не только классовой идеологии, но и общесоциальных идей и ценностей: гуманизма, равенства, идеи неотчуждаемости прав и свобод человека и т. д.

Информационная функция права, на наш взгляд, отличается от воспитательной (идеологической) функции, хотя в юридической науке существуют и другие подходы. Как уже отмечалось, В. В. Лазарев выделял информативно-воспитательную функцию¹⁶⁹. Информативность права исследователи связывают с его воспитательным воздействием.

Воспитательная функция права направлена на формирование правовых мотивов, интересов, навыков правомерного поведения, правильных оценочных представлений о правовой действительности, правовой активности личности¹⁷⁰. А с помощью информационной функции личности сообщается правовая информация, граждане и должностные лица получают сведения о правах и обязанностях, возможном поведении. Если информационная функция создает знания индивида, развивает познавательную активность в правовой сфере, то воспитательная воздействует прежде всего на его убеждения, мировоззрение.

Несомненно, воспитательный процесс невозможен без каких-либо первоначальных правовых знаний. И воспитательная функция права осуществляет свое воздействие, используя правовую информацию, способствует формированию правовых знаний. Однако в отличие от информационной функции права, для которой в первую очередь важен перевод правовой информации в правовые знания, гносеологический аспект сознания, то для воспитательной функции первостепенна аксиологическая (ценностная) сторона сознания индивида.

Преобразование правовой информации в правовые знания – лишь предпосылка, условие для достижения цели, стоящей перед ней, восприятие индивидом права как ценности, уважение права, убеждение в необходимости соблюдать его нормы, воспринимать их как незыблемые правила поведения в своей жизни.

Информационная функция права может предварять воспитательную функцию. Правовая информация становится знанием, а затем видоизменяет убеждения. Допускается и обратный процесс: сформированные под влиянием воспитательной функции ценности, убеждения, взгляды, мировоззрение стимулируют к получению иной правовой информации.

Необходимо обратить внимание на соотношение таких понятий, как *правовая пропаганда*, *правовое информирование*, *правовое образование* и *правовое воспитание*. Они достаточно давно используются в теории права и юридической психологии и педагогике, однако нередко позиционируются довольно неопределенно.

Различают правовое воспитание как направление воздействия общества, государства и других субъектов и воспитательную функцию права¹⁷¹. Тем не менее целесообразно подробно рассмотреть понятие правового воспитания, так как анализ понятий «правовая пропаганда», «правовое информирование», «правовое образование» и «правовое воспитание» позволит нам более точно определить общие и отличительные черты воспитательной и информационной функций права, особенности их взаимодействия, способы реализации.

Правовая пропаганда, правовое информирование, правовое образование и правовое воспитание понимаются как направления деятельности государства, государственных органов, общественных организаций или отдельных индивидов. Указанные категории необходимо понимать и как способы информационного и воспитательного влияния права.

Воспитание трактуется как воздействие общества на развивающегося человека¹⁷². Правовое воспитание в широком смысле – это процесс формирования правового сознания и правовой культуры членов общества, в том числе с помощью социально-экономического уклада, политического режима, идеологической деятельности, системы законодательства и юридической практики, нравственной атмосферы, традиций общества, а также общего образования и специального обучения. В узком смысле, правовое воспитание – вид общественной деятельности, направленной на формирование правосознания¹⁷³. А. С. Сиротин рассматривает правовое воспитание как систематическое целенаправленное воздействие на сознание людей в целях выработки прогрессивного правосознания и приведения их поведения в соответствие с действующими в обществе юридическими нормами¹⁷⁴.

Правовое воспитание использует в качестве средств правовую пропаганду и правовое обучение¹⁷⁵. Выделяют познавательные, эмоциональные и поведенческие цели правового воспитания¹⁷⁶. Правовое же информирование необходимо понимать как направление деятельности государства, его органов и должностных лиц, физических и юридических лиц по доведению правовой информации до сведения широкого круга граждан, иностранцев, лиц без гражданства и должностных лиц государства. Правовое информирование преследует, в отличие от правового воспитания, познавательную цель. Правовое информирование воздействует на когнитивную сторону правосознания личности, воспитательное воздействие, в том числе и права, направлено как на когнитивную, так и на оценочную и регулятивные стороны.

Правовая информированность направлена на формирование правовых знаний, ядра правовой идеологии. Тем не менее формирование правовой идеологии личности и общества как системы правовых идей, взглядов и ценностей, несомненно, является задачей правового воспитания и воспитательной функции права. Правовое воспитание образует правовые чувства, настроения и переживания, характерные для личности, что составляет правовую психологию, которая входит в структуру правосознания.

По мнению В. В. Тищенко, «правовая пропаганда, будучи одним из средств правового воспитания, представляет особый вид общественной деятельности, специально организованной и направленной на достижение определенных целей»¹⁷⁷.

От правового обучения, выступающего педагогическим процессом, передачи и усвоения знаний, умений и навыков в области права, правовая пропаганда отличается тем, что включает наиболее массовые формы воспитательной деятельности, широко использует художественные средства, каналы массовой информации, а также культурно-просветительские учреждения.

Существуют и иные дифференцирующие признаки пропаганды и обучения, предопределяемые различием в психологическом механизме (при обучении необходимо совпадение волеизъявления обучающего и обучаемого), а также в промежуточных целях (непосредственная цель правового обучения – дать обучаемому определенную сумму знаний в области права) и организационных формах.

Функции правовой пропаганды и правового воспитания в сравнении с правовым информированием шире. Правовая пропаганда непосредственно влияет на мотивацию поведения индивида в правовой сфере. Правовая пропаганда, в отличие от правового информирования, направлена не только на передачу правовой информации, но и убеждает граждан в необходимости соблюдения норм права, значения их для личности. Правовой пропаганде присущи все черты идеологической деятельности. Правовая пропаганда – это лишь одна из форм правового информирования.

Правовое информирование может осуществляться также путем правового обучения (например, получение юридического образования), консультаций у юристов, публикации в печати законов и иных нормативных актов и т. д. Правовое информирование претворяется в жизнь в ходе непосредственных контактов между людьми или при их прямом участии в общественной жизни.

С. Наумова и Н. Я. Соколов разделяют целенаправленное и нецеленаправленное правовое информирование. У первого две основные цели: довести правовые нормы до всеобщего сведения (основная цель, на наш взгляд, правового информирования); разъяснить социальный смысл правовых норм и принципов (идеологическая (воспитательная) цель)¹⁷⁸. Полагаем, что именно эти цели и преследует правовая пропаганда. В ней наиболее взаимосвязанно происходит реализация информационной и воспитательной функций права.

Наличие в отдельных формах правового информирования (прежде всего правовая пропаганда и правовое обучение) черт идеологической деятельности сближает правовое информирование и правовое воспитание. Тем не менее особо подчеркнем, что правовое информирование может и не стремиться к идеологическим (воспитательным) целям. В качестве примера приведем официальное опубликование нормативных актов. С помощью официального опубликования происходит реализация информационной функции права, воспитательное воздействие при этом также присутствует (через текст). Но при этом способе реализации подразумевается в первую очередь информационное воздействие права, реализуется его информационная функция. Воспитательный момент – основная цель опубликования, потому он может и не реализовываться полностью.

Другой пример – знакомство человека с устаревшими нормативными актами, в настоящее время не действующими. Исследуя памятники права, граждане удовлетворяют свой познавательный интерес, пытаются изучить правовую информацию, которая позволит получить знания об обществе, ранее существовавшем, его менталитете, социально-политических, экономических и других его компонентах. Когда создавались и действовали нормативные акты, к настоящему времени превратившиеся в памятники права, они, несомненно, несли воспитательную нагрузку, реализовывалась воспитательная функция права. Однако сейчас

они представляют собой собрание ценнейшей информации об обществе того или иного периода государственно-правового развития общества.

Отрицать воспитательную роль этих актов на современных индивидов тоже нельзя, тем не менее она второстепенна, по сравнению с воспитательным влиянием современного права. Воспитательное воздействие памятников права заключается в том, что они дают возможность оценить современные нормы права, всю правовую систему в сопоставлении с ранними периодами существования права, соотнести ценности прошлого и настоящего. По мнению И. Л. Честнова, «осознание себя через соотнесение с прошлым – главная задача в диалогичной природе истории и культуры»¹⁷⁹.

Конечно, воспитательная функция права значительно сложнее информационной. Право является информацией, но это аксиологическая информация. Право отражает ценности и ориентиры государств и народов конкретных исторических эпох. Право, оказывая воспитательное воздействие, передает сведения о правовых приоритетах общества и государства. Культура народов, идеология государства, общественные представления, идеалы находят отражение в праве. От эффективности воспитательного воздействия права зависит уровень правового нигилизма, уважения к праву и государству, правоохранительным и судебным органам. Человек, живущий в праве, не только знает правовые нормы и другие правовые предписания, но и уважает право как социальную ценность, стремится следовать правовым предписаниям.

Правовую информацию получают различные категории населения, в том числе и лица с девиантным поведением. Исследования российских ученых показывают, что уровень правовых знаний у многих правонарушителей часто выше, чем у никогда не совершавших противоправных действий¹⁸⁰.

Однако это не придает им более гражданственности, поскольку прямой связи между правовой информированностью и законопослушностью, правомерным поведением нет. Еще И. А. Ильин указывал, что одно знание положительного права не гарантирует наличия нормального правосознания¹⁸¹. Кроме того, осведомленность преступников во многом однобока и ограничивается их правовыми знаниями в криминальной сфере, уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Знание правовых норм преступниками как раз и говорит о необходимости различать информационное и воспитательное воздействие (функции) права. В то же время уровень преступности не будет выше, а скорее снизится, если граждане будут знать свои права и обязанности, существующие запреты. Ведь правовое информирование способствует становлению убеждения в необходимости правового поведения.

Итак, на наш взгляд, информационная и воспитательная функции права являются самостоятельными индивидуализирующими социальными функциями права. Они обе достаточно часто оказывают совместное воздействие на личность и общество. Однако эти функции отличаются друг от друга по целям и способам их реализации.

Информационная функция права связана с действием основных *собственно-юридических (регулятивной и охранительной)* функций права. Информационное и воспитательное воздействие шире, чем правовое регулирование. Правовые акты начинают оказывать информационное и воспитательное воздействие задолго до их создания. Правовое регулирование предполагает наличие информационного и воспитательного воздействия. С одной стороны, реализация информационной функции права, доведение правовой информации до сведения адресата служит необходимой предпосылкой для воздействия регулятивной и охранительной функций права, с другой стороны, осуществление информационной функции права предполагает наличие регулятивных и охранительных начал, юридической основы ее реализации. Как пишет И. Л. Бачило, «главная задача закона, как и иных форм нормативных актов, состоит в том, чтобы выразить волю законодателя и облечь ее в нормативно-правовую форму. И это реализуется через регулятивную и охранительную функции права. Однако эффективность действия закона и других нормативно-правовых актов во многом зависит и от таких свойств этого вида официальных документов, которые можно охарактеризовать как информационная (информативная) функция права. Только в совокупности этих трех функций право будет выполнять свои назначение и роль в социальном и государственном управлении как в системе наиболее общей организационной категории»¹⁸².

В. В. Лазарев отмечает, что действие права представляет собой информационное, ценностно-мотивационное и непосредственно регулирующее воздействие права на общественные отношения¹⁸³. Информационное и ценностно-мотивировочное (воспитательное) воздействие – это реализация двух (информационной и воспитательной) личностных социальных функций права. Оно выступает условием как реализации охранительной и регулятивной статической функций права, так и предпосылкой для непосредственного регулирующего воздействия права, отражающего «сугубо динамическую роль права»¹⁸⁴, т. е. его регулятивную динамическую функцию.

Говоря о месте и роли информационной функции в системе функций права, необходимо обратить внимание на *разграничение информационной функции права и информационной формы реализации функций права*.

Формы реализации функций права – это способы и механизмы, позволяющие осуществить функции права. Выделяют 3 формы реализации функций права: информационное воздействие, ориентационное воздействие и правовое регулирование.

Информационная форма реализации функций права служит для того, чтобы сообщить адресатам требования государства, относящиеся к поведению людей. Иначе говоря, довести до их сведения, какие имеются в обществе, одобряются или допускаются государством возможности, объекты, средства и методы достиже-

ния общественно полезных целей и, напротив, какие противоречат интересам общества, государства и граждан¹⁸⁵.

Ориентационное правовое воздействие представляет собой двуединый процесс, с одной стороны, формирование правовых установок, с другой – их влияние на правовое поведение граждан¹⁸⁶.

Правовое регулирование есть осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридические нормы, правоотношения, индивидуальные акты и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, развития в соответствии с общественными потребностями¹⁸⁷.

По мнению В. А. Толстика, информационное значение права, будучи одной из форм правового воздействия, не может быть самостоятельной функцией права¹⁸⁸. Полностью согласны с данной точкой зрения, так как считаем, что информационная функция права – самостоятельная функция, реализующаяся через все три формы.

Информационное воздействие как форма реализации функции присуща и информационной функции права, как и другим функциям права. У информации, содержащейся в правовых актах, имеется и информационный, и оценочный, регулятивный план. Информационное воздействие правовой информации обусловлено самим пониманием ее как информации. Информационное воздействие информационной функции права заключается также в том, что она информирует граждан и должностных лиц об их праве на получение правовой информации и механизме реализации данного права.

Ориентационное воздействие информационной функции права состоит в том, что правовая информация – оценка, поскольку право, правовые нормы отражают ценности тех или иных элит, социальных групп, которые оказывали влияние на становление правовой нормы и принятие нормативно-правового акта.

Регулятивное назначение информационной функции права в том, что, во-первых, правовая информация обладает свойствами регулятора. Во-вторых, информационное воздействие права регламентируется отдельными нормами права, в том числе закрепленными в Конституции РФ.

Суммируя сказанное, обозначим основные положения, определяющие нашу позицию в рассмотрении информационной функции права.

1. Информационную функцию права можно рассматривать с трех сторон. Во-первых, это функция восприятия и переработки правом социальной информации (аккумулирующая сторона). Во-вторых, право – это способ познания действительности, следовательно, информационная функция права – функция познавательная. В-третьих, данная функция призвана играть коммуникативную роль. Право выступает средством общения на основе накопленной социальной информации.

2. Цель реализации информационной функции права – передача субъектам права правовой информации, отражающей общественную жизнь, переработанной с помощью средств права и содержащейся в правовых актах; реализация права граждан и должностных лиц на доступ к правовой информации. Конечным результатом реализации информационной функции права выступает правовая информированность.

3. Информационная функция права относится к основным и постоянным функциям. Это общеправовая социальная функция, обладающая некоторыми особенностями, с собственным содержанием и социальным назначением.

4. Воспитательная и информационная функции права являются индивидуализирующими функциями, поскольку прежде всего они ориентированы на личность, ее сознание. Информационная функция права и воспитательная функции права достаточно часто оказывают совместное влияние на личность и общество, однако отличаются друг от друга целями и способами реализации.

5. Информационная функция права, будучи самостоятельной функцией, реализуется через три формы (информационное воздействие, ориентационное воздействие и правовое регулирование).

Таким образом, информационную функцию права можно определить как общеправовую основную социальную постоянно действующую функцию, конечной целью которой является поведение человека, основанное на правовой информированности.

¹ Винер Н. Кибернетика и общество // Творец и Будущее. – М., 2003. – С. 19.

² См.: Овчинский С. С. Оперативно-розыскная информация. – М., 2000. – С. 20.

³ См.: Правовая информатика и кибернетика: учебник / под ред. Н. С. Полевого. – М., 1993. – С. 27.

⁴ См.: Афанасьев В. Г. Социальная информация. – М., 1994. – С. 12-13.

⁵ См., напр.: Афанасьев В. Г. Социальная организация и управление обществом. – М., 1975; Ракитов А. И. Информационная наука, технология в глобальных исторических изменениях. – М., 1988; Урсул А. Д. Отражение и информация. – М., 1973; Юзвизин И. И. Информациология. – М., 1996.

⁶ См.: Пасхин И. Е. Информатика и устойчивое развитие: (Методологические аспекты). – М., 1996. – С. 10.

⁷ Юзвизин И. И. Указ. соч. – С. 15.

⁸ См.: Полевой Р. С. Криминалистическая кибернетика. – М., 1989. – С. 59-60.

⁹ См.: Афанасьев В. Г. Социальная организация и управление обществом. – С. 41.

¹⁰ См.: Пасхин И. Е. Указ. соч. – С. 12.

¹¹ См.: Гаврилов О. А. Основы правовой информатики: учебное пособие. – М., 1998. – С. 26.

¹² Афанасьев В. Г. Социальная информация. – С. 12-13.

¹³ См.: Соколов Н. Я. Правовая информированность общества: сущность и содержание // Сов. гос-во и право. – 1981. – № 11. – С. 39.

- ¹⁴ См.: *Шабалин В. А.* Системный анализ механизма правового регулирования // Сов. гос-во и право. – 1969. – № 10. – С. 125.
- ¹⁵ См.: *Беляева Н. Г., Иванов В. И.* Информационное обслуживание в области права // Там же. – № 12. – С. 18-27.
- ¹⁶ *Хабалов В. И.* Правовая информация как фактор формирования социалистического правосознания: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1988. – С. 55.
- ¹⁷ Там же. – С. 60.
- ¹⁸ См.: *Шебанов А. Ф.* Содержание и цели правовой информации // Правовая информация. – М., 1974. – С. 7-16.
- ¹⁹ См.: *Шебанов А. Ф.* Указ. соч. – С. 11.
- ²⁰ См.: *Венгеров А. Б.* Право и информация в условиях автоматизации управления. – С. 50-52.
- ²¹ Там же. – С. 50.
- ²² Там же. – С. 52.
- ²³ *Казимирчук В. П.* Правовая информация, ее определение и классификация // Личность и уважение к закону: (Социологический аспект). – М., 1979. – С. 89.
- ²⁴ *Казимирчук В. П.* Социальное действие права в условиях развитого социализма: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1977. – С. 173.
- ²⁵ См.: *Боер В. М.* Информационно-правовая политика и безопасность России (теоретико-правовой аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 1998. – С. 109.
- ²⁶ См.: *Кудрявцев Ю. В.* Нормы права как социальная информация. – М., 1981. – С. 17.
- ²⁷ Там же. – С. 16.
- ²⁸ Там же. – С. 17-18.
- ²⁹ *Радько Т. Н., Толстик В. А.* Функции права. – Н. Новгород, 1995. – С. 59-60.
- ³⁰ Там же. – С. 62.
- ³¹ См.: *Гаврилов О. А.* Информатизация правовой системы России: (Теоретические и практические проблемы). – М., 1998. – С. 11.
- ³² См.: *Гаврилов О. А.* Основы правовой информатики: учебное пособие. – С. 31-35.
- ³³ См.: *Соколов Н. Я.* Правовая информация и правовая информированность личности // СССР – Болгария: правовая информированность личности. – М., 1984. – С. 8.
- ³⁴ *Богатов Д. Ф., Богатов Ф. Г.* Основы информатики и математики для юристов: учебное пособие. – М., 2000. – Т. 1. – С. 25.
- ³⁵ См.: *Мусаев Н. М.* Определение критериев качества нормативных актов // Законотворческая деятельность современной России: состояние, проблемы, совершенствование: сб. ст.: в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Н. Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 291-298.
- ³⁶ См.: *Венгеров А. Б.* Указ. соч. – С. 19-20.
- ³⁷ См.: *Боер В. М.* Информационно-правовая политика России. – СПб., 1998. – С. 90-102.
- ³⁸ См.: *Наумова С., Соколов Н. Я.* Механизм правовой информированности: понятие и структура // СССР – Болгария: правовая информированность личности. – М., 1984. – С. 23-27.
- ³⁹ См.: *Гаврилов О. А.* Информатизация правовой системы России: (Теоретические и практические проблемы). – М., 1998. – С. 11.
- ⁴⁰ *Сырых В. М.* Воистину ли нормы законов истинны? // Гос-во и право. – 1996. – № 7. – С. 27.
- ⁴¹ Там же. – С. 28.
- ⁴² Там же. – С. 31.
- ⁴³ См.: *Мусаев Н. М.* Указ. соч. – С. 297.
- ⁴⁴ См.: *Блюменау Д. И.* Проблемы свертывания информации. – Л., 1982. – С. 11.
- ⁴⁵ См.: *Бачило И. Л.* Глобальная информатизация и право // Факт. Информационно-аналитический журнал. – 2000. – № 5 // <<http://www.fact.ru/archive/05/batchilo.shtml>>.
- ⁴⁶ См.: *Мусаев Н. М.* Указ. соч. – С. 295.
- ⁴⁷ См.: *Нерсесянц В. С.* Философия права: учебник для вузов. – М., 1997. – С. 77.
- ⁴⁸ *Гаврилов О. А.* Курс правовой информатики: учебник. – М., 2000. – С. 15.
- ⁴⁹ См.: *Явич Л. С.* Об исследованиях механизма действия права // Сов. гос-во и право. – 1973. – № 8. – С. 28.
- ⁵⁰ См.: *Сырых В. М.* Указ. соч. – С. 26-33; *Он же.* Логические основания общей теории права: в 2 т. – М., 2000. – Т. 1: Элементный состав. – С. 315-331.
- ⁵¹ См.: *Кудрявцев Ю. В.* Указ. соч. – С. 42-43.
- ⁵² См.: *Собрание законодательства Российской Федерации.* – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3448.
- ⁵³ См.: *Гаврилов О. А.* Информатизация правовой системы России: (Теоретические и практические проблемы). – М., 1998. – С. 25-27.
- ⁵⁴ См.: *Хабалов В. И.* Указ. соч. – С. 54.
- ⁵⁵ См.: *Клейн Е. Б.* Правовая информация и индивидуальное сознание // Правоведение. – 1986. – № 5. – С. 52-53.
- ⁵⁶ См.: *Радько Т. Н., Толстик В. А.* Указ. соч. – С. 23.
- ⁵⁷ См.: *Теория государства и права: учебник / под ред. проф. В. В. Лазарева.* – М., 1997. – С. 103.
- ⁵⁸ См.: *Радько Т. Н.* Теория государства и права: учебник для вузов. – М., 2004. – С. 227-229.
- ⁵⁹ См.: *Радько Т. Н.* Указ. соч. – С. 228.
- ⁶⁰ Там же. – С. 229.
- ⁶¹ См.: *Пьянов Н. А.* Понятие, сущность и социальное назначение права // Вестник Иркутского гос. ун-та. <http://www.law.isu.ru/science/vestnik/20002/>.
- ⁶² См.: *Обсуждение учебника по общей теории права // Гос-во и право.* – 1994. – № 5. – С. 84
- ⁶³ См.: *Обсуждение учебника по общей теории права.* – С. 91.
- ⁶⁴ См.: *Леушин В. И., Перевалов В. Д.* Понятие, сущность и социальная ценность права // Теория государства и права: учебник / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М., 1997. – С. 242-243.
- ⁶⁵ См.: *Посконин В. В.* Правопонимание Талкотта Парсонса. – Ижевск, 1995. – С. 111-134.

- ⁶⁶ См.: *Перевалов В. Д., Белканов Е. А.* Книга не для профессуры. Бернд Рютерс. Теория права. – Мюнхен: Бек, 1999. – 566 с. // *Гос-во и право.* – 2000. – № 6. – С. 114.
- ⁶⁷ См.: *Дорофеев Б. Ю.* Права человека и функции российского права: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1998. – С. 31-32.
- ⁶⁸ См.: *Дорофеев Б. Ю.* Указ. соч. – С. 140.
- ⁶⁹ См.: *Казимирчук В. П.* Социальное действие права в условиях развитого социализма: дис. ... д-ра юрид. наук. – С. 175.
- ⁷⁰ См.: *Личность и уважение к закону: (Социологический аспект).* – С. 90.
- ⁷¹ См.: *Радько Т. Н.* Указ. соч. – С. 227-229; *Он же.* Функции права // *Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева.* – М., 2002. – С. 167-168.
- ⁷² См.: *Бачило И. Л.* Указ. соч.
- ⁷³ См.: *Фаткуллин Ф. Н.* Проблемы теории государства и права. – Казань, 1987. – С. 204-210.
- ⁷⁴ См.: *Синюков В. Н.* Функции права // *Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько.* – Саратов, 1995. – С. 134.
- ⁷⁵ См.: *Нерсесянц В. С.* Указ. соч. – С. 83-84.
- ⁷⁶ *Лазарев В. В.* Правомерное поведение как объект юридического исследования // *Сов. гос-во и право.* – 1976. – № 10. – С. 34.
- ⁷⁷ Там же.
- ⁷⁸ См.: *Лазарев В. В.* Социально-психологические аспекты применения права. – Казань, 1982. – С. 77.
- ⁷⁹ См.: *Кудрявцев В. Н., Казимирчук В. П.* Современная социология права. – М., 1995. – С. 71; *Кудрявцев Ю. В.* Указ. соч. – С. 73.
- ⁸⁰ См.: *Правовая система социализма.* – М., 1987. – Т. 2: Функционирование и развитие. – С. 24-26.
- ⁸¹ См.: *Казьмин И. Ф.* Общие проблемы права в условиях научно-технического прогресса. – М., 1986. – С. 63-64.
- ⁸² Там же. – С. 84.
- ⁸³ См.: *Алексеев С. С.* Социальная ценность права в советском обществе. – М., 1971. – С. 209.
- ⁸⁴ *Радько Т. Н., Толстик В. А.* Указ. соч. – С. 55-56.
- ⁸⁵ См.: *Ушаков А. А.* О диалектике содержания и формы в праве, гносеологической функции права и категориях правового познания // *Уч. зап. Пермского ун-та.* – 1968. – № 199. – С. 330.
- ⁸⁶ См.: *Лубченко К. Д., Матюхин А. А.* О функциональном подходе к исследованию социалистического права // *Методологические и теоретические проблемы юридической науки.* – М., 1986. – С. 5-18/
- ⁸⁷ Там же. – С. 7.
- ⁸⁸ См.: *Дорофеев Б. Ю.* Указ. соч. – С. 140.
- ⁸⁹ Там же.
- ⁹⁰ См.: *Пьянов Н. А.* Указ. соч.
- ⁹¹ Там же.
- ⁹² См.: *Обсуждение учебника по общей теории права.* – С. 88.
- ⁹³ См.: *Радько Т. Н.* Теория государства и права: учебник для вузов. – С. 243-244.
- ⁹⁴ См.: *Проблемы теории государства и права: учебное пособие / под ред. М. Н. Марченко.* – М., 1999. – С. 154.
- ⁹⁵ См.: *Гаврилов О. А.* Информатизация правовой системы России: (Теоретические и практические проблемы). – С. 20.
- ⁹⁶ *Афанасьев В. Г.* Социальная организация и управление обществом. – С. 49.
- ⁹⁷ См.: *Афанасьев В. Г.* Социальная информация. – С. 17.
- ⁹⁸ *Ребрин В. А.* Методологические проблемы социологии общественного сознания. – Новосибирск, 1974. – С. 44.
- ⁹⁹ См.: *Кармин А. С.* Основы культурологии: морфология культуры. – СПб., 1997. – С. 41.
- ¹⁰⁰ См.: *Каган М. С.* Философия культуры. – СПб., 1996. – С. 12-17; *Кертман Л. Е.* История культуры стран Европы и Америки. – М., 1987. – С. 14.
- ¹⁰¹ *Кармин А. С.* Указ. соч. – С. 42.
- ¹⁰² См.: *Алексеев С. С.* Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. – М., 1999. – С. 184-225.
- ¹⁰³ См.: *Сальников В. П.* Правовая культура: Теоретико-методологический аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. – Л., 1990. – С. 180.
- ¹⁰⁴ *Алексеев С. С.* Право: время новых подходов // *Сов. гос-во и право.* – 1991. – № 2. – С. 5-7.
- ¹⁰⁵ См.: *Дербичева С. А.* Право как культурно-исторический феномен // *Закон и право.* – 2003. – № 6. – С. 20.
- ¹⁰⁶ См.: *Левченко И. П.* Механизм применения права: (Опыт системного анализа). – Смоленск, 1997. – С. 38-39.
- ¹⁰⁷ См.: *Философия: учебник для вузов / под ред. В. Н. Лавриненко и В. П. Ратникова.* – М., 1999. – С. 310.
- ¹⁰⁸ См.: *Алексеев С. С.* Право: азбука – теория – философия. – С. 316.
- ¹⁰⁹ См.: *Козловський А. А.* Гносеологічна природа права (філософсько-правовий аналіз): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Київ, 2000. – С. 38-40.
- ¹¹⁰ Там же. – С. 39.
- ¹¹¹ Там же. – С. 40.
- ¹¹² См.: *Кравченко А. И.* Культурология: учебное пособие. – М., 2000. – С. 213.
- ¹¹³ См.: *Почепцов Г. Г.* Теория коммуникации. – М., 2001. – С. 14.
- ¹¹⁴ См.: *Поляков А. В.* Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: курс лекций. – СПб., 2003. – С. 48.
- ¹¹⁵ См.: *Козлихин И. Ю.* О нетрадиционных подходах к праву // *Правоведение.* – 2006. – № 1. – С. 35.
- ¹¹⁶ *Чукин С. Г., Сальников В. П., Балахонский В. В.* Философия права: учебник / под ред. В. П. Сальникова, Г. Н. Хона. – М., 2002. – С. 218.
- ¹¹⁷ *Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева.* – С. 130.

- ¹¹⁸ Гойман В. И. Правовая информированность граждан: состояние, пути улучшения // Сов. гос-во и право. – 1988. – № 7. – С. 31.
- ¹¹⁹ См.: Казимирчук В. П. Правовая информированность личности: юридические и социологические аспекты // СССР – Болгария: правовая информированность личности. – М., 1984. – С. 4.
- ¹²⁰ См.: Гранат Н. Л. Правосознание и правовая культура // Юрист. – 1998. – № 11/12. – С. 2.
- ¹²¹ См.: Соколов Н. Я. Правовая информированность общества: сущность и содержание. – С. 39.
- ¹²² См.: Социология права: учебник / под ред. В. М. Сырых. – 3-е изд., стереотип. – М., 2004. – С. 192.
- ¹²³ См.: Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде. – М., 2003. – С. 59.
- ¹²⁴ См.: Боер В. М. Правомерное поведение и правовая информированность // <http://referats.spb.ru/analit/powed_otvetstw.htm>.
- ¹²⁵ См.: Сидельников И. П. Проблема доступности советского законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Киев, 1985; Он же. Доступность закона. Правовое информирование граждан. – Минск, 1992.
- ¹²⁶ См.: Клейн Е. Б. Указ. соч. – С. 51-53.
- ¹²⁷ См.: Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. – С. 133.
- ¹²⁸ Фридмен Л. Введение в американское право. – М., 1993. – С. 10.
- ¹²⁹ См.: Афанасьев В. Г. О системном подходе в социальном сознании // Вопросы философии. – 1973. – № 6. – С. 99.
- ¹³⁰ См.: Баранов П. П. Теория систем и системный анализ правосознания личного состава органов внутренних дел. – Ростов н/Д, 1997. – С. 35-79.
- ¹³¹ См.: Колеватов В. А. Методы научного познания. – Новосибирск, 1996. – С. 81.
- ¹³² См.: Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник для вузов. – С. 230.
- ¹³³ См.: Радько Т. Н. Функции советских правовых норм // Нормы советского права: проблемы теории. – Саратов, 1987. – С. 204-222.
- ¹³⁴ См.: Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. – М., 2002. – С. 176.
- ¹³⁵ См.: Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник для вузов. – С. 233.
- ¹³⁶ См.: Радько Т. Н. Социальные функции советского права: учебное пособие. – Волгоград, 1971. – С. 6-7.
- ¹³⁷ Радько Т. Н., Толстик В. А. Указ. соч. – С. 54.
- ¹³⁸ См.: Кудрявцев В. Н., Казимирчук В. П. Указ. соч. – С. 68-73.
- ¹³⁹ Там же. – С. 66.
- ¹⁴⁰ См.: Левченко В. М. Субординация в структуре права России (функциональные аспекты). – Рязань, 1996. – С. 28.
- ¹⁴¹ См.: Перевалов В. Д., Белканов Е. А. Указ. соч. – С. 114.
- ¹⁴² См.: Карташов В. Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. – Ярославль, 1995. – Ч. 1. – С. 93.
- ¹⁴³ См.: Кулапов В. Н., Сенякин И. Н. Теория государства и права: учебно-методическое пособие. – Саратов, 1999. – С. 41.
- ¹⁴⁴ См.: Синоков В. Н. Указ. соч. – С. 133-134.
- ¹⁴⁵ См.: Казьмин И. Ф. Указ. соч. – С. 63.
- ¹⁴⁶ Там же. – С. 63-64.
- ¹⁴⁷ Там же. – С. 65.
- ¹⁴⁸ Там же.
- ¹⁴⁹ См.: Радько Т. Н. Социальные функции советского права: учебное пособие. – С. 6-7.
- ¹⁵⁰ См.: Радько Т. Н., Толстик В. А. Указ. соч. – С. 53.
- ¹⁵¹ См.: Радько Т. Н. Функции социалистического права // Сов. гос-во и право. – 1977. – № 5. – С. 48-56; и др.
- ¹⁵² Там же.
- ¹⁵³ См.: Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник для вузов. – С. 243-246.
- ¹⁵⁴ Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник для вузов. – С. 246.
- ¹⁵⁵ См.: Байтин М. И. О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 12-16.
- ¹⁵⁶ Там же. – С. 15.
- ¹⁵⁷ Там же. – С. 16.
- ¹⁵⁸ Реутов В. П. О функциях права и правового регулирования // Актуальные проблемы теории советского государства и права. – М., 1974. – С. 136.
- ¹⁵⁹ См.: Радько Т. Н. Теория государства и права: учебник для вузов. – С. 243.
- ¹⁶⁰ См.: Бачило И. Л. Указ. соч.
- ¹⁶¹ См.: Барнашова Л. П. Воспитательная функция права развитого социализма: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1981; Слюсаренко Е. Л. Воспитательная функция социалистического права и роль органов внутренних дел в ее реализации: дис. ... канд. юрид. наук. – Киев, 1982; Фарбер И. Е. Воспитательная функция общенародного права // Сов. гос-во и право. – 1963. – № 7; и др.
- ¹⁶² Обсуждение учебника по общей теории права. – С. 88.
- ¹⁶³ Цит. по: Слюсаренко Е. Л. Указ. соч. – С. 36.
- ¹⁶⁴ См.: Личность и уважение к закону: (Социологический аспект). – М., 1979; Ратинов А. Р., Ефремова Г. Х. Правовая психология и преступное поведение. – Красноярск, 1988; Федоров В. П. Убеждение и правоохранительная деятельность. – СПб., 1994; и др.
- ¹⁶⁵ Гранат Н. Л. Указ. соч. – С. 3.
- ¹⁶⁶ См.: Радько Т. Н. Функции социалистического права. – С. 53; Он же. Конституция СССР и идеологическая функция советского права // Сов. гос-во и право. – 1978. – № 6. – С. 3-10.
- ¹⁶⁷ См.: Радько Т. Н. Понятие и виды функций социалистического права // Вопросы теории государства и права. – Саратов, 1971. – Вып. 2. – С. 115.
- ¹⁶⁸ См.: Слюсаренко Е. Л. Указ. соч. – С. 29, 50.
- ¹⁶⁹ См.: Лазарев В. В. Правомерное поведение как объект юридического исследования. – С. 34.
- ¹⁷⁰ См.: Слюсаренко Е. Л. Указ. соч. – С. 30, 49.
- ¹⁷¹ См.: Барнашова Л. П. Указ. соч. – С. 20.

-
- ¹⁷² См.: *Философский энциклопедический словарь*. – М., 2000. – С. 76.
- ¹⁷³ См.: *Личность и уважение к закону: (Социологический аспект)*. – С. 160.
- ¹⁷⁴ См.: *Сиротин А. С. Уважение к закону: проблемы теории и практики его формирования в России*. – М., 1999. – С. 87.
- ¹⁷⁵ Там же. – С. 160.
- ¹⁷⁶ Там же. – С. 169.
- ¹⁷⁷ Цит. по: *Личность и уважение к закону: (Социологический аспект)*. – С. 219
- ¹⁷⁸ См.: *Наумова С., Соколов Н. Я. Указ. соч.* – С. 21.
- ¹⁷⁹ *Честнов И. Л. Право как диалог*. – СПб., 2000. – С. 50.
- ¹⁸⁰ См.: *Цветков В. Н. Изучение и учет общественного мнения в органах внутренних дел*. – М., 1991. – С. 22; *Тамаришцева Е. В. Правовое воспитание*. – М., 1990. – С. 106.
- ¹⁸¹ См.: *Ильин И. А. О сущности правосознания*. – М., 1993. – С. 23.
- ¹⁸² *Бачило И. Л. Указ. соч.*
- ¹⁸³ См.: *Проблемы общей теории права и государства: учебник / под ред. В. С. Нерсесянца*. – М., 1999. – С. 414.
- ¹⁸⁴ Там же. – С. 415.
- ¹⁸⁵ См.: *Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. проф. М. Н. Марченко*. – М., 1998. – Т. 2: *Теория права*. – С. 62.
- ¹⁸⁶ См.: *Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. проф. М. Н. Марченко*. – Т. 2: *Теория права*. – С. 63.
- ¹⁸⁷ См.: *Алексеев С. С. Теория права*. – Харьков, 1999. – С. 145.
- ¹⁸⁸ См.: *Толстик В. А. Экономическая функция права и роль органов внутренних дел в ее реализации: дис. ... канд. юрид. наук*. – М., 1990. – С. 51.

ГЛАВА II. РЕАЛИЗАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ФУНКЦИИ ПРАВА

§ 1. Механизм реализации информационной функции права

О каком-либо направлении воздействия можно говорить только тогда, когда оно будет результативным. Если функция права не претворяется в жизнь, то она существует только на бумаге и утрачивается.

Как было отмечено в предыдущей главе, конечным результатом действия информационной функции права выступает правовая информированность граждан и должностных лиц.

Существует презумпция знания закона. В юридической науке она определяется как «предположение, что надлежащим образом опубликованный закон известен всем и с момента его вступления в силу подлежит соблюдению всеми»¹.

Данная презумпция легально не закреплена, однако, как отмечает Н. Я. Соколов, воспринимается юристами-практиками как нормативное требование, которым они руководствуются в своей деятельности по применению права². Иными словами, практикующие юристы исходят из того, что граждане обязаны знать и знают законы; у правоприменителя возникает дополнительная обязанность правильно применять законы; для законодателя из презумпции знания закона вытекает требование соблюдать принципы нормотворчества и опубликовывать законы.

Существует ряд проблем, связанных с пониманием и определением презумпции знания закона³. Нет однозначного ответа на вопрос, опровержима ли презумпция, является ли знание закона презумпцией или фикцией.

По мнению И. Сабо, «презумпция знания закона каждым отдельным членом общества давно стала фикцией, так как не только обычный человек, но и юрист, специализирующийся в той или иной отрасли юриспруденции, не знает, да и не может знать весь нормативный материал»⁴.

Презумпция знания закона наиболее эффективно срабатывает в таких отраслях права, как уголовное и трудовое, ее малая результативность очевидна для гражданского, семейного и конституционного права⁵.

Означает ли, что если презумпция знания закона не всегда осуществляется на практике, то и информационная функция права не реализуется?

Напомним, право несет информационную нагрузку, обладает возможностью сохранения и переработки социальной информации. Право – элемент культуры, средство познания и коммуникации еще и потому, что содержит необходимую информацию для жизни в обществе, к которой и обращаются граждане. Право выступает средством социализации. Во всем этом и проявляется реализация информационной функции права.

Реализация же презумпции знания закона только применительно к отдельным нормам различных отраслей права связана, полагаем, с двумя моментами. Во-первых, особенности правовой информации – лаконичность, свернутость, манера изложения – оказывают существенное (положительное или отрицательное) влияние на информационные возможности права. Свойства права (нормативность, формальная определенность) также влияют на его информационные возможности. Во-вторых, право – элемент системы общества. И в юридической литературе справедливо отмечается, что хотя право и обладает определенной степенью саморегуляции, оно в то же время не может достичь и никогда не достигнет такого обособления, чтобы регулировать все свои процессы автономно⁶. Причиной недостаточной реализации информационной функции права становится или отсутствие, или неэффективное использование внешних (по отношению к информационным способностям права) средств воплощения указанной функции.

В СССР 70-80-х гг. XX в. проводилась интенсивная работа по правовому воспитанию населения. Заметную роль в решении задачи правового просвещения играло Всесоюзное общество «Знание», активно занимавшееся лекционной и издательской деятельностью. В стране действовали многочисленные университеты правовых знаний, где все желающие обучались бесплатно. К чтению лекций привлекались ученые-правоведы, профессорско-преподавательский состав юридических учебных заведений, действующие сотрудники правоохранительных органов, адвокаты и юрисконсульты. Массовыми тиражами издавались популярные брошюры по вопросам укрепления правопорядка и юридической помощи населению. Во всех учебных заведениях преподавались основы права. Перед населением регулярно выступали работники правоохранительных органов с лекциями на правовые темы. Принадлежащие государству средства массовой информации активно пропагандировали советские законы и необходимость их неукоснительного исполнения. В Министерстве юстиции СССР существовал отдел правовой пропаганды и правового воспитания, который ведал вопросами правового просвещения населения⁷.

Тем не менее правовая культура по существу не менялась. Сохранялся достаточно высокий уровень преступности. Большинство граждан не участвовало в управлении делами общества и государства, в борьбе с правонарушениями. Многочисленные нарушения законности допускались должностными лицами⁸.

Следует согласиться с В. А. Тумановым, полагающим, что правовое просвещение тогда будет давать ощутимые результаты, когда будет отвечать соответствующей общественной практике⁹.

Необходимо активно использовать накопленный положительный опыт советского периода по правовому информированию населения. «Как только общество отказалось от тоталитарных методов неправового государственного управления и попыталось встать на путь правового государства, как только скованные ранее в политическом и экономическом плане люди получили более или менее реальную возможность поль-

зваться правами и свободами, так тотчас же дали о себе знать низкий уровень правовой культуры общества, десятилетиями царившие в нем пренебрежение к праву, его недооценка»¹⁰. В 90-е гг. прошлого столетия с распадом СССР, возрождением рыночных отношений и становлением гражданского общества и, главное, с отказом государства от идеологического диктата многие элементы системы правового информирования и воспитания, порожденные необходимостью проведения государственно-партийной идеологии, оказались нежизнеспособными в новой общественно-политической и правовой ситуации. Отказ от старых форм распространения правовых знаний не привел к появлению новых средств правовой пропаганды¹¹. В целом, правовая информированность стала еще более низкой.

Анализ результатов изучения общественного мнения разных лет показывает, что граждане и должностные лица, в том числе и правоохранительных органов, недостаточно владеют правовой информацией. Так, по данным Фонда «Общественное мнение», в 1998 г. только 42% опрошенных отметили, что за последние пять лет при решении тех или иных проблем они испытывали затруднения по причине незнания законов, в то время как более половины (52%) считают, что подобных затруднений не испытывали. Среди тех, кто не узнал о законодательстве ничего нового за год, это соотношение изменяется: 29 против 64 при 7% затруднившихся ответить. Примерно две трети респондентов, которые не были охвачены правовой информацией в течение указанного периода, считают, что не испытывали в этом потребности. У огромной части российских граждан отсутствует потребность в получении правовой информации: 44% опрошенных уверены, что жизнь в нашей стране «не имеет ничего общего с законами», и не считают, что знание законов помогает поступать правильно. Таким образом, можно предположить, что примерно треть населения не только не знает законов, но и не понимает, что знать их необходимо¹².

Низкий уровень правовых знаний граждан фиксируется и в последующие годы. Согласно социологическому опросу, проведенному Центром социологического прогнозирования в рамках Проекта «Кампания по просвещению общественности через российские средства массовой информации» Российского Фонда правовых реформ (май-июнь 2001 г.), 34,1% граждан констатировали, что уровень их правовых знаний за последние 3-5 лет не поднялся¹³. Ежегодно с правовой информацией знакомится примерно треть (33,3%) российских граждан, в то же время 29,2% опрошенных лично не читали тексты законов, 23,9% – не помнят, когда в последний раз читали законы¹⁴. По поводу знания своих прав общество разделилось на две большие группы: 47,6% респондентов считают, что знание прав и норм закона в нашей стране мало что дает; 47,3% полагают – знание прав и норм закона помогает правильно поступать в жизни; 5,1% – закону не следует доверять никогда и нигде. Тем не менее потребность в правовой информации растет, в ней нуждается 68,7% совершеннолетнего населения, равнодушными остаются 22,7%. Оптимизм вызывает тот факт, что не менее 80% граждан России в целом склонны решать проблемы правовым путем. Однако уверенных в том, что только это единственно правильный путь, – 45,2%, 60,7% граждан составляют потенциальную социальную базу неправовых форм решения личных проблем¹⁵.

«Люди не хотят оставаться в неведении или знать только то, что, по мнению бюрократов, им положено знать... Сегодня мы стоим на историческом рубеже: либо снова вернуться к старому, дозированному по каплям информационному обеспечению общества, либо навести порядок в движении информационных массивов, разобраться и законодательно утвердить, кто, где и как может и должен иметь право на получение информации...»¹⁶.

Менее оптимистичной выглядит позиция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукина. В его докладе 2005 г. отмечается, что для современного российского общества характерным является недостаточное знание гражданами своих конституционных прав и свобод, неумение и нежелание их отстаивать перед государством, что приводит к апатии и безответственности среди населения¹⁷.

Низкий уровень правовой информированности не способствует стабильности правопорядка. Незнание и неумение пользоваться своими правами – условие правового нигилизма, охватившего большинство граждан и должностных лиц. Понятие, исторические корни и способы преодоления правового нигилизма подробно анализировались в юридической литературе¹⁸.

Как отмечает В. М. Сырых, уровень правовой информированности граждан зависит не только от них самих, их активности в изучении действующих норм права, но и от ряда объективных обстоятельств. В их числе чаще всего называют: 1) открытость, доступность официальных источников права для всех граждан и иных заинтересованных лиц; 2) четкий и понятный для лиц, не имеющих юридического образования, стиль изложения нормативно-правовых предписаний; 3) всеобщую грамотность населения; 4) возможность получить квалифицированную юридическую консультацию в компетентных органах государства или общественных юридических учреждениях¹⁹.

В настоящее время достаточно остро ощущается дефицит даже элементарных информационно-юридических услуг, который наряду с другими факторами оказывает весьма серьезное негативное влияние на общественное правосознание и правопорядок в России²⁰. В обществе формируется осознание ценности юридической помощи, хотя этот процесс протекает неравномерно применительно к различным категориям населения²¹.

Необходимым условием развития правового государства и гражданского общества является правовая осведомленность, наличие у должностных лиц и граждан достаточных знаний о правах, обязанностях, предусмотренных законом нормах. Источником таких знаний выступает правовая информация. Отсутствие развитой системы обеспечения правовой информации лишает граждан возможности эффективно участвовать

через демократические институты в принятии решений из-за недоступности релевантной информации. «Необходимо все сделать, чтобы приблизить право к народу, чтобы укреплять массовое правосознание, чтобы народ знал и ценил свои законы, чтобы он добровольно соблюдал свои обязанности и запретности и лояльно пользовался своими полномочиями», – писал И. А. Ильин²².

Эффективная реализация информационной функции права произойдет только тогда, когда будут созданы условия для восприятия правовой информации населением. Решение данной проблемы видится в создании эффективной системы непрерывного всеобщего правового образования и просвещения, повышения профессиональной квалификации юристов.

Итак, реализация информационной функции права зависит не только от информационных способностей права, но и от других, внешних по отношению к этой способности, но необходимых компонентов реализации данной функции права. Совокупность этих компонентов и составляет механизм реализации информационной функции права.

Термин «механизм» используется и в юридических науках, под ним понимается способ функционирования, система средств воздействия²³. Достаточно долгое время понятие «механизм» употреблялось только в контексте воздействия права на общественную жизнь. Классическим трудом, в котором разработана данная проблематика, стала монография С. С. Алексеева «Механизм правового регулирования в социалистическом государстве». Механизм правового регулирования исследователь определяет как «взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»²⁴.

Как отмечает С. А. Комаров, понятие «механизм» в настоящее время употребляется в юридической науке и под другим углом зрения²⁵. Так, В. П. Казимирчук и В. И. Гойман говорили о механизме действия права²⁶, Ю. И. Гревцов выделяет механизм осуществления права²⁷, Л. Н. Завадская – механизм реализации права²⁸. Употребляются также сочетания «механизм реализации субъективного права»²⁹, «механизм правоприменения»³⁰, «механизм обеспечения прав и свобод гражданина»³¹ и др.

Термин «механизм реализации функции права» не распространен в юридической науке, тем не менее, на наш взгляд, он органично вписывается в систему категорий и понятий теории права и государства и имеет право на существование.

В. С. Копаев выделяет механизм реализации функции права, под которым понимает «совокупность юридических элементов, с помощью которых совершается определенное правовое воздействие на особо значимые общественные отношения, определяющие сущность и социальное назначение права»³². Данное определение, на наш взгляд, некорректно и нуждается в уточнении. По нашему мнению, В. С. Копаев сужает рамки механизма реализации функции права, включая только юридические элементы и правовое воздействие.

Если исходить из того, что функции права – это основные направления не только юридического, но неюридического воздействия права на общественные отношения, то следует признать, что и механизм реализации функции права обладает и неюридическим воздействием. Не можем согласиться и с тем, что в механизм реализации функции права входит только совокупность юридических элементов. На наш взгляд, реализация функций права будет более эффективной при сочетании как юридического, так и неюридического (морального, эстетического и др.) воздействия.

Исследователи, анализируя отдельные функции права, рассматривают и их реализацию. В юридической науке подходят с разных позиций: одни исследователи просто перечисляют их, другие объединяют в разные структуры. Так, В. А. Торопов и И. А. Власенко включают их в содержание функции права³³. Кроме того, И. А. Власенко выделяет и механизм ресурсообеспеченности компенсационной функции права³⁴.

Не вдаваясь в детальный анализ существующих точек зрения, отметим, что, категория «механизм реализации функции права» помогает обособить внутренние возможности позитивного права в целом как носителя информации.

Под механизмом реализации информационной функции права мы понимаем взятую в единстве совокупность элементов, при помощи которых обеспечивается эффективное осуществление информационной функции права. Понятие «механизм реализации информационной функции права» позволяет собрать вместе все элементы (средства, приемы, способы, субъекты) реализации информационной функции права; отделить их, объединив в совокупность, от содержания данной функции права; расставить эти элементы по своим местам; показать их взаимосвязь и взаимозависимость; представить необходимость единства данных элементов для эффективной реализации информационной функции права; а также обосновать важность совершенствования механизма реализации данной функции.

Механизмом реализации информационной функции права охватываются, во-первых, деятельность субъектов по реализации данной функции права и, во-вторых, все элементы правовой системы, в том числе и системы права, позитивное право, поскольку на эти элементы оказывается воздействие субъектами функции права.

К элементам механизма реализации информационной функции права следует отнести:

- формы реализации функции права;
- субъекты, способствующие осуществлению функции права;
- юридическую основу реализации (закрепление путей реализации функции права в нормативных актах), в том числе и право индивида на доступ к правовой информации как ее важнейшую составляющую.

Исходя из способов восприятия правовой информации, можно выделить две формы реализации информационной функции права. Прямая форма, когда индивиды сами непосредственно обращаются к нормам права, знакомятся с источниками права. К такой форме реализации относится непосредственное (прямое) знакомство индивида с текстом нормативного правового акта.

Прямая форма реализации бывает официальной и неофициальной, поскольку нормативные правовые акты распространяются (публикуются) как официально, так и через другие источники, не являющиеся каналами официального опубликования. Официальное опубликование имеет целью довести содержание законов до всеобщего сведения, что абсолютно необходимо для их реализации. При этом именно официальное опубликование служит гарантией того, что публикуемый текст полностью соответствует подлиннику, т. е. тому тексту, который был принят законодательным органом или референдумом и подписан компетентным должностным лицом.

Опосредованную форму реализации информационной функции права принимает, когда правовая информация, содержащаяся в нормативных правовых актах и других источниках права, перерабатывается посредником и адаптируется для потребителя. При опосредованной реализации между нормой права, закрепленной в источниках права, и потребителем этой нормы (индивидом) возникает еще одно лицо, выполняющее функции интерпретации и коммуникации (общения). Опосредованная форма реализации информационной функции права включает самые разнообразные способы передачи информации: чтение лекций; издание, распространение и чтение комментариев, разъяснений; консультации специалистов; создание, распространение и использование компьютерных программ по юриспруденции и т. д.

Прямая и опосредованная формы реализации информационной функции права могут тесно переплетаться. Например, это происходит, когда в ходе занятий по юриспруденции студенты и сами изучают источники права (читают тексты), и слушают комментарии специалиста (преподавателя), читают труды юристов, их разъяснения.

Кто выступает в настоящее время *субъектом* реализации информационной функции права? Участников создания, накопления, переработки и распространения правовой информации достаточно много, начиная государством, различными государственными органами, должностными лицами и заканчивая юридическими и физическими лицами, отдельными индивидами, участвующими в процессе правовой коммуникации. К наиболее важным субъектам реализации необходимо отнести, исходя из анализа законодательства, государственные органы и учреждения: Федеральное Собрание, Президента РФ, Правительство РФ, Министерство юстиции РФ, государственные аудиовизуальные и печатные средства массовой информации.

Особую роль играют средства массовой информации, а также образовательные и воспитательные, профилактические учреждения. В настоящее время на передовые рубежи в реализации информационной функции права выдвигается Internet. На наш взгляд, необходимо возрождать и увеличивать количество лекториев по правовой проблематике, школьных, студенческих клубов знатоков права.

Среди субъектов реализации информационной функции права по профессиональной принадлежности следует выделить юристов. Именно они читают официальную правовую информацию (законы, нормативные акты) и наряду с законодателем обладают правом официального или неофициального толкования, разъяснения другим субъектам правовой информации. Интересна деятельность юридических клиник, созданных при образовательных учреждениях юридического профиля. Клиники, с одной стороны, выступают как способ практической подготовки студентов-юристов, с другой – позволяют получить бесплатную юридическую помощь незащищенным слоям населения³⁵.

Среди государственных учреждений большую роль в хранении, переработке и распространении правовой информации играет Министерство юстиции Российской Федерации³⁶. Оно обладает огромным банком правовой информации и выполняет важнейшие задачи по организации информационно-правового пространства России, а именно:

- систематизирует и ведет фонд федерального законодательства, формирует нормативный корпус Свода законов;
- создает и ведет федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Федерации;
- занимается государственной регистрацией нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, созданием и ведением соответствующего банка данных;
- осуществляет обмен правовой информацией с иностранными государствами и др.³⁷

Субъекты реализации информационной функции условно делятся на четыре основные группы:

1. Нормотворческие органы, закрепляющие правовую информацию в нормативных актах и порядок ее реализации: Федеральное Собрание, его палаты, Президент РФ и его Администрация, Правительство РФ, отдельные министерства и ведомства, государственные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления. Сюда же относятся международные организации (ООН, Совет Европы), нормы которых Российская Федерация как субъект международного права обязалась соблюдать; органы Содружества Независимых Государств и Союза России и Белоруссии.

2. Другие органы государства и структуры гражданского общества, которые наряду со своей непосредственной (неюридической) деятельностью способствуют правовому информированию населения, создают соответствующие коммуникативные каналы. Например, Министерство по налогам и сборам РФ, Министерство образования РФ; государственные и частные средства массовой информации, учебные заведения; организации, занимающиеся созданием и распространением правовых информационно-поисковых систем, раз-

витием правовой составляющей сети Internet; политические партии, общественные объединения, профсоюзы, религиозные объединения³⁸.

3. Юрисдикционные и правоохранительные государственные органы (прокуратура, суд, органы внутренних дел и др.), представители гражданского общества (адвокатура, юридические конторы и др.).

4. Другие юридические и физические лица, воспринимающие и обменивающиеся правовой информацией.

К пятой, особой, группе следует отнести органы и граждан иностранных государств. Право в целом обладает информационной функцией, в том числе и право иностранных государств. Иностранные физические и юридические лица, органы иностранных государств оказывают помощь в получении зарубежной правовой информации. Знания о соответствующем иностранном законодательстве также очень важны в плане международного общения. Зарубежная правовая информация позволяет лучше понять не только право других государств, но и культур, обычаи, государственное устройство, особенности жизни и быта других народов, а также оценить, с позиции приобретенной информации, свое право. Знания об иностранном праве активизируют интерес к праву страны.

Исходя из форм реализации информационной функции права, субъекты распределяются на следующие группы:

- занимающиеся прямой официальной реализацией указанной функции;
- осуществляющие прямую неофициальную реализацию;
- опосредованно реализующие информационную функцию.

Многообразие способов последней формы обуславливает и большое количество субъектов реализации данной функции права.

Перечень субъектов является далеко не полным. В целом же, следует согласиться с точкой зрения о том, что реальным основанием действия презумпции знания закона следует считать не только его официальное доведение до сведения исполнителей, но и выполнение *государством* функции обеспечения доступности законодательства³⁹. Поэтому государство не единственный субъект реализации информационной функции права, тем не менее его возможности гораздо шире, чем у других.

Деятельность субъектов реализации информационной функции права базируется на нормах права. *Юридической* основой реализации информационной функции права выступают закрепленные в законах и других нормативных актах нормы, регламентирующие право граждан на получение правовой информации, а также порядок осуществления этого права, исходя из чего и было проанализировано современное законодательство.

Правовые нормы, составляющие юридическую основу реализации информационной функции права, входят в информационное право – новую отрасль отечественного права, выделившуюся из административного. По мнению В. А. Копылова, информационное право – это комплексная отрасль права, представляющая систему охраняемых государством социальных норм и отношений (информационных), возникающих в информационной сфере производства, преобразования и потребления информации⁴⁰. М. М. Рассолов определяет информационное право как совокупность юридических норм, регулирующих информационные отношения⁴¹.

Развернутое определение информационного права предложила И. Л. Бачило: «Информационное право – совокупность правовых норм, регулирующих отношения в информационной сфере, связанные с обработкой информации, формированием и использованием информационных ресурсов, созданием и функционированием информационных систем в целях обеспечения безопасного удовлетворения информационных потребностей граждан, их организаций, государства и общества»⁴².

Как отмечалось, правовая информация – это лишь достаточно небольшая часть информации. В соответствии с приведенными дефинициями информационного права видим, что информационное право регулирует оборот не только правовой, но и другой информации.

Система нормативных правовых актов, закрепляющих нормы, необходимые для осуществления информационной функции права, включает:

- международные правовые акты;
- Конституцию РФ;
- федеральные законы, постановления палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента, постановления и распоряжения Правительства РФ;
- ведомственные нормативные акты;
- акты субъектов Федерации.

По предмету регулирования нормативные акты можно разделить на:

- регулирующие процесс создания и вступления нормативных актов в силу (правотворчество) и направленные на упорядочение и систематизацию законодательства;
- закрепляющие право граждан на доступ к правовой информации и регулирующие этот доступ.

Отдельную группу составляют акты об обмене правовой информацией между государствами. К ним относятся:

- Конвенция об обмене официальными изданиями и правительственными документами между государствами (Париж, 5 декабря 1958 г.);

- Европейская конвенция об информации относительно иностранного законодательства (Лондон, 7 июня 1968 г.);
- Соглашение об обмене правовой информацией между государствами-участниками Содружества Независимых Государств (Москва, 21 октября 1994 г.);
- Соглашения между Российской Федерацией и отдельными государствами об обмене правовой информацией и правовой помощи.

Реализацию информационной функции права можно рассматривать как двуединый процесс, что соответствует классификации актов, закрепляющих нормы реализации информационной функции права, по предмету правового регулирования. С одной стороны, это совершенствование законодательства, его упорядочение для оптимального восприятия. Реализация информационной функции права осуществляется, на наш взгляд, уже в самом правотворчестве. К нормативным правовым актам, регулирующим процесс создания и вступления нормативных актов в силу, следует отнести:

- Конституцию РФ;
- Регламент Государственной Думы;
- Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и др.

В процессе правотворчества происходит аккумуляция существующей разнородной информации, ее переработка и закрепление правовой информации. В основе информационного правового воздействия должна лежать качественная правовая информация⁴³. В данном случае особое внимание уделяется систематизации законодательства, юридической технике.

От правотворческого органа зависит, насколько принимаемый им нормативный правовой акт отразит сложившиеся объективные потребности в регулировании общественных отношений, удовлетворит интересы различных категорий населения, а также насколько нормативный акт окажется воспринятым населением. Это значит, что акт должен быть составлен «удобно», не по юридической структуре, а по тем информационным структурам, которые отражают типичные для данных адресатов потребности в правовом знании.

Своевременное, опирающееся на принципы законности, профессионализма, научности, демократизма и гласности правотворчество – условие эффективного действия принимаемых нормативных актов и успешной реализации информационной функции права.

В настоящее время в юридической науке вышло достаточно много трудов, где подробно освещаются как общие, так и частные проблемы правотворчества законодательной техники⁴⁴, информационного обеспечения законодательного процесса⁴⁵.

Приемы законодательной техники позволяют повысить качество документа, степень его восприятия. В. И. Гойман предлагает меры, способствующие доступности законодательства: дальнейшее его упрощение, изъятие из оборота усложненных конструкций, сокращения количества оценочных понятий, специальных терминов, четкое выделение в нормативном акте прав, обязанностей и ответственности граждан, должностных лиц, отказ от отсылочных предписаний⁴⁶.

Мы не сторонники сведения юридического языка к языку обыденному, упрощенному. Это может привести к серьезным негативным последствиям⁴⁷. Тем не менее считаем, что юридическая техника нуждается в совершенствовании в целях доступности законодательства. «Кодекс не элитарная литература, доступная избранным, это ориентир поведения для многих людей в конкретных ситуациях. Даже юристы становятся в тупик, когда сталкиваются с разночтениями в регулировании одного и того же вопроса в различных кодексах. Для рядового гражданина противоречия делаются неразрешимой проблемой. Остается лишь один путь – взяточничество и коррупция, поскольку противоречивые правовые ситуации – один из источников, порождающих эти негативные явления»⁴⁸.

По подсчетам Н. А. Власенко, только 15 субъектов Российской Федерации не имеют законов, фиксирующих те или иные правила подготовки нормативных правовых актов⁴⁹. На федеральном уровне до сих пор не принят закон «О нормативных правовых актах», о насущности которого говорят многие ученые-юристы⁵⁰. В этом документе нашли бы отражение такие положения, как понятие и виды нормативных правовых актов, их соотношение, внутренняя структура. Он позволил бы определить и зафиксировать правила законодательной техники, урегулировать обязательную всестороннюю экспертизу проектов нормативных актов (не только лингвистическую, но и логическую, научную, специальную), ввести единый терминологический словарь законодательства, создать основу для нормальной систематизации и кодификации. Проект закона о нормативных правовых актах был внесен депутатами Государственной Думы – членами Комитета Государственной Думы по законодательству и судебной-правовой реформе, в ноябре 1996 г. даже принят в первом чтении, однако 12 мая 2004 г. отклонен и снят с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой Постановлением № 491-IV ГД.

Способствовало бы доступности правовой информации и создание свода законов Российской Федерации, работы над которым ведутся в соответствии с Указом Президента РФ⁵¹. Свод законов должен стать официальным, систематизированным и полным, постоянно обновляющимся собранием действующего законодательства России. Важнейшей его целью, как отмечал А. С. Пиголкин, является обеспечение доступности законодательства для всех граждан, получение реальных возможностей практического использования свода во всех сферах общественной жизни⁵².

Реализация информационной функции права – это реализация права на правовую информацию, однако ее эффективность будет зависеть не только от качества законодательства и закрепления в нормативных актах права на правовую информацию, но и регулирования путей приобретения этой информации. Другая сторона процесса реализации информационной функции права – обеспечение доступности получения правовой информации, включающее закрепление в законодательстве права на правовую информацию, и получение возможностей реализации этого права. Под доступностью информации мы понимаем прежде всего возможность индивида ее получить от государственных органов или через другие каналы. Создание законов в соответствии с правилами юридической техники, систематизация законодательства, несомненно, способствуют доступности правовой информации, но очень важно, чтобы она дошла до адресата, была воспринята им.

Право индивида на *доступ* к правовой информации, как уже отмечалось выше, выступает важнейшим компонентом информационной функции права. На наш взгляд, данное право должно быть детально регламентировано в законодательстве, закреплена корреспондирующая ему обязанность отдельных субъектов права создавать условия для своевременного правового информирования, а также ответственность за его ненадлежащее использование.

Право на доступ к правовой информации вытекает из закрепленного в международных и российских правовых актах права на информацию и права на доступ к государственным информационным ресурсам. Международные правовые акты также предусматривают необходимость их официального опубликования и доведения их до сведения граждан и должностных лиц.

Право на информацию – одно из основных прав человека и гражданина. Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., констатирует огромное значение всеобщего понимания характера прав и свобод человека для их уважения и соблюдения. В ней закреплено: каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными данной Декларацией (ст. 1). В документе также говорится о праве человека на свободное распространение информации, независимо от государственных границ (ст. 19).

Свобода искать, получать и распространять всякого рода информацию зафиксирована в ч. 2 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.). В нем указывается, что государство имеет право ограничивать право личности на получение информации, но это может быть только в соответствии с законом и только по ряду критериев. Ограничивать можно только в том случае, если это угрожает основам государственного строя, общественной безопасности и нравственности.

Статья 102 Устава Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) прямо предусматривает обязательность публикации международных соглашений участников данной организации. В соответствии с ч. 2 данной статьи ни одна из сторон в любом таком договоре или международном соглашении, не зарегистрированных в соответствии с п. 1 настоящей статьи, не может ссылаться на такой договор или соглашение ни в одном из органов Организации Объединенных Наций. Парижской хартией предусмотрено, что текст ее должен быть опубликован в каждом государстве-участнике и возлагает на подписавших Хартию обязанность распространить его и обеспечить более широкое ознакомление с текстом данного документа.

Особо следует отметить принятую резолюцией № 53/144 Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1998 г. Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. Статья 6 Декларации провозглашает, что каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию обо всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве, судебной или административной системах; свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания обо всех правах человека и основных свободах. В статье 13 говорится о праве на получение информации о правах человека; ст. ст. 14-15 устанавливают обязанность государства содействовать в распространении правовой информации.

Статья 42 Конвенции о правах ребенка прямо закрепляет, что государства-участники Конвенции обязуются использовать надлежащие действенные средства по широкому информированию о принципах и положениях Конвенции как взрослых, так и детей.

Большую роль в обеспечении доступности государственной, в том числе и правовой, информации играет ЮНЕСКО. В 2003 г. этой организацией приняты Рекомендации по использованию и развитию многоязычия и всеобщего доступа к электронному пространству. Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием, утверждены на III сессии Межправительственного совета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» 4-6 мая 2004 г.

Россия вступила в 1998 г. в Совет Европы и должна соблюдать нормативные акты и придерживаться рекомендаций данной организации. В соответствии со ст. 1 Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» государства-члены Совета Европы обеспечивают каждому лицу, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе 1 Конвенции.

Комитет министров Совета Европы 25 ноября 1981 г. принял Рекомендацию NR (81) 19 странам-участникам Совета «О доступе к официальной информации, находящейся в распоряжении государственных органов», которая призвана обеспечить каждому человеку возможность получать по запросу информацию, имеющуюся у органов исполнительной власти.

Декларация Комитета министров Совета Европы о европейской политике в области новых информационных технологий, принятая в мае 1999 г., предусматривает обеспечение доступа к официальным текстам решений национальных и международных судебных органов, прозрачности правосудия с использованием новых информационных технологий.

В 2001 г. Комитетом министров Совета Европы были приняты рекомендации по вопросам использования правовых информационных систем, предоставления судами информации и других правовых услуг гражданам с помощью новых технологий, а также предусмотрена обязанность государств обеспечивать доступ к правовой информации в электронной форме, в том числе с использованием сети «Интернет». В 2002 г. Комитет министров Совета Европы выработал рекомендацию о доступе к официальным документам, в которой сформулирован его основной принцип: государство должно гарантировать право каждому на доступ к запрашиваемым официальным документам, находящимся у публичных властей⁵³.

Следует перечислить некоторые акты Совета Европы о праве доступа к правовой информации:

– Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы № 820 об отношениях парламентов государств со средствами массовой информации (1984 г.);

– Рекомендация NR (93) 1 Комитета министров Совета Европы государствам-членам об эффективном доступе к закону и правосудию для беднейших слоев населения;

– Рекомендация NR (95) 11 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно отбора, обработки, представления и архивации судебных решений в правовых информационно-поисковых системах и др.

В 2005 г. Комитет министров Совета Европы принял Декларацию о правах человека и верховенстве права в Информационном Обществе, в которой, в частности, отмечается: «Информационные и коммуникационные технологии облегчают доступ к правовой информации и знаниям. Сверх того, публичная трансляция судебных слушаний и открытость информации о ходе слушаний способствуют общественному контролю за деятельностью судов».

В рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в обращениях к государствам-членам данной организации зафиксировано, что необходимо опубликовать и распространить среди граждан и государств важнейшие документы. Комитеты по правам человека, когда принимают заключения по отчетам правительств, рекомендуют опубликовать эти отчеты, чтобы гражданам было известно, как соблюдаются права человека, в том числе и право на информацию. В Парижской хартии для новой Европы (Париж, 21 ноября 1990 г.) закреплено положение, согласно которому каждый имеет право знать свои права и поступать в соответствии с ними.

В Нидерландах, Испании, Португалии, Австрии, Венгрии, Эстонии, Бельгии и Румынии право обществственности на доступ к официальной информации закреплено конституционно. В других странах (Франция, Греция и Италия) эти права изложены в текущем законодательстве. Конституция Швеции содержит положения о защите информаторов прессы и других СМИ, что является уникальной практикой в мире⁵⁴.

Законы о праве на информацию в собственном национальном законодательстве имеют около 100 государств, данные законы регулируют преимущественно вопросы доступа к официальной информации. Швеция – первая страна, закрепившая право граждан на доступ к официальной информации (1766 г.). Позже принцип открытости административно-государственного управления был законодательно оформлен в Финляндии (1951), США (1966), Дании (1970), Норвегии (1970), Франции (1978), Нидерландах (1978), Австралии (1982), Канаде (1982), Новой Зеландии (1982), Австрии (1987), Бельгии (1994), Корее (1996) и Японии (2001)⁵⁵.

Так, канадский Закон «Доступ к информации» был принят и вступил в силу в 1982 г. Он регулирует право частных лиц на доступ к определенным видам правительственной информации и по крайней мере теоретически требует, чтобы власти предоставляли информацию своевременно и за разумную плату. Закон «О защите информации» считает незаконным распространение, владение или получение секретной информации.

В Германии существует Закон от 10 марта 1998 г. «Об ознакомлении с официальными документами и о доступе к информации». В соответствии с § 1 данного акта каждый «имеет право на ознакомление с официальными документами, если таковые не затрагивают в основном государственные или частные интересы...».

В Швейцарии действует принятый в 1994 г. Закон «Об информировании общественности», которым устанавливается предмет его ведения: принципы и процедуры информирования общественности о деятельности властных структур, в частности, принцип гласности, право на информацию и право на ознакомление с документами (ст. 1). Провозглашается право человека на ознакомление с официальными документами в той мере, в какой этому не противоречат преобладающие общественные или частные интересы (ст. 27). Нормативный акт перечисляет государственные органы, чьи заседания являются открытыми. Законодательно регламентируется аккредитация журналистов при государственных органах. Швейцарский закон (ст. 25) обязывает руководство полиции информировать общественность о происшествиях, безотлагательное сообщение о которых продиктовано общественными интересами.

В Великобритании Закон «О свободе информации» был принят в ноябре 2000 г. Вместе с ним с 1994 г. действует Практический кодекс по доступу к правительственной информации.

В России доступ к государственной и правовой информации регулируется нормами, закрепленными в Конституции РФ, федеральных законах и других нормативных актах.

В соответствии с ч. 2 ст. 29 Конституции РФ каждому гарантируется право «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Слово «каждый» в системе понятий Конституции означает, что данное право предоставляется в равной мере гражданам государства, иностранцам и лицам без гражданства и не может быть ограничено для лиц, не граждан Российской Федерации. Тем самым право на информацию является неотчуждаемым правом человека и гражданина⁵⁶.

Право на доступ к правовой информации связано с гарантированным Конституцией РФ (ч. 1 ст. 48) правом на юридическую помощь, не подлежащим ограничению. Юридическая помощь представляет собой вид юридической деятельности, позволяющий субъекту права с наибольшей эффективностью защищать свои права и разрешать споры. Это и межотраслевой институт, объединяющий специализированные нормы⁵⁷. Оказание квалифицированной юридической помощи, на наш взгляд, возможно только при наличии доступа к правовой информации. Адвокат, другие специалисты смогут дать консультацию, разрешить спор, только располагая правовой информацией. Гражданин будет больше уверен, что его не обманут, когда сможет сам ознакомиться (в том числе и с популярно изложенной) правовой информацией. Таким образом, право на доступ к правовой информации, реализацию информационной функции права мы рассматриваем как составную часть (гражданин знакомится с правовой информацией и уже тогда получает юридическую помощь) и как предпосылку права на юридическую помощь.

В Конституции РФ есть ряд очень важных положений, имеющих непосредственное отношение к проблеме доступа граждан к правовой информации. Обязанность опубликования нормативных актов, затрагивающих права и свободы граждан, – конституционная обязанность. В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ принятые и подписанные законы «подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». «Органы государственной власти и органы местного самоуправления и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом» (ст. 27). Статья 28 Конституции РФ гарантирует каждому право «свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения», т. е. в отношении религиозных и иных убеждений сформулирована дополнительная конкретизирующая норма. Статья 42 Конституции РФ, уточняя общую норму о доступе к информации, устанавливает, что каждый имеет право на «достоверную информацию о состоянии окружающей среды». Статья 44 гарантирует каждому право на доступ к культурным ценностям, к числу которых, безусловно, относится и информация, в том числе и правовая. Предусматривается и определенная система гарантий права граждан на информацию, традиционно формулируемое у нас в форме прямых конституционных запретов. Это следующие нормы: «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (ст. 15); «Каждый имеет право на личную, семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений» (ст. 23); «Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается» (ст. 24); «Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом» (ст. 29). Наконец, Конституция РФ устанавливает систему ответственности за нарушение права граждан на информацию: «Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом» (ч. 3 ст. 41).

Общими положениями ст. 46 Конституции РФ о том, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, защищено также право граждан на доступ к правовой информации.

27 июля 2006 г. принят Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁵⁸. Со дня вступления в силу им отменен ранее действовавший Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»⁵⁹, Федеральный закон от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене»⁶⁰ и ряд статей других законов.

В Законе появилась ст. 8, закрепившая право граждан и организаций на доступ к информации.

«1. Граждане (физические лица) и организации (юридические лица) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

2. Гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы.

3. Организация имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей этой организации, а также информации, необходимой в связи с взаимодействием с указанными органами при осуществлении этой организацией своей уставной деятельности...

5. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации

Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения.

6. Решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд.

7. В случае, если в результате неправомерного отказа в доступе к информации, несвоевременного ее предоставления, предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством.

8. Предоставляется бесплатно информация:

1) о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная такими органами в информационно-телекоммуникационных сетях;

2) затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного лица;

3) иная установленная законом информация.

9. Установление платы за предоставление государственным органом или органом местного самоуправления информации о своей деятельности возможно только в случаях и на условиях, которые установлены федеральными законами».

Далее процитируем ст. 10 Закона.

«1. В Российской Федерации распространение информации осуществляется свободно при соблюдении требований, установленных законодательством Российской Федерации...»

4. Предоставление информации осуществляется в порядке, который устанавливается соглашением лиц, участвующих в обмене информацией.

5. Случаи и условия обязательного распространения информации или предоставления информации, в том числе предоставление обязательных экземпляров документов, устанавливаются федеральными законами...»

Принимая данный нормативный правовой акт, его разработчики и депутаты пошли по пути наименьшего сопротивления. Они воспроизвели в новом законе во многом структуру ранее действовавшего. Новый закон во главу угла ставит не право на информацию, закрепленное в ч. 2 ст. 29 Конституции РФ. Как и Федеральный закон от 2 февраля 1995 г. № 24-ФЗ, новый исходит из объекта правового регулирования – информации и информационных технологий.

С середины 90-х гг. XX в. выдвигается законодательная инициатива о регулировании реализации права граждан на доступ к информации, в том числе правовой. Необходимость разработки и принятия закона «О праве на информацию» была закреплена в Указе Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию»⁶¹. Проекты федеральных законов вносились Президентом России Б. Н. Ельциным в 1996 г. (отклонен Государственной Думой в 2000 г.⁶²), депутатами Государственной Думы В. В. Похмелкиным, С. Н. Юшенковым в 2001 г. (отклонен в 2002 г.⁶³).

В пояснительной записке к законопроекту, внесенному Президентом РФ в Государственную Думу, говорится, что «обеспечением права на информацию являются: обязанность государственных органов и органов местного самоуправления публиковать принятые ими правовые акты в установленном законодательством порядке; обязанность органов и организаций сообщать для всеобщего сведения информацию о своей деятельности и правовом статусе, а также информацию в тех случаях, если распространение такой информации может предотвратить угрозу жизни или здоровью граждан, если требуется пресечь распространение недостоверной информации, если информация имеет или может иметь общественно значимый характер. Органы и организации должны предоставлять по просьбе (запросу) обратившегося запрашиваемую информацию для ознакомления, давать необходимые разъяснения, выдавать копии».

Согласно ст. 4. данного проекта к основным принципам реализации права на информацию относятся:

- общедоступность и открытость информации;
- обеспечение безопасности личности, общества и государства;
- информированность граждан о деятельности органов и организаций;
- законность поиска, получения и передачи информации;
- предоставление достоверной и полной информации;
- защита права на информацию.

В проекте также отмечается, что право на информацию может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В статье 5 проекта указанного закона зафиксировано, что органы государственной власти и местного самоуправления публикуют принятые ими правовые акты в установленном законодательством порядке. Закрепляется бесплатность предоставления информации, затрагивающей права, свободы и обязанности личности обратившегося (ст. 10).

Подобный закон, детально регулирующий реализацию конституционного права гражданина на информацию, целесообразен. Необходимость его отмечается в докладе Уполномоченного по права человека в Российской Федерации за 2003 г.⁶⁴ В декабре 2004 г. в Государственную Думу внесен еще один законопроект

«О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления», который в случае его принятия также регулировал бы отношения, связанные с реализацией гражданина права на доступ к государственной информации.

Собственно правовой информации посвящен проект закона «О правовой информации», на основании которого право граждан на свободный доступ к правовой информации должно реализовываться следующим образом:

- обязательная публикация в установленном порядке законодательных и иных нормативных актов в открытой общедоступной печати;
- бесплатное ознакомление с текстами законодательных и иных нормативных актов в библиотеках центров правовой информации;
- через организации и службы, специализирующиеся на обработке и распространении нормативной правовой информации;
- получение информации в государственных органах, издающих ведомственные нормативные акты, непосредственно затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан⁶⁵.

Распространение правовой информации может быть ограничено. Как отмечает В. Б. Исаков, «право граждан на доступ к правовой информации, как и любое социальное право, не может быть беспредельным»⁶⁶. Тем не менее право на информацию – конституционное право. Часть 3 ст. 55 Конституции РФ закрепляет положение, что данное право может быть ограничено только федеральным законом. При этом, необходима соразмерность ограничения права доступа граждан к информации, находящейся у государственных органов⁶⁷.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами только для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Информация, доступ к которой ограничен федеральными законами, относится к конфиденциальной.

Не может быть ограничен доступ к:

- 1) нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;
- 2) информации о состоянии окружающей среды;
- 3) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну);
- 4) информации, накапливаемой в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией;
- 5) иной информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами (ст. 8).

Не подлежат представлению гражданам сведения, признанные в установленном порядке государственной тайной. В соответствии со ст. 2 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» государственная тайна – это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации⁶⁸.

Существует Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утверждаемый Президентом РФ (ст. 5)⁶⁹. Представляется правильным, что такой перечень должен утверждаться не подзаконным нормативным актом (указы Президента РФ), а содержаться в самом Законе РФ «О государственной тайне».

Применительно к нормативной правовой информации следует преодолеть ее излишнюю засекреченность, особенно это касается тех норм, которые регулируют права и свободы граждан. В Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности», в Законе РФ «О государственной тайне» содержится большое количество норм, отсылающих к подзаконным правовым актам⁷⁰, в том числе имеющим гриф секретности.

Доступ к подзаконным нормативным актам ограничен. Большой массив соответствующей информации содержится в актах с ограниченным доступом (служебная тайна). Часть 4 ст. 9 Федерального закона № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает, что федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение.

Институт правовой охраны служебной тайны до конца не определен⁷¹, не все юристы считают его необходимым. Так, М. А. Федотов отмечает, что реанимация грифа «для служебного пользования» «таит в себе опасность фактического сокрытия той информации, которая по закону не может быть отнесена к государственной тайне»⁷². Л. В. Туманова и А. А. Снытников отмечают, что данный гриф широко используется не только в России, но и других странах, и выступают за принятие федерального закона «О служебной тайне»⁷³.

Президентом РФ 24 ноября 1995 г. подписан Указ № 1178 «О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов». На наш взгляд, в обеспечение этого документа следует, возможно, отказаться от использования данного грифа хотя бы в отношении актов, закрепляющих нормативную правовую информацию и (или) пересмотреть порядок отнесения актов государственных органов к документам с ограниченным распространением. Необходимо при этом учитывать наличие большого массива нормативной правовой информации, отнесенной к служебной тайне, – фактор, свидетельствующий о закрытости власти и неспособствующий эффективной реализации, как информационной функции права, так и социального назначения права в целом.

Официальная прямая реализация информационной функции права осуществляется прежде всего в соответствии с Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Он устанавливает официальное периодическое издание нормативных актов – «Собрание законодательства Российской Федерации» (ст. ст. 4, 7). Газетами, в которых официально публикуются федеральные законы и акты палат Федерального Собрания, являются «Российская газета» и «Парламентская газета». «Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме. Законы, акты палат Федерального Собрания и иные документы могут быть опубликованы также в виде отдельного издания» (ст. 5).

Положения Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» конкретизируют положения ст. 15 Конституции РФ в отношении федеральных законов и других актов палат Федерального Собрания.

В соответствии с Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и на основании Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»⁷⁴, акты Президента Российской Федерации и акты Правительства Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации в течение десяти дней после дня их подписания. Кроме того, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации. Порядок вступления в силу актов субъектов Федерации устанавливается соответствующими нормативными актами.

Опросы общественного мнения показывают, что специализированной правовой информацией, в том числе официально опубликованной, пользуются немногие. Специализированная правовая информация по сравнению с популярной востребована весьма ограниченным кругом читателей – ориентировочно 5-7% населения страны, проживающих в основном в городах, с высоким уровнем образования и социально-экономической активности. Остальные воспринимают правовую информацию в опосредованном, переработанном виде⁷⁵. Источники официального опубликования нормативных актов не используются большинством граждан, т. е. необходимо активное использование других форм (неофициальной и опосредованной) реализации информационного права.

А. А. Тилле отмечает, что опубликование само по себе не дает реального знания законов⁷⁶. Этого можно добиться только путем проведения мероприятий, в том числе и увеличением тиражей нормативной и справочной юридической литературы.

Практика показывает, что при всем многообразии форм опубликования законодательства, печатные издания остаются малодоступными для граждан, особенно нормативный массив субъектов Федерации и подзаконные нормативные акты.

Ежегодно в России принимается более 35 тыс. документов нормативного характера (а всего их уже более 1,5 млн). При этом в месяц может издаваться более 700 нормативных актов, из них публикуется лишь 20%⁷⁷. В периодической печати нормативные правовые акты размещаются крайне редко. Стоимость подписки на газеты и журналы для большинства граждан является высокой. Поэтому население и выписывает очень мало изданий, обычно ограничиваясь популярными газетами и журналами.

Так, третья часть запросов пользователей публичных центров правовой информации Тульской областной универсальной научной библиотеки связана с региональным законодательством. «В печатном виде региональные нормативные документы практически недоступны: периодическая печать публикует не более 20%, официальные сборники выходят ограниченным тиражом. Еще сложнее ситуация с нормативными документами муниципальных органов власти»⁷⁸.

«О каком уважении к закону можно говорить, когда нет достаточного тиража текстов законов, которыми люди должны руководствоваться»⁷⁹. Эти слова актуальны и сейчас.

Государство должно стимулировать издательства, публикующие нормативные правовые акты и комментарии к ним, брошюры и книги, доступно разъясняющие необходимую широким слоям населения пра-

вовую информацию. Как отмечает Вице-президент и Генеральный советник Всемирного банка, профессор И. Шихаты, «знание закона есть первое условие подчинения ему и обязательного его исполнения. А поэтому важно, чтобы законы и нормы страны, как и решения суда, их интерпретирующие, регулярно публиковались и были общедоступны. Общедоступность полных собраний законов и нормативных актов может сослужить хорошую службу не только профессиональным юристам, но и всем, кто интересуется юриспруденцией. Однако они скорее дойдут для лиц, обладающих юридической профессией».

Вместе с тем важно, что гражданам нужны доступные, написанные понятным доходчивым языком справочники и комментарии законодательства, брошюры по различным правовым ситуациям.

Распространению правовой информации, несомненно, способствуют меры, принимаемые в соответствии с утвержденной указом Президента РФ от 28 июня 1993 г. № 966 Концепцией правовой информатизации России⁸⁰. В ней говорится о необходимости организации государством беспрепятственного доступа к правовой информации должностным лицам государственных органов. Реализация программы возложена на Федеральную службу охраны Российской Федерации.

Одним из способов правовой информатизации России должно стать создание центров правовой информации⁸¹. Сеть публичных центров правовой информации (далее – ПЦПИ) на базе общедоступных библиотек стала создаваться лишь с 1998 г. в соответствии с Соглашениями о взаимодействии Министерства культуры Российской Федерации, Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации и Российского фонда правовых реформ. Согласно Указу Президента РФ от 22 марта 2005 г. № 329 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» функции по реализации программы правовой информатизации России в настоящее время возложены на Федеральную службу охраны Российской Федерации⁸².

В осуществлении программы участвуют другие государственные и неправительственные организации. Информационную поддержку программе должны оказывать центральные и региональные средства массовой информации⁸³.

Общедоступные библиотеки в нашей стране – один из наиболее распространенных и действенных общественных институтов, призванных предоставить каждому гражданину свободный доступ к отечественным и мировым информационным ресурсам, в том числе и к фондам официальных правовых актов. К началу 2005 г. существовало более 1,5 тыс. центров и пунктов правовой информации⁸⁴.

В создании публичных центров правовой информации на базе общедоступных библиотек участвуют не только органы государственной власти и муниципальные органы, но и коммерческие структуры. Так, Министерство культуры РФ заключило соглашения с ведущими производителями информационно-правовых систем – компаниями «КонсультантПлюс» и «Кодекс», которые взяли на себя безвозмездную или льготную поддержку публичных центров правовой информации.

Кадровую основу ПЦПИ составляют библиографы, лишь в некоторых центрах в штат включены профессиональные юристы и программисты, что, естественно, скажется на качестве и объеме получаемой гражданами правовой информации. Отсутствие соответствующего финансирования из бюджета, быстрое развитие возможностей компьютерной техники и ее устаревания способствовало тому, что программа не была реализована в полном объеме. Центры правовой информации должны создаваться не только на базе центральных областных библиотек, но и в отдельных районах. Они должны стать доступными любому гражданину.

Публичные центры правовой информации оказывают различные информационные услуги, в том числе и бесплатную юридическую помощь. Как отмечает генеральный директор ЗАО «Информационная компания “Кодекс”» И. И. Миронова, попытки библиотекарей, работающих в ПЦПИ, отделить информационную правовую помощь гражданам (поиск нормативных актов, их копирование, отбор нормативных актов по какой-либо теме и т. п.) от собственно юридических консультаций, вызывают некоторое недоумение, а часто и претензии граждан. Читатели считают, что их ввели в заблуждение, испытывают разочарование, т. е. происходит то, чего следует опасаться: люди теряют интерес к ПЦПИ. Поэтому многие библиотеки стали искать партнеров в юридическом сообществе и заключать договоры с разного рода общественными объединениями молодых юристов, юристов-студентов, которые оказывали бы юридическую помощь гражданам на общественных началах в центрах⁸⁵.

По целому ряду объективных причин (отсутствие финансирования, прогресс компьютерной техники и ее устаревание) предлагаемая программа распространения правовой информации не была реализована в том объеме, как предлагалось⁸⁶.

В настоящее время большая часть правовой информации поступает к гражданам, юридическим лицам через негосударственные каналы. Как отмечает Д. Б. Новиков, «сегодня в России сложилась такая ситуация, когда более 99 процентов потребителей правовой информации, включая пользователей из всех, без исключения, структур власти и управления, обслуживается независимыми, негосударственными производителями. При этом все наиболее распространенные справочные правовые системы были созданы без государственных инвестиций»⁸⁷. Так, по созданию баз данных правовой информации достаточно успешная работа проводится ЗАО «КонсультантПлюс», НПП «Гарант-Сервис» и др.

По мнению Д. Б. Новикова, система распространения правовой информации в электронном виде в России уже сложилась. Это в большинстве своем негосударственная система. «Реальное развитие ситуации

убедительно показывает, что сегодня нет необходимости вести речь об инвестициях в развитие государственных компаний, предоставляющих услуги на рынке распространения правовой информации»⁸⁸.

С развитием информационных технологий правовая информация будет все более распространяться на электронных носителях. По нашему мнению, с позиций ее общедоступности, выполнения правом своей информационной функции заинтересованное в знании населением нормативных предписаний гражданское общество, включающее и негосударственные средства распространения правовой информации, и государство, должно создать систему реального доступа всех физических и юридических лиц, должностных лиц государства к правовой информации.

Государство не должно отдавать эту сферу деятельности негосударственным компаниям, а, учитывая большую общественную значимость и опасность коммерциализации данной сферы, активно создавать, совершенствовать информационно-поисковые системы и организовывать для граждан доступ к своим базам данных. Опыт негосударственных организаций по созданию баз данных и распространению правовой информации является полезным, и государство должно его учитывать и заимствовать. Не менее важен и опыт иностранных государств, которые имеют сложившиеся системы правовой информации⁸⁹.

Должен ли доступ к правовой информации быть бесплатным? Н. Б. Новиков предлагает сделать базовый доступ к нормативным актам бесплатным, а доступ с уровнем сервиса – платным⁹⁰. Как показывает опыт зарубежных стран, целесообразно сочетать платное и бесплатное предоставление правовой информации. В то же время полагаем, что государство должно создавать возможности гражданам и должностным лицам бесплатно пользоваться распространяемой государством правовой информацией, в том числе с уровнем сервиса⁹¹. Гарантии доступа к правовой информации должны быть обеспечены для каждого гражданина вне зависимости от имущественного положения и места жительства. Речь идет прежде всего о создании и функционировании уже упомянутых выше Центров правовой информации. Однако они должны создаваться не только на базе центральных библиотек субъектов Федерации, но и в отдельных районах. Центры правовой информации должны стать доступными любому гражданину.

Результаты исследования общественного мнения показывают, что правовую информацию большая часть населения страны получает через средства массовой информации, в первую очередь, телевидение и радио, значительно реже через периодическую печать. Такое положение связано с тем, что граждане России больше смотрят телевидение и слушают радио, чем читают газеты⁹².

В связи с этим полагаем, что аудиовизуальные средства массовой информации в настоящее время становятся важнейшим моментом в реализации информационной функции права. Средства массовой информации влияют на формирование правомерного поведения людей не только положительно, но и отрицательно. С одной стороны, телевидение и радио информирует о состоянии законности, принятии законов и иных нормативных актов. В эфир выходят такие просветительно-правовые программы, как «Дежурная часть», «Человек и закон», «Парламентский час» и др. Это положительное влияние.

С другой стороны, нельзя не заметить и отрицательное воздействие средств массовой информации на правовое сознание граждан. На телевидении в лучшее эфирное время показывают бандитские сериалы, журналисты подробно живописуют кровавые преступления, неадекватно завышенной является и критика правоохранительных органов в средствах массовой информации. Все это не способствует формированию положительного правосознания и правомерного поведения.

Понимание роли телевидения нашло отражение в нормативных правовых актах федеральных органов власти. Еще Указом Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию»⁹³ была установлена обязанность государственных телерадиовещательных компаний в информационных программах в день их выпуска доводить до сведения граждан в обязательном порядке положения правовых актов и решений государственных органов по основным вопросам внутренней и внешней политики.

Федеральным законом от 14 июня 1994 г. «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»⁹⁴ предусматривается обязательность государственных аудиовизуальных средств массовой информации включать в информационные программы в день, когда состоялось соответствующее событие, сообщения о решениях и действиях Президента РФ, палат Федерального Собрания. «Государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации должны еженедельно, за исключением времени, когда заседания Совета Федерации и Государственной Думы не проводятся, выпускать в эфир по одному из общероссийских телеканалов и по одному из общероссийских радиоканалов обзорные информационно-просветительские программы продолжительностью не менее сорока пяти минут об итогах работы Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, депутатских объединений в Государственной Думе, о проведении парламентских слушаний, об истории и о практике российского и зарубежного парламентаризма, об укреплении российской государственности, о содержании и применении *основных положений Конституции Российской Федерации, законов и иных правовых актов, принимаемых в Российской Федерации* (курсив наш. – А. Ч.)» (ст. 7).

Не совсем понятно, почему в Законе законодатель обязал государственные аудиовизуальные средства массовой информации вести работу по правовому информированию населения только во время, когда проводятся заседания палат Федерального Собрания.

Данным нормативным актом предусмотрено всестороннее и объективное информирование телезрителей и радиослушателей государственными аудиовизуальными средствами массовой информации в иных

публицистических информационных и информационно-аналитических программах о работе федеральных органов государственной власти, основных принципах государственного устройства Российской Федерации, главных направлениях, внутренней и внешней политики государства, деятельности Президента РФ, о программе деятельности Правительства РФ, позиции депутатских объединений в Государственной Думе, депутатов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, разрешении дел и споров судами (ст. 11). Таким образом, в статье говорится не о программах, создаваемых с целью правового просвещения населения, а о других программах государственных каналов телевидения и радио.

Обратим внимание, что в законах, регламентирующих правовое информирование через средства массовой информации, речь идет только о государственных средствах массовой информации. На негосударственные СМИ, в том числе вещающие на всю территорию Российской Федерации, требования данных законов не распространяются, что не совсем верно. Следует закрепить обязанность негосударственных телеканалов, вещающих на всю территорию страны, пусть в небольшом объеме, но создавать и транслировать программы на правовые темы. Кроме того, некоторый положительный опыт уже накоплен. Отметим также, что в соответствии со ст. 38 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц⁹⁵.

Рассмотренный перечень нормативных актов не является исчерпывающим. Существует множество других актов (как законов, так и подзаконных), оказывающих воздействие на реализацию информационной функции права. Мы сосредоточились на наиболее актуальных на сегодняшний день и существенно влияющих на реализацию данной функции права актах правотворчества.

Итак, анализ механизма реализации информационной функции права позволяет нам прийти к следующим выводам.

1. Механизм реализации информационной функции права – взятая в единстве совокупность элементов, при помощи которой обеспечивается эффективное осуществление информационной функции права.

2. К элементам механизма относятся субъекты, способствующие осуществлению функции права; формы реализации последней (прямая и опосредованная); юридическая основа реализации (закрепление путей ее осуществления в нормативных актах) и право индивида на доступ к правовой информации.

3. Реализация информационной функции права начинается уже в правотворчестве. Процесс реализации информационной функции права двуедин. С одной стороны, это процесс, направленный на совершенствование законодательства, его упорядочение в целях возможности восприятия его большинством лиц. С другой стороны, это обеспечение доступности получения правовой информации, включающее закрепление в законодательстве права на правовую информацию, обеспечение возможностей реализации этого права.

4. Юридической основой реализации информационной функции права выступают закрепленные в законах и других нормативных актах нормы, регламентирующие право граждан на получение правовой информации, а также порядок осуществления этого права.

5. Право на получение правовой информации, свободное ознакомление с ней не закреплено законодательно. Оно вытекает из конституционных права на информацию и права на юридическую помощь. Право на доступ к правовой информации должно быть законодательно зафиксировано, детально регламентировано; должна быть закреплена корреспондирующая данному праву обязанность отдельных субъектов права создавать условия для своевременного правового информирования, а также ответственность за ненадлежащее правовое информирование.

6. Важнейшими нормативными актами, регулирующими процесс реализации информационной функции права, являются Конституция РФ, Федеральные законы «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», Указ Президента РФ «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию», «О Концепции правовой информатизации России» и др.

7. Следует ускорить разработку федеральных законов «О нормативных правовых актах», «О праве на информацию», «О правовой информации».

Важнейший субъект реализации информационной функции права – государство. Обеспечивать граждан информацией – это обязанность государства, нельзя отрывать обязанность Министерства юстиции, Министерства внутренних дел от обязанности государства в целом. Незнание и нежелание обращаться к правовым нормам граждан свидетельствует и об авторитарности права, его безразличном отношении к личности. Демократически ориентированное государство должно заботиться о состоянии правовых знаний граждан и должностных лиц. Деятельность же по правовой информированности общества для нашего государства не является важнейшей. Она «осуществляется спонтанно, эпизодически, без должной координации и согласования»⁹⁶.

Государство должно само поставить во главу угла права граждан и закон. Важно требовать от должностных лиц следовать закону. Государству также следует разработать и выполнять программу правового просвещения населения как важнейшее направление правовой реформы. Разделяем позицию В. М. Боева, полагающего, что «государство может считаться правовым только в том случае, если любые законы и иные нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы граждан, будут свободно распространяться и каждому будет предоставлено право свободного поиска и получения информации о них»⁹⁷.

Гражданам необходимы знания, которые можно применять в обыденной жизни. Государство же должно создать условия для применения таких знаний, этому должна способствовать правовая реформа. Одним из важнейших направлений в реализации государством информационной функции права является создание условий для получения гражданами юридического образования.

Необходимо принять и реализовать федеральную целевую программу правового просвещения и образования в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты, предложенную Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации⁹⁸. В докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 г. в качестве актуальных направлений названы следующие мероприятия по правовому просвещению:

- введение в государственные образовательные стандарты учебных дисциплин по правам человека;
- создание специальных программ переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов и уголовно-исполнительной системы, военнослужащих;
- издание массовыми тиражами и бесплатное распространение основных международных и российских правовых актов в области прав и свобод человека;
- включение в планы государственных научно-исследовательских разработок тематики прав и свобод человека⁹⁹.

§ 2. Деятельность органов внутренних дел по реализации информационной функции права

В этом параграфе будут рассмотрены органы внутренних дел как субъект информационной функции права. Их особенности определяются, с одной стороны, местом и ролью в механизме государства, целями и задачами, принципами деятельности, а с другой – спецификой циркулирующей правовой информации. Обе стороны взаимосвязаны: правовая информация закрепляет правовой статус органов внутренних дел, а специфика их деятельности определяют особенности правовой информации.

В системе исполнительной власти Российской Федерации Министерство внутренних дел с подчиненными ему Федеральной миграционной службой, органами и внутренними войсками является центральным звеном обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью. Органы внутренних дел представляют собой целостную государственную вооруженную и военизированную правоохранительную организацию исполнительной власти, решающую в пределах своей компетенции поставленные задачи, стоящие как перед Министерством в целом, так и перед его подразделениями: следствием, милицией, вневедомственной охраной, государственной инспекцией безопасности дорожного движения и др.

Органы внутренних дел выступают потребителем и источником информации. В них аккумулируется большое количество самых разнообразных сведений. По степени доступа правовую информацию в органах внутренних дел можно разделить на:

- 1) открытую, содержащуюся в законах и нормативных актах (Закон РФ «О милиции», в Положении о службе в органах внутренних дел и др.);
- 2) предназначенную для служебного пользования и содержащую служебную тайну, разглашение которой может нанести ущерб интересам государства и деятельности органов внутренних дел;
- 3) секретную (большая часть нормативных актов, регламентирующих оперативно-розыскную деятельность).

Поскольку деятельность МВД России и его подразделений регулируется как законами, так и подзаконными актами, то исходя из юридической силы правовых норм можно выделить правовую информацию, содержащуюся в законах подзаконных актах.

Информацию, циркулирующую в органах внутренних дел, по критерию коммуникации можно классифицировать на три группы:

1) входящая – правовая информация, поступающая в органы внутренних дел. Деятельность органов внутренних дел регламентируется нормами законов и подзаконных актов, закрепляющими задачи, принципы организации и деятельности, структуру правоохранительных органов. Они содержат необходимую информацию для осуществления их функций. Входящая правовая информация поступает от различных органов всех ветвей власти как федерального, так и регионального уровней;

2) внутриведомственная. Органы внутренних дел принимают различные нормативные правовые акты, выносят акты правоприменения в пределах своей компетенции, основываясь на информации, получаемой из законов, других актов. Министр внутренних дел, согласно подп. 6 п. 12 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации», «издает нормативные правовые акты МВД России, в том числе совместно с руководителями других федеральных органов исполнительной власти; заключает международные договоры Российской Федерации межведомственного характера в установленной сфере деятельности»¹⁰⁰;

3) исходящая. Хотя нормативные правовые акты МВД России призваны прежде всего регулировать внутриведомственные отношения, упорядочивать деятельность их сотрудников, служб и подразделений, и такая правовая информация будет внутриведомственной, тем не менее по целому ряду вопросов ведомственное правовое регулирование распространяется и на отношения, возникающие вне системы МВД¹⁰¹. Это исходящая информация, предназначенная гражданам, сотрудникам других министерств и ведомств.

«Границы внешней правовой деятельности органов внутренних дел (там, где она касается работников других ведомств и граждан) целесообразно фиксировать в законе. Для ведомственного нормотворчества в большей степени должно быть свойственно урегулирование внутренних вопросов, касающихся объема и пределов использования власти одного органа (должностного лица) над другим»¹⁰². Однако данная позиция не находит отражения на практике и вызывает споры в научной литературе¹⁰³.

В целом, о ведомственном нормотворчестве, в том числе в органах внутренних дел, немало спорят. Эти вопросы широко обсуждаются в юридической науке¹⁰⁴. Они требуют специального рассмотрения и выходят за рамки данного исследования.

Нормативные правовые акты министерств и ведомств, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Не публикуются акты или отдельные их положения, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера¹⁰⁵. Источниками официального опубликования нормативных правовых актов МВД России, не подлежащих опубликованию, являются «Вестник МВД России», «Бюллетень текущего законодательства», «Бюллетень оперативно-розыскной деятельности»¹⁰⁶. Активно используются для передачи на места система ведомственных рассылок, трансляция текстов нормативных актов через закрытые электронные каналы.

В органах внутренних дел Российской Федерации и внутренних войсках МВД России ведется систематизированный учет правовых актов для эффективного использования сотрудниками, государственными служащими и работниками этих служб при осуществлении своей деятельности полной и точной информации о законодательных и подзаконных правовых актах, правильного и единообразного понимания отечественного законодательства¹⁰⁷.

Тем не менее оперативное получение текста принимаемых нормативных актов до сих пор, особенно в регионах, является проблемой¹⁰⁸. Для низовых подразделений органов внутренних дел многие нормативные акты недоступны, сотрудники не обеспечены самыми необходимыми нормативными правовыми актами.

Министерство внутренних дел как орган, обладающий нормотворческими полномочиями, способен влиять на объем нормативной правовой информации, принимая или отменяя собственные нормативные акты. Издание ведомственных нормативных документов, их опубликование представляет собой один из путей реализации информационной функции права МВД России.

Деятельность государственных органов строится на основе определенных принципов, раскрывающих социальное назначение, цели и задачи государственного аппарата. Важнейший принцип – законность. На наш взгляд, он напрямую связан с информационной функцией права, ролью органов внутренних дел в ее реализации. Принцип законности в деятельности органов внутренних дел, с одной стороны, служит всегда ее целью, с другой – выступает «средством обеспечения и критерием установления юридической эффективности этой деятельности»¹⁰⁹.

Законность в данном случае заключается в том, что работа в органах внутренних дел осуществляется на основе строгого и неукоснительного соблюдения законодательства, регламентирующего их деятельность, и в единообразном его понимании и толковании. Общее состояние законности в работе органов внутренних дел во многом зависит от своевременности и полноты доведения до сведения личного состава соответствующих нормативных актов, принятых различными органами государственной власти и местного самоуправления. В юридической литературе отмечается, что немало нарушений законности в органах внутренних дел происходит из-за недостаточного знания или непонимания правовых предписаний¹¹⁰.

В отличие от большинства граждан, к правовым знаниям юристов, в том числе сотрудников органов внутренних дел, предъявляются повышенные требования как к лицам, которые занимаются юридической деятельностью профессионально. Правовые знания не могут быть получены из жизненного опыта, также эти знания юристами не могут быть компенсированы за счет морали, так как многие правовые установления носят конкретный характер. Как писала Н. Л. Гранат, «в отличие от населения... юристы должны досконально знать принципы и нормы тех отраслей права, с которыми они работают; достаточно хорошо – всех других, смежных отраслей; обязательно – источники права, научную литературу (рекомендации), судебную практику по реализуемым отраслям права, интерпретационные акты, уметь применять право. Они должны быть восприимчивыми, готовыми усвоить в необходимом объеме новые знания по любой отрасли права, науки и техники, которые окажутся нужными в работе»¹¹¹.

Сотрудник органов внутренних дел – человек, овладевший знаниями юриста, фундаментальными и специализированными¹¹². Фундаментальные знания свидетельствуют о понимании внутренних закономерностей права, его сущности и социального назначения в жизни общества, правовой политики государства. Они складываются из знания основных понятий и принципов права. Специализация знаний означает достаточно полное овладение догмой права, юридической техникой, возможность их применения к конкретной сфере юридической деятельности. Сотрудники органов внутренних дел обладают твердыми знаниями, прежде всего, в области административного, уголовного и уголовно-процессуального права. Профессионализм юридических знаний означает способность юриста осваивать новый материал, находить необходимую ему правовую информацию.

Широкая правовая регламентация деятельности органов внутренних дел, разнообразие правовых норм, недопустимость малейших отступлений от их требований¹¹³ – все это определяет необходимость получения сотрудниками органов внутренних дел качественной правовой информации.

Согласно Положению о Министерстве внутренних дел к его полномочиям относится информационно-правовое обеспечение органов внутренних дел и внутренних войск, ведение баз данных правовой информации в установленной сфере деятельности. Данное направление мы рассматриваем как один из аспектов реализации информационной функции права.

МВД России уделяет большое внимание своевременности нормативно-правовой информации для личного состава. Руководство Министерства в своих выступлениях, решениях указывает на необходимость активизации правовой пропаганды и правового информирования по вопросам реформирования системы МВД.

В центральном аппарате Министерства создан и существует Правовой департамент, обеспечивающий и осуществляющий правовую работу. К его основным задачам относятся:

- 1) организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в области совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере внутренних дел;
- 2) совершенствование нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел, а также правовой основы международного сотрудничества МВД России;
- 3) соблюдение законности в издаваемых МВД России актах управления;
- 4) организация защиты и защита интересов Министерства в судах;
- 5) организационно-методическое руководство правовой работой.

Среди многих функций Правового департамента, а их в п. 9 Положения о данном подразделении 38, выделим следующие:

- организация и осуществление комплексного анализа состояния и реализации государственной политики по совершенствованию нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел (п. 1);
- организация в Министерстве работы по отбору и направлению нормативных правовых актов МВД России на государственную регистрацию (п. 19);
- осуществление по поручению министра официального разъяснения отдельных положений ведомственных нормативных правовых актов (п. 20);
- координация и осуществление контроля за деятельностью подразделений системы МВД России в области правовой работы (п. 27)¹¹⁴.

В непосредственном подчинении Правового департамента находится Центр правовой информации МВД России, который в пределах своей компетенции осуществляет функции по информационно-правовому обеспечению подразделений и учреждений системы МВД России, а также функции по документационному обеспечению деятельности Департамента.

К задачам Центра относятся:

- 1) ведение систематизированного учета и хранение поступающих в Министерство внутренних дел Российской Федерации и издаваемых им правовых актов, международных договоров, касающихся деятельности Министерства, осуществление в установленном порядке по ним необходимой справочно-консультационной работы;
- 2) обеспечение создания и внедрения в практику подразделений системы МВД России и ФМС России автоматизированных информационно-справочных правовых систем;
- 3) осуществление информационно-правового обеспечения подразделений и учреждений системы Министерства и ФМС России, а в соответствии с законодательством Российской Федерации также органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан в установленной области деятельности;
- 4) осуществление документационного обеспечения деятельности Правового департамента¹¹⁵.

Работа по правовому информированию сотрудников возложена и на Департамент кадрового обеспечения МВД России и его подразделения. Департамент – самостоятельное структурное подразделение центрального аппарата Министерства, на которое возложено проведение кадровой политики в рамках реформирования госслужбы в Российской Федерации и организационно-методическое руководство кадровыми подразделениями органов внутренних дел и образовательными учреждениями МВД России. В Департамент входят 4 управления: Управление организации прохождения службы, Управление организации профессиональной подготовки, Управление организации работы с личным составом и Управление организации мобилизационной подготовки. В непосредственном подчинении Департамента находятся Центр обеспечения кадровой работы МВД России, Центр социальных программ, Культурный центр МВД России и др.

Координацию и методическое руководство воспитательной работой с личным составом органов внутренних дел осуществляет Управление организации работы с личным составом Департамента кадрового обеспечения МВД России¹¹⁶.

В нормативных и других актах Министерства обращается внимание на необходимость изучения правовых актов¹¹⁷, повышения правовой информированности личного состава¹¹⁸. Инструкция по организации деятельности участкового уполномоченного предусматривает обязанность данных сотрудников знать федеральное и региональное законодательство, а также содержание ведомственных нормативных правовых актов и актов органов местного самоуправления, изданные в пределах их полномочий, регламентирующие деятельность милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью¹¹⁹.

Министерство внутренних дел России издает правовые акты, имеющие прежде всего информационно-правовое назначение¹²⁰. В органах внутренних дел организована система государственно-правового информирования личного состава. Это общественно-государственная подготовка, информационные беседы, лекции и доклады, лектории, школы и университеты правового воспитания¹²¹.

Необходимость профессиональной подготовки (в которую включается и правовая) закреплена в Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (ст. 7)¹²². Приказом МВД России от 8 октября 2002 г. № 965 утверждено Наставление по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации (ст. 7)¹²³. Наставление определяет порядок организации профессиональной подготовки лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с Концепцией совершенствования профессиональной подготовки кадров в органах внутренних дел Российской Федерации¹²⁴ профессиональная подготовка подразделяется на специальное первоначальное обучение лиц, впервые принимаемых на службу; обучение в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования МВД России; повышение квалификации и переподготовку; обучение в процессе оперативно-служебной деятельности (служебно-боевая подготовка).

Общегосударственная подготовка – составная часть служебно-боевой подготовки. Наставлением по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации (п. 93) на занятиях по специальной подготовке со старшим, средним, младшим начальствующим и рядовым составом по направлениям их оперативно-служебной деятельности предусматривается изучение содержания законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, их реализации в оперативно-служебной деятельности органов (подразделений, учреждений) внутренних дел. Проведение общественно-государственной подготовки регламентировано приказом МВД России от 26 сентября 1999 г. № 548 «Об организации общественно-государственной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».

Повышению уровня правовой информированности сотрудников органов внутренних дел должна способствовать утвержденная приказом МВД России от 14 августа 2002 г. № 777 Инструкция о порядке присвоения (подтверждения) квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации¹²⁵. Уровень профессиональной подготовленности сотрудников по служебной подготовке определяется при испытании на присвоение (подтверждение) квалификационных званий уровнем знаний, умений и навыков, необходимых для выполнения сотрудником должностных обязанностей, в том числе включающим основные положения законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, регламентирующих его оперативно-служебную деятельность (п. 11.1 Инструкции).

Важным источником получения правовых знаний для сотрудников органов внутренних дел является правовое обучение. В МВД России сложилась и функционирует система непрерывной профессиональной подготовки кадров, в соответствии с Концепцией совершенствования профессиональной подготовки кадров в органах внутренних дел Российской Федерации включающая раннюю профессиональную ориентацию молодежи на службу в органах внутренних дел; специальное первоначальное обучение впервые принятых на службу сотрудников; дополнительное профессиональное образование; послевузовское профессиональное образование и служебно-боевую подготовку. В Концепции отмечается, что профессиональное образование сотрудников должно обеспечить не только овладение ими специальными прикладными дисциплинами, но и получение фундаментальных познаний в сфере юридических и социальных наук.

Функционирование системы реализуется через сеть учебных центров, специальных и высших учебных заведений профессионального образования, их филиалов, институтов и факультетов повышения квалификации и переподготовки¹²⁶.

В образовательных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации ведется подготовка широкого круга специалистов для служб и подразделений органов внутренних дел, в том числе:

- оперативных работников, осуществляющих борьбу с организованной и транснациональной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, терроризмом, преступлениями в сфере высоких технологий, в области экономики;
- следователей и дознавателей;
- сотрудников по охране общественного порядка и безопасности;
- экспертов-криминалистов;
- специалистов по международному сотрудничеству;
- инженеров пожарной безопасности и радиоинженеров, специалистов в области защиты информации;
- психологов.

В настоящее время в высших учебных заведениях юридического профиля в системе МВД России существуют учебные дисциплины, которые так или иначе дают представление о правах человека. Положительным является опыт введения курса «Права человека», который позволяет обобщить знания о правах и свободах человека и гражданина, полученные на лекциях других учебных курсов.

Безусловно, важными дисциплинами, необходимыми для понимания прав человека являются теория права и государства, международное и конституционное право.

Для пополнения научно-педагогического корпуса в высших учебных заведениях функционируют адъюнктуры и около десятка докторантур. Подготовка руководящих кадров среднего и старшего звена осуществляется в Академии управления МВД России. Создаются условия для получения юридического образования тем, кто имеет высшее неюридическое образование¹²⁷.

Особое внимание Министерство уделяет первоначальной подготовке сотрудников, впервые принятых на службу. В настоящее время функционируют 116 учебных центров, созданных практически во всех субъектах Российской Федерации, где ежегодно проходят подготовку до 70 тыс. молодых сотрудников.

Проводится коренная модернизация ведомственного образования в рамках Концепции совершенствования профессиональной подготовки кадров в органах внутренних дел и разработанной Министерством образования и науки России Стратегии Российской Федерации по развитию образования на период 2005-2010 гг. Развернута работа по созданию системы непрерывной профессиональной подготовки, целенаправленно ориентированной на правоохранительную деятельность.

Важным средством правовой информированности личного состава Министерства внутренних дел является ведомственные средства массовой информации. При Главном управлении кадров МВД России существует телерадиостудия МВД России, одна из задач которой – распространение и пропаганда правовых знаний, информирование общественности о состоянии законодательного обеспечения деятельности органов внутренних дел и внутренних войск. Выходят различные периодические издания: «Вестник МВД России», популярно-правовой альманах «Профессионал», журнал «Милиция», газета «Щит и меч» и др. В них публикуются отдельные федеральные законы и акты Президента и Правительства, нормативные акты министерства, а также их комментарии и разъяснения.

Однако пока говорить о высоком уровне правового сознания лиц, профессионально занимающихся правоохранительной деятельностью, преждевременно. «Не удалось поднять на должный уровень правовую пропаганду и правовое обучение личного состава. В связи с этим недостаточно высокой остается правовая культура и правовая грамотность личного состава», – констатируется в Концепции совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации (утв. приказом МВД России от 13 сентября 1999 г. № 693).

Социологические исследования показывают, что многие категории сотрудников недостаточно осведомлены о порядке и организации деятельности¹²⁸.

Низкая заработная плата по сравнению с другими категориями населения, уход высококлассных специалистов из органов внутренних дел на другую, высокооплачиваемую и престижную работу, перегруженность, обилие стрессовых ситуаций¹²⁹ – все это, несомненно, оказывает влияние и на правовую информированность личного состава органов внутренних дел. Кадровый состав органов внутренних дел недостаточно укомплектован подготовленными сотрудниками, способными решать поставленные задачи на высоком профессиональном уровне.

Как отмечает заместитель начальника Следственного комитета генерал-майор юстиции Б. Я. Гаврилов, на сегодняшний день доля следователей органов внутренних дел со стажем пять лет и более составляет 40%. Только 65% следователей – лица с высшим образованием. В других службах, в том числе в уголовном розыске, таких сотрудников меньше 40%¹³⁰.

Согласно другим исследованиям, только около 20% сотрудников органов дознания имеют высшее и среднее юридическое образование, 70% работают в службе менее 3 лет¹³¹.

Особую тревогу вызывает правовая информированность рядового и младшего начальствующего состава. По данным опросов, лишь 35% сотрудников этой категории милиции общественной безопасности руководствуются законом, инструкциями, указаниями руководителей. «Значительная часть личного состава патрульно-постовой службы милиции слабо ориентируется в законах и в ведомственных нормативных актах», – делает вывод Ю. Е. Аврутин¹³².

Только около 20% сотрудников органов дознания имеют высшее и среднее юридическое образование, 70% работают в должности менее 3 лет¹³³. Несомненно, приведенные данные – показатель слабой юридической подготовки рядового и младшего начальствующего состава органов внутренних дел.

Сотрудники органов внутренних дел больше всего реагируют на ведомственные решения¹³⁴. Однако личный состав органов внутренних дел должен знать не только ведомственные приказы и инструкции, но и законодательство.

Проводимые социологические исследования, к сожалению, не позволяют говорить о том, что Конституция Российской Федерации стала документом, напрямую влияющим на деятельность органов внутренних дел¹³⁵. Многие сотрудники органов внутренних дел не видят в Конституции Российской Федерации нормативно-правовой акт, способный непосредственно регулировать их деятельность в различных сферах. Они отдают предпочтение ведомственным актам, в то время как Конституция Российской Федерации является основным законом, содержащим наиболее важные положения, определяющие общую направленность развития государства и деятельности его органов.

Сотрудники органов внутренних дел, осуществляя любые действия государственно-принудительного характера, должны руководствоваться международно-правовыми нормами, содержащимися во Всеобщей декларации прав человека, Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, в Кодексе поведения должностных лиц по поддер-

жанию правопорядка и других актах и документах, регламентирующих деятельность полиции. Тем не менее сотрудники данные нормы не знают.

Низкая правовая информированность государственных служащих, в том числе и сотрудников органов внутренних дел, порождает их недоверие к нормам международного права. Так, на вопрос: «Должны ли сотрудники органов внутренних дел действовать в соответствии с нормами международного права, определяющими основные права и свободы человека, в частности лиц, соприкоснувшихся с уголовным правосудием?» – были получены ответы: всегда – 15%; только при наличии международных договоров правовой помощи между государствами – 16; только в случае принятия государством законов и подзаконных актов, определяющих механизм действия этих норм во внутреннем законодательстве, – 44; нет, должны ориентироваться только на национальное право – 25%¹³⁶.

Несмотря на то что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации – составная часть ее правовой системы¹³⁷, сотрудники органов внутренних дел не готовы руководствоваться нормами и принципами международного права. Причина этого, по нашему мнению, кроется в низкой правовой культуре, отсутствии (полном или частичном) информации о международных нормах, регулирующих их деятельность. Тем не менее знания о нормах международного права, международных договорах имеют чрезвычайное значение, и международная правовая информация должна доводиться до сведения сотрудников, ее важность необходимо постоянно подчеркивать.

Таким образом, в целом в органах внутренних дел созданы минимальные условия для юридической подготовки. Уровень же правовой информированности личного состава органов внутренних дел как правоохранительной структуры невысок.

Следует принимать меры по своевременному получению сотрудниками правоохранительных органов официальных материалов правового характера, улучшению государственно-правовой подготовки сотрудников. Руководители должны ориентировать подчиненных на пополнение и расширение юридических знаний, накопление практического опыта. Наличие данных качеств у сотрудника должно стать одним из стимулов его продвижения по служебной лестнице¹³⁸. Президент РФ В. В. Путин, выступая на расширенном заседании Коллегии МВД России 17 февраля 2006 г., обращал внимание собравшихся, что высокий уровень юридического образования, правовой культуры – одно из базовых условий достойного несения службы сотрудниками органов внутренних дел¹³⁹.

Целесообразно организовать систематическое ознакомление личного состава с текущим законодательством не только в рамках государственно-правовой подготовки, но и другими способами (стенды, курсы повышения квалификации). В настоящее время в подразделениях органов внутренних дел отсутствует достаточное количество нормативно-правовой литературы, комментариев к законодательству и образцов документов, поэтому требуется также восполнить и этот пробел.

Одним из важных мероприятий по правовому информированию личного состава является правовая информатизация правоохранительных органов, которую нужно как можно быстрее осуществлять, по возможности охватывая большее количество подразделений органов внутренних дел.

Однако, на наш взгляд, главная причина сложившейся ситуации – сложная социально-экономическая ситуация. Выход из нее видится в улучшении социальной и правовой защиты личного состава органов внутренних дел и при этом условии изменении кадровой политики Министерства, основой которой должно служить привлечение высококвалифицированных специалистов, повышение профессионализма, правовой и общей культуры. Данные меры смогли бы предотвратить или хотя бы приостановить отток кадров из органов внутренних дел.

Особо выпукло проблема правовой информированности проступает при взаимодействии сотрудников органов внутренних дел с населением. Участвуя в осуществлении информационной функции права, органы внутренних дел доводят до сведения населения в процессе своей деятельности правовой материал.

Необходимость участия органов внутренних дел в правовой информированности населения, реализации информационной функции права определяется и их приближенностью к населению, в отличие от других государственных органов, вследствие особенностей их работы. Милиция непосредственно присутствует на улицах и других общественных местах, чаще всего оказывается в ситуации, когда кому-либо требуется помощь, не терпящая отлагательства.

Информирование населения о состоянии преступности, профилактики правонарушений, функциях, задачах и результатах деятельности правоохранительных органов, правах и обязанностях граждан должно стать одним из направлений работы органов внутренних дел. Активное принятие государственными органами большого количества законов и иных нормативных актов, затрагивающих интересы, права и обязанности граждан, в том числе в области правопорядка и правосудия, выступает предпосылкой данной деятельности.

На наш взгляд, органы внутренних дел как один из юридических органов, который реально приближен к населению, обладающий большим кадровым потенциалом, должен выступать ключевым элементом в правовом просвещении населения, реализации информационной функции права.

Нельзя полностью согласиться с суждением В. А. Толстика, полагающего, что сотрудники органов внутренних дел, исходя из своей специализации, не должны обеспечивать правовую информированность населения по всем вопросам действующего законодательства¹⁴⁰. Совершенно верно, что они должны принимать самое активное участие в информировании граждан по вопросам уголовного и административного

законодательства. Тем не менее сотрудники органов внутренних дел (следователи, участковые и оперативные уполномоченные) – это юристы, получившие высшее юридическое образование и владеющие правовой информацией, способные объяснить гражданину исходные положения различных отраслей права, а также направить к соответствующему специалисту.

Правоохранительная деятельность, ее эффективность не может быть понята вне связи с социальными реалиями. Не только органы правопорядка определяют состояние правоотношений и преступности. Преступность – явление социальное. И не только уровнем работы, профессионализмом, добросовестностью обуславливается правовая ситуация, но и состоянием общества «сочувствием граждан, их нормативной и ценностной культурой»¹⁴¹.

Эффективность правоохранительной деятельности необходимо рассматривать через восприятие органов внутренних дел населением, через одобрение им. Правоохранительные органы должны перестать быть только органами насилия и принуждения и все больше трансформироваться в органы по оказанию помощи¹⁴².

Общая целевая ориентация процесса развития и совершенствования деятельности органов внутренних дел, повышение эффективности заключается в превращении функционирования органов внутренних дел в социально одобряемую деятельность, обеспечивающую надежную защиту личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств¹⁴³.

Такая позиция утверждается и в заявлениях руководителей, и программных документах МВД России. В Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск России (утв. приказом МВД России от 20 марта 1996 г. № 145) отмечается, что система Министерства на всех своих иерархических уровнях должна быть социально воспринятой, опирающейся на широкие слои населения и институты гражданского общества.

В ряде нормативных актов, регламентирующих деятельность подразделений МВД России, поставлены задачи по оказанию помощи населению. Так, в Законе РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»¹⁴⁴ оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов в пределах, установленных данным Законом, названо одной из задач милиции. Часть 4 ст. 5 Закона предусматривает, что сотрудник милиции во всех случаях ограничения прав и свобод гражданина обязан разъяснить ему основание и повод такого ограничения, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности. В той же статье (ч. 7) зафиксирована обязанность милиции обеспечить лицу возможность ознакомления с документами и материалами, в которых непосредственно затрагиваются его права и свободы, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В Наставлении о деятельности служб и подразделений по предупреждению преступности в качестве задачи предусматривается информирование населения о средствах и способах правомерной защиты от преступных посягательств, а одной из предупредительных мер называется консультирование населения, в том числе граждан, в отношении которых наиболее вероятно совершение преступлений, о мерах защиты от преступных посягательств; распространение памяток и другой печатной продукции; использование в этой работе средств массовой информации.

При работе с внештатными сотрудниками, согласно Временной инструкции по организации работы внештатных сотрудников милиции (утв. приказом МВД России от 20 ноября 1992 г. № 420), на сотрудников органов внутренних дел возлагается обязанность участвовать в проведении занятий по обучению внештатных сотрудников формам и методам работы по охране правопорядка и профилактике правонарушений, изучению основ уголовного, уголовно-процессуального, административного и других отраслей законодательства.

Ряд законов обязывает сотрудников органов внутренних дел разъяснять в обязательном порядке отдельные положения. Так, следователи и дознаватели органов внутренних дел обязаны разъяснять участникам уголовного судопроизводства их права, обязанности и ответственность (ч. 1 ст. 11 УПК РФ). Обязанность разъяснять отдельные положения законодательства закреплена и во второй части данной статьи, согласно которой следователь и дознаватель обязаны предупредить лицо, обладающее свидетельским иммунитетом, в случае его согласия давать свидетельские показания, что показания могут быть использованы в качестве доказательств в ходе дальнейшего производства по уголовному делу. От следователя также требуется обязательного разъяснения положений законодательства отдельным участникам уголовного судопроизводства (ч. 5 ст. 164; ч. 4 ст. 170; чч. 2 и 4 ст. 172 УПК РФ).

Органы внутренних дел активно осуществляют административную деятельность. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹⁴⁵ предусматривает необходимость разъяснять права и обязанности, правовые нормы участникам административного процесса. Так, сотрудник органов внутренних дел обязан предупреждать свидетелей об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний (ч. 5 ст. 25.6), разъяснять права и обязанности задержанному лицу (ч. 5 ст. 27.3). При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу и законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу следует разъяснять их права и обязанности (ч. 3 ст. 27.3 КоАП РФ).

Невыполнение требований об обязательном правовом информировании может повлечь существенное нарушение законности, отмену принятого решения и даже привлечение сотрудника к юридической ответственности.

Международно-правовые акты также закрепляют обязанность оказания помощи населению. Так, согласно п. «с» ст. 1. Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка служба обществу включает оказание услуг и помощи тем членам общины, которые по личным, экономическим, социальным или другим причинам чрезвычайного характера нуждаются в немедленной помощи.

Оказание помощи населению способствует повышению общественного мнения в отношении правоохранительных органов, доверия к ним и решению поставленных задач¹⁴⁶.

В юридической науке превращение милиции, органов внутренних дел в целом в систему массового обслуживания населения воспринимается с большой осторожностью¹⁴⁷. Тем не менее исследования показывают, что сотрудник муниципальной милиции 70-90% своего рабочего времени уделяет обслуживанию населения¹⁴⁸. Не будучи сторонниками расширения сферы деятельности органов внутренних дел, считаем, что они должны оказывать лишь те социальные услуги, которые можно оказать населению, не нанося ущерба деятельности по обеспечению правопорядка.

Правовая информация доводится органами внутренних дел до сведения граждан в процессе выполнения функций и задач, возложенных государством. В процессе большинства проводимых мероприятий сотрудник органов внутренних дел может оказывать воздействие на формирование юридических знаний граждан. Так, следователь осуществляет правовое информирование перед и в процессе проведения следственных действий; оперуполномоченный – при общении с негласными сотрудниками, сборе объяснений, проверке материалов, проведении оперативно-розыскных мероприятий. Участковый уполномоченный разъясняет правовую информацию в ходе проведения профилактических бесед, отдельных следственных действий, в процессе осуществления административной деятельности. Активной пропагандой правовых знаний среди граждан занимаются сотрудники подразделений по предупреждению преступлений несовершеннолетних, Государственной инспекции безопасности дорожного движения.

Одним из направлений в сфере правовой информированности населения и реализации информационной функции права органами внутренних дел выступает их взаимодействие со средствами массовой информации, которое возложено на Управление информации МВД России и подчиненные ему подразделения. В Положении¹⁴⁹ о данном Управлении в качестве одной из основных задач его деятельности называется организация своевременного и объективного информирования российской и зарубежной общественности о результатах служебной деятельности и важнейших событиях повседневной жизни МВД России.

На управления (отделы, отделения) информации и общественных связей МВД, ГУВД, УВД субъекта Российской Федерации, УВДТ, УВД (ОВД) ГУВДРО СОБ МВД России в качестве основной задачи возложено информирование граждан о государственной политике в области обеспечения правопорядка и общественной безопасности, борьбы с преступностью и предпринимаемых органами внутренних дел мерах по ее реализации¹⁵⁰.

Общедоступные издания МВД России (газета «Щит и меч», альманах «Профессионал») оказывают положительное влияние на формирование правовых знаний граждан. В настоящее время в центральных и региональных средствах массовой информации существуют программы, куда активно привлекаются сотрудники органов внутренних дел. На государственном телевизионном канале РТР существует программа «Дежурная часть», подготовленная сотрудниками канала совместно с Управлением информационной работы и связей с общественностью МВД России. С точки зрения реализации информационной функции права, было бы очень хорошо, если бы в статьях в периодической печати, в программах аудиовизуальных средств массовой информации, подготовленных с участием сотрудников органов внутренних дел, не только бы рассказывалось о состоянии преступности, раскрытии громких преступлений, но и уделялось внимание новому законодательству, связанному с деятельностью правоохранительных органов. Целесообразно, на наш взгляд, привлечение практических работников и сотрудников образовательных и научно-исследовательских заведений системы МВД России для разъяснения действующего законодательства, практики его применения.

Один из способов оказания влияния на снижение уровня преступности – это ее предупреждение – функция подразделений органов внутренних дел всех уровней, осуществляющих в пределах своей компетенции общую и специальную профилактику¹⁵¹. Как отметил в своем докладе на расширенной Коллегии МВД России (февраль 2003 г.) Президент РФ В. В. Путин, реформа органов внутренних дел осуществляется «... в рамках превращения МВД в министерство, выполняющее не только и не столько карательные функции, но и предотвращающее преступления»¹⁵².

Однако изменение ценностных ориентиров общества, участие правоохранительных органов в операции по поддержанию конституционного порядка в Чеченской Республике, отсутствие постоянного взаимодействия между ведомствами, призванными заниматься предупреждением преступности, – все это приводит к тому, что в настоящее время происходит смещение акцентов на ее силовое пресечение. Как отмечает А. Д. Сафаров и И. И. Шубина, это находит отражение в средствах массовой информации, где понятие «правоохранительные органы» все чаще заменяется категорией «силовые структуры»¹⁵³.

Предупреждение преступности – деятельность, в рамках которой сочетаются как правовые, так и иные формы воздействия на уровень преступности. Правовое информирование видится нам как одна из форм профилактической деятельности органов внутренних дел.

В органах внутренних дел должны быть доступны гражданам образцы заявлений, других документов, законы, статистические данные. У сотрудников органов внутренних дел должны быть в достаточном количестве основные законы, нормативно-правовые акты для того, чтобы они могли как повышать свою правовую культуру, так и объяснять правовые нормы гражданам.

В настоящее время гражданам необходимо знать не только нормы материального права, но и процессуального. Предлагаем создать памятки, которые будут выдаваться гражданам для разъяснения норм Конституции РФ, УПК РФ и других нормативных актов, необходимых при общении с государственными служащими. В нашей стране это важно в связи с активным процессом законотворчества в правоохранительной сфере, с принятием значительного числа актов, затрагивающих права и интересы граждан. Данные мероприятия способствовали бы получению правовой информации о текущем законодательстве как гражданами, так и сотрудниками органов внутренних дел.

В качестве направления правового просвещения и правового воспитания отдельными исследователями предлагается возродить проведение лекций и бесед с населением сотрудниками органов внутренних дел¹⁵⁴. Не являемся сторонниками широкого привлечения сотрудников практических органов к данным мероприятиям, так как считаем, что у них имеются достаточно эффективные иные рычаги воздействия на правовое информирование населения.

Большое опасение вызывает также то, что лекционная просветительская деятельность может превратиться в обременительное для сотрудников мероприятие, мешающее выполнять другие задачи. Тем не менее такую работу можно проводить в конкретных случаях для профилактики отдельных видов правонарушений. Считаем возможным также привлечение за дополнительную плату научных и научно-педагогических кадров органов внутренних дел (научные сотрудники, профессорско-преподавательский состав, адъюнкты и докторанты очной формы обучения научно-исследовательских и высших учебных заведений системы МВД России) для проведения лекций и бесед с населением, сотрудниками различных организаций.

Правовое информирование, проводимое сотрудниками органов внутренних дел, должно охватывать все категории населения. Но особо стоит обратить внимание на правовое просвещение несовершеннолетних, имеющих самый низкий уровень правовой информированности¹⁵⁵. О. Е. Потапова, проводившая исследования правовых знаний среди школьников, отмечает: «Выявленные искаженные представления о праве школьников, слабое знание правовых норм говорят о низком уровне правового воспитания подростков, что ведет к все большей криминализации нашего общества. Необходимо принимать срочные меры к повышению правовой культуры подрастающего поколения»¹⁵⁶.

Особую настороженность вызывает высокий уровень преступности среди учащихся средних специальных учебных заведений, значительно превышающий уровень преступности среди школьников и студентов высших учебных заведений.

В органах внутренних дел деятельность по предупреждению преступлений несовершеннолетних возложена на отделы по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних. Их деятельность регламентируется Инструкцией по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (утв. приказом МВД России от 26 мая 2000 г. № 569; в ред. приказа МВД России от 9 октября 2004 г. № 639). Данной Инструкцией предусматривается помощь образовательным учреждениям сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних в организации правовой пропаганды (п. 23.6.1). Кроме того, обязательны оказание помощи несовершеннолетним, разъяснение требований законодательства (п. 23.12.2), проведение встреч с населением, выступления в средствах массовой информации по вопросам профилактики правонарушений несовершеннолетних (п. 23.9).

В работе отделов по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних необходимо сочетание наряду с другими как воспитательного, так и информационного воздействия. Ведь для некоторых несовершеннолетних адекватными мерами могут быть не государственное принуждение и воспитание, а меры информационно-разъяснительного характера. Тем более что у несовершеннолетних присутствует стремление к получению правовой информации¹⁵⁷.

Итак, правовое информирование населения необходимо рассматривать как одно из направлений профилактической работы органов внутренних дел, деятельность по оказанию правовой помощи. Подобные мероприятия способствуют повышению уровня доверия граждан к органам внутренних дел, а также правоохранительным органам и государству в целом.

Таким образом, реализация информационной функции права в деятельности органов внутренних дел происходит тремя путями:

- 1) Министерство внутренних дел, в пределах своей компетенции, принимая, изменяя или отменяя нормативные правовые акты, тем самым влияет на объем и содержание существующей правовой информации;
- 2) правовое информирование личного состава непосредственно во время службы, в том числе на занятиях по профессиональной подготовке. Здесь отмечается тесная связь правовой информированности сотрудников с законностью их деятельности, необходимость дальнейшего совершенствования правовой подготовки, особенно младшего начальствующего состава;
- 3) правовое информирование населения личным составом органов внутренних дел путем непосредственного взаимодействия в процессе выполнения своих функций, включая профилактику правонарушений. К другим формам относятся проведение лекций и бесед, распространение официальной правовой информа-

ции, взаимодействие со средствами массовой информации, создание наглядной агитации (памятки, плакаты и т. д.), распространение ведомственной печати МВД России.

- ¹ *Тилле А. А.* Презумпция знания законов // Правоведение. – 1969. – № 3. – С. 35-36.
- ² См.: *Соколов Н. Я.* Профессиональное сознание юристов. – М., 1988. – С. 176.
- ³ См.: *Вавилова А. А.* Презумпция знания закона // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. – 2006. – № 1. – С. 84-93.
- ⁴ Цит. по: *Личность и уважение к закону: (Социологический аспект).* – М., 1979. – С. 89.
- ⁵ См.: *Гойман В. И.* Правовая информированность граждан: состояние, пути улучшения // Сов. гос-во и право. – 1988. – № 9. – С. 34.
- ⁶ См.: *Радько Т. Н.* Функции права // Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. проф. М. Н. Марченко. – М., 1998. – Т. 2: Теория права. – С. 62.
- ⁷ См.: *Проблемы общей теории права и государства: учебник / под ред. В. М. Нерсесянца.* – М., 1999. – С. 411.
- ⁸ См.: *Социология права: учебник / под ред. В. М. Сырых.* – 3-е изд., стереотип. – М., 2004. – С. 207-208.
- ⁹ См.: *Туманов В. А.* О правовом нигилизме // Сов. гос-во и право. – 1989. – № 10. – С. 25.
- ¹⁰ *Туманов В. А.* Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе // Гос-во и право. – 1993. – № 8. – С. 52.
- ¹¹ См.: *Тощенко Ж. Т.* Социология. – М., 1994. – С. 205.
- ¹² См.: *Правовая информация в России* // <<http://www.rflr.ru/lib1/1.htm>>.
- ¹³ См.: *Шереги Ф. Э.* Социология права: прикладные исследования. – СПб., 2002. – С. 98.
- ¹⁴ Там же. – С. 84.
- ¹⁵ Там же. – С. 76, 100, 104, 110.
- ¹⁶ *Бояр В. М.* Информационно-правовая политика и безопасность России (теоретико-правовой аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 1998. – С. 140-141.
- ¹⁷ См.: *Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2005 г.* // Рос. газета. – 2006. – 29 июня. – С. 20.
- ¹⁸ См.: *Гойман В. И.* Правовой нигилизм: пути преодоления // Сов. юстиция. – 1990. – № 9; *Матузов Н. И.* Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны «одной медали» // Правоведение. – 1994. – № 2; *Туманов В. А.* О правовом нигилизме; и др.
- ¹⁹ См.: *Социология права: учебник / под ред. В. М. Сырых.* – С. 192.
- ²⁰ См.: *Концепция правовой информатизации России* (утв. Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 1993 г. № 966) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 27. – Ст. 2521.
- ²¹ См.: *Михайловская И. Б., Кузьминский Е. Ф., Мазаев Ю. Н.* Юридическая помощь населению. – М., 1995. – С. 76.
- ²² *Ильин И. А.* О сущности правосознания. – М., 1993. – С. 31.
- ²³ См.: *Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. проф. М. Н. Марченко.* – М., 1998. – Т. 2: Теория права. – С. 439.
- ²⁴ *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М., 1966. – С. 30.
- ²⁵ См.: *Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. проф. М. Н. Марченко.* – Т. 2: Теория права. – С. 438.
- ²⁶ См.: *Казимирчук В. П.* Социальное действие права в условиях развитого социализма: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1977; *Кудрявцев В. Н., Казимирчук В. П.* Современная социология права. – М., 1995. – С. 73-83; *Гойман В. И.* Действие права. – М., 1998. – С. 118-127.
- ²⁷ См.: *Гревцов Ю. И.* Правовые отношения и осуществление права. – Л., 1987.
- ²⁸ См.: *Завадская Л. Н.* Механизм реализации права. – М., 1992.
- ²⁹ См.: *Ростовицков И. В.* Обеспечение и защита прав и свобод личности: вопросы теории и практики органов внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1997. – С. 17; *Он же.* Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. – Волгоград, 1997. – С. 64.
- ³⁰ См.: *Лазарев В. В., Левченко И. П.* Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. – М., 1989.
- ³¹ См.: *Рыбак С. В.* Органы внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод гражданина: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 1999.
- ³² *Конаев В. С.* Отдельные вопросы современной теории права // Актуальные вопросы российской государственности. – М., 2001. – С. 42.
- ³³ См.: *Торопов В. А.* Восстановительная функция права (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. – Ярославль, 1998. – С. 35; *Власенко И. А.* Компенсационная функция права (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ярославль, 1998. – С. 11-12.
- ³⁴ См.: *Власенко И. А.* Указ. соч. – С. 83.
- ³⁵ См.: *Юридические клиники России: опыт организации практической деятельности: сб. мат-лов / сост. и автор предисл. С. В. Буркин.* – Волгоград, 2002; *Дудырев Ф. Ф., Малков В. П.* Юридические клиники в России: возвращение через 150 лет // Гос-во и право. – 2002. – № 4. – С. 61-63.
- ³⁶ См.: *Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации* (утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313) // Рос. газета. – 2004. – 19 окт.; 2006. – № 95. – 5 мая.
- ³⁷ См.: *Морозов А. В.* Информационные ресурсы Министерства юстиции России // Информатизация правоохранительных систем. – М., 2001. – С. 59; *Он же.* Методологические и организационные основы развития системы правовой информации Министерства юстиции России: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2000.
- ³⁸ См.: *Социология права: учебник / под ред. В. М. Сырых.* – С. 198-201.
- ³⁹ См.: *Сидельников И. П.* Доступность закона. Правовое информирование граждан. – Минск, 1992. – С. 13.
- ⁴⁰ См.: *Копылов В. А.* Информационное право. – М., 1997. – С. 18.
- ⁴¹ См.: *Рассолов М. М.* Информационное право. – М., 1999. – С. 10.
- ⁴² *Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А.* Информационное право. – СПб., 2001. – С. 106.
- ⁴³ См.: *Радько Т. Н., Толстик В. А.* Функции права. – Н. Новгород, 1995. – С. 62.

⁴⁴ См.: *Законодательная техника*. – М., 2000; *Законотворческая деятельность современной России: состояние, проблемы, совершенствование*. – Н. Новгород, 2001; *Законотворчество в Российской Федерации*. – М., 2000; *Проблемы юридической техники*. – Н. Новгород, 2000; и др.

⁴⁵ См.: *Воронкова Э. В.* Информационное обеспечение процесса создания законов // *Проблемы теории права и государства* – М., 1992. – Рук. деп. в ИНИОН. – С. 2-12; *Гаврилов О. А.* Роль информации в гармонизации законодательства // *Драма российского закона*. – М., 1996. – С. 106-119; *Орлов Е. И., Жиров М. В., Сундатов О. Ю.* Новые информационные технологии в парламентах // *Информационные ресурсы России*. – 1996. – № 6 (31); и др.

⁴⁶ См.: *Гойман В. И.* Правовая информированность граждан: состояние, пути улучшения. – С. 38.

⁴⁷ См., напр.: *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права. – М., 2000. – С. 410.

⁴⁸ Цит. по: *Короткова Н. В.* Права человека и российское законодательство: (Материалы круглого стола) // *Гос-во и право*. – 2003. – № 6. – С. 97.

⁴⁹ См.: *Власенко Н. А.* Правила законодательной техники в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации // *Законотворческая деятельность современной России: состояние, проблемы, совершенствование*. – Т. 1. – С. 177.

⁵⁰ См., напр.: *Горбачева Е. В.* О серьезном отношении к правовой информатике // *Правовая информатика*. – М., 1998. – Вып. 3. – С. 80; *Казьмин И. Ф., Поленина С. В.* «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // *Сов. гос-во и право*. – 1988. – № 12. – С. 40; *Закон: создание и толкование*. – М., 1998; *Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н.* Демократические основы создания нормативных актов // *Сов. гос-во и право*. – 1988. – № 11.

⁵¹ См.: *Указ Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 г.* «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 1995. – № 7. – Ст. 509.

⁵² См.: *Систематизация законодательства в Российской Федерации* / под ред. А. С. Пиголкина. – СПб., 2003. – С. 66.

⁵³ См.: *Тереженко Л. К.* Доступ граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления // *Гражданин, закон и публичная власть*. – М., 2005. – С. 157-173.

⁵⁴ См.: *Ядерблом Х.* Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации // <<http://www.ksdi.ru/readhall/opit/yaderblom.html>>.

⁵⁵ См.: *Лебедева Н. Н.* Доступ граждан к информации о деятельности органов государственной власти // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право*. – 2005. – № 5.

⁵⁶ О праве на информацию см.: *Корченкова Н. Ю.* Становление теоретико-правовой концепции права на информацию: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2000; *Котелевская И. В.* Правовое регулирование информации в условиях перестройки // *Правоведение*. – 1990. – № 5. – С. 20-27; *Новиков Ю. А.* Право личности на информацию и деятельность органов внутренних дел по его обеспечению и охране: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002; *Снытников А. А., Туманова Л. В.* Обеспечение и защита права на информацию. – М., 2001; *Хижняк В. С.* Право человека на информацию: механизм реализации. – Саратов, 1998; и др.

⁵⁷ См.: *Минаяленко Н. Н.* Право на юридическую помощь и механизм его обеспечения в современной России (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2000. – С. 12.

⁵⁸ См.: *Рос. газета*. – 2006. – 29 июля. – С. 14.

⁵⁹ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 1995. – № 8. – Ст. 609.

⁶⁰ Там же. – 1996. – № 28. – Ст. 3347.

⁶¹ См.: *Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации*. – 1994. – № 2. – Ст. 74; *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 1997. – № 3. – Ст. 367; 2000. – № 36. – Ст. 3636.

⁶² См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 2001. – № 1 (ч. 2). – Ст. 27.

⁶³ Там же. – 2002. – № 22. – Ст. 2061.

⁶⁴ См.: *Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2003 году* // *Рос. газета*. – 2004. – 29 июля. – С. 15.

⁶⁵ О проекте закона см.: *Копылов В. А.* Указ. соч. – С. 92-96; *Горбачева Е. В., Копылов В. А., Тиновицкая И. Д.* О разработке проекта федерального закона «О правовой информации» // *Научно-техническая информация*. – М., 1993. – № 7; *Тиновицкая И. Д.* Правовая информация: законодательные проблемы // *Проблемы информатизации*. – 1995. – № 1.

⁶⁶ *Проблема обеспечения прав граждан на доступ к правовой информации: стенограмма заседания «круглого стола»* 25 нояб. 1997 г. // <<http://www.koroboff.spb.ru/EUROPE/851400116.html>>.

⁶⁷ См.: *Михайлов А.* Доступ к информации государственных органов // *Законность*. – 2000. – № 2. – С. 42; *Подмарев А. А.* Конституционные основы прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2001. – С. 18.

⁶⁸ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 1997. – № 41. – Ст. 4673; 2004. – № 35. – Ст. 3607.

⁶⁹ См.: *Указ Президента Российской Федерации от 11 февраля 2006 г. № 90* «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне» // *Рос. газета*. – 2006. – 17 февр. – С. 10.

⁷⁰ См.: *Зорькин В. Д.* Законный брак // *Рос. газета*. – 2006. – 7 июля. – С. 9.

⁷¹ См.: *Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А.* Указ. соч. – С. 551.

⁷² *Федотов М. А.* Информационная открытость власти: роль средств массовой информации и иных структур гражданского общества // *Право знать: история, теория и практика*. – 2000. – № 1-2. – С. 26.

⁷³ См.: *Снытников А. А., Туманова Л. В.* Указ. соч. – С. 196.

⁷⁴ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 1996. – № 22. – Ст. 2663; 1997. – № 20. – Ст. 2242; 1998. – № 33. – Ст. 3967.

⁷⁵ См.: *Бояр В. М.* Информационно-правовая политика России. – СПб., 1998. – С. 66-67.

⁷⁶ См.: *Тилле А. А.* Презумпция знания законов. – С. 35.

⁷⁷ См.: *Храмцов Е. И.* Вопросы создания и развития справочных правовых систем // *Международная конференция «Информатизация правоохранительных систем»: тезисы докладов*. – М., 1996. – Ч. 1. – С. 22.

⁷⁸ *Королева Л. И.* Выступление на коллегии Министерства культуры Российской Федерации «Результаты и перспективы программы “Создание общероссийской сети публичных центров правовой информации на базе общедоступных библиотек”» // *Публичные центры правовой информации на базе общедоступных библиотек: мат-лы Всерос. совещания руководителей центров правовой информации при библиотеках РФ*. – Тула, 2000. – С. 148-152.

- ⁷⁹ Кудрявцев В. Н. Юридические исследования – на уровень требований новых задач // Сов. гос-во и право. – 1987. – № 6. – С. 7.
- ⁸⁰ См.: *Собрание* актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 27. – Ст. 2521; *Собрание* законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 47. – Ст. 4520; 2005. – № 13. – Ст. 1137.
- ⁸¹ См.: *Указ* Президента Российской Федерации от 23 апреля 1993 г. № 477 «О мерах по ускорению создания центров правовой информации» // *Собрание* актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 17. – Ст. 1473; *Собрание* законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 47. – Ст. 4520; 2005. – № 13. – Ст. 1137.
- ⁸² См.: *Собрание* законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 13. – Ст. 1137.
- ⁸³ См.: *Мазаев В. Д.* О деятельности Российского фонда правовых реформ по реализации программы по созданию сети публичных центров правовой информации в 1999 г. // Публичные центры правовой информации на базе общедоступных библиотек. – С. 18-26; *Постановление* администрации Смоленской области от 25 июня 1998 г. № 267 «О создании центров правовой информации в районах (городах) области»; и др.
- ⁸⁴ См.: *Доступ* к правовой информации: методические материалы по организации работы публичных центров правовой информации / сост. Н. З. Стародубова. – М., 2005. – С. 6.
- ⁸⁵ См.: *Миронова И. И.* Библиотеки и правовая культура граждан. Второй этап «От центров правовой информации к юридическим электронным библиотекам» // <www.rcri.ru>.
- ⁸⁶ См.: *Основные* принципы построения эффективной системы распространения правовой информации: доклад Генерального директора ЗАО «КонсультантПлюс» Д. Б. Новикова (апрель 2000 г.) // <http://kplus.ascon.ru/stat/stat06152000_3.html>.
- ⁸⁷ Там же.
- ⁸⁸ См.: *Основные* принципы построения эффективной системы распространения правовой информации: доклад Генерального директора ЗАО «Консультант-Плюс» Д. Б. Новикова (апрель 2000 г.).
- ⁸⁹ См.: *Котылов В. А.* Указ. соч. – С. 137-138.
- ⁹⁰ Подробнее см.: *Основные* принципы построения эффективной системы распространения правовой информации: доклад Генерального директора ЗАО «КонсультантПлюс» Д. Б. Новикова (апрель 2000 г.). – С. 132.
- ⁹¹ См.: *Жафиров А. Г.* Общее состояние и перспективы развития информационно-правовых систем (баз данных правовой информации) в России // *Правовая информатика*. – М., 1998. – Вып. 3. – С. 8.
- ⁹² См.: *Система* средств массовой информации: учебное пособие. – М., 2001. – С. 42.
- ⁹³ См.: *Собрание* актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1994. – № 2. – Ст. 74; *Собрание* законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 3. – Ст. 367; 2000. – № 36. – Ст. 3636.
- ⁹⁴ См.: *Собрание* законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 3. – Ст. 170.
- ⁹⁵ См.: *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 7. – Ст. 300; *Собрание* законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 3. – Ст. 169; № 24. – Ст. 2256; 1996. – № 1. – Ст. 4; 2002. – № 30. – Ст. 3033; 2004. – № 27. – Ст. 2711.
- ⁹⁶ *Социология* права: учебник / под ред. В. М. Сырых. – С. 197.
- ⁹⁷ *Боев В. М.* Информационно-правовая политика России. – С. 161.
- ⁹⁸ См.: *Доклад* о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2000 г. – М., 2001. – С. 144; *Миронов О.* Путь демократии, законности, уважения и защиты человека – правильный путь // *Рос. юстиция*. – 2000. – № 3. – С. 3.
- ⁹⁹ См.: *Рос. газета*. – 2006. – 29 июня. – С. 20.
- ¹⁰⁰ См.: *Собрание* законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 30. – Ст. 3149.
- ¹⁰¹ См.: *Черников В. В.* Нормативные акты органов внутренних дел в системе правовых актов управления. – М., 1996. – С. 4-5; *Арзамасов Ю. Г.* Нормотворческая деятельность МВД России в механизме реализации прав человека и гражданина // *Академия* управления МВД России. – М., 2000. – С. 45.
- ¹⁰² *Лазарев В. В., Левченко И. П.* Указ. соч. – С. 23.
- ¹⁰³ См.: *Кузьмина М. Н.* Правовые основы формирования и деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1996.
- ¹⁰⁴ См., напр.: *Елеонский В. О.* Нормотворчество в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 1992; *Кузьмина М. Н.* Указ. соч.; *Червяков Н. Н.* Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества (на материалах МВД России): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000; и др.
- ¹⁰⁵ См.: *Правила* подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (п. 17) (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, с изм. от 11 декабря 1997 г., 6 ноября 1998 г., 11 февраля 1999 г.) // *Собрание* законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.
- ¹⁰⁶ См.: *Приказ* МВД России от 13 сентября 1999 г. № 693 «Об объявлении решения коллегии МВД России от 31 августа 1999 г. № 6 КМ/1» (п. 4.9).
- ¹⁰⁷ См.: *Инструкция* о порядке ведения систематизированного учета правовых актов в системе МВД России (п. 1) (утв. Приказом МВД России от 28 августа 2003 г. № 675).
- ¹⁰⁸ См.: *Храмцов Е. И., Одицов В. В.* Перспективы использования справочно-правовых систем в работе подразделений МВД России // *Информационно-аналитическое* обеспечение управления в органах внутренних дел. – М., 1997. – С. 84-85.
- ¹⁰⁹ *Лазарев В. В.* Социально-психологические аспекты применения права. – Казань, 1982. – С. 18-31.
- ¹¹⁰ См.: *Алтухов С. А.* Преступления сотрудников милиции. – СПб., 2001. – С. 177; *Обеспечение* законности в деятельности органов внутренних дел. – М., 1993. – С. 17.
- ¹¹¹ *Общая* теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. проф. М. Н. Марченко. – Т. 2: Теория права. – С. 386-387.
- ¹¹² См.: *Обеспечение* законности в деятельности органов внутренних дел. – С. 17-18; *Кожневников В. В.* Правовая активность личности. – Омск, 1997. – С. 98; *Он же.* Факторы, обуславливающие правовую активность участников право-

отношений, возникающих в деятельности органов внутренних дел на досудебных стадиях российского уголовного процесса. – Омск, 2003. – С. 121-122.

¹¹³ См.: *Анохин Ю. В.* Обеспечение безопасности, прав и свобод личности в правоприменительной деятельности органов внутренних дел (на материалах предварительного расследования): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 174.

¹¹⁴ См.: *Положение* о Правовом департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации (приложение № 1 к Приказу МВД России от 20 ноября 2004 г. № 755).

¹¹⁵ См.: *Положение* о Центре правовой информации Министерства внутренних дел Российской Федерации (приложение № 2 к Приказу МВД России от 20 ноября 2004 г. № 755).

¹¹⁶ См.: *Приказ* МВД России от 1 февраля 2007 г. № 120 «О комплексном реформировании системы воспитательной работы в органах внутренних дел Российской Федерации».

¹¹⁷ См., напр.: *Приказ* МВД России от 23 марта 1993 г. № 130 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР»» (с изм. от 26 декабря 1994 г., 15 апреля 1996 г., 12 октября 1999 г.).

¹¹⁸ См.: *Приказ* МВД России от 13 сентября 1999 г. № 693 «Об объявлении решения коллегии МВД России от 31 августа 1999 г. № 6 КМ/1» (п. 3.3).

¹¹⁹ См.: *Приказ* МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции».

¹²⁰ См.: *Кузьмина М. Н.* Указ. соч. – С. 121-122, 127.

¹²¹ См.: *Шамаров В. М., Лойт Х. Х.* Воспитательная работа с личным составом органов внутренних дел. – М., 2000. – С. 98; *Письмо* ГУК МВД России № 21/15/2482 «Об организации системы правового информирования личного состава МВД России».

¹²² См.: *Постановление* Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 2. – Ст. 70; *Собрание законодательства Российской Федерации.* – 2002. – № 27. – Ст. 2620; *Рос. газета.* – 2004. – 31 авг.

¹²³ См.: *Бюллетень* нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2003. – № 2. – 13 янв.

¹²⁴ См.: *Приказ* МВД России от 6 ноября 2003 г. № 829 «Об объявлении решения коллегии МВД России от 22 октября 2003 г. № 5 км/2».

¹²⁵ См.: *Бюллетень* нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2002. – № 42. – 21 окт.

¹²⁶ См.: *Организация* работы с кадрами в органах внутренних дел: курс лекций. – М., 1997. – С. 56.

¹²⁷ См.: *Приказ* МВД России от 5 апреля 1993 г. № 113 «О получении второй специальности для лиц, имеющих высшее неюридическое образование»; *Еришов Ю. А.* Концепция кадровой политики органов внутренних дел: пореформенный и постсоветский периоды // Проблемы укрепления законности и правопорядка. – Иваново, 2001. – С. 13-23.

¹²⁸ См.: *Обеспечение* законности в деятельности органов внутренних дел. – С. 39; *Баранов П. П.* Профессиональное правосознание работников органов внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1991. – С. 27, 28; *Казаков В. Н.* Правомерное поведение сотрудников милиции как элемент правопорядка // Контроль и надзор за деятельностью органов внутренних дел – важнейшая гарантия обеспечения прав человека. – М., 2000. – С. 60.

¹²⁹ См.: *Алтухов С. А.* Указ. соч. – С. 167; *Роша А. Н., Чернявский В. С.* Социология правоохранительной деятельности. – М., 1998. – Ч. 1. – С. 90; *Киричек Е. В.* Проблемы обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел // Проблемы обеспечения прав человека в деятельности органов внутренних дел. – Кемерово, 2006. – С. 76-77.

¹³⁰ См.: *Фалалеев М.* Нас больше грабят, но меньше убивают. Почему сыщики не успевают за ростом преступности // *Рос. газета.* – 2005. – 30 авг. – С. 12.

¹³¹ См.: *Осипов Д. В.* Правовая защита личности при применении в ходе дознания мер процессуального принуждения // Проблемы предварительного следствия и дознания. – М., 2001. – С. 65.

¹³² См.: *Аврутин Ю. Е.* Эффективность деятельности органов внутренних дел: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 1998. – С. 388.

¹³³ См.: *Осипов Д. В.* Указ. соч. – С. 65.

¹³⁴ См.: *Соловей Ю. П.* Приоритет закона в правовом регулировании деятельности милиции // Актуальные проблемы теории борьбы с преступностью и правоприменительной практики. – Красноярск, 2000. – Вып. 3. – С. 99; *Кузьмина М. Н.* Указ. соч. – С. 122.

¹³⁵ См.: *Кузьмина М. Н.* Указ. соч. – С. 38.

¹³⁶ См.: *Кузьмина М. Н.* Указ. соч. – С. 158; *Фастов А. Г.* Законность в правовом государстве и ее гарантии в деятельности милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000. – С. 20-21.

¹³⁷ См.: *Конституция* Российской Федерации. – Ст. 15; *Федеральный закон* «О международных договорах Российской Федерации» (ст. 5) // *Собрание законодательства Российской Федерации.* – 1995. – № 29. – Ст. 2757.

¹³⁸ См.: *Аврутин Ю. Е.* Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история и перспективы. – СПб., 2003. – С. 400.

¹³⁹ См.: *Выступление* Президента Российской Федерации Владимира Путина на расширенном заседании Коллегии МВД РФ // *Щит и меч.* – 2006. – № 8(1024).

¹⁴⁰ См.: *Толстик В. А.* Экономическая функция права и роль органов внутренних дел в ее реализации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1990. – С. 133.

¹⁴¹ *Артемьев В. М.* Социально-культурная ориентация правоохранительных органов // *Социологические исследования.* – 2000. – № 1. – С. 53.

¹⁴² См.: *Свон Р. Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. – СПб., 2000. – С. 71.

¹⁴³ См.: *Аврутин Ю. Е.* Эффективность деятельности органов внутренних дел. – С. 326.

¹⁴⁴ См.: *Ведомости* Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503; *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 10. – Ст. 360; 1993. – № 32. – Ст. 1231; *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 1996. – № 25. – Ст. 2964; 1999. – № 14. – Ст. 1666; № 49. – Ст. 5905; 2000. – № 31. – Ст. 3204; 2001. – № 1 (ч. 2). – Ст. 15; № 31. – Ст. 3172; № 32. – Ст. 3316; № 53 (ч. 2). – Ст. 5030; 2002. – № 18. – Ст. 1721; № 27. – Ст. 2620; № 30. – Ст. 3029; 2003. – № 2. – Ст. 167; 2004. – № 35. – Ст. 3607; *Рос. газета*. – 2006. – 28 июля.

¹⁴⁵ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

¹⁴⁶ Подробнее об этом см.: *Червяковский А. В.* Общественное мнение о милиции // Подходы к решению проблем законотворчества и правоприменения: межвуз. сб. науч. тр. адъюнктов и соискателей. – Омск, 1998. – Вып. 3. – С. 19-27; *Он же.* Общественное мнение и органы внутренних дел: проблемы и перспективы // *Уголовное право и современность*. – Красноярск, 1998. – С. 100-102.

¹⁴⁷ См.: *Свон Р. Д.* Указ. соч. – С. 71; *Соловей Ю. П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. – Омск, 1993. – С. 132-138.

¹⁴⁸ См.: *Роша А. Н., Чернявский В. С.* Указ. соч. – С. 55.

¹⁴⁹ См.: *Положение* об Управлении информации Министерства внутренних дел Российской Федерации (утв. приказом МВД России от 31 марта 1999 г. № 240).

¹⁵⁰ См.: *Типовое положение* об Управлении (отделе, отделении) информации и общественных связей МВД, ГУВД, УВД субъекта Российской Федерации, УВДТ, УВД (ОВД) ГУВДРО СОБ МВД России (утв. приказом МВД России от 5 апреля 2002 г. № 324) (в ред. приказа МВД России от 22 марта 2003 г. № 183).

¹⁵¹ См.: *Организация* деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений. – М., 2000. – С. 96-97.

¹⁵² *Выступление* Президента Российской Федерации Владимира Путина на расширенном заседании Коллегии МВД РФ // *Щит и меч*. – 2003. – № 7. – С. 1.

¹⁵³ См.: *Сафаров А. Д., Шубина И. И.* Защита сотрудников милиции при выполнении ими должностных обязанностей по Уголовному кодексу РФ // *Гос-во и право*. – 1998. – № 1. – С. 55.

¹⁵⁴ См.: *Корсик К. А.* Правовое воспитание граждан в деятельности милиции // *Актуальные проблемы организации и деятельности органов внутренних дел*. – М., 2001. – С. 12.

¹⁵⁵ См.: *Гайнер М. Л.* Подростки и правовое образование // *Правозащитник*. – 1998. – № 3. – С. 12-16; *Он же.* Правосознание подростков. – М., 1998; *Ефименко Л. А.* Состояние преступности несовершеннолетних и правовое воспитание // *Право России на рубеже тысячелетий*. – Краснодар, 2001. – С. 200-204.

¹⁵⁶ *Потанова О. Е.* Правовые знания и представления о праве школьников // <http://www.openweb.ru/dib/papers/statia1.htm>.

¹⁵⁷ См.: *Ефименко Л. А.* Указ. соч. – С. 202.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовое воздействие начинается с передачи информации. По словам классиков, «все, что приводит людей в движение, неизбежно должно пройти через их голову»*. Право хранит самую разнообразную информацию, необходимую человеку для его существования в обществе. Признавая регулятивную и охранительную функции права, необходимо говорить и о его информационной функции.

Информационная функция права – общеправовая, основная, социальная, индивидуализирующая, постоянно действующая функция, конечной целью которой является поведение человека, основанное на правовой информированности. Данная функция рассмотрена с трех сторон. Во-первых, это функция восприятия и переработки правом социальной информации (аккумулирующая сторона). Во-вторых, право – способ познания действительности, следовательно, его информационная функция – гносеологическая. Третий аспект коммуникативный, поскольку право выступает и как средство общения на основе накопленной социальной информации.

Важнейшим компонентом информационной функции права выступает правовая информация – составная часть социальной информации. В монографии проанализированы подходы к пониманию правовой информации, выделены направления ее исследования. Перечислены требования, предъявляемые к правовой информации, связанные с общими свойствами информации и ее спецификой. Для понимания роли правовой информации как компонента информационной функции права главными требованиями являются достоверность, доступность, полнота, ясность и простота.

В работе рассмотрены место и роль информационной функции права в системе функций права, сделан вывод о том, что она относится к социальным функциям права. Особое внимание было уделено соотношению информационной и воспитательной функций. Это индивидуализирующие функции, так как их непосредственное воздействие направлено не просто на регуляцию общественных отношений. Прежде всего, они ориентированы на личность, ее сознание. Информационная и воспитательная функции достаточно часто оказывают совместное влияние на личность и общество, однако эти функции отличаются друг от друга по целям и способам их реализации.

Обозначена важность дифференциации информационного воздействия права на форму реализации функций права и его информационную функцию. Последняя, будучи самостоятельной, реализуется через все три формы (информационное воздействие, ориентационное воздействие и правовое регулирование).

Информационные возможности права ограничены, и для эффективности информационной функции права необходимо участие внешних элементов. Их совокупность составляет механизм реализации информационной функции права. В свою очередь, механизм образован следующими элементами: субъекты, способствующие осуществлению данной функции права; формы реализации функции (прямая и опосредованная); юридическая основа реализации этой функции (нормативные акты) и важнейшая ее составляющая – право индивида на доступ к правовой информации.

Большое внимание уделено последним двум элементам. Юридической основой реализации информационной функции права выступают закрепленные в законах и других нормативных актах нормы, регламентирующие право граждан на получение правовой информации, а также порядок осуществления этого права.

Анализ действующего российского законодательства позволил сделать вывод, что право на получение правовой информации, на свободное ознакомление с ней не закреплено законодательно, а вытекает из конституционных прав на информацию и юридическую помощь. Право на доступ к правовой информации должно включать фиксацию в законодательстве этого права граждан, детальную его регламентацию, закрепление корреспондирующей данному праву обязанности отдельных субъектов права создавать условия для своевременного правового информирования, а также ответственность за ненадлежащее правовое информирование.

Наиболее значимыми нормативными актами, регулирующими процесс реализации информационной функции права, являются Конституция РФ, Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации». Большую роль играют указы Президента РФ «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию», «О Концепции правовой информатизации России», «О мерах по ускорению создания центров правовой информации» и др.; постановления Правительства РФ, утвердившее федеральную целевую программу «Электронная Россия», а также «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» и др.

На наш взгляд, необходима активизация деятельности государства по реализации информационной функции права, правовому информированию граждан и должностных лиц. Первоочередными мероприятиями в этой области должны стать:

- разработка и принятие федеральных законов «О нормативных правовых актах», «О праве на информацию», «О правовой информации»;
- оказание государственной поддержки организациям, издающим книги по правовой тематике, распространяющим правовую информацию;
- нормативное закрепление обязанности готовить и транслировать передачи правовой тематики, в том числе и негосударственными средствами массовой информации;

- разработка информационно-поисковых систем, позволяющих пользователю в диалоговом режиме получать актуальную правовую информацию;
- ускоренное создание свода законов;
- совершенствование деятельности публичных центров правовой информации, приближенных к населению, расширение предлагаемого ими перечня бесплатных услуг;
- выполнение программы, предложенной Уполномоченным по правам человека.

Органы внутренних дел выступают одним из субъектов реализации информационной функции права по ряду оснований:

- 1) Министерство внутренних дел влияет на объем существующей правовой информации путем принятия, изменения или отмены нормативных актов;
- 2) в органах внутренних дел происходит постоянная циркуляция правовой информации в процессе непосредственной деятельности, служебного информирования, профессиональной подготовки;
- 3) они осуществляют правовое информирование населения при выполнении своих функций, в большей степени – при профилактике правонарушений.

Отмечена тесная связь реализации информационной функции права в деятельности органов внутренних дел с законностью, необходимостью дальнейшего совершенствования правовой подготовки, укреплением доверия населения к правоохранительным органам. В результате исследования выработаны предложения по улучшению правовой информированности сотрудников органов внутренних дел. Наиболее важные из них:

- создание условий для привлечения на службу органов внутренних дел лиц с высшим юридическим образованием, а именно увеличение денежного содержания; реальное обеспечение социальной и правовой защищенности сотрудников. Данные мероприятия смогли бы предотвратить или хотя бы приостановить отток квалифицированных кадров органов внутренних дел;
- организация систематического ознакомления личного состава с текущим законодательством как в рамках государственно-правовой подготовки, так и другими способами (стенды, курсы повышения квалификации и др.);
- активное осуществление правовой информатизации правоохранительных органов;
- обеспечение достаточным количеством нормативных правовых актов.

Для улучшения правового информирования населения сотрудниками органов внутренних дел целесообразно:

- привлекать преподавателей, научных сотрудников, сотрудников, имеющих большой опыт и квалификацию, за дополнительную плату к работе по правовому информированию населения путем проведения бесед и организации консультаций;
- подготавливать памятки для граждан, в которых содержалась бы необходимая информация о правах, обязанностях, ответственности граждан во время их контактов с сотрудниками органов внутренних дел;
- привлекать к участию в программах в средствах массовой информации сотрудников для разъяснения действующего законодательства, практики его применения.

Отмечены вниманием аккумулирующая и гносеологическая стороны информационной функции права. Предложен механизм реализации информационной функции права, выделены основные его элементы, однако необходимо изучение их взаимосвязи, исследование роли отдельных субъектов в реализации данной функции права. Кроме того, обозначены наиболее актуальные способы распространения правовой информации и реализации информационной функции права. Решение этих проблем и является перспективой для дальнейшей работы.

В заключение еще раз подчеркнем, что право для граждан России так и останется средством, пригодным только на крайний случай, а на правоохранительные структуры будут смотреть только как на средство принуждения, если государство, в том числе и органы внутренних дел, не возьмется за искоренение правовой безграмотности.

* Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 21. – С. 308.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
ГЛАВА I. ИНФОРМАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ ПРАВА В СИСТЕМЕ ФУНКЦИЙ ПРАВА	
§ 1. Природа правовой информации.....	6
§ 2. Содержание информационной функции права.....	23
§ 3. Место информационной функции права в системе функций права.....	42
ГЛАВА II. РЕАЛИЗАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ФУНКЦИИ ПРАВА	
§ 1. Механизм реализации информационной функции права.....	62
§ 2. Деятельность органов внутренних дел по реализации информационной функции права	99
Заключение	122

Научное издание

Червяковский Александр Владимирович

ИНФОРМАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ ПРАВА

Монография

Редактор Ю. И. Тихомирова

Корректор М. В. Виноградова

Технический редактор Л. А. Янцен

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать Формат 60x84/16. Бумага офсетная № 1. Усл. печ. л. 7,4.

Уч.-изд. л. 7,8. Тираж 300 экз. Заказ № .

Организационно-научный и редакционно-издательский отдел

Участок оперативной полиграфии

644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7