

права носить фамилию матери, наследовать после нее, не имели никаких прав по отношению к родственникам матери (ст. 136 Законов гражданских). Выемочное имущество поступало государству, дворянству, губернии, городу или сельскому обществу в зависимости от сословия умершего¹. Все незаконнорожденные независимо от фактического и от сословного положения матери, приписывались к податному сословию. Запрещалось принимать их на гражданскую службу с присвоением права на получение классовых чинов, хотя бы они и получили образование в гимназии или другом учебном заведении.

Таким образом, с середины XVII в. в России нравы постепенно стали смягчаться. Под влиянием нескольких поколений гуманистической пропаганды (Э. Роттердамский, Я. Коменский, Е. Славинецкий, С. Полоцкий и др.) появляется понятие о человеческом достоинстве ребенка, но его распространение, а главное – проникновение в глубь российского общества, было делом отдаленного будущего. В императорском законодательстве достаточно четко было закреплено положение этих детей как «незаконнорожденных». Это предполагало возможность добровольного признания отцовства или последующий брак с матерью ребенка, но не давало детям отцовства. Юридическая связь с отцом и матерью означала только право на содержание и алименты. Незаконнорожденные дети, были лишены не только всех преимуществ, которые могли бы перейти к ним от родителей, но и сохраняли на всю жизнь неизгладимое пятно своего происхождения, несколько ими не заслуженного. Общество совершенно не задумывалось о том, что рождение ребенка не может быть беззаконием, что новорожденный не может нести ответственности за обстоятельства своего зачатия.

Почекаев Р. Ю.

«ПИАР» НОВЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

В теории права принято выделять так называемые социопсихические условия возникновения права: адресаты норм должны, во-первых, понимать их смысл, во-вторых, признавать их в качестве необходимых оснований своих внешних поступков, в-третьих, самостоятельно реализовать вытекающие из этих норм права и обязанности². Это в полной мере осознавалось уже древними законодателями, которые прекрасно понимали, что мало издать

¹ Полное собрание законов Российской империи... Т. 1. № 280. С. 61.

² Поляков А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций. СПб. 2004. С. 242.

и обнародовать нормативный акт – нужно еще сделать его известным населению, убедить в необходимости исполнения его норм.

Практика обнародования нормативных актов для всеобщего сведения известна с древности. В Древнем Египте указы фараонов выбивались на специальных стелах, которых устанавливались в наиболее посещаемых местах – у храмов и на базарных площадях¹. В Античной Греции проблема информирования населения о новых законах решалась еще проще: все полноправные граждане на народном собрании обсуждали законопроекты, что повышало и их осведомленность, и интерес к законотворчеству². Такой подход обеспечивал не только информирование населения о правовых предписаниях, но и «обратную связь», т.е. учет мнения населения о законах.

На средневековом Востоке указы правителей доводились до подданных по специальным «цепочкам». В монгольской хронике «Сокровенное сказание» (1240 г.) приводится распоряжение Чингис-хана о порядке обнародования его указов: «Нойоны-тысячники, сотники и десятники обязуются довести об этом нашем указе до всеобщего сведения. После же надлежащего обнародования сего указа все виновные в его нарушении подлежат строгой ответственности»³.

Персидский историк начала XIV в. Рашид ад-Дин подробно описывает порядок обнародования ханских ярлыков (указов) в монгольском Иране: «Такой-то эмир и хакимы должны, как только прибудет настоящий ярлык с экземпляром наказа, вручить [их] казиям и отобрать расписку, что они получены ими. Вместе с тем пусть сделают из них списки, сличат и заверят на них же их правильность, разошлют всем чиновникам, старшинам и казиям областей и вручат им, дабы они были оповещены и [тоже] отобрали бы у них подписку, что они будут [считаться] виновными, если от сего числа впредь не будут поступать, исходя из них, и не сделают так, что эти постановления для всех станут несомненны и ясны»⁴. В Бухарском эмирате еще в XVIII-XIX вв. существовала должность чиновника «парвоначи», в обязанности которого входила доставка ханских указов адресатам или, если эти указы были обращены ко всему народу, их оглашение для всеобщего сведения. Парвоначи занимал третью ступень в иерархии бухарских чинов-

¹ *Moret M.A.* Chartes d'Immunité dans l'Ancien Empire Egyptien. P. 1. // *Journal Asiatique*. Ser. X. T. XX. 1912. P. 73-113.

² *Аристотель*. Афинская полития // Платон, Аристотель. Политика. Наука об управлении государством. М. СПб. 2003. С. 630-632.

³ *Козин С.А.* Сокровенное сказание. Юань чао би ши. М. Л., 1941. § 224.

⁴ *Рашид ад-Дин*. Сборник летописей. В 3-х т. Т. III / Пер. с перс. А.К. Арндса; ред. А.А. Ромаскевича, Е.Э. Бертельса, А.Ю. Якубовского. М. Л. 1946. С. 243.

ников, это свидетельствует о значении, которое эмиры придавали доведению своей воли до подданных¹.

В Древнем мире, где объемы информации были сравнительно невелики, не было необходимости привлекать дополнительное внимание к новым законам. На Востоке же, где власть и право чаще всего персонифицировались в лице монарха, также не было нужды в «продвижении» новых нормативных актов: отношение к законам формировалось в зависимости от образа государя – либо мудрого и щедрого, либо грозного и могущественного.

Как ни парадоксально, но и в наши дни процесс обнародования новых нормативных актов ушел не слишком далеко от подобной практики! Сегодня информация о новых законах и важнейших подзаконных актах ограничивается краткими сообщениями в новостных программах по ТВ и радио, публикациями их текстов в официальных изданиях, в редких случаях они обсуждаются в «интеллектуальных» talk-show (таких как «Времена», «Воскресный вечер с В. Соловьевым» и пр.), аудитория которых немногочисленна. В результате при столь обширных сегодня объемах информации даже важные нормативные акты не привлекают внимания общественности, теряются в информационных потоках, распространяемых через СМИ, рекламу и пр.

Более того, оппозиция, которая в наши дни имеет широкие права и возможности для выражения и продвижения своего мнения, нередко опережает государственные средства массовой коммуникации, предлагая свою трактовку вновь принятых нормативных актов, которая воспринимается общественностью (не имеющей другой информации о них) как единственно верная. В результате многие новые законодательные акты оцениваются населением негативно – как очередное ограничение их прав и свобод. Страх перед нововведениями и неосведомленность о них, чем успешно пользуются противники власти, зачастую приводит к протестным действиям². Один из наиболее известных примеров тому – кампания вокруг закона № 122 2004 г., когда государство не позаботилось вовремя о том, чтобы надлежащим образом представить преимущества так называемой «монетизации льгот». Зато оппозиция отреагировала крайне оперативно и в течение длительного времени организовывала массовые акции протеста в форме пикетов и митингов, шествий и пр. Подобная тенденция отражается

¹ Семенов А.А. Бухарский трактат о чинах и званиях и об обязанностях их носителей их в средневековой Бухаре // Советское востоковедение. Т. 5. М. Л. 1948. С. 148.

² См.: Робин К. Страх. История политической идеи. М. 2007. С. 12.

и в трудах современных законоведов, которые уже неоднократно поднимали вопрос о конфликте между принципами права как такового и результатами законодательной деятельности властей¹.

Для решения этой проблемы необходимо принятие целого комплекса мер. Остановимся на одном из аспектов – «продвижении позитивного образа» вновь принимаемых нормативных правовых актов в глазах общественности.

Рациональное использование широкого спектра средств и методов массовой коммуникации, столь развитых сегодня, несомненно, позволит обеспечить более позитивное отношение к данным актам и, возможно, лучшее их соблюдение. Многие вновь принимаемые нормативные акты федерального и регионального уровня могли бы встретить более позитивную реакцию со стороны общественности, если бы в процессе их принятия и вступления в силу использовались не только административные, но и коммуникативные ресурсы².

Таковыми методами могли бы стать публичные обсуждения целесообразности и процесса принятия акта, его содержания – на телевидении, в прессе, на специальных форумах в Интернете, «горячие линии», встречи законодателей с представителями общественности, информационные и аналитические материалы в прессе и пр. После принятия акта целесообразно какое-то время отслеживать его соблюдение (реализацию), проводить опросы общественного мнения, мониторинг изменения отношения к закону и обнародовать результаты этих исследований. Такой подход будет способствовать не только популяризации принимаемого закона, но и демонстрировать «обратную связь», а, следовательно – и учет властями мнения и потребностей общества, что является одним из важнейших требований современной законодательной техники³.

В рамках кампании по формированию положительного отношения к вновь принимаемым актам весьма продуктивным представляется исполь-

¹ См. напр.: *Денисов С.А.* Конфликт принципов права и принципов административной нормативной системы // Принципы права: Материалы всероссийской научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 30 ноября 2006 г. СПб. 2007. С. 253-255.

² Тематику использования коммуникативных (и в более широком плане гуманитарных) технологий в правовой практике разрабатывает московский специалист Д.Ю. Жданухин, сосредотачиваясь, однако, в большей степени на уже действующих правовых нормах. См. напр.: *Жданухин Д.Ю.* Гуманитарно-правовые технологии (РРаво): артефикация справедливости// PR-технологии в информационном обществе. Материалы IV Всерос. науч.-практ. конф. 30-31 марта 2007 г. Ч. I. СПб. 2007. С. 213-220.

³ *Честнов И.Л.* Юридическая техника в контексте правопонимания // Юридическая техника: вопросы теории и истории: Материалы межвуз. науч.-теор. конф. 17 июня 2005 г. СПб., 2005. С. 43.

зование таких приемов как исторический background (апеллирование к отечественным историческим традициям, к складывающимся в течение веков ценностям, позитивному опыту прошлых времен); сравнение принимаемого акта с аналогичными актами других стран, обнародование информации о положительных последствиях их принятия для страны и населения (правда, следует осторожно выбирать «примеры для подражания»: напр., ссылка на позитивный опыта США, скорее, лишь ухудшит негативное отношение к «продвигаемому» акту). При таком подходе становится более понятным и смысл конкретных предписаний в реальной жизни, тогда как официальная публикация текста закона большинством читателей воспринимается как некая правовая абстракция, вырванная из жизненного контекста¹.

Содержание кампании должно также отражать очевидную выгодность и перспективность принятых актов для разных групп общественности. Таким образом, в рамках такой кампании не только осуществляется «правовой ликбез» населения (столь актуальный в сегодняшнюю эпоху «правового нигилизма») и формируется позитивное мнение о новом законе, но и демонстрируется принцип «реальности» акта: закон предстает в глазах общественности не как результат «измышления» властей, а как отражение действительности и стремление улучшить ее². Тем самым продвигается практический смысл новых актов, которые, соответственно, становятся «легитимными» в глазах общественности, а это способствует исполнению их предписаний – ведь правом является, прежде всего, то, что осознается и интерпретируется как право³.

Важным элементом «продвижения» нормативных актов может стать предупреждение так называемого «черного пиара». Не секрет, что «черный пиар» использует фактически тот же набор методов, что и «белый», а разница между ними – лишь в трактовках и расстановке акцентов⁴. Поэтому «превентивное» использование тех же методов в поддержку, а не против нормативных актов (митинги, инициация новостных поводов, апеллирование к «лидерам мнений») приведет к тому, что негативные акции с применением тех же приемов будут восприниматься как вторичные, производные,

¹ Об опасности разного понимания одних и тех же юридических терминов и правил в теории и на практике писал в свое время еще Г. Харт (см.: Харт Г.Л.А. Определение и теория в юриспруденции // Правоведение. 2008. № 6. С. 13).

² См.: *Алексеев С.С.* Право: азбука–теория–философия: Опыт комплексного исследования. М.,1999. С.226; *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. М.,2002. С.418-419.

³ *Поляков А.В.* Общая теория права. С. 233.

⁴ См. подробнее: *Вуйма А.* Черный PR. Защита и нападение в бизнесе и не только. СПб., 2005.

и поэтому будут намного менее эффективны, чему немало примеров в истории коммуникации¹.

Безусловно, интенсивность и масштабы кампании по «продвижению» новых нормативных актов во многом зависят от того, кому адресован вновь принимаемый акт. Некоторые акты могут касаться довольно ограниченного круга лиц – отдельных категорий граждан или профессиональных сообществ (наиболее эффективным методом прямого взаимодействия с ними являются специальные семинары и конференции). Другие законы имеют самый широкий круг действия (в этом случае целесообразно проведение «правового ликбеза» для населения специалистами, который могли бы обеспечить органы местного самоуправления). Поэтому охват в рамках кампании следует определять законодателям совместно со специалистами по коммуникации.

Привлечение профессиональных коммуникаторов необходимо и потому, что властные структуры в силу особенностей своего статуса несколько ограничены в выборе средств коммуникации. Поэтому подобные мероприятия могут более эффективно осуществлять специализированные организации и учреждения, привлекаемые на договорной основе или по результатам тендеров.

Подводя некий итог всему вышесказанному, отметим, что закон или иной нормативный акт, по сути, является «продуктом» – таким же, как товары или услуги. Соответственно, его нужно сделать привлекательным и востребованным, а эквивалентом «покупки» будет выступать позитивное отношение общественности к закону и законопослушное поведение. Кроме того, «продвижение» закона в известной степени является и «продвижением» законодателя, на которого в значительной степени распространяется мнение населения, сформированное в отношении принятого им акта.

Для эффективного «пиара» нормативных актов необходимо конструктивное взаимодействие законодателей, юристов, экспертов в различных сферах (историков, международников, политологов, социологов) и специалистов по коммуникации – представителей специализированных PR-структур или независимых консультантов. Для разработки плана, реализации кампании, контроля и оценки ее эффективности при соответствующем законодательном органе целесообразным представляется создание временных комиссий, в состав которых вошли бы сами законодатели и эксперты – юристы, социологи и коммуникаторы.

¹ См., напр.: *Почекаев Р.Ю.* История связей с общественностью. СПб., 2007. С. 58.