

*ДЕМИДОВ Алексей Александрович - председатель правления Межрегиональной общественной организации в поддержку Программы ЮНЕСКО «Информация для всех», член Рабочей группы Общественной палаты РФ по развитию информационного общества в России*

## **ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ И ИНФОРМАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ ЛИЧНОСТИ — ВАЖНЫЙ ФАКТОР ПОСТРОЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ**

Трудный и противоречивый процесс построения в России гражданского общества неразрывно связан с качественными изменениями в сознании российских граждан. Важная роль в этом процессе принадлежит гражданскому образованию населения России. Оно должно способствовать формированию политической и правовой культуры личности, гуманистических нравственных ориентиров и демократической гражданственности.

На значение образования для становления гражданских свойств личности и развития гражданского общества постоянно обращается внимание в международных документах.

Так, Генеральной Ассамблеей ООН принята Всемирная программа образования в области прав человека. В документах 59-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН раскрывается содержание понятия «образование в области прав человека»: «...образование в области прав человека может быть определено как усилия по образованию, обучению и информированию, которые предпринимаются для создания всеобщей культуры прав человека путем обмена знаниями, привития навыков и формирования позиций, которые направлены на:

- укрепление уважения прав человека и основных свобод;
- всестороннее развитие человеческой личности и чувства человеческого достоинства;
- содействие взаимопониманию, терпимости, равенству мужчин и женщин и дружбе между нациями, коренными народами и расовыми, национальными, этническими, религиозными и языковыми группами;
- обеспечение для всех людей возможности эффективно участвовать в жизни свободного и демократического общества, в котором господствует право;
- строительство и поддержание мира;
- обеспечение устойчивого развития в интересах общества и социальной справедливости.

Образование в области прав человека охватывает:

- знание и навыки — изучение прав человека и механизмов обеспечения их защиты, а также приобретение навыков применять их в повседневной жизни;
- ценности, мировоззренческие подходы и поведенческие модели — развитие ценностей и укрепление мировоззренческих подходов и поведенческих моделей, отстаивающих права человека;
- действия — принятие мер по защите и поощрению прав человека<sup>1</sup>».

2005 г. был объявлен Советом Европы Европейским годом гражданственности через образование. В документе Совета Европы подчеркивалось:

«Цель года — познакомить людей с фактом, что гражданственность — всеобъемлющее, а не только юридическое и политическое понятие. С одной стороны, гражданственность подразумевает, что все граждане, женщины и мужчины, должны в полной мере пользоваться правами человека и чувствовать свою защищенность со стороны демократического общества. С другой стороны, гражданственность также подразумевает, что каждый должен вовлечься в вопросы, касающиеся жизни в обществе, и действовать на протяжении своей жизни в качестве активного и ответственного гражданина, уважающего права других.

Образование, направленное на воспитание демократической гражданственности (EDC), и образование в области прав человека (HRE) могут помочь развитию критического мышления и обучению жить вместе. Они поощряют взаимопонимание, межкультурный диалог, солидарность, гендерное равенство и гармоничные отношения внутри народов и между народами. Они пробуждают чувство принадлежности к ценностям Совета Европы и принципам свободы, политического плюрализма, прав человека и верховенства закона и содействуют пониманию этих ценностей.

Год не рассматривается как кампания, которая должна закончиться в конце 2005 г. Скорее это политические рамки действий, которые должны быть предприняты на уровне государств-членов и станут началом устойчивого процесса, который, как ожидается, продолжится и в последующие годы<sup>2</sup>».

Одной из самых сложных проблем проводимой в Российской Федерации правовой реформы является повышение правовой культуры населения. Без квалифицированного и эффективного решения этой

---

<sup>1</sup> Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. A/59/525/ Rev. Distr. General. - 2 March 2005.

<sup>2</sup> Европейский год гражданственности через образование, 2005. Жить и учиться демократии. Концепция. Специальный комитет экспертов по Европейскому году гражданственности через образование (CANIT) DGIV/EDU/CANIT (2004) 13 rev (Russian).

проблемы трудно говорить о стабилизации социально-правовой ситуации в государстве. Без правовой культуры в государстве и обществе вряд ли будет достигнута цель правовой реформы — создание правового государства в общепринятом его понимании.

Нельзя сказать, что Союз Советских Социалистических Республик был неправовым государством, в котором отсутствовала система правового воспитания. Она существовала. Но зависимость судебных и правоохранительных органов от партийной и хозяйственной номенклатуры в правоприменительной деятельности создавала в восприятии населения установку на возможность решения социально-экономических вопросов неправовыми методами. В связи с этим самым эффективным в СССР было «телефонное право», которое породило специфичную правовую культуру в советском обществе.

Также необходимо отметить, что многие отношения, рассматриваемые в странах с рыночной экономикой как правовые, урегулировались в СССР неправовым путем — через товарищеские суды, партийные организации, профессиональные и молодежные союзы, другие общественные организации. Целый ряд реальных правоотношений находился вне права и решался административно-политическим путем.

С возникновением рыночных отношений в современной России неправовые регуляторы социально-экономических отношений были исключены из общественных отношений, но специфичный правовой менталитет остался. В результате чего возникшие «пустоты» в урегулировании отношений начали заполняться не только неправовыми, но зачастую и противоправными, криминальными, механизмами. Произошла замена «авторитета» партии авторитетом нового российского чиновничества и криминальным авторитетом, при этом авторитет права снова оказался невостребованным.

Проведенные в 1996–1997 гг. социологические исследования показали, что в повседневной жизни российские граждане постоянно ощущают свою правовую незащищенность и крайне неуверенно чувствуют себя в правовом пространстве. Значительная часть россиян считает, что существующие законы недостаточно защищают имущественные права граждан и плохо исполняются. Под правовой незащищенностью люди подразумевают прежде всего:

- нарушение государством своих обязательств по отношению к гражданам (в частности — задержка выплаты заработной платы, потеря вкладов и страховок);
- зависимое, а зачастую бесправное положение работника от произвола работодателя;
- недостаточное обеспечение защиты прав потребителей;
- рост преступности на фоне снижения противодействия со стороны правоохранительных органов;
- отсутствие гарантий по судебной защите прав граждан;
- низкую информированность населения о своих правах и обязанностях, а также о полномочиях правоохранительных и правоприменительных органов.

В то же время российские граждане имеют весьма устойчивые и схожие представления о правовом государстве. С их точки зрения, правовым государством является государство, где:

- существуют качественные законы;
- существует отлаженный механизм выполнения этих законов;
- существует высокий уровень информированности населения о своих правах и обязанностях;
- судебные и правоохранительные органы независимы и высоко квалифицированы.

Проецируя эти положения на российскую ситуацию, люди не могут признать правовым государством государство, где законы противоречивы и зачастую некачественны, нормативно-правовая база нестабильна, инфраструктура выполнения законов явно недостаточна, деятельность судебных и правоохранительных органов неэффективна, а их кадры некомпетентны и коррумпированы, правовая информированность и правовое самосознание населения оцениваются низко.

В то же время отмечается, что отдельные группы населения (в частности, предприниматели) ощущают некоторое улучшение своего правового положения по сравнению с ситуацией трех-четырёхлетней давности. Видимо, некоторая общая экономическая стабилизация, наметившаяся в стране, пока не отразилась на правовом самоощущении большинства граждан, но улавливается отдельными адаптировавшимися социальными группами.

Можно утверждать, что правовая активность населения в последние годы возросла (что следует хотя бы из перегруженности судов). Изменение экономической ситуации, появление собственников, сильное расширение правового поля, демократические свободы — все это способствует тому, что люди чаще вступают в правовые отношения и вынуждены отстаивать свои права. Подается все больше исков, в том числе по поводу компенсации морального вреда, что ранее было практически невозможно. При этом необходимо напомнить, что этот процесс происходит на фоне недоверия населения к судебным и правоохранительным органам. Отметим также, что в самих этих органах сложилось объективно трудное положение.

Необходимо отметить, что правовое поведение российского гражданина обладает следующими особенностями:

- Часть российского общества поставлена в условия, плохо совместимые с правовым поведением, — это касается, прежде всего, предпринимателей. Уклонение от уплаты налогов не вызывает общественного порицания, поскольку налоговое законодательство воспринимается как несправедливое.
- Гражданам свойственно обращаться за информацией о своих правах в ту организацию, которая, по их представлению, занимается соответствующим кругом проблем. Нередко люди ищут защиты своих прав в той же структуре, которая эти права ущемляет.
- Среди российских граждан не укоренилась привычка обращаться к юристу. Главные причины — отсутствие традиций, высокие цены, отсутствие информации о «компетентных» юристах. Существенной, чисто психологической причиной является нежелание платить деньги за получение правовой информации — за то, что человеку положено «по закону».

В целом же представляется, что правовая информированность населения за последние годы возросла — это неизбежное следствие повышения практической правовой активности. Очевидно, что темпы развития правовой сферы опережают возможности людей усваивать соответствующие знания, на основе которых формируется правовое сознание и закладываются основы правовой культуры общества.

В то же время существующие источники правовой информации нельзя считать ни достаточными, ни удовлетворительными.

Школьные учебники устарели и не дают четкого представления о системе права и конкретных навыках поведения, особенно в новых экономических отношениях.

Газеты и журналы, содержащие информацию правового характера, доступны ограниченному числу лиц из-за сравнительно высокой цены и малых тиражей.

Специальной юридической литературы выпускается в настоящее время достаточно много, и практически вся она продается, но она также дорого стоит и недоступна основной массе населения. Явно не хватает доступной по форме изложения правовых проблем и по цене литературы по конкретным проблемам.

На телевидении и на радиовещании мало популярных передач цивилистической направленности, в доступной форме разъясняющих вопросы правового регулирования экономических отношений. Существующие же передачи носят выраженную уголовно-правовую направленность и не ориентированы на формирование правопослушного поведения у граждан.

В то же время потребность в правовой информации огромна. Проведенные ранее исследования показывают, что людям необходимо привить прежде всего следующие навыки и знания:

- Приобрести привычку обращаться к юристу для решения возникающих проблем. Это главный навык, который нужно воспитать в российском гражданине, поскольку обычно человек не в состоянии самостоятельно квалифицированно решить свои правовые проблемы.

- В целом понимать, как устроена правовая систем государства, различать отрасли права, знать, куда следует обращаться при возникновении той или иной проблемы правового характера.

- Получать своевременную и качественную информацию о состоянии законодательства, о новых законах и подзаконных актах, судебной практике по наиболее актуальным вопросам социально-экономического характера, вновь возникающих правовых проблемах.

- Знать основы гражданского, трудового, семейного, жилищного права — тех отраслей права, с которыми человек сталкивается ежедневно.

- Приобрести привычку и научиться брать на себя ответственность, заключать договоры и подписывать контракты. Эта практика в России так же мало развита, как и обращение к юристу.

МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех» видит создание полноценных механизмов, нацеленных на формирование правовой культуры, одним из самых приоритетных направлений своей деятельности.

Программа Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) «Информация для всех» создана в качестве основы для международных дискуссий о политических, правовых, этических и социальных проблемах, связанных с построением глобального информационного общества, а также для подготовки проектов, ориентированных на обеспечение всеобщего доступа к информации.

Одна из главных целей Программы состоит в разработке инструментария и последующей эффективной реализации базовых элементов для построения глобального информационного общества. Само название новой программы — «Информация для всех» — говорит о том, что мировое сообщество претерпело существенную эволюцию в осознании рассматриваемой проблемы: раньше она воспринималась прежде всего как техническая и технологическая, а сегодня — в первую очередь как гуманитарная, социальная и политическая. Те, кто стоит в центре мировой дискуссии, все больше понимают, что во главу угла новой мировой информационной политики ставятся не технологии и даже не сама информация, а ее создатель и конечный потребитель — человек с присущей ему культурой — в том числе и правовой и информационной.

Цели Программы «Информация для всех» сформулированы следующим образом:

- создание платформы для всеобщего доступа к информации;

- участие в создании элементов глобального информационного общества;
- анализ этических, правовых и иных социальных последствий развития информационных и коммуникационных технологий;
- создание рамок для международного и регионального сотрудничества;
- развитие общих стратегий, методов и инструментария для построения правового и свободного информационного общества.

В предложенном перечне целей, задач и функций видно, что проблематике права в новых информационных отношениях должно уделяться значительное внимание.

Проблемы доступа к информации, информационной безопасности, соблюдения прав интеллектуальной собственности — вот лишь малая часть проблемного поля, непосредственно связанного с формированием в первую очередь правовой и информационной культуры личности.

С 1997 г. Россия приступила к реализации Проекта «Правовая культура. Правовое просвещение населения через средства массовой информации». Его цель — повышение уровня правосознания и правовой культуры россиян, подготовка их к активной и сознательной деятельности в условиях рыночной экономики.

В ходе реализации Проекта предполагалось:

- проведение дальнейших работ по исследованию уровня правосознания россиян и определение способов его повышения, анализ телевизионных программ правовой направленности;
- информационная и организационная (в части использования технологий СМИ) поддержка реализуемых государством проектов по разработке нормативных актов и исследованию вопросов координации законотворческих процессов; по судебной реформе и альтернативным методам разрешения споров; по юридическому образованию; правовому образованию в общеобразовательных школах; правовой информатизации и кодификации законодательства;
- разработка и реализация программ обучения журналистов, работающих с правовой тематикой;
- поддержка российских неправительственных организаций журналистов, работающих с правовой тематикой;
- разработка и выпуск оригинальных телевизионных и радиопрограмм, бюллетеней и иных материалов по вопросам правового обеспечения экономических реформ.

Возвращаясь к предметному полю проблемы, следует особо отметить, что одной из базовых предпосылок формирования глобального информационного общества и обществ знаний является всеобщий доступ к информации, являющейся общественным достоянием. К такой информации едва ли не в первую очередь относится правовая и официальная информация.

В России внимательно изучали международный опыт по данной проблематике и сделали вывод, что главное — точно установить, где должен находиться общедоступный и авторитетный источник правовых знаний, который может быть использован в первую очередь для формирования правовой культуры личности. По мнению российских экспертов, этим источником в первую очередь могут стать публичные библиотеки.

Программа «Создание общероссийской сети публичных центров правовой информации на базе общедоступных библиотек» (Программа ПЦПИ) начала осуществляться в июне 1998 г. Ее реализацию взяли на себя Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Служба ФСО России, администрации субъектов Российской Федерации и МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех». На разных этапах к реализации Программы ПЦПИ присоединялись другие государственные, коммерческие и общественные организации. Большую помощь в реализации этой Программы оказали российские коммерческие производители информационно-правовых ресурсов — «КонсультантПлюс», «Кодекс» и «Гарант», предоставившие свои продукты безвозмездно.

Сегодня публичные центры правовой информации открыты практически во всех крупных публичных библиотеках регионального и муниципального уровня, а также на базе многочисленных школ, вузов, общественных и государственных учреждений. Их услугами ежегодно пользуется более миллиона человек, что свидетельствует о большой востребованности центров населением и властью всех уровней. Модель, заложенная создателями Программы, получила признание и широко используется заинтересованными структурами, особенно на региональном и муниципальном уровне. По состоянию на 2005 г. только в рамках Программы ПЦПИ открыто около 3000 центров, около трети которых работают на базе публичных библиотек федерального, регионального и муниципального уровней, а почти половина — на базе учебных заведений — школ, средних специальных учебных заведений и вузов.

Программа ПЦПИ приобрела новое звучание с созданием электронных центров правовой и деловой информации на Смоленщине, открываемых в рамках проекта Администрации Смоленской области «Региональная сеть электронных центров и пунктов деловой и правовой информации на базе библиотек, научных и учебных заведений, центров поддержки предпринимательства Смоленской области». Эта инициатива получила поддержку Мининфосвязи России и Минэкономразвития России в рамках ФЦП «Электронная Россия». Смоленский опыт интересен тем, что в центре формируются интегрированные ресурсы правовой и деловой информации для граждан и представителей малого и среднего бизнеса. Услуги центров помогают предпринимателям принимать управленческие решения, а потребителям — ориентироваться на рынке товаров и услуг, эффективнее защищать свои права. Сегодня на Смоленщине открыто более 260 центров и пунктов доступа к информации, и более 100 из них открыты на базе учебных заведений, из них почти 80 — на базе общеобразовательных школ.

По мнению вице-губернатора Смоленской области Ю. К. Сынкина, данная работа связана с необходимостью не только обеспечить студентам и школьникам доступ к компьютерным технологиям, но и грамотно направлять процесс их вхождения в информационное общество и правовое государство.

В 2001–2005 гг. году опыт России по созданию центров правовой информации на базе библиотек был адаптирован в Беларуси, Узбекистане и Италии. При поддержке и личном участии Чрезвычайного и Полномочного Посла России в Узбекистане Фарита Мухаметшина и Министра юстиции Республики Узбекистан Абдусамата Полвон-Зода в июне 2004 г. в Ташкенте открыты центры правовой и деловой информации при Российском культурном центре и Ташкентском государственном юридическом институте. На открытии центров присутствовали дети и молодежь русской диаспоры в Узбекистане. В ноябре 2005 г. подобный центр был открыт в Пизе (Италия) на базе Русского дома.

Российский опыт показал, что сеть ПЦПИ предоставляет замечательную возможность коллективного решения государственными, коммерческими и общественными структурами масштабных социально значимых задач. Деятельность ПЦПИ в качестве посредника между властными структурами и населением способна оказать влияние на рост гражданской позиции россиян и содействовать их вовлечению в активную общественную жизнь, преодолению социальной апатии и повышению информационной и правовой культуры.

На III сессии Межправительственного совета (Париж, 4–6 мая 2004 г.) были приняты «Руководящие принципы по развитию и содействию распространения государственной информации, являющейся общественным достоянием». Основные положения этого документа совпадают с разработанным в рамках Программы ПЦПИ механизмом реализации принципа всеобщего доступа к информации и создают условия для его дальнейшего развития и тиражирования.

Очевидный успех и большой общественный резонанс Программы ПЦПИ побудили МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех» и Минкультуры России совершенствовать систему доступа населения России к общественно значимой информации — не только правовой, но и деловой, экологической, потребительской, муниципальной, образовательной, для детей и юношества, информации о здоровом образе жизни и т. д.

Наиболее активно развиваются направления по доступу к деловой, экологической и потребительской информации. Российские государственная и национальная библиотеки провели анализ обеспечения доступа населения к потребительской и экологической информации, при поддержке ведущих в этой области Брянской, Бурятской и Вологодской региональных библиотек началась разработка модельного стандарта по организации доступа к этой информации через сеть публичных библиотек. Развивается система обучения и переподготовки специалистов по этим направлениям.

20 мая 2005 г. в рамках секции «Всеобщий доступ к информации, являющейся общественным достоянием» [Международной конференции «ЮНЕСКО между двумя этапами Всемирного саммита по информационному обществу»](#) в Санкт-Петербурге был открыт Центр правовой информации в Нахимовском военно-морском училище. По словам контр-адмирала Александра Букина, открытие Центра явилось важным событием в жизни возглавляемого им училища. Воспитание нахимовцев включает не только профессиональное обучение, но и подготовку к взрослой жизни. Центр будет способствовать правовому воспитанию и развитию правовой культуры нахимовцев, формированию на этой базе гражданственности, чувства любви к Родине, ответственности за Отечество.

21 сентября 2005 г. в Санкт-Петербурге, в Академии последипломного педагогического образования, состоялось открытие очередного [публичного центра правовой информации](#). МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех», ректорат Академии последипломного педагогического образования и Центр гражданского образования «Гражданин XXI века» приняли решение об открытии центра, понимая, что возможности, предоставляемые новой структурой, позволяют еще более эффективно развивать у педагогов гражданско-правовую и информационную культуру, что становится весьма актуальным в связи с заявленной в стране политикой гражданского, патриотического воспитания, формирования информационного общества, а также для совершенствования гражданского образования не только в Санкт-Петербурге и Северо-Западном федеральном округе, но и во всей стране.

На открытии Центра было заявлено, что и флагманская Программа ЮНЕСКО «Информация для всех», и принятая в мае 2005 г. Советом Европы «Декларация о правах человека и верховенстве права в информационном обществе» в части реализации права на образование, обеспечение доступа к новым информационным технологиям и ресурсам, их всеобщее использование являются выверенной международной политической платформой для создания сетей доступа к социально значимой информации, а создаваемые в России сетевые структуры в виде ПЦПИ, центров общественного доступа и пунктов коллективного доступа, по сути, являются механизмами реализации как документов ЮНЕСКО и Совета Европы, так и Конституции России и заявленных лидерами государства приоритетов на формирование гражданской ответственности, правовой и информационной культуры россиян.

Необходимо отметить, что хотя библиотеки сегодня и заявлены Всемирным саммитом по информационному обществу, ЮНЕСКО и европейскими институтами как основные элементы при формировании фундамента информационного общества, но открытие публичных центров доступа к социально значимой информации на базе учреждений дошкольного, школьного, высшего и послевузовского образования также очень актуально и перспективно, особенно в контексте объявленной ЮНЕСКО политики «образование для всех на протяжении всей жизни».

Нельзя не отметить, что в таких регионах России, как Брянская, Кемеровская и Смоленская области на площадках публичных центров правовой информации, созданных на базе общедоступных библиотек, начали активно работать уполномоченные по правам человека и по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и юридические факультеты вузов в рамках «юридических клиник». Сближение позиций учреждений образования, культуры и коммуникаций с институтами защиты прав человека на базе ПЦПИ само по себе является важным социальным явлением, но в совокупности с формированием политики развития гражданской ответственности, информационной и правовой культуры данное направление работы может получить особо важное звучание и значение, особенно в преддверии реализации законодательства о местном самоуправлении.

Открытие Центра в Санкт-Петербургской академии постдипломного педагогического образования явилось продолжением ее сотрудничества с МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех». В 2004 г. они выпустили компакт-диск «Петербургская модель этико-правового воспитания молодого гражданина», созданный при участии Академии постдипломного образования и Центра «Гражданин XXI века». Центр позволит автору проекта и CD, эксперту Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» в России Н. И. Элиасберг развивать работу в данном направлении с использованием новых информационных технологий и сетевых возможностей.

В заключение следует констатировать, что, несмотря на достижения некоторых проектов и программ, серьезным недостатком в работе по правовому воспитанию населения в России до сих пор является отсутствие координации в указанной деятельности между российскими государственными, общественными и частными организациями. Это касается также деятельности проектов в области правового образования, реализуемых в России на средства иностранных и международных доноров. Зачастую различные организации тратят свои силы и средства на реализацию проектов и программ аналогичного содержания, в результате чего их эффективность, а особенно авторитет в глазах российской общественности, снижаются.