

И.Ф. Вершинина*

**Институт Уполномоченного по правам человека
как элемент государственного механизма повышения
правовой культуры в обществе**

По словам В.В.Путина, «Ни одну из актуальных задач, стоящих перед нашей страной, мы не сможем решить без обеспечения прав и свобод граждан, без эффективной организации самого государства, без развития демократии и гражданского общества»¹. Несмотря на социальные реформы, проводимые государством в последние годы, граждане выражают недовольство правовой политикой государства, в то же время нередко отказываются решать свои проблемы законными методами, что свидетельствует о недостаточном уровне их правовой культуры.

На Всероссийском гражданском форуме 22 января 2008 г. Д.А. Медведев заявил, что «вся социальная деятельность и экономическая работа государства должны быть направлены на раскрытие творческого потенциала свободных и ответственных людей. А это... во многом проблема воспитания и образования»². Д.А. Медведев подчеркнул, что наиболее негативными моментами в России являются правовой нигилизм и коррупция, и отметил, что бороться с коррупцией невозможно без преодоления правовой некомпетентности граждан.

Таким образом, актуальной на сегодняшний день представляется задача правового просвещения граждан, гражданско-правового образования как приоритетного направления государственной политики.

В Российской Федерации важную роль в решении названной задачи играет институт Уполномоченного по правам человека. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации одним из аспектов своей деятельности видят содействие повышению уровня правовой культуры в обществе.

Под правовой культурой понимается «обусловленное духовным, социально-политическим и экономическим строем общества качественное состояние его правовой жизни, выражающееся в достигнутом уровне развития правосознания, правовой деятельности, юридических актов в целом и в уровне правового развития субъекта (человека, различных социальных групп, всего населения), а также в степени гарантированности государством и гражданским обществом прав и свобод человека»³.

Правовая культура общества включает в себя прежде всего уровень развития правового сознания населения и потому во многом зависит от того, насколько правовым сознанием общества освоены такие правовые феномены, как ценность прав и свобод человека и гражданина; правовая информированность населения, его отдельных социальных, возрастных, профессиональных и иных групп; эмоциональное отношение населения к закону, суду, правоохранительным органам, юридическим средствам и

* Уполномоченный по правам человека в Калининградской области.

¹ Из Послания Федеральному Собранию 10 мая 2006 г. <http://president.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>

² Российская газета. 2008. 23 янв.

³ Словарь-справочник по правам человека: основные понятия и институты. М., 2006. С. 95.

процедурам; установка граждан на соблюдение либо несоблюдение правовых предписаний⁴.

На заседании Государственного Совета Российской Федерации 8 февраля 2008 г. в своей программной речи «О стратегии развития России до 2020 года» В.В. Путин отметил, что «будущее российской политической системы определено стремлением современного человека... к индивидуальной свободе и социальной справедливости. Демократическое государство должно стать эффективным инструментом самоорганизации гражданского общества. Работа здесь рассчитана на годы. И она обязательно продолжится с помощью просветительской деятельности, воспитания гражданской культуры. Через повышение роли неправительственных организаций, уполномоченных по правам человека, общественных палат»⁵.

В Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФЗК «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁶ указывается, что «Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты» (ч. 3 ст. 1).

Еще в 1999 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронов выступил с инициативой разработки и принятия федеральной целевой программы правового просвещения и образования в области прав человека и методов защиты. О.О. Миронов исходил из нескольких положений: отсутствие демократического правового сознания у большинства российских граждан и у российских чиновников всех уровней, журналистов, научных и педагогических кадров, вплоть до представителей судейского корпуса и правоохранительных органов; наличие международных обязательств, которые взяла на себя Россия; приоритет норм международных правовых актов, направленных на закрепление ценностей демократии и толерантности. Но самое главное – без просвещения именно в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина Россия не станет подлинно демократическим государством⁷.

По мнению О.О. Миронова, «проблема правового просвещения и образования настолько актуальна, что по остроте и неотложности ее можно сравнить с вопросом ликвидации массовой неграмотности, который стоял перед советской властью и обществом в 20-е годы прошлого столетия»⁸.

И вполне закономерно возникает вопрос о федеральной целевой программе правового просвещения, проект которой был разработан совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Московским центром глобальных мирокультурных стратегий. Проект программы широко обсуждался общественностью, был одобрен специалистами. Заметим также, что из 50 субъектов Российской Федерации при-

⁴ Словарь-справочник по правам человека. С. 95–98.

⁵ Российская газета. 2008. 9 февр.

⁶ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

⁷ См.: Вестник Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2003. № 2. С. 88–89.

⁸ Там же. С. 93.

шли предложения и поправки, которые значительно улучшили ее содержание. Однако Программа так и не была принята.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин также считает, что «правовое просвещение граждан России по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты является одной из важнейших обязанностей Уполномоченного. Цель его деятельности в этой области состоит в повышении осведомленности граждан о правах и свободах, гарантированных им Конституцией Российской Федерации. Только осознав свои права и свободы, граждане России могут научиться ответственно и с достоинством требовать от должностных лиц их соблюдения. Начинать правовое просвещение граждан России следует с детских лет. Для этого необходимо прежде всего разработать доступные детям и подросткам различных возрастов учебные и методические материалы по проблематике прав и свобод человека. Чрезвычайно важно также решить вопросы подготовки педагогических кадров, владеющих предметом и методикой его преподавания на современном уровне»⁹.

В ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 г. говорится, что «знание прав и свобод человека есть насущная потребность и прямая обязанность всех граждан России. Удовлетворить эту потребность должны учебные пособия, правовая и справочная литература, адаптированная к различным возрастным, социальным и образовательным категориям»¹⁰. «Системное распространение знаний в области прав и свобод человека немыслимо без обязательного преподавания прав человека в образовательных школах в качестве самостоятельной дисциплины»¹¹.

Учебно-методический комплекс «Права человека» для 10 и 11 классов общеобразовательных учреждений был разработан в 2006 г. авторским коллективом, в состав которого вошли сотрудники Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования.

В марте 2007 г. Министерством образования и науки Российской Федерации были направлены в органы управления образованием субъектов Федерации методические рекомендации по обучению правам человека. Изучение прав человека в образовательных учреждениях предлагается вести путем включения вопросов по правам человека в ряд учебных предметов школьных гуманитарного (история, обществознание, литература, иностранные языки) и естественно-научного циклов (география, биология, зоология и др.). Рекомендуется также введение курса «Права человека» за счет часов регионального компонента и компонента образовательного учреждения, что является прерогативой регионов. Это означает, что предмет «права человека» до настоящего времени не включен в государственные образовательные стандарты общего образования, а перспективы включения его в региональный образовательный компонент невелики.

В целях популяризации правовых знаний в области прав и свобод человека Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации организуются конкурсы для учащихся и студентов. Совместно с Российской

⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год // Российская газета. 2007. 13 апр.

¹⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год // www.ombudsman.gov.ru

¹¹ Там же.

академией правосудия проводится Всероссийский конкурс работ учащихся «Права человека – глазами ребенка». В рамках сотрудничества Уполномоченного с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Российской академией правосудия проводится конкурс для студентов и аспирантов юридических вузов (юридических факультетов) на лучшую работу по вопросам избирательных прав и избирательного процесса.

Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации также видят одной из своих задач содействие совершенствованию гражданско-правового образования, правового просвещения по вопросам прав и свобод человека, формам и методам их защиты¹².

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области в 2005 г. был подготовлен специальный доклад «О проблемах гражданско-правового образования в Калининградской области», в котором изложены основные проблемы гражданско-правового образования в регионе, выработаны рекомендации по их решению.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в Закон Калининградской области «Об образовании» внесены изменения, в соответствии с которыми государственная региональная политика в сфере образования на территории Калининградской области основывается на принципах приоритета ценностей демократии, правовой культуры, воспитания гражданственности, толерантности, уважения к правам и свободам человека. Региональная политика в сфере образования направлена на формирование гражданской позиции, основанной на уважении прав и свобод человека и гражданина, осознании прав и обязанностей человека; совершенствование правовой культуры, становление общественно активной, социально компетентной личности¹³.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области является членом Экспертного совета по гражданскому образованию и просвещению в области прав человека при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, принимает участие в заседаниях Экспертного совета, а также в заседаниях Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации по вопросам преподавания прав человека в Российской Федерации. Результатом работы Экспертного совета и Совета по правам человека при Президенте Российской Федерации стало принятие новых программ среднего полного общего образования по обществознанию и праву, в которых большее количество часов отводится преподаванию права, прав человека.

По рекомендации Уполномоченного по правам человека в Калининградской области Калининградский областной институт повышения квалификации работников образования (в настоящее время – Калининградский областной Институт развития образования) с 2005 г. в рамках повышения квалификации педагогов организует обучение интерактивным формам и методам преподавания правовых и обществоведческих дисциплин.

¹² См.: Закон Калининградской области от 19.05.2000 г. № 203 (ред. от 02.11.2006) «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» (ст. 2).

¹³ См.: Закон Калининградской области «Об образовании». Принят областной Думой второго созыва 15 января 1998 г. (в ред. Законов Калининградской области от 12.07.2006 г. № 50, от 28.12.2006 г. № 112).

Уполномоченный по правам человека является инициатором, организатором и участником многочисленных мероприятий, направленных на совершенствование гражданско-правового образования в регионе. Сотрудники аппарата Уполномоченного самостоятельно и в сотрудничестве с заинтересованными структурами – министерством образования Правительства Калининградской области, управлением образования мэрии г. Калининграда, вузами г. Калининграда, общественными организациями региона – принимают участие в научно-практических конференциях, семинарах, конкурсах, круглых столах, посвященных проблемам прав человека и совершенствованию механизмов защиты их прав. Это позволяет вести правовое просвещение среди самых разных групп населения региона: школьников, студентов, преподавателей, государственных служащих, представителей общественных организаций. По итогам мероприятий издаются сборники, в которых публикуются выступления Уполномоченного.

В 2004-2006 гг. Генеральной дирекцией по правам человека при Совете Европы совместно с Уполномоченным по правам человека в Калининградской области на базе юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета было организовано проведение цикла семинаров «Европейская конвенция по защите прав человека», «Европейский Суд по правам человека» для представителей калининградских правозащитных организаций, юристов и адвокатов. Экспертами, тренерами на семинаре выступали судьи, юристы Европейского Суда по правам человека, которые рассказали о механизмах действия и принципах толкования Европейской конвенции о защите прав человека, о критериях приемлемости жалоб в Европейский Суд, о специфике российских дел в Европейском Суде, о порядке исполнения решений суда.

В последние годы возрос интерес жителей региона к возможности защиты своих прав в Европейском Суде. Ежегодно в аппарат Уполномоченного обращаются граждане за консультацией о порядке обращения в Европейский Суд, они получают квалифицированные разъяснения, рекомендации от сотрудников аппарата, имеются прецеденты решений Европейского Суда, принятых в пользу граждан Калининградской области.

Правовое просвещение осуществляется также с помощью сайта Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, где размещается информация о деятельности Уполномоченного, нормативные правовые акты, адреса органов по защите прав человека, информация о правовом просвещении, о проводимых конкурсах по правам человека, о публикациях в средствах массовой информации, подготовленных с участием Уполномоченного по правам человека.

В октябре 2007 г. Министерством образования Калининградской области при участии Уполномоченного по правам человека был проведен мониторинг состояния гражданско-правового образования в образовательных учреждениях Калининградской области.

По результатам мониторинга выявлена активизация деятельности демократических институтов школьной жизни в работе образовательных учреждений. К управлению образовательными учреждениями активно подключаются попечительские советы, советы старшеклассников, школьные парламенты.

В Калининградском областном институте развития образования осуществляется повышение квалификации педагогов в области гражданско-

правового образования и методик преподавания правовых дисциплин, была проведена серия практических семинаров по распространению методик курса «Живое право». В то же время были выявлены проблемы: отсутствие системной работы и единого подхода в области правового образования всех участников образовательного процесса; недостаточность в существующей системе повышения квалификации педагогов курсов, направленных на формирование нормативно-правовой компетентности педагогических кадров; отсутствие механизмов учета нормативно-правовой компетентности педагогических кадров в ходе аттестации.

Педагоги не обладают надлежащей профессиональной подготовкой в области гражданско-правового образования. 70% педагогов не имеют специальной базовой и курсовой подготовки, в их числе учителя профильных предметов. Вместе с тем базовая нормативно-правовая компетентность заложена в примерных должностных инструкциях Министерства образования Российской Федерации для всех категорий педагогических работников, в том числе дошкольных.

Отсутствует системная целенаправленная работа в рамках гражданско-правового образования по направлениям: семья, профилактика правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних, формирование гражданственности и правовой культуры всех участников образовательного процесса.

Гражданско-правовое образование средствами учебных предметов «обществознание» проводится в рамках установленного стандартом содержания образования в основном в форме традиционного урока. Предмет «право» преподается в ряде школ области на профильном уровне, но не всегда обеспечен необходимым документальным и учебно-методическим комплексом. Практически не используется установленное в школах интерактивное оборудование, не применяются возможности применения компьютеров, Интернета, информационно-правовых систем «Консультант+», «Гарант».

Данные мониторинга показали отсутствие целостного восприятия воспитательного процесса в большинстве образовательных учреждений. Гражданско-правовое образование как целостный процесс формирования гражданственности на основе обучения практическому праву не воспринимается большинством педагогов и представителей органов управления образованием. В качестве примеров гражданско-правового образования в муниципальных образованиях было представлено преподавание учебных курсов от основ православной культуры и краеведения до уроков иностранного языка и биологии, что свидетельствует о непонимании сущности гражданско-правового образования. Комплексная система гражданско-правового образования, основанная на долгосрочной программе и рассчитанная на всех участников образовательного процесса, имеется лишь в четырех образовательных учреждениях области.

Одной из проблем правового просвещения и гражданско-правового образования в регионе является недостаточный уровень практических знаний, умений и навыков о способах защиты прав человека. Недостаточно проводится просвещение граждан по вопросам взаимодействия населения и структур гражданского общества с органами власти, в частности по вопросам, связанным с реформой жилищно-коммунального хозяйства, деятельностью управляющих компаний. Востребованными являются также

знания в области трудового права. Недостаточно в целях гражданско-правового образования используются уроки безопасности жизнедеятельности, классные часы и родительские собрания.

В образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования студенты либо не получают, либо получают недостаточные правовые знания, необходимые им как в профессиональной деятельности, так и для реализации правового статуса гражданина Российской Федерации. Педагогические и юридические вузы (факультеты) не готовят педагогов правовых дисциплин.

Выявленные в ходе мониторинга проблемы нашли отражение в основных направлениях Концепции гражданско-правового образования в Калининградской области на 2008–2011 гг., разработанной рабочей группой, созданной при министерстве образования Калининградской области при активном участии аппарата Уполномоченного по правам человека. В состав рабочей группы вошли также представители общественных организаций, Российского государственного университета им. И. Канта, Калининградского юридического института МВД России.

Целью Концепции является создание и развитие системы непрерывного гражданско-правового образования в Калининградской области, способствующей:

- поддержанию и развитию правового государства, гражданского сознания и гражданских институтов в обществе;
- повышению уровня правовой культуры и грамотности, преодолению правового нигилизма, профилактике асоциальных явлений в детской и молодёжной среде;
- развитию современной системы образования с учетом опыта и достижений прошлого, современных проблем и тенденций развития российского гражданского общества и государства;
- полному и всестороннему развитию личности, формированию у нее необходимых гражданских качеств и высокого уровня правовой культуры, уважения к закону, правам и свободам человека;
- развитию и реализации способностей каждого человека к активному и ответственному участию в жизни общества и государства.

В министерстве образования Калининградской области разработана также Концепция развития системы воспитания детей и молодёжи Калининградской области. В Концепции приоритетными для региона направлениями воспитания являются гражданско-правовое и патриотическое, а также формирование культуры здорового образа жизни и профилактика асоциальных явлений.

Представляется, что для достижения целей гражданско-правового образования необходимо разработать и реализовать в Калининградской области Программу гражданско-правового образования. Целевая программа гражданско-правового образования и правового просвещения населения Российской Федерации должна быть принята и на федеральном уровне.

В своем выступлении на V Экономическом форуме в Красноярске в феврале 2007 г. Д.А. Медведев подчеркнул, что достижение гармонии между свободой и правопорядком является самым важным на данном этапе. «Свобода неотделима от фактического признания гражданами власти закона. И подразумевает не хаос, а уважение к принятому в стране по-

ряду. Верховенство закона должно стать одной из наиболее значимых наших ценностей». «Мы должны исключить нарушение закона из числа наших национальных привычек, которым наши граждане следуют в своей повседневной деятельности». «Неуважение к закону всегда приводит к неуважению прав других людей и несоблюдению собственных обязанностей»¹⁴.

Уполномоченный по правам человека, будучи связующим звеном между обществом и властью, своей деятельностью доказывает, что является активным двигателем, инициатором и организатором комплекса мер по правовому просвещению населения, совершенствованию гражданско-правового образования в целях повышения правовой культуры и преодоления правового нигилизма в обществе.

¹⁴ Российская газета. 2008. 16 февр.