

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ПРАВОСОЗНАНИЯ ГРАЖДАН: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ

А. С. Бондарев*

Основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: взгляд юриста

14 июля 2011 г. в Российской газете были официально опубликованы Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом России Д. А. Медведевым 28 апреля 2011 г. В Основах четко определены их необходимость и направленность. Так, в п. 1 разд. 1 читаем: «Развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требует высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов». Основы «направлены на формирование высокого уровня правовой культуры населения...» (п. 3 разд. 1).

В Основах детально определены основные факторы, влияющие на состояние правовой грамотности и правосознания граждан, а также субъекты формирования высокой правовой культуры в стране. Важно отметить, что первостепенная роль (и это объективно закономерно) отведена государству (его федеральным и региональным органам) и органам местного самоуправления. Основы обозначили и объекты-субъекты формирования правовой культуры. Особое внимание в них обращено на два рода объектов-субъектов формирования правовой культуры — подрастающее поколение россиян и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Мерам государственной политики по формированию правовой культуры каждого из этих объектов-субъектов в Основах отведены большие разделы — VI и VII.

В Основах подробно прописаны также принципы государственной политики; цели и основные направления государственной политики; меры государственной политики в области совершенствования законодательства Российской Федерации и правоприменения; меры государственной политики в сферах культуры, массовой информации, рекламной и издательской деятельности; меры государственной политики по поддержке институтов гражданского общества; меры государственной политики организационного и методического характера.

* Профессор кафедры теории и истории государства и права Пермского государственного национального исследовательского университета, кандидат юридических наук, доцент.

Основы действуют в течение значительного времени, и можно уже высказать некоторые соображения об эффективности их воздействия на правовую жизнь российского общества и правовую культуру россиян. На наш взгляд, оно минимально по многим основаниям. Остановимся только на трех, важнейших из них: 1) Основы не получили и не получают квалифицированной пропагандистской поддержки средств массовой информации в стране; 2) в содержании документа имеются противоречия, несогласованность понятий, расплывчатость цели; 3) Основы не прописывают четкий механизм реализации мер государственной политики в области развития правовой культуры россиян.

Рассмотрим вышеуказанные основания подробнее.

Во-первых, в СМИ нет серьезных и глубоких материалов, пропагандирующих данные Основы, установленные ими меры государственной политики по формированию правовой культуры россиян. Да и сами СМИ не выполняют установленные для них Основами меры (см. разд. VIII) формирования правовой культуры россиян. Напротив, многие СМИ как «сеяли», так и продолжают «сеять» «семена» не правовой культуры, а ее антипода — правовой антикультуры в многочисленных формах проявления: правового нигилизма и правового идеализма, правового инфантилизма и правового дилетантизма и т. д.¹

Во-вторых, Основы прежде всего не выражают дефинитивной нормы определения понятия «правовая культура», без чего нельзя в полной мере определиться с истинной целью и ее содержанием, а потому и с основными направлениями формирования правовой культуры россиян.

Дело в том, что современная философия предлагает около 400 определений понятия «культура», а юридическая наука — до 250 категорий правовой культуры. Содержания многих дефиниций существенно различаются. К примеру, под правовой культурой предлагается понимать: а) систему овеществленных и идеальных элементов, относящихся к сфере действия права, и их отражение в сознании и поведении людей (В. И. Каминская и А. Р. Ратинов); б) совокупность правовых ценностей, выработанных человечеством, отражающих прогрессивно-правовое развитие общества (Н. Н. Вопленко); в) качественное состояние жизни общества (Л. А. Морозова); г) совокупность всех позитивных компонентов правовой деятельности в ее реальном функционировании, воплотившей достижения правовой мысли, юридической техники и практики (В. П. Сальников) и т. д.²

Изучение широкого круга философских трактовок культуры в целом и литературы по правовой культуре позволило заключить, что существующие в науке понятия правовой культуры не позволяют найти пути целенаправленного воздействия на нее. Как, к примеру, можно воздействовать на «совокупность правовых ценностей, выработанных человечеством» или на «систему овеществленных и идеальных элементов, относящихся к сфере действия права»? Отрыв правовой культуры от субъектов права, ее создателей и носителей делает ее неприступной.

Правовая культура, на наш взгляд, есть правовое свойство субъектов права. Она есть степень их правовой развитости, правового совершенства, уровень их способностей качественно творить и эффективно использовать необходимые правовые средства для достижения своих правомерных целей, правомерных интересов и потребностей и воплощающих эти свои способности в социально-правовую активность.

¹ Подробнее о правовой антикультуре см.: *Бондарев А. С. Правовая антикультура в правовом пространстве общества*. Пермь, 2006.

² См.: *Его же*. Юридическая ответственность и безответственность — стороны правовой культуры и антикультуры субъектов права. СПб., 2008.

Таким образом, правовая культура имеет сложную структуру: она есть сплав истинных правовых знаний (знаний природы, необходимости, требуемого по жизни содержания как объективного, так и субъективного права и обязанностей), позитивной правовой убежденности в их ценности, социально-правовой активности субъектов права. Все указанные элементы имеют свою сложную структуру¹.

Правовая культура — явление конкретно-историческое, ибо степень правовой развитости, правового совершенства субъектов права находится в прямой зависимости от конкретно-исторической ступени развития классового общества и его потребностей в определенных правовых ценностях.

Правовая культура есть только «живое» человеческое явление. Она живет только в правовом сознании и правомерном поведении всех субъектов права, действующих именно в данное время и в данном правовом пространстве общества. Живет до тех пор, пока правомерно действуют субъекты права — носители правовой культуры данного исторического типа. С уходом с исторической арены того или иного общества закономерно уходит и его правовая культура, вследствие того, что исчезают субъекты данного типа права — создатели, носители, пользователи.

Правовая культура имеет две стороны, неразрывно связанные между собой и обуславливающие друг друга: внешнюю — видимую и внутреннюю — невидимую. Видимая сторона правовой культуры предстает в форме правомерного поведения, а невидимая находится в правосознании субъектов права в виде их правовых знаний и правовой убежденности, мотивирующих и направляющих их правомерную деятельность. Невидимая сторона непосредственно не оказывает влияния на окружающих именно вследствие невидимости правовых знаний, правовой убежденности субъектов права. Только через внешнюю, видимую окружающим сторону правовая культура субъектов — через их правомерное поведение — обнаруживает себя, делается доступной для непосредственного восприятия окружающими, их оценки и соответствующего реагирования.

«Живая» правовая культура субъектов права может быть материализована, опредмечена, выражена в тех или иных предметах правовой культуры. «Опредмечивание» и «распредмечивание» — это две философские категории, раскрывающие «внутренний динамизм предметной деятельности, взятой в ее наиболее чистом виде — как всеобщий способ бытия человеческой культуры»².

Посредством «живой» правотворческой культуры — правотворческих знаний, умений, глубокой правовой убежденности и целенаправленной правотворческой активности — субъекты правотворчества в своем правосознании создают только мысленный образ (идеальную модель) содержания жизненно необходимой нормы права. Без опредмечивания (объективации) она неотделима от своего создателя, известна только ему. Определенная идеальной модели нормы права — процесс перехода и воплощения правотворческих знаний и способностей субъектов правотворчества в предмет — правовой нормативный акт. Благодаря этому процессу он становится общественным по своей природе предметом правовой культуры. Таким образом, существующая система правовых нормативных актов России есть сложная система опредмеченных правовых культур субъектов правотворчества разного уровня.

¹ См. подробнее: *Бондарев А. С.* Современные формы, средства и методы воспитания правовой культуры россиян. Пермь, 2009 (гл. 2: Двухуровневый характер правовой культуры).

² Философская энциклопедия. М., 1967. С. 154. См. также: *Кононенко Б. И.* Определенное и распределенное // Большой толковый словарь по культурологии. М., 2003; *Батищев Г. С.* Определенное и распределенное // Новая философская энциклопедия: в 4 т. / под ред. В. С. Степанова. М., 2001.

Главной системой опредмечивания живой правотворческой культуры субъектов правотворчества является письменный юридический язык. Важно подчеркнуть, что юридический язык выступает именно как носитель вложенного в него определенного смысла и значения субъектом правовой культуры.

В процессе распредмечивания правового нормативного акта происходит превращение заложенной в этот предмет нормативной правовой культуры субъекта правотворчества (выработанный в его правосознании идеальный образ соответствующей нормы права) в достояние, внутренний мир субъекта реализации данных норм права. Это может произойти, однако, только в том случае, если субъект реализации норм права обладает знаниями и умениями оперировать с предметами правовой культуры согласно их предназначению. И прежде всего он должен обладать опытом усвоения юридических текстов, их толкования.

Следовательно, предметы правовой культуры являются передаточным средством воздействия правовой культуры одних субъектов права на правовую культуру других. Важно заметить, что предметы правовой культуры в отличие от «живой» правовой культуры могут действовать, оказывать влияние в той или иной мере не только при жизни, но и после «смерти» их создателей и носителей (индивидуальных и коллективных субъектов права). Причем это влияние на судьбы правовой культуры последующих поколений и типов правовых культур не только одной, но и многих стран, а возможно, и всего человечества может быть весьма существенным, как, к примеру, предметов римской правовой культуры.

Так, серьезный исследователь эпохи формирования права Западной Европы Г. Дж. Берман подробно прослеживает огромное влияние предметов римской правовой культуры на процесс формирования правовой культуры Западной Европы. Он выделяет два направления такого влияния: через каноническое право и через университеты. Были заимствованы различные продукты римской правовой культуры: понятия и нормы классического и постклассического римского права, особенно в вопросах собственности, наследования и договоров. Заимствовались отдельные законы, кодексы, отдельные нормы римского права, целые правовые институты, письменные заключения по тем или иным конкретным юридическим вопросам крупных римских ученых и т. д.¹

Из соотношения правовой культуры субъектов права и ее продуктов можно заключить:

- качество продуктов правовой культуры субъектов права — качество объективного права (его норм), правоприменительных актов, интерпретационных актов и т. д. прямо пропорционально качеству правовой культуры субъектов правотворчества, правоприменителей, толкователей права и т. д.;

- качество функционирующих в стране продуктов правовой культуры субъектов права во многом определяет эффективность правовой социализации ее населения, формирование его правовой культуры.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о наличии в Основах следующих противоречий:

1. Противоречие между наименованием документа и пп. 1 и 3 его первого раздела — «Общие положения». В названии Основ сужена сфера государственной

¹ См.: Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1994. Немалое влияние предметы римской правовой культуры оказали и на формирование правовой культуры России. См., например: Тумов В. В. Роль римского права в формировании правовой культуры юристов России // Правовая культура. 2007. № 2.

политики по сравнению с указанными пунктами. В названии государственная политика направлена только на развитие правовой грамотности и правосознания граждан, а в указанных пунктах она расширена — направляется на формирование их высокой правовой культуры, которая явно шире указанных правовых компонентов — они лишь часть ее. Ценно было бы, на наш взгляд, уже в самом названии документа нацелить россиян на более высокую планку своего правового развития — достижение высокого уровня правовой культуры.

2. В п. 2 общих положений Основ констатируется, что они определяют принципы, цели, основные направления и содержание Государственной политики России в сферах развития лишь правовой грамотности и правосознания. А надо бы — правовой культуры. Это относится и к п. 4 общих положений Основ. Что касается целей, то их в Основах указано четыре: а) формирование в обществе уважения к закону и преодоление правового нигилизма; б) повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности; в) создание системы стимулов к законопослушанию как основной модели социального поведения; г) внедрение в общественное сознание идеи добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм.

По сути, цель данных Основ должна быть, **одна** — формирование высокой правовой культуры россиян. Ведь правовая культура содержит в себе все разрозненные цели, указанные в п. 14: уважение к закону, что обеспечивает преодоление правового нигилизма; высокий уровень осведомленности и юридической грамотности; добросовестное исполнение обязанностей и соблюдение правовых норм.

Что же касается стимулов к законопослушанию, то они являются не целью, а средствами формирования правовой культуры. Да и для формирования правового государства и гражданского общества как его основы мало законопослушания граждан. Необходима их социально-правовая активность, являющаяся важной частью их высокой правовой культуры.

Основы не содержат четкого механизма реализации многочисленных указанных в них мер государственной политики в области развития правовой культуры россиян. Данному вопросу посвящен разд. X Основ «Меры государственной политики организационного и методического характера». Сказано и об обеспечении координации деятельности всех государственных органов, и об определении задач и полномочий этих органов, и о разработке программ и т. д. Однако не определен и не закреплен механизм реализации этих важных мер. Кто конкретно и через какой механизм должен координировать, управлять деятельностью многочисленных субъектов формирования правовой культуры россиян — оценивать качество их программ и результаты их деятельности, корректировку этих программ и деятельность и т. д. — не указано.

Мы предложили следующую организацию воспитания правовой культуры россиян¹. Только Российское государство объединяет весь народ организационно. Только в его структуре имеются все необходимые институты для формирования и защиты общих интересов и потребностей российского народа. Следовательно, творя, исполняя и охраняя право, оно должно играть и определяющую роль в правовом воспитании всех субъектов российского права, развитии их правовой культуры, для чего им должна быть законодательно принята всероссийская долгосрочная программа правового воспитания россиян. В этой программе следует

¹ См.: *Бондарев А. С.* Правовая антикультура в правовом пространстве общества. Пермь, 2006. С. 138–143.

скоординировать правовоспитательную деятельность всех коллективных субъектов страны: государственных и муниципальных органов, профессиональных юридических сообществ, организаций промышленников и т. д.

Законодательно необходимо учредить полномочный, авторитетный и компетентный координационный центр правового воспитания россиян с постоянной социологической службой при нем. Непосредственное управление правовым воспитанием в масштабе страны указанный центр мог бы, к примеру, осуществлять через Министерство юстиции РФ, во всех органах которого должны быть созданы управления или отделы правового воспитания россиян. Отслеживая через социологическую службу происходящие изменения в правовой культуре россиян в режиме текущего времени, координационный центр по правовому воспитанию мог бы своевременно принимать научно обоснованные решения по оптимизации правовоспитательной программы и деятельности тех или иных субъектов и контролировать их реальное исполнение через специализированные органы Министерства юстиции РФ.

Такого рода органы в нашей стране в последние советские годы, как известно, существовали. Однако они не смогли оказать должного воздействия на правовую культуру россиян по многим причинам, в том числе и потому, что в стране отсутствовал научный компетентный и авторитетный полномочный координационный центр по правовому воспитанию с постоянной социологической службой — «мозговой центр» правового воспитания. Кроме того, существовавшие подразделения по правовому воспитанию в органах юстиции того времени часто были укомплектованы случайными людьми, не знавшими ни теории, ни методик правового воспитания и не понимавшими цели своей деятельности. Нередко чиновники органов юстиции сами не обладали достаточно высокой правовой культурой.

На наш взгляд, чтобы избежать ошибок прошлого, необходимо наряду с созданием компетентного, авторитетного «мозгового центра» по правовому воспитанию с оптимальным пакетом полномочий и компетентной социологической службой позаботиться и о комплектовании подразделений органов юстиции по правовому воспитанию соответствующими кадрами. Во-первых, во все подразделения министерства по правовому воспитанию должны входить работники высокой личной правовой культуры. Во-вторых, эти люди должны знать научную теорию и методику правового воспитания и уметь применять их на практике. Следовательно, кандидатов на эти должности необходимо специально готовить и обязательно экзаменовать по предмету «Теория и методика правового воспитания».

Представляется, что государство, в первую очередь, должно серьезно заняться правовым воспитанием государственных служащих, начиная с их высшего звена, ибо правовой нигилизм в их среде наносит урон не только локального характера. Он существенно бьет по праву в целом. Правовой нигилизм крупных государственных чиновников, попадая в массовое правосознание российского общества, формирует в нем массовое неуважительное отношение к праву.

При составлении программы формирования правовой культуры россиян необходимо учитывать установленные социологической наукой три основные кризисные точки социализации в жизни современного человека¹. Под кризисом понимается точка перелома в социальном процессе, когда привычный образ жизни человека заканчивается, а каков будет новый образ жизни, неизвестно. В данный момент старые нормы (способы) решения социальных проблем уже не действуют, а новые механизмы или способы решения проблем еще не действуют.

¹ См.: *Кравченко А. И.* Социология. Общий курс. М., 2000. С. 443–445.

Первая кризисная точка (16–18 лет), которая приходится на время окончания школы и самоопределения человека, является переломной в его жизни: старая модель социально и экономически несамостоятельной жизни (под опекой родителей) разрушилась, а новая модель самостоятельного поведения и образа жизни еще не сложилась. Человек перестал быть ребенком, но еще не успел стать взрослым.

Вторая кризисная точка, именуемая кризисом середины жизни (45 лет), когда человек, давно избрав профессию, оглядывается на пройденный путь и оценивает его. В стабильном обществе человек в этой точке часто не испытывает кризисных ощущений. В современном же российском обществе, не до конца разрушившем социалистический уклад жизни и не сформировавшем еще в полной мере цивилизованного рыночного уклада, кризис «середины жизни» многие россияне ощущают весьма остро¹.

И, наконец, *третья кризисная точка* (55 лет — у женщин, 60 лет — у мужчин), когда большинство завершает трудовую деятельность и выходит на пенсию. С выходом на пенсию нередко меняется не только образ жизни человека, но и его социальный статус, положение в обществе. Человеку ко всему надо вновь приспосабливаться, учиться жить по-новому.

При составлении программ следует учитывать немалую роль в достижении целостности системы правового воспитания, которую играет и объект правового воспитания. Он вносит серьезный вклад в формирование прочной органичной связи с субъектами правового воспитания, диктуя им выбор форм, средств и методов воспитательной деятельности — содержания правового воспитания. По вопросу объекта воспитания в нашей литературе существуют серьезные разногласия. Одни ученые под объектом воспитания подразумевают личность и коллектив, вторые — сознание и поведение личности, социальной группы, третьи — конкретную реальную личность. В приведенных выше подходах к определению объекта воспитания некоторые исследователи не видят разницы: «нет существенной разницы между воспитанием личности и воспитанием сознания и поведения человека»². По нашему мнению, существенная разница в указанных объектах воспитания все-таки имеется. Она состоит в том, что авторы первой и третьей точек зрения действительно серьезно не расходятся в определении объекта воспитания, а вот авторы второй точки зрения за объект воспитания принимают его предмет — сознание и поведение личности. Объект и предмет воспитания хотя и очень близкие, неразрывно связанные, но вместе с тем различные явления.

Объектом правового воспитания может выступать и личность, и социальная группа, и общество в целом, а его предметом будут лишь неразвитые элементы правовой культуры данных объектов правового воспитания. Именно предмет правового воспитания в пределах избранного объекта и будет определять программу правовоспитательной деятельности субъекта. Объект правового воспитания определяет границы воспитательной деятельности субъекта. Он в силу многообразия своих свойств, сторон, отношений не пригоден в своей целостности для научного программирования и целенаправленного осуществления его правового воспитания. В личности, например, различают три группы свойств: а) социально-психологические; б) психофизиологические; в) социально-демографические.

Социально-психологическая группа включает: знания, взгляды, интересы, убеждения, установки, социальные ориентации, умения, навыки, привычки,

¹ См. подробно: *Сметанин Е. А.* Адаптация населения к современной экономической ситуации // Социологические исследования. 1995. № 4.

² Правовое воспитание и социальная активность населения. Киев, 1979. С. 101.

стереотипы поведения. К психофизиологическим свойствам личности относятся: тип темперамента, способности, особенности мышления. Социально-демографическую группу свойств личности составляют: ее пол, возраст, образование, социальное положение и род занятий, семейное положение, материальное положение, место жительства.

Глядя на приведенную структуру свойств личности, можно сделать *первый вывод*: ее психофизиологические и социально-демографические свойства не могут быть предметом прямого воспитательного воздействия. Вместе с тем их изучение и широкое использование полученных о них достоверных знаний при составлении программы правового воспитания необходимо для оптимального выбора форм, средств и методов развития правовой культуры личности.

Предмет правового воспитания личности лежит в группе ее социально-психологических свойств. Причем он не охватывает всесторонне эту группу личностных свойств — *это второй важный вывод*. Поскольку все свойства личности социально-психологической группы — и знания, и убеждения, и установки, и поведение, и другие — многогранны. Эти свойства имеют и нравственный, и политический, и религиозный, и эстетический, и многие другие аспекты, а правовой — только один из них.

На наш взгляд, прямым предметом правового воспитания личности как объекта этого процесса может быть только правовая сторона социально-психологических ее свойств. Именно на устранение пробелов в правовых знаниях, дефектов правовых убеждений, правовых установок, правовых умений и навыков, правового поведения и должна быть направлена программа формирования правовой культуры россиян. Они (правовые знания, правовые убеждения и т. д.) должны быть доведены до уровня высокой правовой культуры современной личности.

Разумеется, воспитательное воздействие на правовую сторону социально-психологических свойств личности не может опосредованно не воздействовать на все другие стороны этих свойств, как и на все другие группы свойств личности в той или иной степени. Впрочем, все другие виды воспитания личности, особенно нравственное и политическое, несомненно, оказывают значительное влияние на ее правовое развитие.