

УДК 341

Термачич Татьяна

руководитель Отдела содействия соблюдению прав человека на национальном уровне, Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, Совет Европы (Страсбург, Франция)
E-mail: tatiana.termacic@coe.int

Termacic Tatiana

Head of National Human Rights Support Unit, Directorate General for Human Rights and the Rule of Law, the Council of Europe, (Strasbourg, France)

**РОЛЬ СОВЕТА ЕВРОПЫ –
«ПРИНЕСТИ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
ДОМОЙ»**

**THE COUNCIL OF EUROPE ROLE:
«BRINGING HUMAN RIGHTS
HOME»**

Аннотация

Обучение правам человека – это непрерывный путь, который должен начинаться в школе, продолжаться в университете и затем осуществляться в рамках профессиональной карьеры. Этот путь универсален, поскольку, для того чтобы стать реальностью для всех, находящихся под юрисдикцией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, права человека должны быть эффективно защищены и реализованы прежде всего на национальном уровне. Вот что имеется в виду под «принесением прав человека домой». Статья посвящена усилиям Совета Европы по поддержке государств-членов в обеспечении на национальном уровне прав, гарантированных Конвенцией о защите прав человека. Эта поддержка осуществляется через развитие знаний и практических навыков среди юристов, а в будущем целевой аудиторией также могут стать юридические факультеты.

Ключевые слова: обучение; Совет Европы; Конвенция о защите прав человека и основных свобод; программа ХЭЛП.

Abstract

Human rights education is an uninterrupted journey that should start in school, continue at university and throughout a professional career. This journey is indispensable because in order to be a reality for all those within the jurisdiction of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, human rights have to be effectively protected and implemented first and foremost at the national level. This is what is meant by «bringing human rights home». This article focused on the Council of Europe's efforts to support its member states in ensuring that the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is applied at the national level. This support is done through capacity development, mainly for legal professionals, and in the future, law faculties may be targeted as well.

Key words: teaching; Council of Europe; Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; HELP program.

Обучение правам человека является непрерывным путешествием, которое начинается со школьной скамьи, продолжается в университете и проходит через всю профессиональную карьеру. И это неизбежно, поскольку права человека, находящиеся под юрисдикцией Конвенции о защите прав человека и основных свобод, должны эффективно защищаться и реализовываться прежде всего на национальном уровне. Это то, что называется «принести права человека домой».

Для достижения эффективной реализации прав человека на национальном уровне необходимо, чтобы лица, ответственные за соблюдение прав человека, бы-

ли не только знакомы с европейскими стандартами прав человека, но также знали, как их применять в конкретных ситуациях. Особенно это касается правоприменителей: судей, юристов, прокуроров, правоохранительных органов и органов власти в целом. Поэтому важным фактором является хорошая подготовка правоприменителей в отношении соблюдения стандартов прав человека в национальных процессах.

Хотя национальные власти сами несут ответственность за «принесение прав человека домой», в частности посредством соответствующего образования и обучения правам человека, но с учетом субсидиарного характера надзорного механизма, предусмотренного Конвенцией, Совет Европы оказывает содействие государствам-членам в реализации их обязательств посредством стандартов, установленных в данной сфере и, что еще важнее, посредством сотрудничества.

Первым документом стала Рекомендация Комитета Министров СМ (2004) 4 «Об изучении Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод в университетах и учреждениях профессионального образования», которая призывает государства – члены Совета Европы создать постоянно действующие образовательные структуры, в которых в учебный план будут включены курсы по правам человека. Также государства призывают включить Конвенцию и прецедентное право ЕСПЧ в курс обучения на юридических, политологических факультетах, факультетах управления, в подготовительные экзаменационные программы для поступления на юридические факультеты и в программы подготовки судей, прокуроров и адвокатов, а также сотрудников правоохранительных органов и иммиграционных служб.

Вышеуказанный документ положил начало разработке Европейской программы по обучению правам человека для юристов (программа «ХЭЛП»), которая направлена на высококачественное обучение правам человека и отвечает специальным потребностям каждой категории представителей юридической профессии (судьи, прокуроры или юристы). Программа стала платформой для развития потенциала прав человека посредством проведения мероприятий Советом Европы.

С момента принятия Рекомендации произошли некоторые изменения. Так, например, все члены Совета Европы имеют в настоящее время постоянно действующие курсы подготовки для судей и прокуроров. Также были разработаны новые методы для обучения взрослых лиц, в частности основанные на принципе заочной формы обучения. Но остались и некоторые проблемы, которые, в том числе, связаны с отсутствием обязательного курса повышения квалификации для адвокатов и недостаточно «сквозным» подходом к обучению юристов правам человека.

В связи с данными изменениями и переходом к новым методам обучения, таким как дистанционное образование, Комитет Министров принял решение вновь обратиться к данной Рекомендации в 2015 г. либо посредством внесения изменений, либо посредством разработки методических рекомендаций по обучению юристов правам человека.

Новый документ будет содержать способы обучения судей, юристов и прокуроров, могущие обеспечить исполнение параграфа 9.vi. Брайтонской декларации. В дальнейшем может быть создан механизм для самоконтроля национальными образовательными учреждениями и адвокатским сообществом соблюдения их обязательств по обеспечению надлежащего качества в обучении правам человека.

Вторым важным документом стала Хартия Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека, утвержденная в рамках Рекомендации Комитета Министров СМ/Rec (2010) 7, которая была разработана после многолетних консультаций. Хартия содержит соответствующие определения, указывает на задачи и принципы, описывает соответствующие меры (начиная с разработки, поддержки учебной программы, анализа и обу-

чения преподавателей демократическому управлению образовательными учреждениями, исследования и оценки). Хартия направлена на поддержку культуры демократии и прав человека через обучение, которое включает (но не исчерпывает) передачу знаний (например, о механизмах и стандартах прав человека). Так, обсуждение в классе темы, как обращаться с детьми из неблагополучных семей, может оказать более важное влияние на чье-либо понимание прав человека, чем формальная лекция по данной тематике.

В 2012 г. Совет Европы, на основании результатов опросника, представленного правительствами, проанализировал ситуацию с выполнением Хартии в государствах-членах. Были сделаны следующие выводы: в странах знают Хартию и понимают ее цель и важность; в разных странах по-разному поддерживают и продвигают НКО, молодежные организации и других заинтересованных лиц; оказывается некоторая поддержка, принимаются меры по оценке, анализу и мониторингу гражданственности и обучения правам человека. Следующий этап оценки процесса выполнения Хартии запланирован на 2017 г. Совет Европы также поддерживает выполнение Хартии при сотрудничестве с Европейским союзом посредством реализации пилотного проекта, в котором могут участвовать от двух до пяти государств – членов Европейской культурной конвенции. В 2013 г. в таком проекте приняли участие 11 государств (включая Россию). Проект направлен на подготовку преподавателей, разработку учебной программы и развитие навыков поддержки социального единства, оценку разнообразия и урегулирование противоречий и конфликтов. Сеть координаторов программы по обучению демократической гражданственности и правам человека, которые официально назначены государствами для взаимодействия с Советом Европы, также является важным средством поддержки выполнения Хартии на национальном уровне, в частности через реформу школьной программы обучения.

В настоящее время очевидно, что существует пропасть между начальным образованием и профессиональным обучением, поскольку Совет Европы не часто привлекают к наблюдению за тем, как права человека преподаются в средней школе и университетах. К счастью, ситуация начала меняться с момента реализации Директоратом по образованию последнего проекта, направленного на ознакомление европейских школьников с основными принципами прав человека и способами их применения на практике.

Требования к университетам также постоянно растут, поскольку очевидно, что даже хорошей первоначальной профессиональной подготовки часто бывает недостаточно для того, чтобы юристы или сотрудники правоохранительных органов задумывались о правах человека, если они не прошли соответствующей подготовки в университете.

Естественно, что включение Конвенции в полном объеме в учебные программы юридических факультетов ожидается не только в качестве отдельного предмета, но и как элемента каждой правовой дисциплины, такой как уголовное или гражданское право, чтобы студенты, независимо от их специализации, знали после окончания вуза о применении Конвенции в своей сфере.

Специализация по правам человека в послевузовском образовании до сих пор мало распространена, и инициативу по созданию такой магистратуры в Екатеринбурге можно только приветствовать. Учитывая масштаб Российской Федерации и развитие новых методов обучения, дистанционное обучение в рамках магистерской программы можно считать приемлемым способом.

Усиление сотрудничества Совета Европы с некоторыми европейскими университетами, такими как Европейский межуниверситетский центр и Венецианский международный университет, является предметом обсуждения, но существуют и уже устоявшиеся взаимоотношения. В качестве примера можно привести

проведение учебных судебных процессов в Страсбурге, который организует, в частности, Международный институт прав человека им. Рене Кассена. Юридический факультет Университета Глазго сотрудничал с Советом Европы в течение 20 лет. Лучшие студенты курса по правам человека ежегодно участвовали в учебных судебных процессах в Страсбурге. К сожалению, из-за финансовых трудностей пришлось приостановить некоторые основные программы. Еще одним примером может служить программа права и практики прав человека, которая реализовывалась Бирмингемским университетом в течение 20 лет, в результате было подготовлено более 300 специалистов из Центральной и Восточной Европы, которые позже внесли значительный вклад в процесс соблюдения прав человека по всей Европе, работая в министерствах юстиции в качестве судей Европейского суда по правам человека, представителей правительств в этом органе или ведущих юристов.

В этом контексте вызывают интерес результаты оценки уровня обучения правам человека на юридических факультетах в Европе, проводившейся сотрудниками Института «Открытое общество» (София), при финансовой поддержке Правительства Норвегии в рамках программы прав человека и демократического развития.

Необходимо затронуть тему профессиональной подготовки юристов, непосредственно связанную с Брайтонской декларацией 2012 г., в которой Высокие Договаривающиеся Стороны четко выразили свою готовность «обеспечить надлежащей информацией, подготовкой и повышением квалификации судей, юристов и прокуроров» (параграф 9.vi).

Разработка программы ХЭЛП, являвшаяся шагом к исполнению Рекомендации СМ (2004) 4, стала основой для проведения Советом Европы мероприятий по развитию потенциала прав человека.

Необходимость в этом была связана с многочисленными проблемами, с которыми государства – члены Совета Европы сталкиваются в наши дни, включая экономический кризис. Представляется, что государства иногда используют такие проблемы как оправдание для пренебрежения своими обязательствами в области прав человека. Естественно, что это неприемлемо, и одним из способов преодоления подобной тенденции является обеспечение того, чтобы судьи, прокуроры и юристы могли формулировать и надлежащим образом применять стандарты прав человека в сложных ситуациях. Программа ХЭЛП направлена на поддержку всех представителей юридической профессии при выполнении этой жизненно важной функции.

Далее необходимо обеспечить, чтобы ограниченные (финансовые) ресурсы использовались как можно эффективнее. Это возможно только при подлинном взаимодействии. Программа ХЭЛП является платформой, в рамках которой «взаимодействие» является ключевым словом для сотрудничества.

Обучение Конвенции о защите прав человека должно рассматриваться и как обеспечение непосредственного вклада в процесс совершенствования навыков и знаний среди юристов, и как долгосрочная инвестиция для того, чтобы, в соответствии с принципом субсидиарности, уменьшить объем дел, которые в настоящее время рассматриваются Европейским судом по правам человека.

Уже более 10 лет Совет Европы осуществляет обучение Конвенции в ряде государств-членов. При этом в некоторых государствах Совет Европы был единственной структурой, проводившей такое обучение. К счастью, данная ситуация осталась в прошлом, и каждое государство-член имеет постоянно действующее образовательное учреждение, ответственное за обучение своих судей и прокуроров. Некоторые из этих национальных образовательных учреждений были созданы при поддержке Совета Европы. Все они, вместе с европейскими ассоциациями юристов и адвокатами, являются частью сети программы ХЭЛП, которая предс-

твляет собой платформу для обмена опытом в области обучения правам человека или конкретной имплементации стандартов по правам человека.

Несомненно, судьи, юристы и прокуроры в Европе делают некоторые ссылки на Конвенцию по правам человека в своих постановлениях, заключениях и решениях. Однако также очевидно, что очень часто Конвенция и прецедентная практика Страсбургского суда не принимаются во внимание в тех ситуациях, когда они явно применимы. Например, часто не проводится эффективное расследование случаев жестокого обращения и тщательное рассмотрение постановлений прокуроров о заключении под стражу до суда, а также дел, связанных с чрезмерной длительностью досудебного содержания под стражей.

Конечно, многим национальным судьям и прокурорам применение прецедентной практики Страсбургского суда представляется сложно осуществимым, потому что принципы толкования чужды некоторым национальным правовым традициям. Данное представление может также препятствовать применению основанных на Конвенции аргументов юристами в своих пояснениях.

Именно в связи с этой проблемой профессиональное обучение конвенционным стандартам, перевод и распространение прецедентной практики Страсбургского суда актуальны. Без этого будет очень трудно обеспечить, чтобы Конвенция и прецедентная практика учитывались национальными судами при рассмотрении дел и вынесении решений. Решение проблемы применения прецедентной практики Страсбургского суда, которая быстро и интенсивно развивается, для юристов состоит в использовании программы ХЭЛП, с помощью которой они смогут не отставать от изменений прецедентной практики Страсбургского суда.

Цель программы ХЭЛП заключается в том, чтобы обеспечить включение прав человека как обязательного элемента в первоначальную подготовку и повышение квалификации юристов, независимо от того, будет ли оно явлено в виде отдельного курса или войдет в общий курс обучения. Для этого был сформулирован большой комплект обучающих материалов, доступных всем юристам, не обязательно специализирующимся по вопросам прав человека, но испытывающим необходимость ссылаться на Конвенцию и другие международные источники в своей ежедневной работе.

Первоначально программа ХЭЛП была разработана исключительно для вопросов, связанных с Европейской конвенцией о защите прав человека. Однако со временем выяснилось, что программа принципиально связана с более узкими темами, которые раскрываются в практике Европейского суда по правам человека и входят в сферу деятельности Совета Европы. Речь идет о таких темах, как права ребенка в судебном процессе, социальные права, семейное право, меры, альтернативные содержанию под стражей, антидискриминация и свобода выражения мнения в Интернете. Курсы в рамках данных областей были или будут разработаны и проводятся совместно с соответствующими национальными образовательными учреждениями. По их итогам будут выдаваться сертификаты, подготовленные совместно с Советом Европы. Естественно, что это является стимулом для юристов.

Программа ХЭЛП использует новые формы обучения, включая новые методики, в частности принцип открытого образования, предоставляющий юристам возможность понять, что и когда они хотят изучить, чувство ответственности за получение образования и доступ к материалам для самообучения. Замысел заключается в том, чтобы развить у обучающихся сильное чувство сопричастности процессу обучения. Это делается с помощью тьюторов, которые наблюдают за участниками курсов и помогают им. Это одна из причин для использования новых технологий, таких как смешанное и дистанционное обучение, мультимедийные технологии. ХЭЛП должна восприниматься теми, кому она предназначена, как программа, которая предоставляет им свободу выбора, и руководство, которое по-

зволит улучшить качество обучения, а профессиональное совершенствование судей, адвокатов и прокуроров будет зависеть от них самих.

В настоящее время Парламентская Ассамблея Совета Европы определяет, какую роль должен играть Совет Европы в обучении юристов правам человека, с целью принять Резолюцию для государств-членов и Рекомендацию для Комитета Министров в начале 2014 г. Притом что невозможно предсказать выводы Ассамблеи, предполагается, что Совет Европы будет и в дальнейшем продолжать играть значительную роль.

В конечном итоге, Совету Европы нет необходимости «приносить права человека домой», поскольку хорошее качество подготовки должно порождать решения национальных судов, которые отражают прецедентную практику ЕСПЧ, и у государств-членов появятся возможности для обеспечения качественного обучения, благодаря наследию, оставленному программой ХЭЛП. Однако мы слишком часто наблюдаем устойчивые тенденции к вынесению решений, не соответствующих практике ЕСПЧ. В этом четко проявляется разрыв между «хорошим» обучением и «плохими» решениями. Тому есть много разных причин, таких как неправомерное давление со стороны органов власти, влияние общественного мнения, устоявшаяся в судебной системе традиция отдавать предпочтение защите государства, а не прав человека, предубеждение в отношении членов определенных социальных групп, влияние других судей, языковые барьеры и отсутствие свежей информации в условиях постоянно развивающейся прецедентной практики.

Чем быстрее на практике будет внедрено обучение правам человека, тем раньше будут преодолены указанные трудности.

Перевод:

Чуркина Людмила Михайловна, адвокат, преподаватель кафедры Европейского права и сравнительного правоведения (Гуманитарный университет);

Бурков Антон Леонидович, канд. юр. наук, д-р права (Кембридж), магистр международного права (Эссекс), заведующий кафедрой Европейского права и сравнительного правоведения (Гуманитарный университет), ОО «Суляжник», Академия по правам человека.