

Хартия Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека

(утверждена Комитетом министров 11 мая 2010 г. на 120-ом заседании)

Комитет министров, в соответствии с положениями статьи 15.b Устава Совета Европы;

Напоминая об основной задаче Совета Европы – продвигать права человека, демократию и верховенство права;

Будучи твердо убежден в том, что образование и профессиональная подготовка играют важнейшую роль в выполнении этой задачи;

Принимая во внимание право на образование, закрепленное в международном праве, в частности, в Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Конвенции о правах ребенка;

Напоминая, что Всемирная конференция о правах человека, на своем заседании в Вене в 1993 году, призвала государства включить права человека, демократию и верховенство права в качестве предметов в учебные программы всех образовательных учреждений в сфере формального и неформального образования;

Принимая во внимание решение, принятое на 2-ом саммите глав государств и правительств Совета Европы (1997), о выдвигании инициативы по воспитанию демократической гражданственности с целью содействия осознанию гражданами своих прав и обязанностей в демократическом обществе;

Напоминая о Рекомендации Rec(2002)12 Комитета министров о воспитании демократической гражданственности и выражая стремление продолжать работу на основе этой Рекомендации;

Принимая во внимание Рекомендацию Rec(2003)8 Комитета министров о продвижении и признании неформального образования/обучения молодежи и Рекомендацию Rec(2004)4 о Европейской конвенции о защите прав человека в университетском образовании и профессиональной подготовке;

Принимая во внимание Рекомендацию 1682 (2004) Парламентской Ассамблеи об образовании в поддержку Европы, в которой Ассамблея призвала разработать Европейскую рамочную конвенцию о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека;

Отвечая на призыв 7-й Конференции министров европейских стран по делам молодежи, выдвинутый на заседании в Будапеште в 2005 году, в поддержку

принятия рамочного политического документа о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека;

Стремясь внести свой вклад в достижение целей Всемирной программы образования в области прав человека, принятой Генеральной ассамблеей ООН в 2005 году, в которой Совет Европы является региональным партнером в Европе;

Выражая пожелание развивать опыт Европейского года гражданственности через образование в 2005 году, во время которого государства и неправительственные организации собрали многочисленные примеры эффективной практики в отношении воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека, а также укрепить, кодифицировать и распространять такую эффективную практику по всей Европе;

Исходя из того, что именно государства-члены несут ответственность за организацию и содержание своих систем образования;

Признавая при этом ключевую роль неправительственных организаций и молодежных организаций в этой области образования и стремясь поддерживать их в этой связи,

Рекомендует, чтобы правительства государств-членов:

- выполняли меры, основанные на положениях Хартии Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека, как это изложено в приложении к данной Рекомендации;
- обеспечивали, чтобы эта Хартия была широко распространена в тех органах, которые несут ответственность за образование и молодежь;

Поручает генеральному секретарю передать данную Рекомендацию:

- правительствам стран-сторон Европейской культурной конвенции (СЕД № 18), которые не являются государствами-членами Совета Европы;
- международным организациям.

Приложение к Рекомендации CM/Rec(2010)7

Хартия Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека

утверждена в рамках Рекомендации CM/Rec(2010)7 Комитета министров

Раздел I – Общие положения

1. Сфера действия

В настоящей Хартии рассматриваются вопросы воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека, в соответствии с определениями в пункте 2. Она не касается напрямую таких связанных областей, как межкультурное образование, образование в сфере равенства, образование в

поддержку устойчивого развития и образование в поддержку мира, за исключением тех случаев, когда они пересекаются и взаимодействуют с воспитанием демократической гражданственности и образованием в области прав человека.

2. Определения

В целях настоящей Хартии:

a. "Воспитание демократической гражданственности" означает воспитание, подготовку, просвещение, информацию, практику и деятельность, которые направлены, благодаря передаче учащимся знаний, навыков и понимания, а также развитию их позиций и поведения, на расширение их возможностей осуществлять и защищать свои демократические права и ответственность в обществе, ценить многообразие и играть активную роль в демократической жизни с целью продвижения и защиты демократии и верховенства права.

b. "Образование в области прав человека" означает воспитание, подготовку, просвещение, информацию, практику и деятельность, которые направлены, благодаря передаче учащимся знаний, навыков и понимания, а также развитию их позиций и поведения, на расширение их возможностей содействовать созданию и защите всеобщей культуры прав человека в обществе с целью продвижения и защиты прав человека и основных свобод.

c. "Формальное образование" означает структурированную систему образования и подготовки, которая охватывает этапы до начальной школы, начальную школу, а также среднюю школу и университетское образование. Оно осуществляется, как правило, в общих или профессиональных учебных заведениях и завершается выдачей аттестата об образовании.

d. "Внеформальное образование" означает любую запланированную программу образования, призванную расширить круг навыков и компетенций, за пределами рамок формального образования.

e. "Внеформальное образование" означает процесс на протяжении всей жизни, в течение которого каждый человек приобретает позиции, ценности, навыки и знания под влиянием образования и факторов в его или ее собственном окружении и из повседневного опыта (семьи, группы сверстников, соседей, в результате встреч, в библиотеке, из СМИ, на работе, в игре и т.д.).

3. Отношения между воспитанием демократической гражданственности и образованием в области прав человека

Воспитание демократической гражданственности и образование в области прав человека тесно взаимосвязаны и взаимно поддерживают друг друга. Они различаются скорее в отношении сферы главного внимания и действия, а не по целям и практике. В воспитании демократической гражданственности главное внимание уделяется демократическим правам, ответственности и активному участию, в отношении гражданской, политической, социальной, экономической, юридической и культурной сфер общества, в то время как образование в области прав человека охватывает более широкий спектр прав человека и основных свобод во всех аспектах жизни людей.

4. Конституционные структуры и приоритеты государства-члена

Задачи, принципы и политика, изложенные ниже, применяются:

- a.* при должном соблюдении конституционных структур каждого государства-члена, при использовании средств, соответствующих этим структурам;
- b.* с учетом приоритетов и потребностей каждого государства-члена.

Раздел II – Задачи и принципы

5. Задачи и принципы

При определении своей политики, законодательства и практики государства-члены призваны руководствоваться следующими задачами и принципами.

a. Задача состоит в том, чтобы обеспечить каждому лицу, находящемуся на их территории, возможность воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека .

b. Процесс обучения в рамках воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека является процессом на протяжении всей жизни. Эффективное обучение в этой области включает широкий спектр участников, в том числе политиков, специалистов в сфере образования, учащихся, родителей, образовательные учреждения, органы образования, государственных служащих, неправительственные организации, молодежные организации, СМИ и общественность.

c. Все средства образования и подготовки, будь то формальные, неформальные или неформальные, играют свою роль в этом процессе обучения и имеют свою ценность для продвижения этих принципов и достижения данных задач.

d. Неправительственные организации и молодежные организации призваны внести свой ценный вклад в сферу воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека, в частности, на основе неформального и неформального образования, и исходя из этого им необходимы возможности и поддержка для того, чтобы вносить такой вклад.

e. Практика и деятельность в сфере преподавания и обучения должны следовать ценностям и принципам в области демократии и прав человека и продвигать их; в частности, само управление образовательными учреждениями, включая школы, должно отражать и содействовать ценностям прав человека и расширять полномочия и активное участие учащихся, преподавательского состава и заинтересованных участников, в том числе родителей.

f. Важным аспектом всего комплекса воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека является содействие социальной сплоченности и межкультурному диалогу, а также повышение роли многообразия и равенства, в том числе гендерного равенства; для этого чрезвычайно важно развивать знания, личные и общественные навыки и взаимопонимание, которые регулируют конфликты, повышают уровень оценки и понимания различий между религиозными и этническими группами, создают

взаимное уважение к человеческому достоинству и общим ценностям, поощряют диалог и содействуют ненасильственному урегулированию проблем и споров.

g. Одна из основных целей любого воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека состоит не только в том, чтобы наделить учащихся знаниями, пониманием и навыками, но и в том, чтобы развить готовность действовать в обществе с целью продвижения принципов прав человека, демократии и верховенства права.

h. Постоянная подготовка и развитие знаний специалистов в сфере образования и молодежных лидеров, а также самих преподавателей, в отношении принципов и практики воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека представляют собой жизненно важную часть осуществления и обеспечения устойчивого характера эффективного образования в этой области и должны соответствующим образом планироваться и обеспечиваться ресурсами.

i. Следует поощрять партнерство и сотрудничество между широким кругом заинтересованных участников, задействованных в воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека на государственном, региональном и местном уровнях, таким образом, чтобы в максимальной степени извлечь пользу из их вклада, в том числе среди политиков, специалистов в сфере образования, учащихся, родителей, образовательных учреждений, неправительственных организаций, молодежных организаций, СМИ и общественности.

j. Учитывая международный характер ценностей и обязательств в области прав человека, а также общих принципов, лежащих в основе демократии и верховенства права, важно, чтобы государства-члены продолжали и развивали международное и региональное сотрудничество в деятельности, охватываемой настоящей Хартией, а также выявление и обмен наилучшей практикой.

Раздел III – Направления политики

6. Формальное общее и профессиональное образование

Государства-члены должны включать воспитание демократической гражданственности и образование в области прав человека в учебные программы - в рамках формального образования на уровне обучения до начального образования, на уровне начального и среднего школьного образования, а также в общее и профессиональное образование и подготовку. Государства-члены должны также поддерживать, пересматривать и обновлять воспитание демократической гражданственности и образование в области прав человека в этих учебных программах для того, чтобы обеспечивать их актуальность и поощрять устойчивый характер развития в данной области.

7. Высшее образование

Государства-члены призваны поощрять, с должным учетом принципов академических свобод, включение воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека в высших учебных заведениях, в частности, для будущих специалистов в области образования.

8. Демократическое управление

Государства-члены должны содействовать демократическому управлению во всех образовательных учреждениях, как желательному и результативному методу управления по своему характеру, так и как практическим средствам обучения и опыта демократии и соблюдения прав человека. Они должны поощрять и содействовать, соответствующими средствами, активному участию учащихся, педагогического состава и заинтересованных участников, включая родителей, в управлении образовательными учреждениями.

9. Профессиональная подготовка

Государства-члены должны предоставлять учителям, другим работникам сферы образования, молодежным лидерам и преподавателям необходимую первичную и систематическую подготовку и развитие в сфере воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека. При этом необходимо обеспечивать, чтобы они имели углубленные знания и понимание задач и принципов этой дисциплины, а также соответствующих методов преподавания и обучения, в дополнение к другим основным навыкам, соответствующим их области подготовки.

10. Роль неправительственных организаций, молодежных организаций и других участников

Государства-члены должны укреплять роль неправительственных организаций и молодежных организаций в воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека, особенно во внеформальном образовании. Они должны признавать эти организации и их деятельность как ценную часть системы образования, предоставлять им, когда это возможно, необходимую поддержку и в полной мере использовать опыт, который они могут внести во все формы образования. Государства-члены должны также поощрять и распространять информацию о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека среди других участников, в частности, в СМИ и в широких кругах общественности, для того чтобы в максимальной степени использовать тот вклад, который они могут внести в данную область.

11. Критерии оценки

Государства-члены должны развивать критерии оценки для определения эффективности программ воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека. Неотъемлемой частью таких оценок должна быть обратная связь со стороны учащихся.

12. Научные исследования

Государства-члены должны поощрять и распространять научные исследования по вопросам воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека с целью подведения итогов деятельности в этой области. Сравнительная информация, полученная в результате таких исследований, должна быть предоставлена соответствующим участникам, в том числе политикам, образовательным учреждениям, руководителям школ, учителям, учащимся, неправительственным организациям и молодежным организациям. Результаты таких исследований позволят им провести оценку,

повысить эффективность и результативность, и усовершенствовать свою деятельность. Эти исследования должны включать, помимо прочего, вопросы учебных программ, инновационной практики, методов преподавания и развития систем оценок, в том числе критериев и показателей оценок. По мере целесообразности, государства-члены должны делиться результатами этих исследований с другими государствами-членами и соответствующими участниками.

13. Навыки в продвижении социальной сплоченности, уважения к многообразию и в регулировании различий и конфликтов

Во всех областях образования государства-члены должны содействовать образовательным подходам и методам преподавания, направленным на обучение жизни в демократическом и мультикультурном обществе. Такие подходы и методы позволяют учащимся приобретать знания и навыки продвижения социальной сплоченности, уважения многообразия и равенства, позитивной оценки различий – особенно между разными религиозными и этническими группами. Кроме того, они помогают регулировать разногласия и конфликты ненасильственным путем, при уважении к правам других, а также бороться со всеми формами дискриминации и насилия, прежде всего с издевательствами и преследованиями.

Раздел IV – Оценка и сотрудничество

14. Оценка и проведение обзоров

Государства-члены должны на регулярной основе оценивать стратегии и политику, которые они осуществляют в отношении настоящей Хартии, и соответствующим образом адаптировать такие стратегии и политику. Они могут делать это в сотрудничестве с другими государствами-членами, например, на региональной основе. Любое государство-член может также запросить помощь со стороны Совета Европы.

15. Сотрудничество в рамках сопровождающих мероприятий

Государства-члены должны, когда это целесообразно, сотрудничать друг с другом и через Совет Европы при достижении целей и реализации принципов, изложенных в настоящей Хартии, путем:

a. проведения работы по темам, представляющим общий интерес, и установленным приоритетам;

b. укрепления многосторонней и трансграничной деятельности, включая существующую сеть координаторов по воспитанию демократической гражданственности и образованию в области прав человека;

c. обменов, развития, кодификации и обеспечения распространения наилучшей практики;

d. информирования всех соответствующих участников, включая общественность, о целях и выполнении данной Хартии;

е. поддержания европейских сетей неправительственных организаций, молодежных организаций и специалистов в сфере образования, а также сотрудничества между ними.

16. Международное сотрудничество

Государства-члены должны обмениваться результатами своей работы по воспитанию демократической гражданственности и образованию в области прав человека в рамках Совета Европы с другими международными организациями.

ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ МЕМОРАНДУМ – Рекомендация о Хартии Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека

I Контекст, начало работы и история переговоров

1. Хартия Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека, принятая в рамках Рекомендации Комитета министров CM/Rec(2010)7, ("Хартия"), представляет собой важный этап в работе Совета Европы в этой области.

Этой работе был придан импульс на 2-ом саммите Совета Европы, проведенном в Страсбурге 10-11 октября 1997 года, на котором главы государств и правительств государств-членов приняли решение:

"выдвинуть инициативу по воспитанию демократической гражданственности с целью содействия осознанию гражданами своих прав и обязанностей в демократическом обществе". (Итоговая декларация)

Данное решение отразило растущее понимание роли образования в продвижении основных ценностей Совета Европы – демократии, прав человека и верховенства права, а также в предупреждении нарушений прав человека. В более широком плане образование все больше рассматривается как механизм защиты от роста насилия, расизма, экстремизма, ксенофобии, дискриминации и нетерпимости. Было также широко признано, что образование вносит важнейший вклад в социальную сплоченность и социальную справедливость. На основании решения 2-го саммита, Организация получила полномочия разработать широкий круг программ сотрудничества в области гражданственности и образования в области прав человека, как в сфере формального, так и внеформального образования.

2. Решение 2-го саммита было осуществлено на практике, на политическом уровне, путем подготовки Декларации и Программы действий по воспитанию демократической гражданственности, которая была принята на заседании Комитета министров в Будапеште 7 мая 1999 года. На оперативном уровне, на первом этапе проекта с 1997 по 2002 гг., различные подразделения Совета Европы работали совместно для анализа определений, основных концепций, методов, практических мероприятий и материалов, а также по поддержке проектов на местах ("базы воспитания гражданственности"). В октябре 2000 года результаты первого этапа проекта были поддержаны министрами образования на встрече в Кракове. Они подтвердили, что этот проект должен продолжаться, а также призвали подготовить рекомендацию Комитета министров в этой области.

3. На втором этапе проекта с 2001 по 2004 гг. были разработаны направления политики, создана сеть координаторов государств-членов в области воспитания демократической гражданственности, а также подготовлен Европейский год гражданственности через образование, проведенный в 2005 году. На втором этапе произошло еще одно важное событие – принятие в октябре 2002 года по просьбе министров образования, о которых говорилось выше, Комитетом министров Рекомендации (2002)¹² государствам-членам о воспитании демократической гражданственности.

4. В 2005 году с успехом прошел Европейский год гражданственности, который послужил значительному повышению осознания среди государств-членов ценностей воспитания демократической гражданственности, а также расширению круга тех стран, в которых такое воспитание стало частью учебной программы и программ обучения на протяжении всей жизни. Этот "Европейский год" и конференция по подведению итогов, состоявшаяся в Синае, Румыния, которая завершила этот год, дали возможность странам и неправительственным организациям обмениваться многочисленными примерами эффективной практики в этой области.

5. Притом что продвижения в политике и практике государств-членов, проявившиеся во время "Европейского года", свидетельствовали о том, что государства отвечают на рекомендации, содержащиеся в Рекомендации (2002)¹², с самого начала прозвучали призывы к принятию более существенного рамочного политического документа в этой области, который возможно мог бы иметь обязательную силу. В октябре 2004 года Парламентская Ассамблея рекомендовала, чтобы Комитетом министров была подготовлена Европейская рамочная конвенция о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека (Рекомендация Ассамблеи 1682(2004) об образовании в поддержку Европы). В декабре 2004 года во "Вроцлавской декларации", принятой министрами по вопросам культуры, образования, молодежи и спорта государств-сторон в Европейской культурной конвенции, было заявлено, что "Совет Европы должен укреплять свою роль в качестве передового центра по вопросам политики, направленной на развитие знаний, навыков и позиций для жизни в демократических обществах... В этих целях следует рассмотреть разработку европейских стандартов путем соответствующих договорных механизмов..." На 3-ем саммите Совета Европы в Варшаве в мае 2005 года главы государств и правительств призвали к "расширению усилий Совета Европы в области образования для всех молодых людей в Европе, совершенствованию его качества и содействию, помимо прочего, всеобъемлющему образованию в области прав человека". На 22-й сессии Постоянной конференции европейских министров образования (Стамбул) (май 2007 года) председатель Постоянной конференции министров образования и культуры федеральных земель Германии отметил, что идея подготовки рамочного политического документа о воспитании демократической гражданственности/образовании в области прав человека (ВДГ/ОПЧ) не представляет особого интереса для Германии, поскольку положение в разных государствах-членах значительным образом различается. При этом Германия констатировала и то, что многие страны нуждаются в рекомендациях Совета Европы – и выразила уверенность, что может быть найден компромисс, приемлемый для всех.

6. Одновременно аналогичные изменения происходили и в области молодежной политики. В 2000 году начала свое действие Молодежная программа образования

в области прав человека, направленная на "координацию образования в области прав человека в молодежной политике и в практике молодежной работы". На 7-й конференции (сентябрь 2005 года) министры европейских стран по делам молодежи призвали Совет Европы подготовить проект рекомендации Комитета министров государствам-членам об образовании в области прав человека с молодежью, включая, в частности, положения по укреплению европейского сотрудничества в области предупреждения насилия и использованию опыта Молодежной программы образования в области прав человека Совета Европы, которая начала осуществляться в 2000 году. В своей Резолюции (2008) 23 о молодежной политике Совета Европы Комитет министров дополнительно выделил важнейшую роль образования в области прав человека в молодежной политике, определив права человека и демократию в качестве приоритета молодежной политики, в том числе "для обеспечения того, чтобы молодые люди в полной мере могли бы пользоваться правами человека и уважением к человеческому достоинству, а также для поощрения их приверженности этому".

7. Еще одно важное, связанное с этим политическое развитие в Совете Европы относится к повышению интереса к межкультурному диалогу. Этот диалог приобретает все большее значение в государствах-членах и в настоящее время рассматривается Советом Европы наряду с традиционными приоритетными областями. В частности, важность воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека для укрепления межкультурного диалога была признана в "Белой книге о межкультурном диалоге", опубликованной в 2008 году^[1].

8. Одновременно изменения во всемирном масштабе происходили в этом же направлении, в частности, в ООН. Во Всемирной программе образования в области прав человека, утвержденной Генеральной ассамблеей 10 декабря 2004 года, излагаются масштабные задачи укрепления и развития образования в области прав человека, на первом этапе на уровне начального и среднего школьного образования в государствах-членах. Совет Европы оказывает поддержку ООН в выполнении Всемирной программы в Европе в рамках официального соглашения.

9. В ответ на эти новые моменты, Руководящий комитет по образованию Совета Европы ("CDED") предусмотрел подготовку "Исследования о возможности принятия справочных рамок в отношении воспитания демократической гражданственности/образования в области прав человека (соответствующих договорных механизмов)". Такое исследование было включено в Программу СЕ о деятельности по воспитанию демократической гражданственности и образованию в области прав человека на третьем этапе этого проекта – 2006-2009 гг. В техническом задании по подготовке этого Исследования требовалось, чтобы была рассмотрена необходимость подготовки европейского рамочного политического документа в этой области; чтобы был проведен обзор существующих рамочных документов и механизмов как в Совете Европы, так и в других международных организациях, при этом выявляя пробелы и недостатки; были даны рекомендации по дополнительному вкладу потенциального нового рамочного документа; а также даны рекомендации в отношении сферы действия и вариантов формы и содержания такого документа.

10. Исследование о возможности подготовки такого документа было поручено эксперту при поддержке неофициальной группы экспертов из различных стран,

как специалистов в сфере образования, так и представителей молодежных организаций. Эксперт представил это Исследование в апреле 2007 года.

11. В Исследовании термин "рамочный политический документ" означает международный инструмент (как обязывающего, так и не обязывающего характера), адресованный государствам и содержащий согласованные стандарты и политику, которые необходимо соблюдать в сфере воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека. В этом Исследовании рассматривается история работы Совета Европы в области воспитания демократической гражданственности, основанная на главной задаче Совета Европы – продвижение прав человека, демократии и верховенства права. Отмечается, что постоянная практика Совета Европы во всех областях, представляющих взаимный интерес и предусматривающая действия со стороны государств-членов (права человека, национальные меньшинства, социальная политика, борьба с терроризмом и т.д.), состоит в том, чтобы разработать рамочные политические документы в разных формах. Такие документы ориентируют и придают импульс деятельности на уровне государств-членов и позволяют распространять положительную практику и поднимать уровень стандартов по всей Европе. В Исследовании были также рассмотрены существующие документы, выявлены пробелы и недостатки, а также определена дополнительная ценность подобного нового инструмента. В Исследовании были рассмотрены различные формы такого нового инструмента, имеющего или не имеющего обязательную силу, а также варианты его сферы действия и возможного содержания.

12. В своих выводах Исследование рекомендует, что целесообразно принять решение в принципе о переходе к переговорам по форме и содержанию нового рамочного политического документа в этой области.

13. В течение 2007-2008 гг. Исследование было представлено специальной консультативной группе по воспитанию демократической гражданственности и образованию в области прав человека (ED-EDCHR), а также многочисленным другим органам Совета Европы, которые рассмотрели и представили свои комментарии по Исследованию: Руководящему комитету по правам человека (CDDH), Совместному совету по делам молодежи (JCY), Руководящему комитету по высшему образованию (CDESR), координаторам государств-членов по воспитанию демократической гражданственности и образованию в области прав человека, Бюро Руководящего комитета по образованию (CDED) и, наконец, в марте 2008 года пленарной сессии CDED. Все органы, с которыми были проведены консультации, передали свои письменные заключения в CDED, поскольку именно этот Руководящий комитет несет основную ответственность по вопросам образования.

14. В процессе консультаций обозначился ряд тенденций. В целом, участники были согласны с анализом политических и юридических условий, с оценкой существующей ситуации, в том числе в отношении пробелов и недостатков существующих рамочных политических документов, а также с выводом о том, что новый документ мог бы внести значительный дополнительный вклад. Что касается содержания такого документа, то было достигнуто значительное согласие в отношении его сферы действия, необходимости точных определений основных терминов и разработки разделов, в которых излагались бы задачи, принципы и политика, конкретное содержание которых потребует значительных обсуждений на последующем этапе. Меньший уровень согласия был достигнут в отношении

предложения о внешнем механизме мониторинга, который предусматривал бы представление государствами регулярных отчетов о выполнении нового документа для рассмотрения Комитетом экспертов Совета Европы, который бы в свою очередь их комментировал и представлял рекомендации. Некоторые полагали, что такой механизм имеет значительные преимущества, в то время как другие сочли, что он создаст необоснованную нагрузку. Что касается формы документа, то мнения также разделились, поскольку некоторые предпочитали, чтобы он носил обязывающий характер, а другие – не обязывающий.

15. На своем пленарном заседании 10 марта 2008 года CDED, как орган, который поручил подготовить данное Исследование, рассмотрел комментарии других органов и приветствовал проделанную работу. Руководящий комитет принял решение "продолжать обсуждение рамочного политического документа путем подготовки проекта документа, включающего два варианта, один – обязывающего характера, а другой – не обязывающего характера, а также принимая во внимание работу, ведущуюся специальной консультативной группой по воспитанию демократической гражданственности и образованию в области прав человека (ED-EDHCR), по разработке инструмента в отношении ключевых вопросов для политических руководителей". CDED также назначил некоторых членов в состав группы по разработке проекта и попросил Секретариат назначить в эту группу других членов, имеющих опыт в сфере образования и молодежи. Руководящий комитет попросил представить оба варианта проекта в соответствующее время на рассмотрение на своем заседании в марте 2009 года.

16. Группа по подготовке проекта встречалась три раза – в июне, сентябре и ноябре 2009 года. На первой встрече был проведен обмен мнениями по юридической форме и общей структуре и содержанию двух проектов, а также было решено попросить автора Исследования об осуществимости подготовить первые проекты двух документов. На второй встрече редакционная группа провела первое рассмотрение двух альтернативных проектов и представила многочисленные комментарии. Они были учтены при работе над новыми проектами, представленными на третьей встрече, которая в дальнейшем пересмотрела эти документы, достигнув компромисса почти по всем спорным вопросам. Для принятия решения на Бюро CDED на его декабрьском заседании оставалось лишь несколько вариантов. Бюро сделало свой выбор и утвердило проекты для представления на пленарное заседание CDED.

17. На пленарном заседании CDED в марте 2009 года членам были представлены два проекта документов. По существу они были почти идентичными, поскольку те потребности, которые необходимо было учесть, а также те цели, которые предстояло достигнуть, были одинаковыми. Различия состояли в форме и юридических последствиях, поскольку один из проектов был обязывающей рамочной конвенцией с использованием обязывающих формулировок, а другой – не обязывающей хартией с использованием более мягких формулировок (по-английски "должны были бы", а не "должны"). Единственным существенным различием в содержании был раздел по мониторингу, поскольку в проекте конвенции предусматривался механизм, предусматривающий отчетность со стороны государств и внешний надзор, хотя и в облегченной форме, в то время как проект хартии опирался на проведение самооценки со стороны государств.

18. В последующих обсуждениях все представители государств, которые выступали, согласились в отношении того, что новый документ следует принять, и подавляющее большинство предпочло, чтобы он был составлен в форме не

обязывающей хартии. Исходя из этого, Комитет принял решение 20 марта 2009 года, которое официально предусматривает следующее:

"Комитет:

- с удовлетворением отметил результаты работы редакционной группы, которая подготовила рамочный политический документ;
- рассмотрел два предложения, выдвинутые группой, и высказал предпочтение в отношении хартии о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека;
- подчеркнул полезность такой хартии для обеспечения устойчивого развития политики и практики ВДГ и ОПЧ в государствах-членах;
- подготовил «дорожную карту» по завершении работы над хартией до пленарной сессии CDED в 2010 году..."

19. В качестве первого этапа в «дорожной карте» предусматривается приглашение всем делегациям представить любые предложения по поправкам к существующему тексту хартии в определенный срок. Данные предложения будут рассмотрены небольшой группой, состоящей из нынешнего и бывших председателей CDED, при поддержке автора Исследования о возможности подготовки такого документа, и с участием тех делегаций, которые представили поправки и желают участвовать в редакционном процессе. Эта группа встретила в июне 2009 года и рассмотрела предложенные поправки, приняв некоторые из них и отклонив другие. В ряде случаев группа произвела существенную редакционную правку, приняв предложенную поправку в качестве отправной точки, или внесла изменения по своей собственной инициативе.

20. 9-10 сентября 2009 года состоялось заседание Бюро CDED, на котором был рассмотрен текст, ставший результатом июньской встречи, в свете рекомендаций Департамента по юридическим консультациям Совета Европы, от 4 сентября 2009 года. Основным положением этой рекомендации была необходимость принятия Хартии в рамках Рекомендации Комитета министров в соответствии с существующей практикой Совета Европы. Бюро направило как проект пересмотренной хартии, так и юридическую рекомендацию на чрезвычайную сессию CDED, проведенную 10-11 декабря 2009 года. Бюро также приняло во внимание первый проект данного Пояснительного меморандума и направило его на пленарное заседание. Членам CDED было предложено прокомментировать его и предложить поправки к обоим текстам.

21. На своем декабрьском заседании CDED рассмотрел поправки, предложенные к тексту Хартии. Он одобрил пересмотр в соответствии с полученными юридическими рекомендациями, на основании которых Хартия стала приложением к Рекомендации Комитета министров, а преамбула к Хартии стала преамбулой Рекомендации. Отмечается, что такой формат обеспечит, без каких-либо сомнений, не обязывающий характер Хартии, поскольку все рекомендации имеют не обязывающий характер. Были согласованы некоторые другие поправки к тексту Хартии. CDED обсудил поправки, предложенные к Пояснительному меморандуму, и попросил подготовить пересмотренный проект.

22. На своем заседании 24-26 февраля 2010 года Комитет рассмотрел итоговый вариант проекта рекомендации Комитета министров государствам-членам о Европейской хартии о воспитании демократической гражданственности (ВДГ) и образовании в области прав человека (ОПЧ) и пояснительный меморандум к ней.

Комитет решил утвердить проект рекомендации и направить его Комитету министров с целью его принятия. Комитет принял к сведению пояснительный меморандум к проекту рекомендации и решил направить его Комитету министров для информации.

II. Комментарии о положениях Рекомендации и Хартии

Рекомендация: Преамбула и положения формального характера

23. Рекомендация начинается с формальных вводных положений и перечисляет полномочия, на основании которых принимается Хартия, а именно те полномочия, которые ранее использовались в ряде случаев для принятия Хартии, в частности, в области спорта. Затем, в соответствии с традицией, в остальной части преамбулы указываются те самые соображения, которыми руководствовались государства-члены при принятии Хартии, что дает читателю возможность ознакомиться с историей ее разработки и целями. Форма этих положений, когда ряд пунктов начинается с причастия в настоящем времени: "Напоминая", "Принимая во внимание" и т.д. также содержится в документах, имеющих статус договора, но при этом не является показателем такого статуса: это является также обычной формой, используемой в рекомендациях Комитета министров, которые всегда носят не обязывающий характер.

24. Напоминается об основной задаче Совета Европы – содействовать правам человека, демократии и верховенству права, а также об убежденности в том, что образование может играть ключевую роль в их продвижении. Такой подход является основой для всего проекта ВДГ/ОПЧ, начиная с 1997 года, а Хартия – выражением приверженности государств-членов к этому проекту и к тем стандартам, которые они сами устанавливают для достижения.

25. Отражаются юридические основы прав на образование, закрепленных как в Европейской конвенции о защите прав человека, так и в документах ООН, которые указывают, в частности, что образование должно "укреплять уважение к правам человека и основным свободам" и "дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества" (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1996 года, статья 13(1)), и Венской декларации 1993 года, в которой подчеркивается важность включения темы прав человека в программы образования и содержится призыв к государствам сделать это.

26. Излагаются основные политические декларации министров и рекомендации органов Совета Европы, которые были важными этапами на пути, приведшем к принятию Хартии. Во многих смыслах наиболее важным предшественником Хартии является Рекомендация (2002) 12, упомянутая выше, которая охватывает аналогичные темы и ставит аналогичные цели.

27. Хартия рассматривается в глобальном контексте, причем выражается пожелание, чтобы она способствовала достижению целей Всемирной программы образования в области прав человека, которая является весьма схожим документом, учитывая, что Совет Европы является региональным партнером ООН по этой Программе в Европе.

28. Упомянется прошедший Европейский год гражданственности через образование, состоявшийся в 2005 году, который стал этапным событием в

проекте ВДГ/ОПЧ. Подчеркивается одна из основных целей Хартии, а именно продолжение работы с учетом эффективной практики в политике в сфере образования, накопленной среди многих государств-членов, как об этом свидетельствует проведение данного "Года", путем кодификации этой практики и содействия ее распространению по всей Европе.

29. Признается характерная особенность сферы образования, которая пронизывает всю Хартию, а также конкретно излагается в пункте 4, а именно, тот факт что в этой сфере системы государств-членов значительно расходятся и необходимость учитывать эти различия. Данные различия могут быть как конституционными, так и в подходах к организации самой системы образования. Соответствующим образом, все направления политики и области практики, изложенные в Хартии, должны применяться отдельными государствами с должным учетом этих конституционных и структурных систем.

30. Признается та ключевая роль, которую играют неправительственные организации и молодежные организации в сфере образования. Действительно, внеформальное образование все больше осуществляется именно этими организациями, причем они играют все большую роль в формальном образовании и многие государства полагаются на них в отношении этой деятельности. В этом пункте преамбулы, а также в пункте 10 признается ценность их вклада и необходимость их поддержки.

31. Затем следуют формальные заключительные положения Рекомендации, которые имеют скорее оперативный характер, а не характер преамбулы, и соответствующим образом изложены в изыскательном наклонении. Комитет рекомендует, чтобы правительства государств-членов осуществляли меры, основанные на содержащейся в приложении Хартии, и обеспечивали, чтобы ее широко распространяли среди тех органов, которые несут ответственность за вопросы образования и молодежи. Наконец, генеральному секретарю дается поручение передать данную Рекомендацию правительствам государств-сторон Европейской культурной конвенции, которые не являются также членами Совета Европы, а также международным организациям. Это отражает более широкий международный характер движения в поддержку воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека, а также стремление к тому, чтобы новая Хартия оказывала влияние, выходящее за границы Европы, точно так же, как в этих границах.

Хартия

Заголовок

32. Термин "хартия" используется в международной практике как для документов, имеющих обязательную силу, и самый известный из них – Устав ООН, так и для документов, обязательной силы не имеющих, таких как Хартия основных прав и обязанностей Европейского Союза (как она была принята в 2000 году: на основании Лиссабонского договора 2005 года большинство государств-членов ЕС согласились с тем, что Хартия будет для них иметь обязывающий характер, в то время как для некоторых государств-членов она остается не обязывающей). В практике Совета Европы этот термин также имеет двойное значение: Европейская социальная хартия (1961 год, пересмотрена в 1996 году) имеет обязывающий характер, в то время как Европейская хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне

(2003 год) не имеет обязательного характера. Само название и форма Хартии были выбраны для того, чтобы продемонстрировать стремление к более весомому документу, чем те, которые ранее принимались в этой области Советом Европы, подразумевая при этом большую приверженность данной области. Тем не менее, поскольку государства-члены высказали четкое намерение, чтобы Хартия не имела обязывающего характера с точки зрения публичного международного права, первоначально было согласовано определить это без каких-либо сомнений, добавив подзаголовок "Хартия без статуса Конвенции". Однако после того как было решено, что Хартия будет принята в рамках Рекомендации, то подзаголовок уже перестал быть необходим, поскольку рекомендации и любые приложения к ним по определению не имеют обязывающего характера. Соответствующим образом, было согласовано после заголовка поместить слова "Утверждена в рамках Рекомендации CM/Rec(2010)... Комитета министров". Поскольку весьма вероятно, что Хартию будут часто публиковать без текста принятой Рекомендации, то эти слова в полной мере будут отражать ее не обязывающий характер.

Раздел I – Общие положения

1. Сфера действия

33. Данное положение касается материальной сферы действия Хартии. Один из недостатков, отмеченных в предыдущих документах во время рассмотрения и переговоров, которые привели к подготовке Хартии, состоял в том, что многие из этих документов касались либо только воспитания демократической гражданственности, либо только образования в области прав человека. Было сознательно принято решение о том, чтобы рассматривать их вместе как разные, но тесно связанные темы. Такой подход рассматривался как один из аспектов, по которому новый документ мог бы внести дополнительный вклад. При этом встал вопрос, как рассматривать некоторые взаимосвязанные, но при этом разные темы, четыре из которых упомянуты в тексте. "Межкультурное образование" направлено на защиту демократии и укрепление прав человека, благодаря развитию знаний, компетенции, навыков и позиций, необходимых для взаимного понимания и уважения в мультикультурных обществах. "Образование в сфере равенства" и "образование в поддержку мира" являются самоочевидными темами. "Образование в поддержку устойчивого развития" является, согласно докладу генерального директора ЮНЕСКО в августе 2005 года, "частью подготовки ответственных граждан, приверженных идеалам устойчивого мира, такого мира, который является справедливым, построенным на равенстве и мире, и в котором люди заботятся об окружающей среде для того, чтобы внести вклад в равенство между поколениями". В настоящее время проводится десятилетие ООН по образованию в поддержку устойчивого развития 2005-2014 гг., цель которого – поощрять такое образование и его включение во внеформальные и формальные учебные планы и программы. Образование в поддержку устойчивого развития весьма схоже с воспитанием демократической гражданственности и образованием в области прав человека, однако оно уходит корнями в экологическое движение в рамках ООН и посвящено в основном окружающей среде. Аналогичным образом, все темы, которые упомянуты выше, являются конкретно направленными, при этом они охватываются в значительной степени общей концепцией ВДГ/ОПЧ, но при этом каждая из них сосредоточена на одной из областей данной темы. Было согласовано, что в Хартии эти взаимосвязанные темы не будут рассматриваться как таковые, но будут приняты во внимание, постольку поскольку они пересекаются и взаимодействуют с ВДГ/ОПЧ.

2. Определения

34. Хотя на первом этапе проекта работа в основном велась по определениям, концепциям и т.д., в существующих политических рамочных документах по-прежнему отсутствуют четкие определения таких ключевых терминов, как "воспитание демократической гражданственности" и "образование в области прав человека". Если они были включены, то это были скорее длинные изложения того, что включает данный термин, а не того, что он означает, иными словами, это были не определения, а скорее описания. При обсуждениях нового документа не возникло никаких разногласий в отношении необходимости четких кратких определений, для того чтобы все политики и другие соответствующие участники, стремящиеся понять и выполнять новый документ, знали, что означают ключевые термины.

35. Два основных определения в подпунктах а. и в. основывались на существующих определениях: в отношении воспитания демократической гражданственности определение использовалось для "Европейского года", а в отношении образования в области прав человека было использовано определение, разработанное Бюро Комиссара ООН по правам человека. Однако при дальнейшем рассмотрении эти определения были расширены и уточнены. Они являются идентичными до слов "на расширение их возможностей", а затем они различаются в зависимости от соответствующего основного предназначения: в них говорится о навыках жизни в демократическом обществе, с одной стороны, и о продвижении и защите прав человека в целом, с другой стороны. В обоих этих определениях подчеркивается важность не только приобретения знаний, но и развития готовности действовать соответствующим образом.

36. Определения в подпунктах с., d. и e. основаны на определениях, содержащихся в публикации «КОМПАСС – учебное пособие по образованию в области прав человека с молодежью», опубликованной Советом Европы в 2002 году. При подготовке проекта эти определения были расширены и уточнены. В частности, было согласовано, что определяющей характеристикой формального образования является то, что оно приводит к выдаче соответствующего аттестата, и в этой связи была добавлена необходимая формулировка. Внеформальное образование чаще приводит к выдаче соответствующего аттестата, чем неформальное, которое редко завершается выдачей аттестата, но было согласовано не отражать конкретно в тексте эти достаточно сложные моменты.

3. Взаимоотношения между воспитанием демократической гражданственности и образованием в области прав человека

37. Насколько известно авторам проекта документа, эти важные взаимоотношения до сих пор не получили определения. В большинстве документов Совета Европы, связанных с обновляемой программой, начавшейся в 1997 году, где используются оба термина, они как правило соединялись лишь знаком "/", что, разумеется, не уточняет их взаимоотношения. Это касалось также и задания для проведения Исследования об осуществимости, что привело к комментарию в Исследовании, согласно которому нельзя уклоняться от этого вопроса и его нужно рассмотреть в любом новом документе. Эти два термина пересекаются, поскольку права важны для гражданственности, например права, связанные с участием в выборах, свободой слова и свободой собрания, которые

являются классическими правами человека и которые в той же степени относятся к ОПЧ, как и к ВДГ. Тем не менее, проводится различие, которое стремится уточнить текст пункта 3. Как отмечалось, речь идет о различиях в акцентах и в сфере действия, а не о различиях в целях и практике.

4. Конституционные структуры и приоритеты государства-члена

38. Это существенное положение исходит из соображений, которые рассматривались выше в преамбуле. На всем протяжении работы над проектом и переговоров признавалось, что государствам-членам необходимо иметь широкое поле усмотрения в отношении средств, которые они будут использовать для выполнения положений Хартии. Причина тому - различия в их конституционных структурах и системах образования, которые более значимы в образовании, чем в большинстве других областей европейского сотрудничества. Например, некоторые системы образования являются весьма централизованными, учебные программы и методы в них определяются на государственном уровне, тогда как другие системы являются весьма децентрализованными, при этом местные органы власти и отдельные школы имеют значительную самостоятельность в общих рамках поставленных задач. В федеральных государствах ответственность за вопросы образования возлагается на органы управления разных образований, входящих в федерацию. Именно поэтому возникла необходимость в подпункте а. В подпункте b признается, как это стало очевидным при осуществлении программы и, особенно, при проведении "Европейского года", что разные государства-члены находятся на самых разных этапах в своем законодательстве и практике в отношении ВДГ и ОПЧ. В некоторых из этих стран данные предметы являются частью учебной программы и практики на протяжении уже многих лет, в то время как в других они лишь начинают вводиться. Таким образом, существуют различия между их приоритетами и потребностями, и поэтому они могут сосредоточиться на разных частях Хартии и применять их в разном порядке.

Раздел II – Задачи и принципы

5. Задачи и принципы

39. Структура Хартии составлена таким образом, что начиная с этого пункта, ряд задач и принципов излагается в пункте 5 в общих чертах, а многие из них повторяются и насыщаются содержанием более подробно в существенных положениях, которые следуют в пунктах 6-16. Однако сама широта охвата и общий характер положений пункта 5 остаются важными, поскольку в дальнейшем не все эти пункты повторяются, а они касаются общей деятельности государств-членов по ВДГ и ОПЧ.

40. В формулировке первой фразы большое значение имеет слово "руководствоваться": задачи и принципы предоставляют руководство, что не является ни обязательной схемой для политики, законодательства и практики, ни просто общим соображением. Авторы проекта рассматривали другие варианты, более сильные ("должны основывать свое законодательство и т.д. на следующих задачах и принципах") и более слабые ("должны учитывать следующие задачи и принципы при подготовке..."), и сознательно выбрали данную формулировку.

а. В описании данной задачи содержится напоминание о Венской декларации 1993 года в отношении доступности ВДГ и ОПЧ для всех, а также Европейской

конвенции о правах человека (статья 1) в отношении распространения действия этого принципа на всех лиц, находящихся на территории государства, а не только граждан.

b. Тот факт, что образование, особенно в области гражданственности и прав человека, является процессом на протяжении всей жизни – является постоянным элементом в программах Совета Европы. Список участников этого процесса намеренно пространный и открытый ("включая"), причем в нем охватываются разные органы, НПО и т.д.

c. Данный принцип напоминает о том, что в этом процессе важны все формы обучения, хотя государства, по понятным причинам, будут направлять больше средств в ту область, на которую они могут оказывать максимальное влияние и предоставлять наибольшее финансирование, а именно - в формальное образование.

d. В преамбуле подчеркивался незаменимый вклад НПО и молодежных организаций. Ссылка на "поддержку" имеет весьма общий характер: не существует права на поддержку, финансовую или какую-либо другую, но данный принцип признает, что НПО и молодежные организации в этой поддержке нуждаются, либо со стороны государства, либо из других источников. Особое упоминание молодежных организаций включает также студенческие организации, как важные партнеры в образовании в области прав человека.

e. Не было бы никакого смысла в том, если бы образовательные учреждения, с одной стороны, обучали уважению к демократическим принципам и правам человека, а с другой стороны, сами бы управлялись на совершенно недемократической основе. В программах Совета Европы постоянно подчеркивается необходимость демократического управления в школах и других образовательных учреждениях. Данный принцип излагается в существенном пункте 8.

f. Уважение многообразия также является ключевым принципом Совета Европы (см., например, молодежные кампании "все различны, все равны") и одной из основных целей и преимуществ ВДГ/ОПЧ в повышении уровня взаимопонимания и избежания конфликтов. В этом контексте приводятся примеры различных религиозных и этнических групп для создания атмосферы взаимопонимания и уважения, но эти же принципы применяются и к другим группам, между которыми могут возникнуть недопонимание и конфликты.

g. Так же как и в определениях ВДГ и ОПЧ, основной акцент в данном принципе делается на действия, а не лишь на просто приобретение знаний и навыков.

h. Данный принцип распространяется на все этапы подготовки, как на профессиональную подготовку, так и на переподготовку, как об этом четко говорится в существенном пункте 9. Это имеет особое значение для неправительственного и молодежного сектора, чьи возможности для подготовки волонтеров и воспитателей часто весьма ограничены, имеют временный характер и зависят от поддержки со стороны донора.

i. Цель обеспечения партнерства и сотрудничества между таким широким спектром участников достигнуть нелегко, особенно потому что некоторые из их интересов неизбежно войдут в конфликт и возникнет конкуренция за

ограниченные ресурсы. Тем не менее, взаимодействие между участниками может принести значительные преимущества, и поэтому заслуживает максимальную поддержку со стороны государства.

j. Хартия как таковая является итогом международного сотрудничества между 47 государствами-членами Совета Европы, и в области образования - между всеми государствами-сторонами Европейской культурной конвенции. Ее юридические и политические основы заложены в рамках такого сотрудничества, и поэтому ожидается, что и в дальнейшем будет делаться упор на цели и принципы продолжения этого сотрудничества. Помимо очевидных преимуществ, такое сотрудничество и обмен эффективной практикой может дать дополнительные практические результаты, например, в отношении преодоления дублирования, в стимулировании взаимопомощи и снижении расходов.

Раздел III - Направления политики

41. Пункты 6-16 Хартии содержат ее основные оперативные положения. В них излагается политика в конкретных областях, которая позволит на практике выполнить задачи и применить принципы, перечисленные в пункте 5. Направления политики изложены в общих терминах, что дает государствам-членам значительное поле усмотрения в отношении того, как они будут их выполнять, и, разумеется, при этом также применяется пункт 4 (см. выше пункт 38).

6. Формальное общее и профессиональное образование

42. Как уже отмечалось выше, именно это является основным направлением усилий Совета Европы в данной области, при этом не подразумевается исключение других форм образования, но здесь можно добиться значительных преимуществ, поскольку именно в этом отношении государства могут добиться перемен и достичь результатов. Данное положение является хорошим примером применения положений пункта 4, поскольку в некоторых государствах конституции и структуры позволяют центральным государственным органам напрямую вносить изменения в учебную программу, в то время как в других государственные органы могут лишь обращаться с призывами и поощрять другие органы власти, имеющие полномочия в этой сфере. В федеральных государствах само федеральное правительство почти не имеет каких-либо полномочий для внесения изменений в сфере образования или для соответствующих запросов. Аналогичным образом, в некоторых государствах такая работа уже была осуществлена давно и у них имеются другие приоритеты, тогда как в других государствах это будет по-прежнему приоритетным направлением. В Хартии предусмотрена свобода использования разных методов и принятия различных решений. Еще одна область, в которой имеются различия – это организация формального образования между общим и профессиональным потоками. В тексте ставится задача изложить такую формулировку, которую любое государство могло бы применить к своей системе.

43. Авторы проекта рассмотрели предложение международных НПО в сфере образования об использовании термина "компетенции" ВДГ и ОПЧ на разных уровнях образования, вместо того, чтобы говорить о включении этих предметов в учебную программу. Термин "компетенция" все больше используется в научной литературе и на практике для описания набора навыков, знаний и позиций. Основное внимание в нем уделяется результатам, а не задачам обучения, а также

признается, что эти результаты могут быть комплексными. Редакционная группа рассмотрела привлекательность этой современной терминологии, но пришла к выводу, что она еще недостаточно укоренилась и не в полной мере понимается, в отличие от такого понятия, как "учебная программа", которое понимается всеми. Тем не менее, цель этого положения, рассматриваемая вместе с определениями в пункте 2 выше, без сомнения, состоит в том, что образование будет не просто процессом передачи знаний, но и воспитанием навыков развития и оказанием влияния на позиции с целью поощрения активного участия в жизни общества и в защите прав человека.

44. Во втором предложении подчеркивается, что включение ВДГ и ОПЧ в учебную программу не является единовременным актом: существует постоянная потребность в пересмотре учебной программы, для того чтобы она оставалась актуальной, а методы преподавания – эффективными. Это относится ко всем государствам, независимо от того, в течение какого времени эти предметы уже включены в их учебные программы.

7. Высшее образование

45. Различие в положении учреждений высшего образования, по сравнению с предыдущими уровнями образования, отражается во вступительных формулировках "призваны поощрять включение", а не "должны включать". Это отражает то, что в большинстве, если не во всех государствах, высшие учебные заведения, как правило, обладают самостоятельностью в отношении своих учебных программ. То же самое касается ссылки на академические свободы, что было основным предметом озабоченности Руководящего комитета по высшему образованию, когда он рассматривал предложение о новом рамочном политическом документе в 2007 году. "Высшие учебные заведения" включают, разумеется, университеты, но ими не ограничиваются.

8. Демократическое управление

46. В первом предложении этого пункта подчеркиваются двойные преимущества демократического управления в учебных заведениях: оно целесообразно и результативно само по себе в качестве эффективного метода управления, а также предоставляет, в особенности, учащимся возможность реализовать принципы демократии и прав человека на практике. Второе предложение касается поощрения активного участия в таком управлении перечисленных участников "соответствующими средствами", что может включать директивные указания и подготовку. Такое управление может также включать структуры для обеспечения реального и постоянного участия со стороны учащихся на всех уровнях обучения, что широко признано как наиболее эффективный путь осуществления демократической гражданственности.

47. Сама концепция "управления" ("governance") по-английски (именно на этом языке и шли переговоры по Хартии) является сложным понятием, которое трудно перевести на другие языки одним словом. Оно выходит за рамки простого менеджмента и процесса принятия решений, подразумевая взаимоотношения между этими процессами и решениями с согласованными ценностями и предпочтениями. Одним из определений является следующее:

"Процессы и органы, благодаря которым ценности и предпочтения находят отражение в коллективных действиях, повышающих уровень безопасности, благосостояния и нравственного развития группы и ее отдельных членов".

Для дальнейшего разъяснения весьма полезно ознакомиться с отчетом конференции Совета Европы, посвященной управлению в области высшего образования, состоявшейся в 2005 году, на которой прошли углубленные обсуждения самого термина, его значения, перевода и практического применения. И хотя на конференции рассматривались в основном вопросы высшего образования, и управление в других учреждениях будет иметь некоторые отличия, многие из этих принципов применимы в самом широком плане.

9. Подготовка

48. Без подготовки в сфере ВДГ и ОПЧ учителей и других специалистов в сфере образования и за ее пределами, например, молодежных лидеров, такое образование будет неэффективным и даже хуже, чем бесполезным. Данный предмет имеет огромные отличия от традиционных предметов. Те, кто ему обучают, сами должны ему обучиться. Наилучшие методы обучения этому предмету также значительно отличаются и ими нужно овладеть. В данном положении подчеркивается важность профессиональной подготовки, причем не только учителей, но и тех преподавателей, которые готовят учителей.

10. Роль неправительственных организаций, молодежных организаций и других участников

49. В преамбуле и в подпункте d Пункта 5 уже подчеркивалась важность роли НПО и молодежных организаций в ВДГ/ОПЧ. Они не просто осуществляют большой объем реальной работы в области образования, но и ведут весьма активную деятельность в сфере научных исследований и в лоббировании в государственных органах, а также и в просвещении общественности. Помимо этого, весьма часто они обеспечивают единственное пространство, где учащиеся, дети и молодежь в целом могут осуществлять и практиковать права человека и демократию. Необходимо признать их работу и ее ценность, и в этом и состоит главная цель данного положения. Два первых предложения посвящены приверженности государств укреплению их роли и признанию ценности их вклада. Что касается подпункта 5.d, то здесь нет выражения приверженности какой-либо отдельной форме поддержки, поскольку оказываемая поддержка будет разной, в зависимости от ресурсов и приоритетов государств. Последнее предложение составлено в более широком плане, и распространяется и на других участников, в частности, на СМИ и общественность в целом, с целью продвижения и широкого информирования о ВДГ и ОПЧ. Формулировка в этом случае намеренно носит общий характер, для того чтобы позволить государствам выполнять это положение так, как это им представляется уместным в их конкретном контексте. Это может, например, включать публикацию статей в газетах, проведение телевизионных информационных кампаний, размещение информации на веб-сайтах в Интернете, работу с ассоциациями родителей и учителей, профсоюзами, религиозными группами и т.д.

11. Критерии оценки

50. Как и в отношении любой формы образования, здесь необходимы критерии для оценки эффективности. Их разработка – дело непростое, но в международном

плане уже существуют попытки по разработке критериев и показателей. В конце концов, каждое государство должно будет принять свои собственные критерии. Но можно получить значительную помощь со стороны международного сотрудничества для обмена опытом и разработки общих критериев, особенно в рамках Совета Европы, в региональных группах европейских государств или через сети координаторов (см. ниже пункты 12, 14, 15 и 16). Во втором предложении подчеркивается та важная роль, которую может сыграть при разработке критериев обратная связь со стороны учащих.

12. Научные исследования

51. Научные исследования тесно связаны с оценкой. Как об этом четко говорится в первом предложении, исследования необязательно должны проводиться государственными органами; действительно, опыт в области образования показывает, что многое делается НПО, на международном уровне и на уровне государств-членов, или же другими учреждениями, которые независимы от правительства, даже если они могут получать государственное финансирование по конкретным проектам. Исследования имеют много задач и их результатами могут воспользоваться многие. Основные цели состоят в том, чтобы дать оценку существующей ситуации и предоставить сравнительную информацию для оказания помощи тем, кто работает в сфере воспитания демократической гражданственности и образования в области прав человека для оценки своих результатов и повышения эффективности и целенаправленности своей деятельности, снижая тем самым непродуктивные усилия и экономя средства. Во втором предложении содержится длинный, но не исчерпывающий ("помимо прочего") список примеров возможных областей исследований. Последнее предложение об обмене результатами исследований с другими государствами-членами связано с положениями о сотрудничестве в пунктах 15 и 16.

13. Навыки в продвижении социальной сплоченности, уважения к многообразию и в регулировании различий и конфликтов

52. Это положение отражает принцип, содержащийся в пункте 5 f, при этом здесь применимы и содержащиеся в нем комментарии. Он выходит за рамки узкой концепции обучения о ВДГ/ОПЧ как предмета и призывает к применению принципов ВДГ/ОПЧ и во всех других сферах образования. Главное в нем – учиться жить вместе в многообразном обществе, уважая различия и регулируя конфликты без применения насилия. Как четко следует из определений ВДГ/ОПЧ, речь идет не только и даже не столько о знаниях, сколько о приобретении навыков и изменении позиций. Здесь содержится конкретная ссылка на борьбу со всеми формами дискриминации и насилия, в частности, теми, которые могут омрачить жизнь в школе – издевательствах и преследованиях – идет ли речь о физических, психологических или, что встречается все чаще, подобных актах через Интернет ("кибериздевательства").

Раздел IV - Оценка и сотрудничество

14. Оценка и проведение обзоров

53. Редакционная группа сделала выбор в пользу системы самооценки со стороны каждого государства-члена, исходя из того, что большинство государств-членов не поддержали идею внешней системы мониторинга по различным причинам, в том числе и с учетом тех расходов, которые бы на это потребовались. Подобная оценка

должна проводиться регулярно, тщательно и предусматривать последующие меры. Данное положение связано с пунктом 11 о критериях оценки, пунктом 12 об исследованиях и пунктом 15 о сотрудничестве. Во втором предложении конкретно говорится о возможности для государств сотрудничать с другими государствами в процессе оценки, а в третьем предложении говорится и о том, что они могут просить помощь у Совета Европы. Оба эти подхода могут иметь много преимуществ, но они совершенно добровольны.

15. Сотрудничество по последующим мероприятиям

54. Данное положение направлено на то, чтобы продолжать работу на основе прекрасных примеров сотрудничества в данной области среди государств-членов за период с 1997 года, при этом уделяя главное внимание последующим шагам по выполнению Хартии. Три подпункта - а, с и d – адресованы в основном самим правительствам, в то время как b и e относятся к тому, чтобы правительства укрепляли и поддерживали сотрудничество между людьми и организациями на своей территории. На протяжении многих лет отмечаются большие достижения общеевропейских сетей, координаторов ВДГ/ОПЧ из государств-членов и НПО и молодежных организаций, при этом цель состоит в том, чтобы поощрять эти связи и то взаимодействие, которое ими обеспечивается. Аналогичным образом, объединяя свои усилия, правительства могут избежать затратного дублирования и использовать более эффективно ограниченные ресурсы.

55. Термин "кодификация" в подпункте с означает реализацию примеров эффективной практики в виде своего рода нормы, которая может применяться более широко, которая будет регулирующей по своему характеру, но при этом, скорее всего, будет иметь форму руководящих принципов или рекомендаций. По своей природе такая кодификация в основном ориентирована на то, чтобы отдельные государства принимали ее для использования на своей территории, но при этом возможно и принятие общих согласованных принципов или норм, которые применялись бы целым рядом государств-членов. Действительно, сама Хартия является примером кодификации эффективной практики.

16. Международное сотрудничество

56. Данное положение расширяет область сотрудничества с другими международными организациями, являющимися партнерами Совета Европы, в работе по воспитанию демократической гражданственности и образованию в области прав человека - в основном с ООН, Европейским Союзом и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе. Все эти четыре организации имеют тесные связи на уровне секретариатов и проводят совместно важные встречи по данной теме. Данное положение направлено на поощрение более тесных связей между государствами-членами, и прежде всего в рамках самих государств-членов, поскольку слишком часто бывает так, что государственные служащие, работающие по данной теме в одной из международных организаций, не знают о работе по этой же теме, которая проводится в другой организации. Цель данного положения состоит в том, чтобы распространять преимущества Хартии и принятую политику и практику, из них вытекающие, более широко, как по всей Европе, так и за ее пределами. Разумеется, данное предложение никоим образом не препятствует государствам-членам, которые являются также членами других международных организаций, в том, чтобы обмениваться своим опытом и эффективной практикой напрямую с этими организациями.