Индекс AI: ACT 30/001/1998

1 февраля 1998 года

Руководство из 12 пунктов: рекомендуемые нормы в области подготовки и обучения представителей органов государственной власти правам человека

Введение

Цель этого документа – обрисовать те основные элементы, без которых невозможно создать действенную программу по обучению правам человека. Документ включает в себя рекомендации, отражающие передовой опыт; он является основой для мониторинга и оценки образовательных программ и тренингов в области прав человека, предназначенных для представителей органов государственной власти.

Всё большее число учреждений и организаций, в том числе правительственных структур и межправительственных организаций (МПО), проводят тренинги на тему прав человека. Amnesty International отмечает, что некоторые из предлагаемых программ в недостаточной мере учитывают сложившуюся ситуацию, опираются на устаревшие методики обучения, мало связаны с проводящимися реформами либо не обеспечивают (полностью или частично) долговременной обратной связи, которая необходима для существенного улучшения ситуации с правами человека.

Amnesty International стремится внести свою лепту в образовательную работу, проводимую правительствами и МПО, путём публикации избранных рекомендаций, основанных на передовом опыте, о подготовке и обучении представителей органов государственной власти в области прав человека (включая сотрудников силовых ведомств).

Кроме того, настоящее руководство может оказаться полезным для неправительственных организаций (НПО) и научных работников, действующих в этой сфере, поскольку в нём содержится единый свод рекомендуемых норм, применимых на всех уровнях и пригодных для дальнейшего усовершенствования.

Amnesty International выражает признательность многим правозащитникам за помощь и поддержку в создании этого документа - «Руководство из 12 пунктов:

рекомендуемые нормы в области подготовки и обучения представителей органов государственной власти правам человека». Организация приветствует любые замечания и предложения.

Определение образования / подготовки в области прав человека

Для того, чтобы образовательная программа или программа подготовки отвечала принципам прав человека, она должна давать знания и сведения о правах человека, а также стремиться выработать у обучаемых поведение, свидетельствующее об уважительном отношении к правам человека.

Для того, чтобы добиться сколько-нибудь значимого эффекта, образовательная программа должна иметь достаточную протяжённость во времени, включать в себя прямое взаимодействие между тренерами и обучаемыми, а также практическое обучение на личном опыте.

Программа должна быть чётко ориентирована на обучение по месту работы (без отрыва от производства), включая обсуждение характерных для этого сектора правозащитных проблем; результаты деятельности обучаемых должны оцениваться согласно стандартам в области прав человека. Другими словами, достижение профессиональных целей и этика профессионального поведения должны приводиться в соответствие с принципами и теорией прав человека.

Кроме того, любая образовательная программа, учитывающая принципы прав человека, подразумевает развитие таких базовых способностей как критическое мышление, навыки общения, решения задач и ведения переговоров. Все эти умения крайне важны для осуществления на практике стандартов в области прав человека.

В ряде случаев могут потребоваться дополнительные курсы по правам человека, если слушатели не имеют никакой предварительной подготовки по теме. Однако в идеале следует стремиться к тому, чтобы концепция прав человека и соответствующие ценности становились неотъемлемыми элементами любых образовательных курсов и программ.

Руководство из 12 пунктов: рекомендуемые нормы в области подготовки и обучения представителей органов государственной власти правам человека

1) – ***Предварительная оценка ситуации с правами человека абсолютно необходима.***

Прежде чем заняться разработкой программы обучения, настоятельно

рекомендуется провести анализ ситуации с правами человека в стране и определить степень осуществимости этого замысла.

Кроме того, следует проанализировать обстановку для выделения первоочередных задач, а также для определения степени охвата и способа подачи материала. Проблемы в области прав человека, с которыми сталкивается гражданское общество той или иной страны, должны находить своё отражение в том, какая именно подготовка и в каких органах власти будет проводиться.

Есть вероятность, что в ряде случаев результатом предварительного анализа станет заключение о нецелесообразности обучения в качестве первого шага ввиду особого характера и масштаба нарушений прав человека в стране. Например, так бывает, когда в государстве сложилась атмосфера полной безнаказанности, либо когда нарушителями являются армейские подразделения либо военизированные отряды, недоступные для преподавателей, либо если в рассматриваемом министерстве порядок отсутствует до такой степени, что необходимо предпринять иные меры, прежде чем появится толк от введения прав человека в образовательную программу.

В таких случаях, возможно, будет уместней отложить обучение должностных лиц до того времени, пока законы, не соответствующие минимальным международным или региональным стандартам, не будут отменены либо исправлены, пока условия содержания в тюрьмах не будут улучшены, либо пока некоторые типы силовых структур (например, полувоенные формирования) не будут распущены.

В качестве первого шага более продуктивным, нежели обучение правам человека в широком смысле, может оказаться лоббирование, в том числе включающее тренинг на тему внесения изменений в действующее законодательство. Более того, при неблагоприятной обстановке попытка вести тренинг общего характера может привести к нежелательным последствиям.

Однако даже в худшей из возможных ситуаций приведённые выше соображения не означают, что следует отказаться от привлечения общественного внимания к правам человека. Такая кампания может состоять, например, в семинарах для широкой аудитории или круглых столах, в ходе которых подчёркивается необходимость укрепления прав человека и приведение законодательства в соответствии со стандартами в области прав человека.

2) – ***Образование в области прав человека должно способствовать установлению прозрачности действий органов власти, несению ими ответственности за свои действия.***

Образование в области прав человека даёт наилучшие результаты в условиях, когда власти решительно настроены на соблюдение стандартов в области прав человека и когда официальные лица приветствуют политику прозрачности.

Пока права человека в стране нарушаются систематически, высока вероятность того, что образовательный курс будет лишь каплей в море, если власти не начнут менять свой подход к проблематике прав человека в целом. Тому есть

примеры: ряд правительств нахваливали свои образовательные программы, которые, однако, не привели к сколько-нибудь заметному улучшению положения с правами человека в этих странах. Правительства должны брать на себя ответственность за введение качественных программ, их поддержку, адекватное материально-техническое обеспечение и оценку практических результатов.

Обучение правам человека само по себе мало что значит; оно должно быть направлено на создание такой обстановки, в которой деятельность властей становится прозрачной. Официальные лица должны понимать, что, дав своё согласие на введение образовательной программы, им не избежать общественного контроля их деятельности.

Кроме того, правительства должны подавать чёткие знаки своей приверженности соблюдению прав человека. Например, внося поправки в действующее законодательство, не покушаясь на ограничение свободы объединений и выражения мнений, проводя собственные мероприятия и оказывая поддержку правозащитным мероприятиям, которые организуются общественными объединениями, либо осуществляя общенациональную образовательную программу по правам человека.

Тренинги и обучение должны стать частью масштабной стратегии укреплении прав человека, одним из элементов широкой реформы в области прав человека.

3) – ***Должностные лица должны взять на себя обязательство сделать образовательную программу одной из основ своей профессии.***

Обеспечение адекватности обучающих курсов и включение вызывающих обеспокоенность вопросов в области прав человека в учебную программу — обязанность правительства. Осуществление на практике правозащитных стандартов должно стать одним из важнейших условий карьерного роста и поощрения чиновников.

Необходимо, чтобы правительство назначило лиц, ответственных за реализацию правозащитных программ, причём они должны пользоваться поддержкой как можно более высоких эшелонов власти. Исходя из анализа обстановки, может потребоваться вначале добиться изменений в законодательстве на местах, чтобы обеспечить поддержку региональных властей и долгосрочную стабильность программы обучения в области прав человека (ОПЧ).

4) – ***Обучающую программу следует координировать с другими действиями по укреплению прав человека, проводящимися в правительственных учреждениях и на местах.***

Образовательная программа не должна состоять лишь из единовременных курсов для небольшого числа официальных лиц. Напротив, необходимо стремиться к созданию прочной общенациональной обучающей структуры, добиваться перемен на культурном уровне: уважение к правам человека следует прививать не только государственному сектору, но и самому обществу,

которому власти призваны служить. К примеру, в странах, где много детей-беспризорников, следует поощрять сотрудников правоохранительных органов и социальных работников вступать в диалог с такими детьми, чтобы лучше понимать их потребности и трудности, с которыми те сталкиваются. Необходимо бороться с предрассудками, которые нередко являются первопричиной реакций, состоящих из насилия.

5) – ***Неправительственные организации должны играть важнейшую роль на всех этапах образовательной программы.***

На этапе предварительного анализа, когда оценивается готовность страны к введению образовательной программы в области прав человека, крайне важно консультироваться с местными НПО по поводу целей, задач и состава программы. Кроме того, тесные контакты важны на этапе непосредственного обучения, переноса изменений на практику, а также на этапе оценки результативности. Может оказаться исключительно полезным привлечь тренеров из НПО с тем, чтобы начать столь необходимый диалог с правительством. Таким образом можно построить новый, ранее отсутствовавший тип отношений – партнёрство, вместо (возможно) существовавших до того отношений агрессии и недоверия.

В тех случаях, когда НПО не могут или не хотят участвовать в обучении, следует приглашать их представителей самим поучаствовать в предлагаемых курсах. Это нужно для поддержания атмосферы открытости; участие в курсах даст им возможность конструктивно критиковать и предлагать способы улучшить программу. Кроме того, это станет напоминанием для правительства о его ответственности за то, что обучение должно положительным образом сказаться на повседневной деятельности должностных лиц и на жизни обычных людей, ради которых правительство и существует.

В то же время, крайне важно добиться беспристрастности и высокой профессиональной подготовки сотрудников партнёрских НПО. Там, где это уместно, следует предоставлять им возможность повысить уровень своего профессионализма.

6) – ***Следует тщательно определить целевую аудиторию и задачи курса обучения.***

Подходы к обучению могут разниться; конкретный выбор зависит от контекста, в котором будут проводиться тренинги. Имеется в виду такие обстоятельства, как размах и степень серьёзности нарушений прав человека, национальные особенности страны и другие важные факторы.

Некоторые примеры:
* Один из подходов предполагает, что подразделения (отделы, управления, департаменты и т.д.) должны проходить обучение в обязательном порядке и в полном составе. Это позволяет добиться того, что участники отнесутся к курсам серьёзно, а также исключить негативное давление со стороны коллег на сотрудника, возвращающегося на своё рабочее место. Кроме того, обучение всего отдела в полном составе облегчает перенос достигнутых изменений на практику. Ещё один плюс: так легче оценивать качество деятельности

подразделения в целом и его руководителя, учитывать достигнутые результаты при награждении отличившихся и перераспределении должностей.

* Другой подход состоит в том, что вначале готовится группа тренеров (например, группа преподавателей военных училищ, полицейских академий или профессоров юридических факультетов). В дальнейшем они самостоятельно занимаются обучением остальных своих коллег (в составе подразделения или факультета). В любом случае следует добиться того, что ОПЧ стало (либо находилось в процессе становления) неотъемлемой, естественной частью программы подготовки сотрудников того или иного силового ведомства или работников государственного учреждения, что необходимо закрепить на законодательном уровне.

* Третий подход предполагает нахождение баланса между обучением подразделений в полном составе и подготовкой активного ядра тренеров или чиновников. Логика здесь такова: люди из нескольких обученных групп постараются действовать солидарно с другими. Одним из возможных методов реализации этого подхода является комбинирование семинаров на национальном и региональном уровнях.

Кроме того, в рамках курса может потребоваться осветить ряд вопросов, касающихся случаев нарушения прав человека членами группы, проходящей обучение.

7) – ***Тренеры должны иметь нечто общее с целевой группой.***

Полезно привлекать тренеров, тем или иным образом связанных со слушателями курсов. Например, при обучении сотрудников полиции полезно привлекать в качестве тренеров бывших работников правоохранительных органов, а при обучении чиновников – тренеров, которые не понаслышке знают устройство и особенности работы государственных учреждений. Это не только придаст обучающим необходимый авторитет, но и послужит гарантией того, что они в полной мере осознают трудности, с которыми сталкиваются слушатели на своих рабочих местах.

Тренеров следует отбирать с особой тщательностью. Они должны обладать авторитетом и быть беспристрастными. Если у кандидата недостаточный педагогический опыт либо слабая подготовка в области прав человека, следует поискать других кандидатов. Ошибка в выборе тренеров может подорвать доверие к образовательной программе в целом, сделать её сомнительной в глазах общественности.

Необходимо постоянно заниматься подготовкой тренеров из целевых секторов и соответствующих НПО. Это нужно для того, чтобы создать большую группу высокопрофессиональных тренеров, из которых можно выбирать кандидатов. Может потребоваться предварительная работа, поощряющая их участие и направленная на развитие педагогических умений и степени владения темой.

8) – ***Используемые методики обучения должны отвечать местным культурным и религиозным реалиям, вместе с тем способствуя достижению правозащитных целей обучения.***

Методики обучения следует адаптировать с учётом особенностей страны, группы слушателей и характера нарушения прав человека, имевших место либо вероятных в данной стране. Методики должны учитывать местные культурные и религиозные стереотипы, при этом сохраняя ориентацию на стандарты в области прав человека. Для того чтобы быть эффективными, методики должны быть доступными для обучаемых.

9) – ***Обучение должно быть рассчитано на практическое применение, и включать в себя практические задания.***

Например, судьям следует предлагать принимать решения по делам, разбираемым на учебных слушаниях. Полицейским следует давать возможность проводить учебные аресты, брать под контроль толпу и вести учебные допросы «трудных задержанных». Нужно просить их реагировать, когда они видят нарушение прав человека другими слушателями в учебных ситуациях.

Тренерам следует **избегать** приводить в пример различные способы пыток, применяемых в разных странах мира, на занятиях, посвященных борьбе с пытками (даже поясняя, что описанные способы – неправильный путь). **Предпочтительно** обсудить тот факт, что права человека нарушаются на международном, региональном и национальном уровне, и что преступники должны быть наказаны.

10) – ***Учебные материалы должны носить практический характер.***

Учебные материалы следует предоставлять слушателям заранее, как можно раньше. К каждому комплекту материалов следует приложить полные тексты соответствующих международных, региональных и национальных стандартов (подбор которых зависит от целевой группы), переведённые на язык страны обучения. К сожалению, однако, существенная часть населения многих стран недостаточно грамотна (включая сотрудников силовых ведомств). В таких случаях необходимо разрабатывать вспомогательные материалы, которые помогут слушателям уяснить суть вопроса.

Там, где это уместно, ликвидация безграмотности должна быть одной из долговременных целей программы профессиональной подготовки, что немаловажно для эффективной реализации правозащитной составляющей обучения.

11) – ***Перенос достигнутых изменений на практику должен быть запланирован с самого начала обучения.***

Не следует вообще начинать какое-либо обучение, если не планируется эффективное закрепление результата на практике. Программы внедрения изменений предполагают поддержку и, при необходимости, консультации для тренеров на местах, а также для лиц, отвечающих за содержание программ переподготовки / обучения. Это позволяет добиться преемственности и соответствия стандартам.

К числу методов поддержки внедрения изменений относятся периодические встречи выпускников курсов, регулярная новостная рассылка о достигнутых

успехах (обмен опытом), отчёты о проделанной работе, оценочные доклады, личные контакты с выпускниками, во время которых обсуждается то, каким образом прошедший обучение применяет полученные знания на практике.

12) ***– Необходимо постоянно оценивать эффект, оказываемый программой; устранять выявленные недочёты и использовать вновь открывшиеся возможности.***

Крайне важно с самого начала разработки программы установить критерии, по которым будет оцениваться её результативность, а также определить, кто именно будет этим заниматься.

Оценку эффективности подготовки должны давать не только сами тренеры, слушатели и руководители правительственных служб, но и **независимый орган** (например, НПО или научное учреждение), способный дать объективную оценку результативности программы и дать соответствующие рекомендации. Далее, отклик на полученную оценку и принятие рекомендованных мер по повышению эффективности должны отслеживаться не только самой государственной службой, но и общественными организациями, а также международными органами.

Каждый слушатель обучающих курсов должен взять на себя обязательство применять полученные знания на практике. Например, прокурорам следует отчитываться о том, какие меры они принимают по расследованию поступающих жалоб или сообщений о пытках, поясняя при этом, как эти действия согласуются с тем, чему их учили. Это важнейший элемент, обеспечивающий перенос полученных знаний на практику и улучшение ситуации с правами человека в стране. Это необходимо для воспитания культуры соблюдения прав человека и устойчивого развития.

Правительству следует давать оценку эффективности работы своих служащих с точки зрения соблюдения ими стандартов в области прав человека. Итоговая оценка должна влиять на карьерный рост госслужащих: тех, кто соблюдают стандарты, следует поощрять, а к тем, кто их нарушает – применять санкции. Обучение правам человека не должно быть простой декорацией.

Краткое изложение

Руководство из 12 пунктов: рекомендуемые нормы в области подготовки и обучения представителей органов государственной власти правам человека

1. ***Предварительная оценка ситуации с правами человека абсолютно необходима.***

2. ***Образование в области прав человека должно способствовать***

установлению прозрачности действий органов власти, несению ими ответственности за свои действия.

3. ***Должностные лица должны взять на себя обязательство сделать образовательную программу одной из основ своей профессии****.*

4. ***Обучающую программу следует координировать с другими действиями по укреплению прав человека, проводящимися в правительственных учреждениях и на местах.***

5. ***Неправительственные организации должны играть важнейшую роль на всех этапах образовательной программы.***

6. ***Следует тщательно определить целевую аудиторию и задачи курса обучения.***

7. ***Тренеры должны иметь нечто общее с целевой группой.***

8. ***Используемые методики обучения должны отвечать местным культурным и религиозным реалиям, вместе с тем способствуя достижению правозащитных целей обучения.***

9. ***Обучение должно быть рассчитано на практическое применение, и включать в себя практические задания.***

10. ***Учебные материалы должны носить практический характер.***

11. ***Перенос достигнутых изменений на практику должен быть запланирован с самого начала обучения.***

12. ***Необходимо постоянно оценивать эффект, оказываемый программой; устранять выявленные недочёты и использовать вновь открывшиеся возможности.***

Индекс AI: ACT 30/001/1998

1 февраля 1998 года