



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
Парламентская ассамблея

<http://assembly.coe.int>



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE
СОВЕТ ЕВРОПЫ

ПОСТОЯННАЯ КОМИССИЯ

Страсбург, 29 ноября 2019 года

ДОКУМЕНТЫ,

ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ

Предварительное издание

Содержание

Рекомендации

- Рекомендация 2166 (2019) Права человека и предпринимательская деятельность – как выполняется рекомендация CM/Rec(2016)3 Комитета министров? (док. 15004)
- Рекомендация 2167 (2019) Роль образования в цифровую эпоху: превращение "цифровых аборигенов" в "цифровых граждан" (док. 15000)

Резолюции

- Резолюция 2311 (2019) Права человека и предпринимательская деятельность – как выполняется рекомендация CM/Rec(2016)3 Комитета министров? (док. 15004)
- Резолюция 2312 (2019) Воздействие платформенной экономики на общество (док. 15001)
- Резолюция 2313 (2019) Роль образования в цифровую эпоху: превращение "цифровых аборигенов" в "цифровых граждан" (док. 15000)
- Резолюция 2314 (2019) Медийное образование в новой медийной среде (док. 15002)
- Резолюция 2315 (2019) Реформа Интерпола и процедура выдачи: укрепление доверия путем борьбы со злоупотреблениями (док. 14997)

Рекомендации

2166-2167



Неофициальный перевод

Рекомендация 2166 (2019)¹

Предварительное издание

Права человека и предпринимательская деятельность – как выполняется рекомендация CM/Rec(2016)3 Комитета министров?

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2311 (2019) "Права человека и предпринимательская деятельность – как выполняется рекомендация CM/Rec(2016)3 Комитета министров?", Парламентская ассамблея рекомендует Комитету министров:

- 1.1. принять все необходимые меры для обеспечения широкого распространения рекомендации CM/Rec(2016)3 "Права человека и бизнес";
- 1.2. проанализировать ход выполнения рекомендации CM/Rec(2016)3 как можно скорее, но в любом случае не позднее, чем через пять лет после ее принятия;
- 1.3. рассмотреть возможность проведения в дальнейшем проверок выполнения рекомендации CM/Rec(2016)3 на регулярной основе;
- 1.4. продолжать поддерживать работу Руководящего комитета по правам человека (CDDH) в области прав человека и предпринимательства;
- 1.5. принять все необходимые меры для того, чтобы онлайн-платформа CDDH по правам человека и предпринимательской деятельности незамедлительно начала функционировать;
- 1.6. принять все необходимые меры для побуждения государств – членов Совета Европы к принятию, пересмотру и/или обновлению планов действий по осуществлению Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (РПООН), если они еще не сделали этого, и распространить их среди других государств – членов Совета Европы, в частности через онлайн-платформу по правам человека и предпринимательской деятельности;
- 1.7. укреплять сотрудничество между Советом Европы и другими международными организациями, в частности Организацией Объединенных Наций, Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР),

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 29 ноября 2019 года (см. док. 15004, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Эльшад Хасанов, и док. 15005, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: Микаел Мелкумян).

Международной организацией труда (МОТ) и Европейским союзом, с целью сведения воедино согласованных стандартов, определяющих ответственность предприятий в том, что касается защиты прав человека и содействия осуществлению РПООН, а также обмена передовым опытом в этой области;

1.8. участвовать в деятельности Межправительственной рабочей группы открытого состава (OEIGWG) ООН, связанной с разработкой юридически обязывающего документа о транснациональных корпорациях и других предприятиях в контексте прав человека;

1.9. изучить вопрос о целесообразности пересмотра рекомендации CM/Rec(2016)3, с тем чтобы более предметно охватить ею нарушения прав человека на гендерной почве и уязвимые группы населения, такие как трудовые мигранты, представители меньшинств и инвалиды, а также увязать эту рекомендацию с обязательствами государств-членов в отношении этих групп, закрепленными в Европейской социальной хартии (СЕД №35 и №163).



Неофициальный перевод

Рекомендация 2167 (2019)¹

Предварительное издание

Роль образования в цифровую эпоху: превращение "цифровых аборигенов" в "цифровых граждан"

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2313 (2019) "Роль образования в цифровую эпоху: превращение "цифровых аборигенов" в "цифровых граждан"", Парламентская ассамблея подчеркивает роль и ценность образования в современных обществах, в которых нарастают процессы цифровизации. По мере модернизации общества в школьных системах также должно происходить серьезное стратегическое переосмысление процессов преподавания и обучения, содержания, учебных пространств, партнерских связей и оценки в цифровую эпоху. Роль современного образования заключается не только в удовлетворении быстро меняющихся потребностей рынка труда путем выработки у "цифровых аборигенов" соответствующих навыков и компетенций, но и в том, чтобы помочь им стать ответственными гражданами цифрового общества. Важную роль призван сыграть в этом процессе Совет Европы.

2. Ассамблея высоко оценивает инструменты, созданные Советом Европы для содействия безопасному, эффективному, критичному и ответственному участию детей и молодежи в жизни современного общества, в частности "Примерный набор компетенций для демократической культуры" и "Систему показателей состояния культуры и демократии". Он далее отмечает и высоко оценивает "Основные принципы обеспечения уважения, защиты и осуществления прав ребенка в цифровой среде" как инструмента обеспечения безопасности детей, их образовательных, партисипативных и других прав при пользовании Интернетом и ИКТ. Следует шире пропагандировать применение этих документов в государствах-членах и за их пределами.

3. Ассамблея также высоко ценит инструменты и пособия, выпущенные в рамках проекта "Воспитание цифровой гражданственности", цель которого – способствовать приобретению всеми детьми навыков, необходимых им как цифровым гражданам для активного и ответственного участия в жизни демократического общества. Однако существует настоятельная необходимость создать соответствующие политические механизмы и выработать стратегию воспитания цифровой гражданственности.

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 29 ноября 2019 года (см. док. 15000, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Константинос Эфстафиу).

4. Ключевое значение во взаимосвязанном мире имеет многостороннее международное сотрудничество. В этой связи Ассамблея приветствует сотрудничество Совета Европы с частным сектором с целью разработки набора рекомендаций по установлению партнерских отношений между учебными заведениями и частным сектором.

5. Ассамблея тепло приветствует принятую 21 ноября 2019 года рекомендацию CM/Rec(2019)10 Комитета министров государствам членам, касающуюся развития и продвижения воспитания цифровой гражданской ответственности, и Декларацию о воспитании гражданской ответственности в цифровую эпоху, принятую министрами образования государств – участников Европейской культурной конвенции 1954 года на совещании, состоявшемся 26 ноября 2019 года в Париже. Ассамблея призывает Совет Европы продолжать заниматься цифровыми инновациями, оказывающими воздействие на сферу образования, изыскивая возможности восполнения пробелов, связанных с цифровым отчуждением, и решения новых проблем, возникающих в связи с использованием в сфере образования искусственного интеллекта.

6. В этой связи Ассамблея рекомендует Комитету министров:

6.1. содействовать более широкому применению "Примерного набора компетенций для демократической культуры", в частности посредством целенаправленных действий в рамках кампании "Свободно говорить, безопасно учиться – демократические школы для всех", которые позволят создать сеть демократических школ для обмена передовым опытом, включая мероприятия по развитию цифровых навыков;

6.2. содействовать реализации "Основных принципов обеспечения уважения, защиты и осуществления прав ребенка в цифровой среде" и обеспечить проведение оценки эффективности принятых мер, запланированной на 2023 год;

6.3. разработать типовое руководство по регулированию партнерских отношений между учебными заведениями и частным сектором в целях создания на правозащитной основе системы обучения и этического воспитания, а также использования потенциала Интернет-индустрии в сфере школьного образования;

6.4. изучить последствия использования искусственного интеллекта в сфере образования, включая: адаптивное обучение, возможности обучения для детей с особыми потребностями, расширение инклюзивного образования, а также ознакомление молодежи с искусственным интеллектом и другими передовыми цифровыми технологиями.

Резолюции

2311- 2315



Неофициальный перевод

Резолюция 2311 (2019)¹

Предварительное издание

Права человека и предпринимательская деятельность – как выполняется рекомендация CM/Rec(2016)3 Комитета министров?

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1757 (2010) и рекомендацию 1936 (2010) "Права человека и бизнес", а также на свою резолюцию 1993 (2014) "Достойная работа для всех" и рекомендацию 2123 (2018) "Ужесточение международных норм, запрещающих торговлю предметами, применяемыми для пыток и смертной казни".

2. Ассамблея отмечает, что в настоящее время все большее влияние приобретают транс- или многонациональные компании. Они могут быть полезными обществу и способствовать соблюдению прав человека, например, руководствуясь определенными ценностями и принципами в своей предпринимательской деятельности и действуя таким образом, чтобы соблюдать основные обязанности в таких областях, как права человека, трудовые отношения, окружающая среда и противодействие коррупции, а также создавая рабочие места и уплачивая налоги. Однако они могут быть причастны к нарушениям прав человека, таким как эксплуататорские или опасные условия труда, принудительный и детский труд, загрязнение окружающей среды, дискриминация в сфере занятости и наблюдение за работниками во время работы. Многие из предполагаемых нарушений прав человека, к которым могут быть причастны предприниматели, происходят в третьих странах, особенно за пределами Европы, что крайне затрудняет жертвам поиск средств правовой защиты. Однако, например, дети и иностранцы (как европейцы, так и неевропейцы) подвергаются эксплуатации и в Европе (в т.ч., оказываясь жертвами торговли людьми), в связи с чем соответствующие национальные власти должны быть более бдительными и эффективными при исполнении своих защитных функций.

3. Совет Европы принял ряд конвенций, охватывающих широкий круг вопросов, имеющих непосредственное отношение к предпринимательской деятельности, таких как социально-экономические права, биоэтика, информационное общество, права ребенка,

¹ *Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 29 ноября 2019 года (см. док. 15004, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Эльшад Хасанов, и док. 15005, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: Микаел Мелкумян).*

См. также рекомендацию 2166 (2019).

борьба с коррупцией и торговлей людьми. Кроме того, хотя Европейская конвенция о правах человека (СЕД № 5, "Конвенция") не позволяет лицу, утверждающему, что его права были нарушены компанией, деятельность которой регулируется нормами частного права, возбуждать разбирательство против этой компании в Европейском суде по правам человека ("Суд"), Суд признал, что в некоторых случаях Конвенция может напрямую регулировать отношения между частными сторонами, особенно если государство – участник Конвенции не выполняет свои "позитивные обязательства".

4. В последние несколько десятилетий попытки сформулировать обязанности предприятий по защите прав человека строились главным образом на основе концепции "социальной ответственности компаний" и принципе добровольности. Тем не менее, хотя основная обязанность по защите прав человека лежит на государствах и, хотя юридически обязывающего документа об ответственности предприятий за нарушения прав человека до сих пор не существует, в настоящее время широко признается, что предприятия несут ответственность в этой области.

5. Ассамблея отмечает, что "Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении "защиты, соблюдения и средств правовой защиты"" ("РПООН"), одобренные Советом по правам человека ООН в 2011 году, стали важным шагом в этом направлении. Данный свод руководящих принципов для государств и компаний стал первым общепризнанным стандартом в этой области. В его основе лежат три основных принципа: обязанность государства защищать права человека, обязанность компаний соблюдать права человека и право жертв на доступ к эффективным средствам правовой защиты.

6. Ассамблея отмечает, что вскоре после принятия РПООН государствам было рекомендовано разработать планы действий по их осуществлению на национальном уровне (национальные планы действий – НПД), которые представляют собой программные документы, определяющие приоритеты и действия, предпринимаемые государствами в целях соблюдения международных и национальных стандартов предпринимательской деятельности применительно к правам человека. Ассамблея отмечает, что только восемнадцать государств – членов Совета Европы (Бельгия, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Словения, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария и Швеция) приняли НПД, причем почти все они являются членами Европейского союза.

7. Ассамблея приветствует принятие 2 марта 2016 года рекомендации CM/Rec(2016)3 Комитета министров "Права человека и бизнес" и подчеркивает ее значение как инструмента стимулирования осуществления государствами – членами Совета Европы РПООН на региональном уровне. Она приветствует тот факт, что некоторые государства – члены Совета Европы, в основном государства – члены Европейского союза, приняли комплексные меры по выполнению этой рекомендации, включая законодательные меры, обязывающие предприятия соблюдать нормы должной осмотрительности применительно к правам человека.

8. Поэтому Ассамблея настоятельно призывает государства – члены Совета Европы принять все необходимые меры для осуществления РПООН и рекомендации CM/Rec(2016)3 "Права человека и бизнес", и в частности:

8.1 разработать НПД, если этого еще сделано, и регулярно пересматривать и

обновлять их в рамках прозрачного процесса по согласованию с предприятиями, объединениями компаний, профсоюзами, неправительственными организациями, национальными правозащитными учреждениями и другими профильными заинтересованными сторонами;

8.2. обмениваться с другими государствами – членами Совета Европы НПД и передовой практикой осуществления РПООН и выполнения рекомендации CM/Rec(2016)3, в частности через совместную информационную систему, разрабатываемую в настоящее время в рамках Совета Европы;

8.3. обеспечить перевод и широкое распространение этих двух документов, а также Европейской социальной хартии (СЕД №35 и №163), особенно среди профильных государственных органов, государственных учреждений и коммерческих предприятий;

8.4. пересмотреть свое национальное законодательство, правоприменительную практику и политику с целью обеспечения их соответствия требованиям, вытекающим из этих двух документов; при этом национальным парламентам и правительствам следует обратить особое внимание на:

8.4.1. ответственность государства в контексте его коммерческой деятельности, включая его ответственность за принадлежащие государству или контролируемые им компании и государственные учреждения, а также за оказание поддержки определенным компаниям и приватизацию оказания определенных услуг;

8.4.2. потенциальные риски нарушения прав человека предприятиями, осуществляющими деятельность за рубежом;

8.4.3. потенциальные риски нарушения прав человека предприятиями, осуществляющими деятельность на территориях, затронутых конфликтами;

8.4.4. необходимость принятия законодательства об ответственности предприятий за деятельность, неблагоприятно отражающуюся на правах человека, в частности путем разработки процедур должной осмотрительности предприятий применительно к правам человека;

8.4.5. необходимость обеспечения судебных (гражданских, уголовных и административных), а также внесудебных средств правовой защиты для жертв нарушений прав человека со стороны предприятий;

8.4.6. гендерные риски и потребности уязвимых или маргинализированных лиц и групп (таких как трудовые мигранты, дети, коренные народы, меньшинства, инвалиды и правозащитники);

8.4.7. необходимость предоставления соответствующей информации, обучения и проведения семинаров по вопросам прав человека в третьих странах для предприятий, желающих работать в этих странах, а также для направляемых в эти страны дипломатических и консульских работников;

8.5. опираясь на вышеупомянутые правовые документы и на Европейскую социальную хартию, расширить полномочия и возможности трудовых инспекций, с тем чтобы они могли обнаруживать и расследовать факты нарушения прав

человека на национальном уровне, для обеспечения более эффективной защиты уязвимых групп населения от бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, насилия, принуждения к труду и эксплуатации.

9. В соответствии со своей рекомендацией 2123 (2018) Ассамблея призывает государства – члены Совета Европы принять все необходимые меры для запрещения коммерческим предприятиям, домицилированным в пределах их юрисдикции, торговать товарами, которые не имеют иного практического применения, кроме смертной казни, пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, и для регулирования их торговли товарами, которые могут быть неправомерно использованы для таких целей.

10. Кроме того, Ассамблея предлагает государствам – членам Совета Европы поддержать принятие юридически обязывающего документа по предпринимательской деятельности и правам человека, который в настоящее время рассматривается Межправительственной рабочей группой открытого состава (OEIGWG) ООН по разработке юридически обязывающего документа о транснациональных корпорациях и других предприятиях в контексте прав человека.

11. Ассамблея также призывает государства – члены Совета Европы укреплять сотрудничество с другими международными организациями, в частности с Организацией Объединенных Наций, Международной организацией труда (МОТ), Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейским союзом, с целью сведения воедино согласованных стандартов, определяющих ответственность предприятий в том, что касается защиты прав человека и содействия осуществлению РПООН. В частности, государствам-членам следует и далее поддерживать работу Организации Объединенных Наций и ее Рабочей группы, занимающейся деятельностью транснациональных корпораций и других предприятий в контексте прав человека.



Неофициальный перевод

Резолюция 2312 (2019)¹

Предварительное издание

Воздействие платформенной экономики на общество

Парламентская ассамблея

1. Платформенная экономика возникла как совершенно новая грань глобализированной экономики, затрагивающая все больше и больше европейцев: предпринимателей, работников и потребителей. Цифровые платформы позволяют создать более открытый рынок, на котором отдельные частные лица и субъекты предпринимательской деятельности (специалисты и компании) обмениваются товарами, услугами и информацией с целью получения прибыли, совместно покрывая издержки или даже бесплатно. Однако того рода платформы сформировались как явление в основном "на обочине" нормативного регулирования традиционной экономики, что приводит к различным нарушениям на национальном и местном уровне. В ближайшие годы масштабы этого явления будут нарастать в геометрической прогрессии, что весьма существенно отразится на обществе в целом.

2. Субъектов платформенной экономики обвиняют в нарушении правил игры и действующих законов о защите прав потребителей, социальных прав трудящихся и налогового законодательства как на национальном, так и на европейском уровне. Поэтому государства вынуждены оценивать новые вызовы и потребности в области регулирования, с тем чтобы адекватно реагировать на эти новые экономические реалии. Парламентская ассамблея считает, что законодатели в Европе должны в такой ситуации искать сбалансированные решения, чтобы общественные интересы преобладали над узкими коммерческими соображениями, не подавляя при этом инновации, предпринимательство, новые модели труда и потребления, а также сопутствующие им возможности развития.

3. Ассамблея отмечает разнообразие мнений на европейской арене при оценке потенциала цифровых платформ в перспективе создания или сохранения качественных рабочих мест, оптимизации использования имеющихся ресурсов и повышения благополучия в обществе в целом. Она разделяет точку зрения Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), согласно которой обсуждение вопросов нормативного регулирования должно быть сосредоточено на конкретных вопросах, характерных для отдельных секторов (например, когда речь идет о платформах, специализирующихся на оказании транспортных услуг или на оказании

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 29 ноября 2019 года (см. док. 15001, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Луис Лейте Рамуш).

содействия в найме и сдаче в аренду жилья), и на "горизонтальных" вопросах, касающихся трудовых прав и социальной защиты, налогообложения, защиты потребителей (включая защиту данных) и конкуренции.

4. Ассамблея выражает сожаление по поводу отсутствия данных о конкретных аспектах и тенденциях развития платформенной экономики для предметного обоснования разрабатываемой политики и приветствует усилия ОЭСР и Европейской комиссии по изысканию возможностей получения более точных данных и, следовательно, формирования более полной картины быстро развивающейся платформенной экономики. В то время как "платформизация" труда позволяет придать официальный статус неформальной деятельности поставщиков полупрофессиональных услуг и интегрировать неформальные сделки в традиционную экономику и социальные системы, существует риск обратного – расширения неформальной экономики, если функционирование платформ не будет должным образом регламентироваться и учитываться.

5. Кроме того, Ассамблея обеспокоена тем, что "платформизация" труда может способствовать распространению все более нестабильных форм нестандартной трудовой деятельности, и отмечает, что во многих странах трудовое законодательство вообще не применяется или применяется лишь частично к тем, кто считается самозанятым. В результате многие такие работники не имеют права на минимальную заработную плату, ежегодный отпуск или пособие по болезни. В этом контексте Ассамблея считает, что рекомендации Европейского комитета по социальным правам (ЕКСП) по применению Европейской социальной хартии (СЕД №35 и №163) в отношении работников платформ были бы весьма актуальными. Поэтому она настоятельно призывает ЕКСП изучить возникающие стратегические и практические вопросы, касающиеся платформенной экономики, особенно применительно к трудовым правам, системам социального обеспечения и соответствующей защите.

6. В настоящее время статус занятости работников платформ, а также связанные с ним права и обязанности нигде в Европе в полной мере не прояснены. Существующая нормативно-правовая база применяется к работникам цифровых платформ в основном для того, чтобы различать наемных работников и самозанятых ("фрилансеры"); платформы обычно относят своих работников к категории самозанятых. В некоторых странах существуют дополнительные подкатегории этих двух статусов, и в настоящее время идет дискуссия о необходимости рассмотрения возможности введения третьего типа статуса специально для работников платформ. В этом контексте Ассамблея отмечает, что правовая неопределенность статуса работников платформ уже стала причиной многочисленных судебных разбирательств, при этом судебные решения варьируются от страны к стране, а суды приходят к различным выводам в отношении работников, связанных с одной и той же платформой или работающих в одном и том же секторе.

7. В связи с трудовой деятельностью при посредстве платформ Ассамблея рекомендует национальным регулирующим органам государств-членов, включая парламенты:

7.1. проанализировать национальное законодательство, применимое к деятельности цифровых платформ и их работников, оценить его актуальность в новых условиях и определить области, требующие дополнительного регулирования, с целью сохранения или укрепления верховенства общественных

интересов, обеспечения справедливой конкуренции и базового уровня прав и социальной защиты работников платформ, как это предусмотрено Европейской социальной хартией;

7.2. при анализе национального законодательства рассмотреть вопрос о проведении различия между "работой по запросу через Интернет-приложения" для предоставления физических услуг на местном уровне и "краудворкингом в режиме онлайн" для передачи выполнения определенных задач (таких как бухгалтерский учет, проектирование или переводческие услуги) на внешний подряд группе виртуальных работников, которые могут находиться в любой стране мира;

7.3. оценить, как существующие европейские и национальные правовые стандарты могут быть наиболее эффективно использованы в глобальном контексте для решения трансграничных вопросов, возникающих в связи с функционированием многонациональных платформ, в частности, в том, что касается налогообложения и сбора налогов, защиты прав потребителей и применимости иностранного законодательства к краудворкингу;

7.4. основываясь на данных, свидетельствующих о том, что работа лишь на одной платформе, как правило, не может служить основным источником дохода для таких работников (как, например, почасовые трудовые договоры), и учитывая, что для некоторых лиц работа через платформы остается единственным источником дохода, запретить положения, разрешающие работать лишь с какой-то одной Интернет-платформой, с тем чтобы физические лица могли работать и на другие предприятия и получать дополнительный доход;

7.5. устранить новые психосоциальные риски, связанные с ориентированностью платформ на работу по заказу и применением систем рейтингования (таких как последствия постоянного мониторинга и оценки эффективности работников в режиме реального времени, относительная изоляция, нестабильность как занятости, так и доходов, работа без предварительного уведомления и с жесткими сроками, постоянное нахождение в режиме ожидания в ущерб отдыху и несбалансированность работы и личной жизни, возможность дискриминации и оказания давления с целью получения результата несмотря на болезнь), с помощью национальных норм и мер в области охраны здоровья и безопасности труда;

7.6. обеспечить наличие надлежащих механизмов регистрации, сертификации и контроля услуг, предоставляемых через платформы, в целях защиты прав потребителей, персональных данных, здоровья и личной безопасности, а также для обеспечения общественного порядка и безопасности;

7.7. прояснить налоговые обязанности платформ, их работников и пользователей, а также обеспечить электронные каналы для облегчения декларирования доходов и соблюдения налогового законодательства, с тем чтобы налоги уплачивались там, где осуществляется экономическая деятельность;

7.8. усилить меры по защите и контролю в связи с опасностью возможной эксплуатации в Интернете и незаконного субподряда на работу через платформы, с тем чтобы не допустить использования детского труда в третьих странах и незарегистрированных мигрантов на своей территории;

7.9. добиваться большей прозрачности функционирования платформ и при

необходимости дополнительных мер регулирования, – как внутренних (саморегулирование), так и внешних (налагаемых законом), для сведения к минимуму необъективности, барьеров и дискриминации, с которыми некоторые пользователи или поставщики услуг могут сталкиваться в цифровом контексте, так же, как это происходит в традиционной экономике (например, гендерный разрыв в оплате труда, жесткие ограничения рабочего времени);

7.10. изучить влияние новых моделей организации труда на гендерное равенство и предоставить работникам платформ за государственный счет возможности для развития или приобретения навыков в целях увеличения их шансов на трудоустройство и обеспечения равенства возможностей.

8. Ассамблея также поддерживает законодательные инициативы Европейской комиссии, Европейского парламента и Совета Европейского союза, направленные на обеспечение транспарентных и предсказуемых условий труда в Европейском союзе. Она предлагает государствам – членам Совета Европы рассматривать их в качестве ориентира при выработке адекватных скоординированных мер нормативного реагирования на вызовы платформенной экономики на национальном уровне.



Неофициальный перевод

Резолюция 2313 (2019)¹

Предварительное издание

Роль образования в цифровую эпоху: превращение "цифровых аборигенов" в "цифровых граждан"

Парламентская ассамблея

1. Двадцать первому веку нужны системы образования, которые способствуют развитию навыков и компетенций для будущего: не в последнюю очередь они должны развивать креативность, критическое мышление, навыки совместной работы и общения, а также отражать потребности Европы в экономических инновациях и росте, адаптируемости рынков труда и удовлетворении нужд общества в целом.

2. Цифровые технологии открывают беспрецедентные возможности для дополнения, обогащения и преобразования образования для решения этих новых задач. Кроме того, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) являются одним из ключевых инструментов облегчения равноправного и инклюзивного доступа к образованию, преодоления образовательного неравенства, открытия новых перспектив для учителей и их профессии, повышения качества и значимости обучения, а также совершенствования управления и нормативного регулирования в сфере образования.

3. Однако системы образования во всей Европе медленно адаптируются к новым реалиям. В настоящее время, по имеющимся данным, около 44% взрослых в государствах – членах Европейского союза не имеют достаточных цифровых навыков, а почти 20% вообще не владеют цифровыми навыками. Сегодня в школах, оснащенных цифровым оборудованием, обучается менее половины детей и лишь 20-25% учащихся обучаются учителями, уверенно применяющими технологии в классе. Этот разрыв еще больше очевиден в большем по размеру регионе Совета Европы.

4. Цифровые аборигены, хотя и хорошо разбираются в неформальном использовании высокотехнологичных инструментов и социальных сетей, не всегда учатся систематически использовать ИКТ в образовательной среде. На сегодняшний день от 50% до 80% школьников никогда не пользовались цифровыми учебниками, учебными программами или обучающими играми.

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 29 ноября 2019 года (см. док. 15000, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Константинос Эфстафиу).

См. также рекомендацию 2167 (2019).

5. Обучение цифровым навыкам начинается в школе, однако значительная часть школ не связаны между собой. Одна из целей проекта Европейского союза по созданию Европейского образовательного пространства заключается в том, чтобы к 2025 году все школы в Европейском союзе имели доступ к скоростным широкополосным сетям при достаточном финансировании; другие государства – члены Совета Европы не имеют возможности пользоваться такими видами помощи и структурами поддержки. Парламентская ассамблея обеспокоена тем, что столь значительное неравенство может привести к возникновению новых социальных разделительных линий как внутри европейских стран, так и между ними.

6. Многие страны, не входящие в Европейский союз, вкладывают значительные средства в ИКТ для оснащения школ. Ассамблея напоминает, однако, что инвестиции в технологии без эффективного сочетания ИКТ с процессами преподавания и обучения не приведут к желаемым изменениям в сфере образования. Главное изменение парадигмы заключается в переориентации образования с передачи знаний на создание знаний и с процесса обучения учителем на процесс изучения учащимися. Такое изменение парадигмы должно сопровождаться правильным определением стратегических целей, повышением уровня самостоятельности школ и учителей, переходом на новые гибридные формы обучения, объединяющие мобильные, цифровые, виртуальные, социальные и физические образовательные пространства, и существенным изменением инструментов оценки успеваемости учащихся.

7. В этом процессе молодые люди должны обладать соответствующими навыками и компетенциями, чтобы стать эффективными и ответственными действующими лицами в условиях нарастания в мире процесса цифровизации. Ассамблея высоко оценивает деятельность учреждений Европейского союза в этой области и, в частности, принятие в 2018 году Плана действий Европейской комиссии в области цифрового образования и разработку комплексной Рамочной системы цифровых компетенций для граждан и работников образования, которые в совокупности представляют собой проработанную эталонную модель для системного развития цифровых компетенций.

8. Приобретение цифровых навыков должно начинаться с самого раннего возраста и продолжаться на протяжении всей жизни. Изучение робототехники, кодирования, кибербезопасности, блокчейновых технологий и искусственного интеллекта станет основой для будущих образовательных и учебных программ. Активное, проблемно-ориентированное обучение, охватывающее различные тематические области, будет способствовать творчеству и инновациям. Ассамблея подчеркивает настоятельную необходимость установления минимального уровня цифровых компетенций, которые учащиеся должны приобрести в процессе обучения, и критериев их оценки. В этой связи Ассамблея высоко оценивает подготовленное Советом Европы Руководство по вопросам уважения, защиты и реализации прав ребенка в цифровой среде, которое стало ориентиром по целому ряду вопросов в этой области, таких как поощрение и развитие цифровой грамотности, включая медийную и информационную грамотность, а также воспитание цифровой гражданственности.

9. Ассамблея сожалеет, что, хотя примерно одинаковое число молодых женщин и молодых мужчин ощущают себя достаточно квалифицированными, чтобы использовать цифровые технологии в повседневной жизни, по-прежнему существует значительный гендерный разрыв в том, что касается представленности молодых женщин, изучающих ИКТ, а также естественные науки, технику, инженерное дело и математику (STEM), и ставших специалистами в этой сфере. Ассамблея ссылается на свою резолюцию 2235

(2018) "Расширение прав и возможностей женщин в экономике", в которой подчеркивается необходимость активизировать усилия для расширения использования информационно-коммуникационных технологий девочками и мотивировать молодых женщин к получению технических профессий, что необходимо для раскрытия цифрового потенциала Европы и обеспечения того, чтобы женщины принимали равное участие в формировании цифрового мира.

10. Цифровые преобразования создают многочисленные проблемы с точки зрения безопасности в Интернете и кибергиены. Цифровые аборигены чрезвычайно подвержены всевозможным опасностям, к числу которых относятся, в частности, угрозы причинения вреда в результате сексуальной эксплуатации и надругательств, кибертравля и домогательства, идеологическая обработка, угрозы кибербезопасности и мошенничество. Их надо учить мыслить критически и знакомить с основами и медийной грамотности. Роль систем образования, средств массовой информации и других вовлеченных в этот процесс структур как раз и заключается в том, чтобы помочь им стать компетентными и ответственными гражданами, субъектами цифровой экономики и членами цифрового общества. В этом контексте Ассамблея особо отмечает проект Совета Европы по воспитанию цифровой гражданственности, в рамках которого детям предоставляется возможность получить компетенции, которые помогут им позитивно и критически функционировать в цифровой среде.

11. Ассамблея сознает, что чрезмерное использование оборудования ИКТ может создавать проблемы для здоровья и благополучия, включая недосыпание, малоподвижный образ жизни и зависимость. Поэтому при разработке учебных программ особенно важно сочетать ежедневное использование в классе технологического и ИКТ-оборудования с интенсивными физическими упражнениями и тренировками. В процессе переориентации образования на изучение материала учащимися также крайне важно стимулировать коллективную работу, личные контакты между учащимися и преподавателями, уделяя приоритетное внимание благополучию и здоровому развитию детей и подростков.

12. Для того чтобы преобразования в области образования были успешными, учителя, педагоги и руководители школ должны получать надлежащую помощь и подготовку. Их подготовка должна проходить на двух уровнях: изучение ИКТ, с тем чтобы преподаватели могли эффективно передавать свои цифровые навыки учащимся, и подготовка по вопросам интеграции ИКТ в учебные методики, чтобы цифровые технологии стали не только целью, но и инструментом преподавания всех предметов. Правительства должны найти пути для достаточного и стабильного финансирования как первоначальной подготовки учителей, так и последующего повышения квалификации. Компетентные, уверенно владеющие цифровыми технологиями и мотивированные учителя в благоприятной для реформ среде являются лучшими гарантами формирования инновационной и увлекательной образовательной среды. Для этого учителя должны быть реально вовлечены в разработку и развитие учебных программ, они должны иметь возможность самостоятельно выбирать и варьировать учебные методики, педагогические подходы, учебные материалы и методы оценки.

13. В свете изложенного Ассамблея призывает правительства государств-членов Совета Европы:

13.1. при разработке политики развития цифрового образования и цифровых навыков принимать во внимание упомянутые выше проблемы и принципы, а

также проблемы и принципы, изложенные в рекомендации CM/Rec(2019)10 Комитета министров государствам-членам, касающейся развития и продвижения воспитания цифровой гражданственности, и в таких документах, как:

13.1.1 Декларация Циндао ЮНЕСКО 2015 года "Использовать цифровые возможности, возглавить трансформацию образования", подписанная всеми государствами-членами;

13.1.2. недавние программные документы Европейского союза, в частности рекомендация Совета от 22 мая 2018 года о ключевых компетенциях для обучения на протяжении всей жизни и принятые тогда же выводы Совета о переходе к концепции Европейского образовательного пространства, сообщения Европейской комиссии о Плане действий в области цифрового образования (COM/2018/0022), о совершенствовании и модернизации образования (COM(2016)0941) и о новой программе развития навыков для Европы COM(2016)0381), ее доклад "DigComp 2.1: Рамки цифровых компетенций для граждан", недавняя резолюция Европейского парламента "Модернизация образования в Европейском союзе" и доклад Комитета по культуре и образованию "Образование в цифровую эпоху: вызовы, возможности и уроки для разработки политики Европейского союза";

13.1.3. доклады Совета Европы "Воспитание цифровой гражданственности" (том 1 "Обзор и новые перспективы" и том 2 "Доклад по итогам многосторонних консультаций");

13.1.4. подготовленный Советом Европы документ "Примерный набор компетенций для демократической культуры";

13.1.5. рекомендация Комитета министров Совета Европы "Об основных принципах обеспечения уважения, защиты и осуществления прав ребенка в цифровой среде".

13.2. разрабатывать и осуществлять на практике дополнительные меры по борьбе с цифровым отчуждением и обеспечивать, чтобы эти меры доходили до всех групп населения, особенно до наиболее уязвимых из них;

13.3. пересмотреть роль учителей и педагогов в обществе, предоставляя им возможности для получения базового образования, а также для повышения квалификации без отрыва от работы, повысить уровень их цифровых навыков и компетенций, с тем чтобы цифровые технологии могли быть включены в учебный процесс с учетом требований педагогики, обогащая его и открывая новые педагогические решения, которые мотивировали бы и самих учителей;

13.4. дать школам больше самостоятельности для разработки новых методов обучения, которые можно было апробировать и адаптировать с учетом различных новых условий, поскольку будущая Европа нуждается в творчестве, а не в унификации;

13.5. вкладывать средства в объекты ИКТ и цифровые ресурсы для поддержки обучения, включая оборудование, программное обеспечение, подключение и достаточную скорость соединения;

13.6. продолжать интеграцию воспитания цифровой гражданственности в формальное и неформальное образование, как это определено в проекте Совета Европы по воспитанию цифровой гражданственности;

13.7. расширять диалог и сотрудничество между государственными, образовательными, учебными и исследовательскими учреждениями, местными сообществами и предприятиями, в частности с целью разработки контента, принимая во внимание риски чрезмерной коммерциализации содержания образования;

13.8. обмениваться опытом и передовой практикой в рамках различных международных форумов.

14. Ассамблея признает ведущую роль, которую Европейский союз взял на себя в продвижении программы цифрового образования в качестве стратегии инвестиций в будущее Европы, способствующей экономическому росту, занятости, конкурентоспособности, инновациям и социальной сплоченности. Речь идет об амбициозном плане обеспечения всеобщего современного качественного образования. Для того, чтобы никто не остался в стороне от этого процесса и не допустить создания новых разделительных линий внутри европейских стран и между ними, Ассамблея настоятельно призывает учреждения Европейского союза:

14.1. рассмотреть вопрос о включении развития цифровых навыков и компетенций и технической поддержки школ в качестве одного из приоритетных направлений финансирования проектов в странах, не входящих в Европейский союз;

14.2. разработать комплексную стратегию цифрового образования, которая определяла бы шаги по совершенствованию формального и неформального образования и профессиональной подготовки, позволяла сформировать весь спектр необходимых цифровых навыков и компетенций, содержала бы четкие указания по подготовке учителей и рекомендации в отношении согласованного метода оценки и сертификации цифровых навыков и компетенций.

15. Ассамблея приветствует проект ОЭСР по разработке цифрового модуля для программы PISA 2024, предназначенного для проверки способности учащихся к обучению в цифровом мире. Она надеется, что этот новый модуль будет включать новые форматы для сравнительного анализа и оценки междисциплинарных, сложных навыков, таких как решение задач, сотрудничество, критическое мышление и творчество. Она настоятельно призывает ОЭСР и далее развивать Интернет-платформы взаимного обучения, которые могут способствовать прямому обмену учебными методиками и эффективными наработками между специалистами-практиками разных стран.



Неофициальный перевод

Резолюция 2314 (2019)¹

Предварительное издание

Медийное образование в новой медийной среде

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея отмечает, что цифровизация, мобильность и общение через Интернет несомненно оказались весьма полезными для общества, которое сегодня может пользоваться широким спектром источников информации и имеет беспрецедентный доступ к культурной, исторической, политической, экономической и технической информации. Кроме того, открытый характер цифровых платформ способствует партисипативному, транспарентному и эффективному функционированию демократических институтов.

2. В то же время в цифровую эпоху возрастают угрозы основным правам, демократии и верховенству права. Значительные сегменты населения, особенно молодежь, обращаются к социальным СМИ как к основному источнику новостей, однако они уязвимы перед информационным хаосом. Разжигание ненависти и подстрекательство к насилию отнюдь не способствуют социальному миру. Дезинформация и пропаганда оказывают влияние не только на выборы и референдумы, но и на повседневную жизнь; они снижают политическую активность граждан и подрывают их доверие к традиционным СМИ.

3. Люди имеют право получать достоверную информацию для того, чтобы делать осознанный выбор, а государства-члены обязаны защищать это право. В этом контексте медийное образование является ключевым инструментом укрепления плюрализма СМИ и повышения качества медийного контента, что имеет важнейшее значение для сохранения наших демократических обществ.

4. Необходимо принять меры для повышения осведомленности членов общества, особенно молодежи, о проблемах и рисках, связанных с новой медийной средой; следует научить их отличать информацию от мнений, а объективные факты от пропаганды или ложных новостей; надо, чтобы они сознавали возможность манипулирования, дезинформирования или разжигания ненависти; их следует сделать невосприимчивыми к идеологической обработке и радикализации. Необходимо также повысить качество подготовки журналистов: ответственность и профессиональная этика должны быть

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 29 ноября 2019 года (см. док. 15002, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-жа Нино Гогудзе).

приоритетом для журналистов в их работе, поскольку они являются необходимым условием доверия людей к СМИ и к качественной журналистике.

5. Медийное образование должно охватывать все слои населения. Оно должно начинаться в школе и продолжаться в течение всей жизни, чтобы каждый получил возможность использовать потенциал СМИ для доступа к культуре, развлечениям, обучению и межкультурному диалогу; образование должно помочь людям сформировать критический подход к СМИ в отношении качества и точности контента, расширить свои цифровые навыки и познакомиться с существующими средствами защиты, а также улучшить свое поведение в Интернете.

6. Хотя в ряде государств-членов медийное образование включено в школьную программу, не всегда ясно, каким образом оно вписывается в учебные планы. Нередко применяемые методики не согласуются с преследуемыми целями. Потребности в медийной грамотности изменяются очень быстро, порой быстрее, чем разрабатываются и доходят до школ программы обучения медийной грамотности. Учителя нуждаются в более эффективной поддержке и подготовке, однако базовая подготовка и последующее повышение квалификации учителей обеспечиваются не всегда и не всегда приводятся в соответствие с современными требованиями.

7. К тому же, повышение медийной грамотности – это не та задача, которую система образования и преподаватели или сами СМИ могли бы решать в одиночку. Политика государств не должна ограничиваться сферой образования: она должна носить межведомственный полисубъектный характер, предполагать привлечение других заинтересованных сторон, которые могут играть важную роль, например, органов, регулирующих деятельность средств массовой информации, и социальных сетей. Все профильные структуры, связанные с медийным образованием, такие как государственные учреждения, министерства, школы, университеты, СМИ (особенно общественные), органы, регулирующие деятельность СМИ, гражданское общество, частные инициативы, Интернет-посредники, должны улучшить координацию своих стратегий и действий и наладить многостороннее сотрудничество. Однако эффективной координации препятствует отсутствие полной актуализированной информации и анализа практической деятельности, касающейся политики и успешного опыта государств-членов на местах, а также отсутствие платформ, которые могли бы способствовать межведомственному сотрудничеству на национальном уровне.

8. Финансирование, как правило, является "разнородным", характеризуется сложным взаимодействием между различными видами финансирования и зачастую осуществляется недостаточно прозрачно. Иногда никто конкретно не отвечает за этот процесс в целом; это может затруднить обеспечение долгосрочного финансирования проектов по повышению уровня медийной и информационной грамотности и затруднить понимание того, какие именно сектора или организации должны играть ведущую роль. Приветствуется инициативное финансирование со стороны технологических гигантов, но оно носит полностью добровольный и случайный характер; направленность этих инициатив, отбор претендентов, суммы, периодичность, а также условия финансирования определяются исходя из корпоративных интересов. Эти инициативы должны дополнять, а не подменять собой структурированные системы и схемы некоммерческого финансирования. Без достаточного ресурсного обеспечения медийное образование будет по-прежнему зависеть от частных и добровольных усилий, в то время как необходимы стабильные решения.

9. В этой связи Ассамблея напоминает государствам-членам о рекомендации

Комитета министров CM/Rec(2018)1 "Плюрализм и прозрачность владения СМИ", рекомендации CM/Rec(2018)2 "Роли и обязанности Интернет-посредников" и рекомендации CM/Rec(2018)7 "Руководство по вопросам уважения, защиты и реализации прав ребенка в цифровой среде". Исходя, помимо прочего, из сформулированных в этих документах принципов, Ассамблея рекомендует государствам-членам:

- 9.1. разработать скоординированную национальную политику медийной грамотности и обеспечить ее практическую реализацию с помощью ежегодных или многолетних планов действий и выделения достаточных ресурсов на эти цели;
- 9.2. поддержать создание скоординированной национальной сети медийной грамотности, объединяющей широкий круг заинтересованных сторон, или дальнейшее развитие такой сети там, где она уже существует;
- 9.3. активно обмениваться опытом и пропагандировать на соответствующих международных форумах положительные наработки участников национальных сетей;
- 9.4. поощрять поддержку Интернет-посредниками стратегий повышения медийной и информационной грамотности;
- 9.5. провести совместно с профильными национальными структурами картирование практики повышения медийной грамотности, обеспечивая периодическое повторение такого картирования, его соответствующее продвижение, а также размещение его итогов в Интернете;
- 9.6. развивать медийное образование на всех уровнях формального образования и непрерывного послешкольного образования путем организации преподавания медийной грамотности в учебных заведениях и включения ее в программы обучения;
- 9.7. обеспечить надлежащую подготовку учителей, в частности в процессе базового обучения и повышения квалификации без отрыва от работы;
- 9.8. поддерживать обучение и профессиональную подготовку журналистов с помощью независимого механизма адекватного финансирования, обеспечивая при этом справедливое распределение финансовой поддержки и в полной мере уважая профессиональную и академическую независимость в организационных вопросах;
- 9.9. обязать общественные СМИ, если это еще не сделано, добиваться медийной грамотности, бороться с отставанием в цифровой сфере, обеспечивать безопасность молодых людей в киберпространстве; в этом контексте выделять общественным информационным службам ресурсы, необходимые для разработки проектов медийного образования и включения их в свои программы;
- 9.10. расширить полномочия органов, регулирующих деятельность СМИ, с тем чтобы они могли более активно заниматься вопросами медийного образования, в частности, добиваясь медийной грамотности в аудиовизуальной сфере; в этой связи обеспечить, чтобы медийная грамотность стала неотъемлемой частью мандата органов, регулирующих деятельность СМИ, взяв за основу Руководство по созданию сетей медийной грамотности, одобренное в мае 2018 года Европейской платформой регулирующих органов;

9.11. поддерживать национальные кампании по пропаганде медийного образования в качестве дополнительного рычага для повышения осведомленности о важности этого вопроса и активизации сотрудничества между различными заинтересованными структурами.

10. Ассамблея призывает общественные медийные организации:

10.1. следовать руководящим принципам обеспечения медийной грамотности, разработанным Европейским вещательным союзом, в частности в его докладе 2018 года "50 способов сделать ее лучше", и руководствоваться многочисленными примерами инициатив в области медийной грамотности и образования;

10.2. разрабатывать проекты медийной грамотности индивидуально и в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами, такими как местные/частные СМИ, газеты, инициативы гражданского общества, Интернет-посредники, и в этой связи обмениваться передовым опытом с национальными и европейскими партнерскими учреждениями;

10.3. предоставлять специализированный образовательный контент, адресованный детям и подросткам, используя также новые методы, адаптированные к поведению молодежной аудитории, в целях выработки вместе с ними критического подхода к информации и к СМИ в целом, давать рекомендации и советы по вопросам цифровой безопасности и этики поведения в Интернете, привлекая молодых инструкторов, объяснять, как различать мнения и факты, как выявлять дезинформацию, манипулирование и пропаганду, как проверять источники, чтобы молодежь могла действовать ответственно и как потребитель, и как создатель контента в цифровом пространстве;

10.4. создавать онлайн-сервисы видеонОВОСТЕЙ, пригодные для использования на мобильных устройствах, используя форматы, привлекательные для конкретной целевой аудитории, особенно молодежи, и вовлекая ее в этот процесс;

10.5. разрабатывать адресные программы, содержащие рекомендации для учителей по вопросам создания, интерпретации и расшифровки контента;

10.6. обеспечивать собственными силами подготовку журналистов и других работников СМИ по различным профессиональным вопросам, включая этические аспекты и качественную журналистику.

11. Ассамблея призывает Европейский вещательный союз:

11.1. продолжать популяризацию своих руководящих принципов обеспечения медийной и информационной грамотности и добиваться их применения в полном объеме европейскими общественными СМИ, учитывая при этом их особую роль по отношению к общественности всех возрастов и социальных категорий;

11.2. продолжать разрабатывать для своих членов новаторские инициативы по совместному достижению медийной грамотности, стремясь добиваться синергетического взаимодействия с другими партнерами, производящими качественный новостной контент;

11.3. разрабатывать для своих членов передовые стратегии достижения медийной и информационной грамотности с помощью своих проектов и стимулировать

активное взаимодействие между такими проектами;

11.4. регулярно организовывать для своих членов семинары и практикумы по вопросам медийной грамотности и поощрять обмен передовым опытом в этой области;

11.5. активно участвовать в целевых исследованиях, посвященных медийной и информационной грамотности, и содействовать их проведению.

12. Ассамблея призывает Ассоциацию коммерческого телевидения в Европе:

12.1. побуждать своих членов учитывать важнейшее значение медийной грамотности и разрабатывать специализированные программы, рассчитанные, в частности, на молодежную аудиторию;

12.2. развивать сотрудничество в этой области с общественными и другими СМИ и обмениваться передовым опытом, который может оказаться плодотворным и полезным.

13. Ассамблея призывает специалистов и организации, работающие в медийной сфере:

13.1. рассмотреть сложные проблемы, с которыми сегодня сталкиваются журналисты и другие сотрудники СМИ в мультимедийной экосистеме, и организовать либо силами самих СМИ, либо силами союзов журналистов или других партнерских организаций профессиональную подготовку для ознакомления с правовыми, цифровыми, этическими аспектами, вопросами контроля/проверки достоверности фактов, обеспечения безопасности и другими вопросами;

13.2. обеспечить, чтобы профессиональное образование, организуемое факультетами журналистики или в рамках специализированных программ, предлагаемых университетами, было на постоянной основе доступно для журналистов;

13.3. координировать усилия основных журналистских организаций, таких как Европейская федерация журналистов, Европейская ассоциация журналистского образования, Сеть этической журналистики, Европейский центр журналистики и Глобальная сеть редакторов, с тем чтобы их члены имели возможность взаимодействовать в рамках обменов и учебных и исследовательских проектов в сфере журналистского образования и совместно подготовить ясный, точный, подробный и актуальный обзор программ обучения и профессиональной подготовки журналистов на национальном и европейском уровне.

14. Ассамблея призывает Интернет-посредников:

14.1. активно сотрудничать с государственными, социальными и частными структурами в целях повышения и поддержки медийной грамотности, в частности для противодействия дезинформации, разжиганию ненависти, включая сексистские высказывания в адрес женщин, и недостойному поведению в Интернете;

14.2. поддерживать разработку соответствующих программ и инструментов для обеспечения медийной и информационной грамотности, в частности, конкретных инструментов, предназначенных для использования в процессе медийного образования в школах и при подготовке журналистов;

14.3. активнее поддерживать независимые сети органов и лиц, занимающихся проверкой фактов, а также разработкой инструментов, стимулирующих качественную журналистику.



Неофициальный перевод

Резолюция 2315 (2019)¹

Предварительное издание

Реформа Интерпола и процедура выдачи: укрепление доверия путем борьбы со злоупотреблениями

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея подчеркивает основополагающее значение международного сотрудничества в уголовно-правовой сфере. Когда преступники пользуются ослаблением пограничного контроля в Европе, чтобы избежать правосудия в своих странах, и переводят нажитое преступным путем имущество за границу, государства обязаны эффективно сотрудничать друг с другом в целях обеспечения верховенства права. Учитывая частоту такого рода правонарушений, государствам следует сохранять бдительность и быть готовыми пресекать злоупотребление механизмами сотрудничества авторитарными государствами в политических и коррупционных целях.
2. Основным правовым документом Совета Европы в этой области является Европейская конвенция 1957 года о выдаче (СЕД №24) и дополнительные протоколы к ней, принятые в 1975, 1978, 2010 и 2012 годах (СДСЕ №№086, 098, 209 и 212). Ее практическому применению помогает Комитет экспертов по функционированию европейских конвенций о сотрудничестве по уголовным делам (РС-ОС). Основная цель Сторон Конвенции – максимально облегчить выдачу, с тем чтобы не допустить безнаказанности преступников, скрывающихся от правосудия за границей.
3. Необходимо найти разумный баланс между законным стремлением не допустить безнаказанности лиц, совершивших тяжкие преступления, которые сами по себе нарушают права человека, и правами лица, в отношении которого направлен запрос о выдаче и которому не должна угрожать опасность явного отказа в правосудии, жестокого и бесчеловечного наказания и/или дискриминационного обращения на политической, расовой, этнической или религиозной почве.
4. Международное сотрудничество в уголовно-правовой сфере требует высокой степени взаимного доверия, основанного на общих стандартах и правоприменительной практике. Такое доверие медленно и сложно устанавливается между компетентными коллегами из разных стран, которые знакомятся друг с другом, выстраивают

¹ *Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 29 ноября 2019 года (см. док. 14997, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Александр Поцей).*

взаимоуважительные отношения, основанные на профессионализме и честности, и, наконец, вместе добиваются успехов. Однако доверие может быть быстро и легко разрушено, прежде всего, когда механизмами международного сотрудничества злоупотребляют в политических или коррупционных целях.

5. Следует также отметить, что предметом злоупотреблений могут быть не только запросы об экстрадиции, но и межгосударственные механизмы взаимного правового сотрудничества, такие как Шенгенская информационная система, что в свою очередь может привести к вторжению в частную жизнь, нарушению имущественных и профессиональных прав, а также к лишению свободы, в частности при применении Конвенции 1990 года об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (СЕД №141) и Конвенции ООН 2000 года против транснациональной организованной преступности.

6. Ассамблея отмечает далее, что процедура выдачи часто начинается с рассылки "красных уведомлений" Интерпола или циркуляров о розыске. В своей резолюции 2161 (2017) "Злоупотребление системой Интерпола: необходимость ужесточения правовых гарантий" Ассамблея признала жизненно важную роль Интерпола в борьбе с безнаказанностью. В то же время Ассамблея установила, что некоторые страны часто злоупотребляли процедурами Интерпола по политическим или коррупционным причинам. В этой связи она внесла конкретные предложения по проведению реформ, направленных на укрепление системы Интерпола.

7. В настоящее время Ассамблея удовлетворена тем, что многие из ее предложений уже реализованы Интерполом или находятся в процессе реализации, в частности:

7.1. новые "красные уведомления" и "циркуляры о розыске" проверяются специальной многопрофильной рабочей группой при Генеральном секретариате Интерпола, прежде чем они становятся известны национальным центральным бюро (НЦБ);

7.2. начата работа по пересмотру ранее опубликованных "красных уведомлений", которые были разрешены до проведения в 2016 году анализа соблюдения установленных норм и по-прежнему фигурируют в базах данных Интерпола;

7.3. в Интерполе назначен сотрудник по защите данных, подчиняющийся непосредственно Генеральному секретарю;

7.4. в марте 2017 года вступило в силу новое положение о Комиссии по контролю за архивами Интерпола (CCF), расширяющее права и возможности этой Комиссии, куда могут обращаться лица, по которым распространяются уведомления и циркуляры. В частности:

7.4.1. увеличение ресурсов CCF позволило Комиссии действовать более оперативно;

7.4.2. ее решения стали обязательными для Интерпола; обнаружение несоответствия "красного уведомления" Уставу Интерпола или его правилам приведет к удалению уведомления Генеральным секретариатом;

7.4.3. в настоящее время решения мотивируются и публикуются выдержки, позволяющие лучше понять толкование соответствующих правил;

7.4.4. степень независимости Комиссии была повышена путем создания "брандмауэра" между Генеральным секретариатом Интерпола и секретариатом ССФ;

7.4.5. члены Комиссии обязаны отказываться от участия в делах, по которым заявитель оспаривает данные, представленные странами, гражданами которых являются эти члены Комиссии;

7.5. в сентябре 2017 года Интерполом была принята и опубликована "Политика в отношении беженцев", направленная на предотвращение публикации "красных уведомлений" и рассылки циркуляров о розыске лиц, имеющих статус беженцев в соответствии с Женевскими конвенциями;

7.6. на веб-сайте Интерпола опубликован "Сборник правоприменительной практики" по статье 3 его Устава (о политическом, военном, религиозном и расовом нейтралитете).

8. Однако Ассамблея также с сожалением отмечает, что ряд ее рекомендаций (включая рекомендацию о создании фонда выплаты компенсаций жертвам злоупотребления механизмами Интерпола) все еще не выполнен, в частности рекомендаций, направленных на повышение прозрачности работы Интерпола и усиление ответственности государств, НЦБ которых злоупотребляют инструментами Интерпола.

9. В связи с совершенствованием процедур выдачи и других процедур международного сотрудничества в уголовно-правовой сфере в целом Ассамблея призывает государства – члены Совета Европы и государства – участники соглашения ГРЕКО активно участвовать в организованном Советом Европы сотрудничестве в области уголовного права, в частности в работе РС-ОС, внедрять эффективные методы работы и избегать проблем, выявленных РС-ОС, в частности:

9.1. при получении запросов о выдаче своевременно рассматривать их, действуя результативно, в духе сотрудничества, а при необходимости, оперативно запрашивать дополнительную информацию или разъяснения;

9.2. при направлении запросов о выдаче предоставлять достаточно подробную информацию о лице, выдача которого запрашивается, о предполагаемом преступлении и о доказательствах, связывающих запрашиваемое лицо с предполагаемым преступлением; оперативно направлять запрашиваемой стороне содержательные, документально подтвержденные ответы на любые запросы о предоставлении дополнительной информации или разъяснений;

9.3. следить за текущей судебной практикой Европейского суда по правам человека, используя, имеющиеся у РС-ОС инструменты;

9.4. отказывать в выдаче или в иной межгосударственной правовой помощи, особенно в сфере уголовно-правового сотрудничества, если соответствующее лицо может подвергнуться серьезной опасности явного отказа в правосудии, жестокого и бесчеловечного наказания или дискриминационного обращения на политической, расовой, этнической или религиозной почве, а также вторжению в частную жизнь, нарушению имущественных и профессиональных прав и к лишению свободы в результате обысков, конфискации, передачи личной, чувствительной или конфиденциальной информации запрашиваемому государству

и арестов;

9.5. полагаться на дипломатические гарантии запрашивающего государства только в том случае, если они являются конкретными, даны органом, полномочным обеспечивать их соблюдение, заслуживают доверия с учетом продолжительности и прочности двусторонних отношений между запрашиваемым и запрашивающим государствами и опыта соблюдения аналогичных гарантий запрашивающим государством, когда запрашивающее государство располагает эффективной системой защиты от пыток и когда соблюдение этих гарантий может быть объективно проверено по дипломатическим и иным каналам мониторинга;

9.6. сохранять особую бдительность в отношении любых форм "красных уведомлений", рассылки, выдачи и других форм межгосударственной правовой помощи, особенно в сфере уголовно-правового сотрудничества в тех случаях, когда известно, что запрашивающее государство не имеет независимых следственных органов и судов, а в прошлом часто злоупотребляло механизмами Интерпола и не обеспечивало соблюдения дипломатических гарантий;

9.7. воздерживаться от направления запросов о выдаче, включая европейские ордера на арест (EAW), когда выдача будет несоразмерна тяжести предполагаемого преступления и назначенного наказания; обычно это происходит, когда предварительное заключение в аналогичных обстоятельствах считается неприемлемым ни в одном из государств, участвующих в процедуре выдачи.

10. В связи с процессом реформирования Интерпола Ассамблея призывает:

10.1. Интерпол:

10.1.1. еще больше повысить прозрачность путем раскрытия данных, которые помогут оценить эффективность механизмов анализа запросов, включая ежегодные статистические данные о полученных и отклоненных запросах на рассылку "красных уведомлений", о количестве апелляций поданных в ССФ и о количестве решений, принятых в пользу или против заявителей, с разбивкой по странам; опубликовать "Сборник правоприменительной практики" по статье 2 Устава Интерпола;

10.1.2. продолжать совершенствовать предварительную и последующую проверку "красных уведомлений" и циркуляров, особенно тщательно проверяя любые повторные обращения, обращения, которые в разумные сроки не привели к выдаче или запросу о выдаче, обращения, поступившие от НЦБ, которые ранее направили большое количество неправомερных обращений, а также требовать возмещения от стран, несущих ответственность за такие дополнительные расходы;

10.1.3. обеспечить более эффективный контроль информации, поступающей по каналам связи Интерпола, требуя от НЦБ удаления данных из национальных баз данных в соответствии с решением ССФ или Генерального секретариата об удалении уведомления или циркуляра и подтверждения удаления в установленные сроки;

10.1.4. усилить процедуру апелляции в ССФ, сделав ее более оперативной, интерактивной и транспарентной;

10.1.5. рассмотреть вопрос о создании независимого апелляционного органа по обжалованию решений ССФ, такого как омбудсмен, который мог бы также давать рекомендации по дальнейшему совершенствованию методов работы Интерпола;

10.1.6. создать компенсационный фонд для жертв необоснованных "красных уведомлений" и циркуляров о розыске, финансируемый государствами-членами пропорционально количеству таких уведомлений и циркуляров, исходящих от их НЦБ;

10.2. все государства – члены Совета Европы подавать пример добросовестного сотрудничества, и в частности:

10.2.1. предоставлять в распоряжение Интерпола людские и финансовые ресурсы, необходимые для более качественного и своевременного проведения ССФ как предварительных проверок соблюдения установленных требований, так и последующих проверок; в частности, увеличить объем гарантированного адресного финансирования Целевой группы по уведомлениям и циркулярам, а также ССФ;

10.2.2. обеспечить, чтобы направляемые в Интерпол запросы о публикации "красных уведомлений" и циркуляры были максимально ясными в том, что касается идентификации лица, являющегося объектом запроса, описания фактов и их правовой квалификации, а также доказательств, связывающих лицо, в отношении которого направлен запрос, с предполагаемым преступлением;

10.2.3. незамедлительно сообщать Интерполу о любых фактах, касающихся конкретного лица, таких как предоставление ему статуса беженца, при условии согласия соответствующего лица;

10.2.4. в установленном порядке направлять после рассылки "красных уведомлений" запросы о выдаче и отзывать "красные уведомления", когда выдача в разумные сроки не представляется возможной;

10.2.5. выполнять решения ССФ, обеспечивая, чтобы все копии "красных уведомлений" или циркуляров, которые ССФ признала необоснованными, были также удалены из национальных баз данных;

10.2.6. содействовать совместно с Европейским союзом подготовке сборника примеров наиболее адекватного реагирования государствами-членами на "красные уведомления" и циркуляры, включая практические шаги по оценке рисков и последовательное применение правозащитных стандартов;

10.2.7. использовать свое влияние в Интерполе для поддержки дальнейшего совершенствования его работы, с тем чтобы Интерпол в полной мере соблюдал права человека и верховенство закона, оставаясь при этом эффективным инструментом международного сотрудничества органов полиции;

10.2.8. принимать во внимание выводы и рекомендации активистов гражданского общества, занимающихся вопросами злоупотребления

Интерполом, процедурами выдачи и другими видами межгосударственной правовой помощи;

10.2.9. надлежащим образом проверять все факты злоупотребления Интерполом, процедурами выдачи и другими видами межгосударственной правовой помощи запрашивающими государствами по политическим или коррупционным причинам.