

**Совет по правам человека****Четырнадцатая сессия**

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая право
на развитие****Право на образование мигрантов, беженцев и
соискателей убежища****Доклад Специального докладчика по вопросу о праве
на образование Вернера Муньоса****Резюме*

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 8/4 Совета по правам человека. Настоящий Специальный докладчик решил посвятить свой шестой и последний ежегодный доклад вопросу о праве на образование мигрантов, беженцев и соискателей убежища. В центре его внимания находятся те, кто пересек национальные границы и кто в общем подвергается риску маргинализации и конкретно дискриминации в получении образования. Данный доклад ставит своей целью проинформировать правительства и заинтересованные стороны и оказать им содействие в решении таких вопросов и обрести передовой опыт для обеспечения использования пока неосуществленного права на образование для мигрантов, беженцев и соискателей убежища.

Вслед за рассмотрением шести центральных вопросов в докладе дается анализ обстоятельств их возникновения. По мнению Специального докладчика, внимание к этим проблемам является необходимым для решения задач и использования возможностей образования, связанных с миграцией. Этими центральными и неизбежно взаимосвязанными темами являются: правовые и нормативные рамки; социальные и культурные проблемы; язык и учебные программы; преподаватели; аккредитация и обучение ради жизни.

* Данный документ представлен с опозданием в целях включения самых последних сведений.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–10	3
II. Исторические обстоятельства	11–18	5
III. Правовые и нормативные рамки	19–31	7
IV. Культура и социальные проблемы	32–42	11
V. Язык и задачи учебных программ	43–48	13
VI. Преподавательский состав	49–56	15
VII. Аккредитация	57–59	17
VIII. Обучение ради жизни	60–71	17
IX. Выводы и рекомендации	72–85	20

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 8/4 Совета по правам человека. Со времени представления его предшествовавшего доклада Совету Специальный докладчик предпринял служебные командировки в Парагвай (апрель 2009 года), Монголию (октябрь 2009 года) и Мексику (февраль 2010 года). Доклады об этих поездках содержатся в приложениях к настоящему докладу (A/HRC/14/25/Add.2). Он принял участие в рабочих встречах с представителями правительств, ООН и других специализированных учреждений, неправительственных организаций, университетов, учащихся, детей и подростков, а также с национальными институтами по правам человека различных стран. По приглашению Управления Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) он посетил три лагеря беженцев в Уганде (январь 2010). Специальный докладчик представил также доклад шестьдесят четвертой сессии Генеральной Ассамблеи (A/64/273), который был посвящен вопросу пожизненного обучения. Он подчеркивал его взаимную зависимость с обучением по вопросам прав человека и привлек внимание к ряду концепций и инициатив, касающихся обучения в области прав человека, с которыми он познакомился на практике.

2. В развитие неизменного центрального внимания Специального докладчика к маргинализированным и подверженным дискриминации в области образования группам в данном докладе рассматривается положение тех, кто оказался за пределами национальных границ—мигрантов, беженцев и соискателей убежища, а также то, как оно сказывается на пользовании ими правом на образование и пожизненное обучение.

3. В ходе подготовки настоящего доклада неоднократно возникали проблемы определения и связанные с ними вопросы классификации групп, вызывающих "особую озабоченность". Общепринятые определения и конкретные озабоченности часто находят свое проявление в правовых и политических рамках, а также в образовательных программах правительств, межправительственных учреждений и гражданского общества. Они, однако, не дают адекватного отражения тех сложностей, которые ассоциируются с перемещением и миграцией людей через национальные границы, историей таких движений и социальной реальностью жизни тех, кто сегодня находится в таком положении. Эти сложности усугубляют процессы маргинализации в области образования.

4. Хотя в силу необходимости доклад исходит из применяемых сегодня определений и программ, он то и дело сталкивается с вызовом: как использовать и преодолеть действующие ограничивающие категории, типологию и правовой статус, чтобы разработать адекватные законы, политику и программы в области образования. Более того, для использования существующих знаний, потенциала и опыта, с одной стороны, внимание надо сосредоточить на расширении возможностей в области образования там, где они существуют и, с другой стороны, непосредственно реагировать на нужды отдельных лиц и учреждений, которые возникают в результате трансграничных перемещений иммиграции, а также, связанных с ними задач по обеспечению права справедливости в условиях разнообразия.

5. Специальный докладчик получил большую помощь благодаря активному участию в процессе подготовки доклада со стороны многочисленных соответствующих участников, что позволило сформулировать целый ряд различных подходов, дающих возможности для извлечения уроков, которые лежат в основе

некоторых рекомендаций. Специальный докладчик выражает свою признательность тем, кто принял участие в этой работе.

6. Он выражает свою благодарность тем, кто содействовал международному распространению и подготовке ответов на вопросник, адресованный правительствам¹, заинтересованным участникам и организациям². Вопросник предложил адресатам поделиться со Специальным докладчиком своим широким опытом практической работы и знаниями по следующим темам: демографические и социологические характеристики трансграничных мигрантов; образовательные нужды и вызовы, с которыми сталкиваются учащиеся-мигранты и провайдеры; воздействие присутствия мигрантов на услуги и их спрос и предложение в области образования, а также соответствующие правовые рамки и методы их применения.

7. Конкретная цель вопросника состояла в предоставлении возможностей тем в общинах и географических регионах, кто в настоящее время недопредставлен в местных, национальных, региональных и международных системах, чтобы высказать свою озабоченность и проблемы в отношении права на образование для мигрантов, беженцев и соискателей убежища. Специальный докладчик считает, что такие возможности должны предоставляться и впредь.

8. В соответствии с требованиями Совета по правам человека о представлении докладов в настоящем докладе нашли отражение только те ответы, которые были получены на время завершения его подготовки. Тем не менее Специальный докладчик будет приветствовать получение дальнейших ответов.

9. С учетом ограничений на объем доклада Специальный докладчик считал необходимым сосредоточиться на некоторых вопросах за счет других³ и лишь коротко остановиться на ряде иных проблем. Вследствие этого доклад необходимо рассматривать в сочетании с докладами о праве на образование, а наиболее конкретно с теми, которые касаются проблем гендера, ограниченных воз-

¹ На время завершения подготовки доклада ответы были получены от правительств следующих стран: Албании, Австралии, Боливии (Многонационального Государства), Болгарии, Камбоджи, Канады, Колумбии, Коста-Рики, Кипра, Чешской Республики, Дании, Эстонии, Германии, Греции, Гайаны, Ирака, Японии, Иордании, Казахстана, Латвии, Ливана, Мексики, Молдовы, Монако, Черногории, Мьянмы, Никарагуа, Португалии, Катара, Республики Корея, Российской Федерации, Сербии, Испании, Суринама, Швейцарии, Сирии, Таиланда, Тринидада и Тобаго, Туркменистана, Уганды, Соединенного Королевства, Украины и Венесуэлы (Боливарианской Республики). Ввиду ограниченных возможностей перевода полное содержание некоторых ответов не могло найти отражение в докладе.

² Ответы были представлены национальными учреждениями по правам человека следующих стран: Египет, Франция, Мексика, Панама, Южная Африка. В дополнение к этому Специальный докладчик получил также ответы от следующих международных организаций: УВКБ, ЮНЕСКО, Международная организация миграции и следующих НПО: Amnesty International, Asociación de Derechos Civiles de Argentina, Asylum-Access, Bertelsmann Foundation, Bureau International Catholique de l'Enfance (et.al.), Children on the Edge, Defense for Children International, Dutch Refugee Council, Fe y Alegria, Foundation for the Refugee Education Trust, Gewerschaft Erziehung und Wissenschaft, Human Rights Watch, Hungarian Helsinki Committee, Joint Committee with Migrants in Korea, Jesuit Refugee Service, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants and Save the Children. Многочисленные ответы были получены также от отдельных лиц.

³ Вопрос ответственности государства за своих граждан, которые пересекли национальные границы. Данная проблема не имеет адекватного отражения в нормативах, исследованиях или в практической деятельности государств.

возможностей и образования в чрезвычайных обстоятельствах⁴ или в соответствующих публикациях с оценкой специалистов. Его следует также рассматривать как один из элементов в продолжающейся дискуссии по праву на образование для мигрантов, беженцев и соискателей убежища.

10. Для решения задач и выявления возможностей миграции в области образования необходимо определенное представление об исторических обстоятельствах данной проблематики. Такой исторический фон излагается ниже. Затем следует анализ соответствующих правовых и нормативных рамок. Основную часть доклада занимает рассмотрение отдельных, но взаимосвязанных тем – социальных и культурных вопросов, языка и учебных программ, преподавательского состава, аккредитации и обучения ради жизни. Вслед за этим излагается ряд рекомендаций.

II. Исторические обстоятельства

11. В ходе истории перемещения людей были присущи древним и современным обществам. Такие перемещения или миграции вызываются многочисленными причинами. Они являются следствием политических, экономических и культурных явлений, которые включают политические и экономические права, связанные с поисками за пределами территориальных границ и открытием новых рынков, экономическими неудачами, социальным конфликтом, непопулярными политическими режимами, преследованиями, природными и рукотворными катастрофами или просто индивидуальными решениями отдельных лиц и семей искать лучшую долю в другом месте. Миграции всегда связаны с отдельными людьми и их правами и ставят задачи нахождения новых путей обеспечения общин, которые признают уважение многообразия (культурного и языкового), построенного на справедливости и солидарности.

12. Перемещения часто идут в разных направлениях и имеют различные формы. Некоторые семьи и группы развивают сложные и укоренившиеся отношения во многих местах, что нередко приводит к их перемещению между довольно удаленными и существенно отличающимися общинами с разнообразной социальной и культурной средой. Другие общины постоянно ориентированы на перемещение, что вызвано их глубоко укоренившимся образом жизни. Такие более старые традиции бросают вызовы более современным представлениям о гражданах и их правах в привязке к национальным государствам и осуществляемым в результате обретения прав при рождении или натурализации.

13. Деньги, идеи, языки и другие виды ресурсов тоже могут перемещаться. Денежные переводы, например, некоторых стран составляют существенную часть их валового национального продукта (ВНП), хотя в настоящем финансовом климате они являются высоко неустойчивым потоком средств. Такие ресурсы трудно использовать в целях местного и национального развития и поэтому их нельзя применять как средство достижения социальной справедливости путем их распределения. Ресурсы подобные языку и культурным и общественным узам не всегда поддаются легкому перемещению; они обладают ценностью и в культурном и социальном плане могут использоваться для достижения социальной мобильности и социальной справедливости в одной общине, но не в другой. Столь различная оценка лингвистических и культурных знаний и ресурсов затрудняют легкую интеграцию тех, кто передвигается через границы – в данном случае мигрантов, беженцев и соискателей убежища – в новые общи-

⁴ См. E/CN.4/2006/45, A/HRC/41/29 и A/HRC/8/10.

ны. В результате этого их вклад в общину в целом затрудняется. Действительно во многих случаях присутствие (а в некоторых случаях и численность) мигрантов, беженцев и соискателей убежища рассматривается как угроза существующим общинам, порождая реакции ксенофобии и расизма.

14. В определенные периоды через территориальные границы вольно или невольно перемещается беспрецедентное число отдельных лиц, семей или крупных групп населения. Текущие процессы, связанные с экономической, политической, технологической и культурной глобализацией, вызванной переменами в организации глобальной экономики и новыми угрозами мировому порядку и безопасности, привели к серьезным сдвигам и раздроблению отношений в общинах и семьях. Многие развитые экономики, сами столкнувшись со значительным сокращением населения и новыми вызовами в экономической конкуренции, в свою очередь проводят политику на привлечение высококвалифицированной рабочей силы и талантливых студентов. Однако в условиях, когда около половины беженцев в мире проживает в больших и малых городах⁵, как могут они получить доступ к соответствующему образованию и программам подготовки, которые позволили бы им вносить более значительный вклад в развитие местной экономики и общин?

15. Несмотря на значительные трудности в сборе точных данных, в силу самой природы (часто вынужденной) миграции и проблем, вызываемых законами иммиграции, заставляющих людей становиться нелегалами, можно отметить быстрый рост численности мигрантов с 82 млн. человек в начале 1970-х годов, проживавших вне своей страны происхождения более 1 года⁶, до почти 200 млн. в 2007 году (3% населения мира от 6,5 млрд.). УВКБ считает их численность еще более высокой, полагая, что в 2010 году число международных мигрантов в мире составляет 214 млн. или 3,1% населения мира. Почти половина из них (47%) составляют женщины и 44% дети в возрасте менее 18 лет⁷. По данным УВКБ, число беженцев и соискателей убежища составляет 16 млн. чел.⁸.

16. Сегодня около 60% мигрантов мира проживают в развитых странах, но при этом они не всегда пользуются благосостоянием их обществ. Во многих случаях пользование их основными правами в качестве граждан связано с большими проблемами. И напротив, 80% всех беженцев приняты в странах юга, что показывает, то диспропорциональное бремя, которое несут в этом те, которым наиболее тяжело⁹. Около 10–15% миграции составляет миграция в условиях нарушения норм¹⁰. В 2008 году мировые денежные переводы оценивались в 444 млрд. долл., из которых 338 млрд. долл. были направлены в развиваю-

⁵ См. УВКБ "Образование беженцев в условиях городов: исследования, проведенные в Найроби, Кампале, Аммане, Дамаске" (Женева, OSTS/DPSM, 2009).

⁶ Стифен Каглесанд Марк Миллер, "Век миграции", 4 издание (Басингстоук, Палгрейв Макмиллан, 2008), стр. 5.

⁷ УВКБ "Глобальные тенденции 2008: беженцы, соискатели убежища, репатрианты, внутри перемещенные лица и лица без гражданства", Таблицы страновых данных (УВКБ, 2009), стр. 2.

⁸ См. пресс-релиз УВКБ, 16 июня 2009, доступен на сайте <http://www.unhcr.org/print/4a2fd52412d.html>.

⁹ "Глобальные тенденции 2008: беженцы, соискатели убежища, репатрианты, внутри перемещенные лица и лица без гражданства", стр. 2.

¹⁰ См. Международная организация труда: "Факты миграции рабочей силы" (Женева, 2006). Имеется на сайте: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067570.pdf.

щиеся страны¹¹. Международная организация труда указывает, что 250 млрд. долл. США денежных переводов, произведенных в 2005 году, превышают сумму всей официальной помощи на цели развития и прямые иностранные инвестиции¹². Данная проблема усугубляется тем, что развивающиеся страны теряют около 10–30% квалифицированной рабочей силы и специалистов путем постоянной "утечки мозгов"¹³, а это делает невозможным применение из знаний и опыта в целях экономического развития.

17. Независимо от причин, вызывающих эти принудительные перемещения и миграции, они порождают новые проблемы, в том числе такие, как каким образом отдельные лица (дети и одинокие взрослые), семьи и общины могут реализовать свои основные права человека и, в частности право на защиту, образование и достоинство, и как оптимально использовать те многие аспекты и возможности, которые присущи разнообразию. Женщины, мужчины, мальчики и девочки всех возрастов и происхождения, будь то мигранты, беженцы, соискатели убежища, лица без гражданства, репатрианты или внутри перемещенные лица, имеют право на образование и в особенности на те его формы, которые наиболее вероятно позволят им реализовать свои способности, с одной стороны, и на общие нормы уважения и социальной справедливости – с другой. Данный доклад показывает, что международное сообщество слишком легко мирится со многими нарушениями этого права.

18. Специальный докладчик особенно озабочен принудительным перемещением или миграцией населения через национальные границы. Такие уязвимые группы населения¹⁴ нуждаются в полном внимании международного сообщества и должны входить в адресную группу по тем задачам, которые поставлены среди целей Декларации "Образование для всех" к 2015 году, для выполнения национальных и международных обязательств в области образования.

III. Правовые и нормативные рамки

19. Специальный докладчик по вопросу о праве на образование ассоциирует основное право на образование с недискриминационным правом на бесплатное обучение, которое включает прямые (плата за обучение, транспорт, учебники и т.д.) и косвенные (возможности) расходы (потерянный заработок и профессиональная подготовка).

20. Специальный докладчик обращает также внимание на Всеобщую декларацию прав человека 1948 года (статья 26), которая рассматривает право на образование как включающее: а) базисное общее образование, что означает бесплатное, часто неформальное образование для неграмотных с сильным ударением на коллективных и культурных аспектах в целях развития человека ("образование в общине"); и б) начальное образование, т.е. бесплатное обязательное

¹¹ См. Дилип Рата, Санкет Мохapatра и Ани Силвал, "Миграция и тенденции денежных переводов в 2009", "Сведения о миграции и развитии", (№ 11, ноябрь 2009), имеется на сайте <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief11.pdf>.

¹² См. "Факты о миграции рабочей силы".

¹³ Там же.

¹⁴ Таковую же озабоченность вызывают, хотя они и не освещаются в данном докладе, поскольку требуют отдельного и подробного рассмотрения, внутри перемещенные лица и дети, "оставленные" родителями/опекунами, которые пересекли территориальные границы.

официальное образование, которое, не конкретизируя какой-либо специфический уровень (уровни) или ступень (ступени), нормативно включает бесплатное образование в продолжение начального¹⁵. Статья 26 данной Декларации и последующие международно-правовые нормы по правам человека¹⁶ также гарантируют право родителей и юридически определенных опекунов выбирать образование для своих детей в соответствии с их религиозными, моральными и философскими убеждениями. Однако государства юридически не обязаны обеспечивать обучение в соответствии с таким выбором¹⁷.

21. Впоследствии право на образование было провозглашено в целом ряде международных конвенций, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), Конвенцию о правах ребенка (1989) и позднее в Международной конвенции о защите прав всех рабочих мигрантов и членов их семей (1990). Конкретно к проблемам беженцев относится Конвенция о статусе беженцев (Конвенция о беженцах, 1951) и ее протокол 1967 года (статья 4, 22), а также Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (1960, статья 4).

22. Специальный докладчик также обращает внимание на целый ряд региональных конвенций, которые также содержат положение о праве на образование, в частности Протокол 1 (1952, статья 2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, который следует Всеобщей декларации прав человека в нормативной интеграции всех форм и уровней образования в право на образование; Европейская социальная хартия 1996 года (пересмотренная) (статья 17.2); Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (статьи 13, 16) и Африканская хартия о правах и благосостоянии ребенка (статья 11).

23. Следует упомянуть также о ряде примечательных деклараций и планах действий, хотя они не предусматривают таких же юридических обязательств для государств. Специальный докладчик хотел бы отметить Всемирную декларацию об образовании для всех (1999 год); Дакарские рамки действий 2000 года; Декларацию тысячелетия ООН 2000 года; Итоги Всемирного саммита 2005 года (пункты 34, 43 и 44)¹⁸.

24. Специальный докладчик отмечает, что за прошедшие десятилетия прежнее более широкое понятие права на образование подверглось пересмотру. Эта новая концепция связана с определенной географией. В развивающихся странах мира это право стало нормативно ограничено обретением грамотности и начальным обучением, тогда как в развитых странах оно относится к обязательному начальному и среднему обучению. Вехами в данном процессе явились Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования и упомянутая выше Декларация. Постепенное сокращение объема права на образование в странах юга подвергалось критике, как отвечающее главным образом обрете-

¹⁵ См. Джон Смит, ред., "Доклад об образовании в мире 2000: право на образование – на пути к образованию для всех на протяжении всей жизни" (Париж, ЮНЕСКО, 2000).

¹⁶ Катарина Томашевски, "Обязательства по правам человека в области образования: схема 4-A", (Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2006), стр. 29–30

¹⁷ Жакелин Бабха, "Дети, миграция и международные нормы" в "Миграция и международно-правовые нормы", Александр Алейников и Винсент Шетай, ред., (Гаага, T.M.C. Asser Press, 2002), стр. 203–223.

¹⁸ Резолюция Генеральной Ассамблеи 60/1.

нию функциональных элементарных навыков для низко оцениваемой обычной работы в рамках глобального разделения труда¹⁹.

25. Специальный докладчик отмечает также с озабоченностью, что все больше и больше, особенно со времени принятия Всемирной декларации об образовании для всех само право на образование стало заменяться доброй волей. Нередко право на образование заменяется такими юридическим необязательными терминами, как "доступ к образованию"²⁰. Это совпадает с общей сменой подходов от центрального места учителя к центральному месту учащегося, с одной стороны, и изменением определения образования – с другой. Здесь образование, за обеспечение которого главную ответственность несет государство, переосмысливается в товар, нежели в общественное благо, когда ответственность за это переносится на обучающегося, которого представляют как потребителя, располагающего выбором. У Специального докладчика подобный подход к образованию, в особенности перед лицом более широких глобальных вызовов (устойчивое развитие, безопасность и равенство) вызывает проблемы.

26. Специальный докладчик также отмечает, что упомянутые ранее международные нормы и документы уделяют мало внимания конкретному положению с правами на образование беженцев, мигрантов и соискателей убежища. Также обстоит дело со многими другими документами, как, например, с Конвенцией о миграции в целях работы (пересмотрена в 1949 году), Женевской конвенции о защите гражданских лиц во время войны (1949), Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965), Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам (1992) и Европейской хартии о региональных языках меньшинств (1992).

27. Однако Специальный докладчик отмечает, что Конвенция о статусе беженцев и ее протокол 1967 года (статьи 4, 22) и Конвенция о рабочих-мигрантах вновь говорят о праве на выбор образования и об обязательстве государств-участников относиться к беженцам так же, как к своим гражданам применительно к "начальному образованию"²¹ и обеспечивать "равные возможности" в отношении образования помимо начального. Сюда входят доступ, признание сертификатов и дипломов, освобождение от платы за обучение и расходов, а также предоставление стипендий. Кроме того, в соответствии со статьей 28.1 Конвенции о правах ребенка "равные возможности" по смыслу принципа лучших интересов могут оправдывать отличительное обращение с детьми-мигрантами и соискателями убежища, как, например, преподавание родного языка при условии соблюдения мер недискриминации²², хотя статья 45.4 Конвенции о рабочих-мигрантах не содержит обязательства для принимающего государства обеспечивать специальные программы обучения родному языку.

28. Более того, согласно мнению Комитета по правам ребенка, изложенному в его замечании общего порядка № 6 (2005), равное обращение безотноситель-

¹⁹ См. Колин Ланкшир, "Язык и новый капитализм", "Международный журнал инклюзивного образования", том 1, № 4 (октябрь, 1998), стр. 309-321; Роза Мария Торрес, "Одно десятилетие образования для всех: будущий вызов", (Буэнос-Айрес, ПЕР-UNESCO, 1999).

²⁰ См. "Обязательства в области прав человека в образовании: схема 4-А", стр. 28, 49 и 64.

²¹ Начальное образование трактуется по-разному: см. далее "Доклад о всемирном образовании 2000: право на образование – на пути к образованию на протяжении всей жизни".

²² "Дети, миграция и международные нормы", стр. 210.

но к отсутствию гражданства должно быть также гарантировано для одиноких и разлученных детей. Специальный докладчик отмечает, однако, что некоторые авторы по вопросам образования полагают, что международное законодательство, применимое к положению самостоятельных детей-мигрантов, остается незавершенным, поскольку оно не рассматривает ни специально, ни систематически обстоятельства большинства несопровождаемых детей-мигрантов²³.

29. Специальный докладчик озабочен также неполнотой осуществления права на образование мигрантов, беженцев и соискателей убежища или их детей, не имеющих урегулированного статуса. Поэтому Специальный докладчик приветствует растущее признание равного обращения без увязки с правовым статусом, как об этом говорится в Конвенции о рабочих-мигрантах МОТ № 143 (дополнительные положения) (статьи 1, 9), Конвенции о рабочих-мигрантах ООН, заключительном докладе Международной конференции по народонаселению и развитию 1994 года (принцип 12) и Директиве Совета 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 года об осуществлении принципа равного обращения с людьми независимо от их расового или этнического происхождения (пункт 12). Однако Специальный докладчик рассматривает недостаточное число ратификаций, в частности Конвенции о рабочих-мигрантах, которая на февраль 2010 была подписана всего только 31 из 192 стран – членов ООН, почти все из которых являются странами эмиграции, как свидетельство апатии государств в этой области²⁴.

30. Специальный докладчик отмечает далее, что дети, мигранты и беженцы, часто ищущие образование и возможности работы, особо подвергнуты насильственному, обязательному и эксплуатирующему труду, а также сексуальным злоупотреблениям. Конвенция МОТ № 138 и Европейская социальная хартия (пересмотренная) (статья 7.2) определяют 15 лет как минимальный возраст как для завершения обязательного школьного обучения, так и для начала трудовой деятельности по найму. Ввиду этого рост сокращения права на образование на стадии начальной школы подрывает защиту детей-мигрантов и беженцев от опасных видов работ. Это связано с пониманием того, что образование может и должно служить важным средством защиты детей, в том числе и от сексуального и гендерного насилия, ВИЧ/СПИДа, набора на военную службу, преступности и наркотиков.

31. Точно так же ограниченный доступ к образованию подрывает право на получение знаний и профессионального опыта, а также ценностей, которые могут непосредственно содействовать общественному развитию (демократия, ненасильственное разрешение конфликтов, взаимное уважение, терпимость и уважение природной среды) и полному человеческому развитию (личность, таланты, умственные и физические способности, уважение к собственной культуре, языку и ценностям мигрантов и беженцев), как говорится в Конвенции о правах ребенка (статьи 29, 31, 32) и в Венской декларации и программе действий 1993 года, принятой на Всемирной конференции по правам человека.

²³ См. Жаклин Бабха "Независимые дети, неустойчивые взрослые: международная детская миграция и правовые рамки", документы обсуждения Инноченти № 2008–02 (Флоренция, ЮНИСЕФ, 2008).

²⁴ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TEATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en.

IV. Культура и социальные проблемы

32. Среди ответов на вопросник выделяется мнение о том, что культурное разнообразие, возникающее в результате миграции, следует оценивать как питательный источник, а не средство разделения. Специальный докладчик обнаружил повторяющееся мнение о том, что присутствие мигрантов, беженцев и соискателей убежища в системах национального образования может более систематически использоваться для обогащения и укрепления неофициальных и формальных условий обучения и тем самым самого опыта учебы для всех учащихся.

33. Однако между национальными общинами и общинами мигрантов, беженцев и соискателей убежища продолжает сохраняться напряженность. Такая напряженность часто достигает уровней ксенофобии, поскольку те и другие сталкиваются с незнакомыми языками, культурной практикой и ожиданиями. Она может усугубляться, когда складывается впечатление, что конечные средства в основном идут на одну общину в ущерб другой. В одном из ответов на вопросник из Либерии отмечалось: "Если образование не будет распределяться справедливо..., то очаги неудовлетворенности и эскалации преступности не могут не возникать".

34. Имеется широкое свидетельство того, что учащиеся из числа мигрантов, беженцев и соискателей убежища во многих странах в значительно большей мере подвергнуты риску маргинализации в отношении систем образования и возможностей по сравнению с местными учащимися²⁵. Перемещение через национальные границы – всего лишь один из многих факторов и механизмов (социальных, экономических, культурных, физических и психологических), которые воздействуют на мигрантов, беженцев и соискателей убежища в пользовании их правом на образование. Ранние браки и беременность, культурные традиции, требующие от девочек и женщин заниматься уходом за детьми и домашним хозяйством, а также отсутствие безопасности на пути в школу являют собой примеры других причин. Вот почему следует избегать суждений, основанных на прямых причинно-следственных связях.

35. Многие из этих факторов вступают во взаимодействие и находят отражение в низком социально-экономическом статусе, местах проживания по трафарету согласно классам и соответственно в составе учащихся школ. Как показывают исследования, сосредоточения неместных учащихся в какой-либо одной школе может негативно влиять на результаты обучения²⁶. Многие семьи с низким доходом и мигранты, беженцы и соискатели убежища не имеют доступа к качественному образованию²⁷.

36. Специальный докладчик особо выделяет проблемы семей, особенно малоимущих, в районах, затронутых конфликтами. Уместно в этой связи высказывание одного беженца, сказавшего, что "недостаток продуктов питания застав-

²⁵ ЮНЕСКО, "Доклад о глобальном мониторинге ОДВ (EFA) 2010: протягивая руку маргинализированным" (Париж и Оксфорд, ЮНЕСКО и Oxford University Press, 2010), стр. 157.

²⁶ См., в частности, Дебора Нуш, "Что срывает в образовании мигрантов? Обзор опыта и варианты подходов". Рабочие документы ОЭСР в области образования № 22 (ОЭСР, 2009), стр. 9.

²⁷ См. среди прочего Давид Арнольд и Грета Докторофф, "Раннее образование социально-экономически ущемленных детей", *Annual Review of Psychology*, No 54 (2003), стр. 517-545; "Что срывает в образовании мигрантов? Обзор опыта и варианты подходов"; а также "Доклад о глобальном мониторинге ОДВ 2010", стр. 52.

ляет родителей привлекать к работе детей", и другого, заявившего, что "у голодного желудка ушей нет". В таких обстоятельствах продукты и кровь важнее, чем плата за обучение (где она требуется) и косвенные расходы на качественное образование.

37. Государства, гражданское общество и всемирные международные учреждения пытались собственными путями решить некоторые из упомянутых выше проблем. Специальный докладчик приводит три примера того, как улучшить возможности образования и его качество во всех группах населения ущемленных общин²⁸. Во-первых, ряд европейских государств выделили дополнительные фонды в соответствии с социально-демографическими характеристиками популяции учащихся. Так, Швейцария, стремясь остановить "бегство" среднего класса из центральных районов городов с большой долей этнически различного населения, сосредоточила внимание на повышении качества существующих многонациональных школ путем обеспечения качества согласно общерайонной модели²⁹. В Эквадоре организации прав человека и международные неправительственные организации (НПО) стали сотрудничать в проведении инклюзивных семинаров по разработке и осуществлению "кодексов совместного проживания", основанных на уважении разнообразия, солидарности, беспристрастности и справедливости.

38. Разделение может принимать много форм, но неизменно ведет к дискриминации и этим самым препятствует социальной мобильности путем образования³⁰. В этой связи Специальный докладчик отмечает, что группирование по "способностям" в рамках среды обучения может основываться на ряде факторов, включая социально-экономическое положение, национальное происхождение и миграционный статус. Группирование и отслеживание по "ранним способностям" показали свое негативное воздействие на учебные успехи учащихся-мигрантов и учащихся миграционного происхождения³¹. Например, мигранты более вероятно, чем их местные сверстники могут быть определены как "испытывающие особые потребности", что приводит к их переводу в отдельные учреждения для получения специального образования³².

39. Некоторые ответы на вопросник указывали, что имеется недостаток в информации и осведомленности среди популяций мигрантов, беженцев и соискателей убежища об их правах и конкретно тех, которые обеспечивают их право на образование. Это подразумевает важность принятия решений относительно школы и образования на основе необходимой информации. Поэтому очень важно предоставлять популяциям мигрантов, беженцев и соискателей убежища информацию и оказывать поддержку в логистике для укрепления их возможностей в этом деле. Такая работа должна включать, например, посещение домов семей с низкими доходами, семей мигрантов, беженцев и соискателей убежища, устраивать "кабины образования" в торговых центрах, проводить ярмарки информации и открывать горячие линии на соответствующих языках мигрантов.

²⁸ См. Стифен Макнэр, "Миграция, общины и пожизненное обучение", IFFL тематический документ № 3 (Лайстер, Национальный институт непрерывного обучения для взрослых, 2009), стр. 49.

<http://www.niace.org.uk/lifehonglearninginquiry/docs/IFLL-migration.pdf>.

²⁹ См. "Доклад о глобальном мониторинге ОДВ 2010", стр. 10–12.

³⁰ См. Морис Крул и Йенс Шнейдер, "Второе поколение в Европе: образование и переход на рынок труда", Краткое изложение политики TIES (Институт исследований миграции и этноса, университет Амстердама, 2009), стр. 11–12.

³¹ См. A/HRC/4/29Add.3.

³² См. "Доклад о глобальном мониторинге ОДВ 2010".

40. Докладчик отмечает невидимость³³ мигрантов, беженцев и соискателей убежища с ограниченными физическими возможностями. Их не видно в проводимых исследованиях и они не находились в центре внимания в ответах на вопросник. Судя по имеющимся на этот счет высказываниям, очень много говорится об их конкретном опыте, часто связанным с проявлением дискриминации, уже не упоминая о тех шагах, которые могли бы быть приняты для исправления положения.

41. Хотя основное внимание в данном докладе сосредоточено на тех мигрантах, беженцах и соискателях убежища "первого поколения", которые являются маргинализированными, Специальный докладчик отмечает результаты недавних исследований, которые подтверждают итоги Программы ОЭСР по международной оценке учащихся (ПИСА) относительно структурной дискриминации (социальной, политической и институциональной) "иммигрантов второго поколения" в области образования. Однако исследование проблем образования иммигрантов второго поколения, к сожалению, является незначительным. Эти проблемы требуют к себе внимания³⁴.

42. Специальный докладчик поэтому полагает, что основа для позитивного социального взаимодействия лежит в межкультурном образовании. Это межкультурное измерение образования подтверждает взаимозависимость образования и других общественных систем, в особенности тех, что существуют на уровне общин и как таковые служат средством продвижения и внедрения принципов разнообразия, уважения и солидарности³⁵.

V. Язык и задачи учебных программ

43. Специальный докладчик отмечает, что социальные и культурные проблемы неразрывно связаны с вопросами языка и учебных программ. По вопросам усвоения языка мигрантами написано много, особенно в Европе, еще больше в странах ОЭСР. Однако Специальный докладчик также отмечает, что гораздо меньше исследований проводится о том, как миграция воздействует на содержание учебных программ. В соответствующих материалах и ответах на вопросник проходит одна общая тема, сводящаяся к наличию следующих трех руководящих принципов, оказывающих существенное воздействие на разработку качественных учебных программ в отношении языка и культуры:

- Программы должны базироваться в рамках прав человека.
- Проведение консультаций с родителями/опекунами из числа мигрантов, беженцев и соискателей убежища и общинами должны быть нормой при их планировании, разработке, осуществлении и оценке и

³³ См. Межучрежденческая сеть на благо образования в чрезвычайных ситуациях (INEE), Целевая группа по инклюзивному образованию и ограниченным физическим возможностям: <http://www.ineesite.org/index.php/post/disability/>.

³⁴ См. "Доклад о глобальном мониторинге ОДВ 2010".

³⁵ См. Микел Анхел Эссомбра, "Построение межкультурной школы: Соображения и предложения для развития этического и культурного многообразия" (Барселона, Библиотека Аула, 2007), стр. 11.

- Внимание должно быть сосредоточено на инклюзивном, взаимном и коллективном обучении с минимумом отдельных групп и классов адаптации³⁶.

44. Сегодня широко признается, что пользование дома языком, отличным от языка школы, отрицательно сказывается на успеваемости³⁷, обучении и интеграции в широкую общину. Программы и педагогические решения требуют проведения обучения языку принимающей страны при сохранении родного языка. Такое требование признается во многих ответах на вопросник³⁸. Специальный докладчик согласен с теми, кто считает языковое разнообразие в стране частью его национального богатства и приглашает государства поощрять такое разнообразие и полностью его принимать.

45. Специальный докладчик отмечает наличие разных подходов к решению этого фундаментального вопроса и в порядке иллюстрации приводит два из них. В Швеции беженцы и соискатели убежища в возрасте от семи до 16 лет юридически имеют право на двуязычное образование, и муниципалитеты обязаны обеспечивать обучение на родном языке и курс шведского языка в качестве второго. Дания поощряет программу совместного обучения, при которой двуязычные и одноязычные дети учатся вместе. Дети-мигранты проходят базисную подготовку в течение двух лет на датском в качестве второго языка в отдельных группах или классах до готовности к основным классам. "Обязательное языковое стимулирование" для двуязычных детей начинается в возрасте трех лет и поддерживается бесплатными пособиями со стороны муниципалитетов. Специальный докладчик отмечает полезность раннего качественного образования детей, что, как известно, играет важную роль в устранении неблагоприятных обстоятельств социального, экономического и языкового характера³⁹.

46. В реальной жизни действия государств, межправительственных организаций и гражданского общества сильно отличаются в зависимости от возраста, гендерного состава, плотности и местонахождения целевых групп. Вызывает озабоченность ограниченный характер работы по мониторингу и оценке проводимых мероприятий и программ. Данные показывают, что их "успех" является далеко не постоянным⁴⁰. Специальный докладчик призывает к более широкому обмену передовым опытом и обращает внимание на значение региональных от-

³⁶ Дания дает интересный пример взаимного обучения, при котором двуязычные и одноязычные дети обучаются вместе в неразделенной школьной системе.

³⁷ Ответы на вопросник Специального докладчика. См. также Доклад о глобальном мониторинге ОДВ, 2010", стр. 49.

³⁸ Правительство Кипра, например, указывает, что одной из наиболее важных потребностей мигрантов, беженцев и соискателей убежища является сохранение их родного языка, обычаев и культуры.

³⁹ Иллюстративные примеры имеют место в Соединенных Штатах, Франции, Нидерландах и Новой Зеландии. См. также "Доклад о глобальном мониторинге ОДВ 2010", стр. 49–40.

⁴⁰ Специальный докладчик с интересом отмечает исследование, выделенное правительством Кипра, по вопросам эффективности интенсивной программы подготовки для двуязычных учащихся, проводимой сейчас в 31 средней школе. Напротив, сведения из Норвегии говорят о том, что 20% учащихся-мигрантов, помещенных в специальных группах языковой подготовки при поступлении в школу, в них и остаются; в Швейцарии большинство детей-мигрантов считаются не готовыми для обычных классов и после двух лет по-прежнему остаются в них. Более того, сведения из нескольких стран показывают, что догонять в учебе путем проведения специальных классов часто приводит к тому, что студенты пропускают обычные учебные программы. Из "Доклада о глобальном мониторинге ОДВ 2010", стр. 49.

ветов на региональные нужды⁴¹. Регионы должны также подумать о разработке глобального аспекта для своих учебных программ; это поможет развитию осведомленности их ближайших соседей для содействия большему пониманию и созданию основы для взаимного обучения внутри региона.

47. Хотя в отношении беженцев, находящихся в лагерях, "идеальными"⁴² считаются язык и учебная программа страны происхождения, ответственные за образование должны проводить широкие консультации и обеспечивать применение наиболее подходящей программы.

48. Специальный докладчик пользуется данной возможностью, чтобы подчеркнуть, что содержание школьного обучения и неформального обучения для беженцев и соискателей убежища в лагерях для беженцев должны нацеливаться на передачу ключевых сведений по сохранению и поддержанию жизни (включая осведомленность о минах и невзорвавшихся снарядах, навыки заботы о здоровье, разрешение конфликтов, гуманитарные нормы, защита детей и т.д.) в дополнение к подготовке к местной интеграции, репатриации или переселению⁴³. В этой связи Специальный докладчик обращает особое внимание на работу в области образования УВКБ и приветствует ее, но одновременно призывает к повышению активности и размаха в ее проведении.

VI. Преподавательский состав

49. Учителя и школы (среднего уровня) находятся, с одной стороны, на перекрестке субнациональных директив и программ (макроуровень) и ожиданиями семей (микроуровень) в предоставлении образования – с другой. Специальный докладчик признает, что процессы среднего уровня, связывающие отдельное лицо и общество, имеют огромное значение для успеваемости учеников и тем самым для осуществления права на образование для мигрантов, беженцев и соискателей убежища⁴⁴.

50. Нехватка преподавателей – это серьезное препятствие в доступе к образованию и качественному образованию беженцев, соискателей убежища и мигрантов. Переполненные и неуправляемые классы ведут к росту отсева учащихся из школ. В развитых странах школы с большим числом мигрантов и беженцев особенно часто страдают от недостатка средств и квалифицированных и опытных преподавателей. В лагерях для беженцев низкая и/или неадекватная плата (учителя получают вместо зарплаты денежные или немонетарные "стимулы"), побуждают учителей работать не в школе для беженцев, а для НПО или в школах вне лагеря.

51. Почти повсеместно учителям не хватает педагогического, психологического и дидактического образования и подготовки, чтобы адекватно справляться с вызовами, которые ставит многоязыковая, многокультурная и многоэтниче-

⁴¹ Примером здесь является декларация Манагуа. Она имеется на http://www.hunter.cuny.edu/galci/pdfs/archives/07.14.06/Managua_DeclarationEng.pdf.

⁴² УВКБ, "Образование: Руководство для работы в поле" (УВКБ, 2003), стр. 11.

⁴³ См., в частности, Давид Вильсон, ред. "Минимальные стандарты для образования в чрезвычайных ситуациях, хронических кризисах и на этапе реконструкции" (Лондон, INEE, 2004), стр. 58-59; см. также "Руководство УВКБ по защите женщин и девочек" (УВКБ, 2008), стр. 297. Имеется на <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4..cfc2962.html>.

⁴⁴ См. Фридрих Хекман и др., "Образование и миграция: стратегии по интеграции детей-мигрантов в европейских школах и обществах" (Европейская комиссия/Сеть экспертов в области общественных наук, образования и подготовки, Брюссель, 2008).

ская группа учащихся. Это особенно очевидно при работе с травмированными учащимися. На Филиппинах, например, преподаватели и дети, по сообщениям, могут получать поддержку таких специалистов как советники-инструкторы. В лагерях для беженцев эти проблемы обостряются тем, что учитель часто не имеет предварительной подготовки и опыта.

52. Вопрос наличия учителей остается серьезной проблемой, которую необходимо решать с учетом ее последствий для тех, кто остается вне процесса обучения. Многие учителя оставляют свою профессию ввиду колоссальных проблем и разочарования в своей работе.

53. С неадекватным образованием связаны также низкие ожидания учителей и сложившиеся стереотипы в отношении группы культурного меньшинства, что часто ведет к дискриминации. По мнению одного профсоюза работников образования, в системах отдельных школ такие неправильные суждения могут обескураживать детей-мигрантов и беженцев и незаконно выталкивать их в школы со специальными нуждами.

54. Специальный докладчик рассматривает проведение курсов по межкультурной подготовке и конференций по повышению осведомленности, а также семинаров для учителей во многих странах, как очень позитивный вид деятельности, который может применяться в других местах. В Дании, например, подготовка учителей включает теорию культуры и исследование многокультурности. В Латвии проект "Учитель в межкультурной среде" направлен на подготовку преподавателей в межкультурном общении и терпимости. Однако он отмечает также, что эти курсы являются факультативными (добровольными). Точно так же, хотя межкультурная подготовка может играть важную роль в программных документах и учебных программах, на практике эта тема не получает высокого приоритета в подготовке преподавателей⁴⁵.

55. Специальный докладчик особенно приветствует инициативы, подобные проводимым правительством Португалии, которое осуществляет Национальный план интеграции иммигрантов 2007–2009, содержащий 12 мер в области образования, включая: "Подготовку преподавателей в многокультурности"⁴⁶. В Финляндии программа подготовки преподавателей, введенная в 2001 году, объявляет подготовку, относящуюся к языковым меньшинствам и иммигрантам в качестве приоритетной области для профессионального развития учителей⁴⁷. Правительство Кореи заявляет, что многокультурное образование является неотъемлемым компонентом программ подготовки преподавателей: на 2009 год десять учительских колледжей предлагают курс "Введение во многокультурное образование".

56. Многие национальные школьные системы сопротивляются или медленно продвигаются в деле адаптации методов преподавания и обучения к нуждам учащихся-мигрантов и соискателей убежища. Имеются также и структурные препоны, затрудняющие координацию в национальном масштабе. Многие программы образования и подготовки учителей децентрализованы, а университеты стремятся действовать самостоятельно. Подобные структурные препятствия затрудняют осуществление согласованных и координированных национальных или субнациональных инициатив по учебным программам и педагогике.

⁴⁵ См. "Доклад о глобальном мониторинге ОДВ 2010", стр. 32.

⁴⁶ См. Португалия, "План по интеграции иммигрантов" (Лиссабон, ACIDI, 2007). Имеется на http://www.acidi.gov.pt/docs/PII/PII_Ing.pdf.

⁴⁷ См. "Доклад о глобальном мониторинге ОДВ 2010", стр. 32.

VII. Аккредитация

57. Аккредитация—признание обучения, профессиональных качеств и опыта — прошлых, текущих и будущих инициатив и непосредственно влияет на национальные системы образования и профессиональной подготовки. Специальный докладчик отдает себе отчет в том, что некоторые государства и регионы⁴⁸ поощряют взаимное признание обучения. В значительной степени существует тенденция сосредоточиваться на формальных дипломированных и академических видах профессиональной подготовки⁴⁹. Неформальное обучение как таковое не учитывается. Даже, когда оно признается, его эквивалентность вызывает проблемы. Это может вести к отказу в доступе в учебные заведения⁵⁰ и/или к соответствующему уровню принятия на работу, а также к безработице или неполной занятости.

58. Упомянутые недостатки такого положения ощущаются на индивидуальном, местном, общинном, национальном, региональном и международном уровнях, одновременно препятствуя интеграции и социальному единению⁵¹.

59. Точно так же недостаточное внимание к качеству и воздействию взаимного признания систем повышает риски большей дискриминации и положения ущемленности для уже и без того маргинализированных групп. Например, требование о представлении оригиналов документов является прямой дискриминацией в отношении беженцев (возможно, они в спешке покинули свои дома) и мигрантов без урегулированного статуса, когда они ищут возможности получить образование и подготовку.

VIII. Обучение ради жизни

60. Рассмотренные выше правовые и нормативные рамки привели к дальнейшему сокращению образования до обязательного начального и среднего обучения в развитых странах и до обязательного начального обучения в странах развивающегося мира. Вместе с тем, как ни парадоксально, параллельно с этим расширяется политический консенсус в отношении ценности "пожизненного обучения". Специальный докладчик приветствует такой подход ввиду тех возможностей, которые он открывает в отношении понятия коллективного обуче-

⁴⁸ См. Директива Европейского парламента и Совета 2005/36/ЕС от 7 сентября 2005 по признанию профессиональной подготовки, Соглашение Андрес Бельо в рамках Латинской Америки и Лиссабонскую конвенцию о признании дипломов о высшем образовании в Европейском регионе.

⁴⁹ Это отражено также и в международном праве. Например, в статье 22 Конвенции о статусе беженцев говорится: "Договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам возможно более благоприятное правовое положение и во всяком случае положение не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах с соблюдением признания иностранных аттестатов, дипломов и степеней".

⁵⁰ С этим связано и отсутствие официальной аккредитации школ под управлением мигрантов и беженцев, создаваемых в ответ на отсутствие возможностей и доступа к образованию в основных школах. См. Мариса О'Энсор, "Образование и самообеспечение в Египте", Журнал принудительной миграции, № 33 (2010).

⁵¹ См. Гутмунд Хернес и Микаэла Мартин, ред. "Аккредитация и глобальный рынок высшего образования" (Париж, Международный институт планирования образования, 2008).

ния⁵², хотя он и сознает, что критики также отмечают сужение этого идеала до экономического средства и сосредоточиваются скорее на полномочиях, нежели на компетентности обучения. Если популяции иммигрантов, беженцев и соискателей убежища будут лишены возможностей обучения на протяжении их жизни, то это может усугубить куммулятивный процесс маргинализации. Если рассматривать обучение в свете формальной квалификации, а не компетентности, которая отражает пройденное обучение, то значительный фонд знаний останется невостребованным, способности потерянными, а возможности социальной интеграции поставленными под угрозу. Если программы пожизненного обучения не будут сосредоточены на эмансипирующем потенциале обучения и коллективном обучении, то они оставят в стороне существенные популяции людей⁵³. Низкий социально-экономический статус миграции, ограниченные физические возможности и гендерный фактор являются основными характеристиками тех, кто рискует оказаться вне пожизненного обучения.

61. Пожизненное обучение нельзя отделить от иммиграционного права, которое часто вынуждает мигрантов, беженцев и соискателей убежища переходить на нелегальное положение, что по важности может превалировать над правом на образование и/или вступать с ним в противоречие. Действительно, ряд респондентов на вопросник поддержали мнение в более широкой литературе по данной проблеме, указывая на наличие таких противоречий. Внимание Специального докладчика было обращено на практику задержания детей-мигрантов полицией на основании их иммиграционного статуса и на зависимость доступа и возможностей в области образования от постоянного легального проживания.

62. Мигрантам с неурегулированным статусом может быть закрыт доступ к формальному и неформальному образованию, поскольку они могут столкнуться с теми же требованиями регистрации, что предъявляются к гражданам, или даже с большим их числом, как, например, о представлении подлинника свидетельства о рождении или свидетельства о легальном статусе проживания⁵⁴. Законодательные, политические и практические препятствия, как, например, включение общины в систему образования и участие в нем, показывают людям, что их не принимают и более того, что они должны выжить вне общества⁵⁵.

63. Поэтому Специальный докладчик соответственно побуждает государства, которые еще не включили безусловное право на образование в свои конституции, принять меры сделать это. Два примера являются показательными в отношении передового опыта на этот счет. Боливарианская Республика Венесуэла, определяемая ее правительством как страна традиционно принимающая мигрантов, гарантирует неограниченное право на образование на всех уровнях по своей Конституции, и мигранты имеют право на бесплатное образование от ухода за детьми младшего возраста до уровня высшего образования. Более того, ее школы четко обязаны разрешать регистрацию на прием детей без документов. Правительство Португалии подчеркивает, что ее национальное законодательство также определено включает детей-мигрантов и беженцев без урегу-

⁵² Джон Холфрод, Питер Джарвис и Колин Гриффин, ред. "Международные перспективы пожизненного образования" (Лондон, Коган Пейдж, 1988), стр. ix. Это подразумевает взаимное обучение мигрантов, беженцев и соискателей убежища, а также поданных всех возрастов.

⁵³ См. в целом Джон Филд, "Пожизненное обучение и новый порядок в области образования" (Stoke-on-Trent, Trentham Books, 2008), стр. 113–143.

⁵⁴ В качестве альтернативы или дополнения школы могут быть обязаны сообщать об иммиграционном статусе детей местным властям.

⁵⁵ См. "Миграция, общины и пожизненное обучение", стр. 43.

лированного статуса и без документов, как имеющих право на образование, с одновременным учреждением специального реестра для несовершеннолетних без урегулированного статуса.

64. Очевидно, что в некоторых обстоятельствах мигранты, беженцы и соискатели убежища имеют возможность участвовать в программах неофициального и профессионального обучения, некоторые из которых осуществляются государствами, но довольно часто и НПО. Инициативы НПО на границе между Таиландом и Мьянмой, например, включают профессиональную подготовку для женщин-мигрантов, не имеющих профессии, программы подготовки работников здравоохранения и подготовку учителей из числа мигрантов для работы преподавателями в школах для мигрантов. В Южной Африке НПО предлагают обучение языку и профессиональным навыкам, а в Марокко НПО проводят курсы по языку и информационным технологиям, а также семинары гостеприимства и ориентации для женщин.

65. Ценность таких программ, особенно если они адекватно финансируются, поддерживаются, контролируются и оцениваются, получила широкое признание. Тем не менее такие неформальные образовательные программы не являются законным правом и часто ограничены во времени и географии, когда наиболее отдаленные лагеря переживают особую нехватку в услугах. Это говорит о необходимости универсально доступных неформальных (для взрослых) образовательных программ (включая профессиональную подготовку), предоставляемых государственными и межправительственными учреждениями.

66. Ранее отмечалось, что пожизненное обучение понимается по-разному. Однако с точки зрения их полноты можно отметить относительно немного действующих моделей или традиций по осуществлению социально всеохватывающих форм пожизненного обучения⁵⁶, особенно, если смотреть на них через призму миграции. Однако, по мнению Специального докладчика, такое обучение дает возможности раскрыть в человеке способность к обучению ради жизни и на протяжении жизни, а также императив к интеграции и социальной сплоченности во время экономического спада⁵⁷. Оно должно сбалансировано включать взаимосвязанные и взаимоподдерживающие возможности для профессионального, общественного и индивидуального обучения⁵⁸.

67. Пожизненное обучение выходит за рамки образования, постобязательного обучения и профессиональной подготовки. В этом отношении следует подчеркнуть внутреннюю ценность надлежащего культурного языкового обучения детей раннего возраста, особенно при его сохранении последующими программами, так же как и его роль в устранении социальных, экономических и языковых негативов⁵⁹. Специальный докладчик с интересом отмечает, что в Германии все дети, начиная с 2013 года, с возраста в 12 месяцев будут иметь право на образование в раннем возрасте.

68. Однако возникает озабоченность в связи с непоследовательностью политики и ее осуществлением, особенно в лагерях для беженцев, что является результатом недостатка финансирования качественных и полноценных программ образования для детей раннего возраста. Эта непоследовательность прямо или косвенно способствует пожизненной маргинализации.

⁵⁶ "Международные перспективы в пожизненном обучении", стр. viii.

⁵⁷ Есть основания считать, что программы, вводимые на раннем этапе, содействуют процессу интеграции. См. также "Миграция, общины и пожизненное обучение".

⁵⁸ См. "Миграция, общины и пожизненное обучение", стр. 42.

⁵⁹ См. Декларация Манагуа.

69. Сосредоточение нормативов и соответствующего финансирования на начальном образовании прямо и отрицательно сказывается на качестве, доступности и наличии начального и высшего образования. Два контрастных примера служат иллюстрацией этого суждения. Первое, что резко бросается в глаза в лагерях для беженцев, зависящих от международного сотрудничества и средств, это отсутствие надлежащей инфраструктуры, учебных пособий и квалифицированных преподавателей-специалистов для постначального образования. Вторых, как об этом свидетельствует мнение респондентов на вопросник ищущих постначального и высшего образования, – это почти непреодолимые препятствия в получении индивидуальной поддержки или ее отсутствие.

70. Системные и индивидуальные препятствия на пути к постначальному и высшему образованию содействуют увековечиванию и окаменению неблагоприятных условий в области образования в целом и конкретно в постначальном⁶⁰ и высшем образовании и, конечно, в самой жизни. С этим связано растущее предостережение о том, что качественное постначальное и высшее образование для мигрантов, беженцев и соискателей убежища в постконфликтных государствах и в тех, которые являются особенно неустойчивыми, является основой для восстановления после конфликта и долгосрочного более стабильного развития⁶¹.

71. Вследствие этого Специальный докладчик призывает государства-доноры и межправительственные учреждения не ограничиваться предоставлением начального образования. Очень важно, чтобы они работали вместе, творчески и с участием гражданского общества в деле преодоления этих и других барьеров в отношении поставленной цели⁶². В этом отношении Специальный докладчик обращает внимание на частое отсутствие темы высшего образования в обсуждениях вопросов миграции и образования, что требует исправления.

IX. Выводы и рекомендации

72. **Специальный докладчик напоминает государствам, что их системы образования должны соответствовать обязательствам, изложенным в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о правах ребенка и целям программы "Образование для всех". Чрезвычайно важно, чтобы эти системы соблюдали разнообразие и содействовали ему на основе глобального понимания человеческих потребностей. Точно так же Специальный докладчик признает, что право прав человека "не решает в достаточной степени вопрос о юридически обязательных обязательствах государств в принятии позитивных мер", и "в основ-**

⁶⁰ До сих пор в наименее развитых странах сохраняется значительный разрыв в зачислении в среднюю школу между мигрантами – 7% и средним показателем для граждан – 18%. Из Ежегодного доклада Фонда целевого финансирования образования беженцев, 2002–2003 (Женева, РЕТ, 2003).

⁶¹ Полит Роуз и Мартин Грили, "Образование в неустойчивых государствах: извлекая уроки и определяя передовой опыт", подготовлено для Рабочей группы по оказанию услуг неустойчивым государствам подгруппой по услугам в области образования и ДСА.

⁶² Например, путем обеспечения большего доступа к финансовой поддержке, включая стипендии, при одновременном введении и осуществлении четкой и недвусмысленной политики в области высшего образования с включением всех потенциальных учащихся.

ном остается не ясно, какие отличия между мигрантами и гражданами являются допустимыми и какие нет⁶³.

73. Однако Специальный докладчик убежден, что право человека на образование для мигрантов, беженцев и соискателей убежища не должно оспариваться. Тем не менее это право иногда оспаривается. Спор сосредотачивается на природе самого права. Несмотря на свою сущность "неотъемлемого права", право на образование стало фактически производным правом, так же как, например, право на развитие, экономическую безопасность и право на жизнь сами по себе подчинены первичным правам частной собственности и уровню прибыли⁶⁴. Это положение подчеркивает наличие противоречащих друг другу (и непримиримых) правовых режимов в области образования: с одной стороны, международное право прав человека определяет образование как право человека, тогда как, с другой – международное право торговли рассматривает образование как услугу, т.е. товар⁶⁵. Последний режим предоставляет мало места для совершенствования механизмов по достижению целей системы образования, отвечающей правам человека.

74. Специальный докладчик признает, что соблюдение правительствами обязательств, связанных с гарантированием права на образование, зависит от политической воли⁶⁶. Нехватка средств обслуживания долга или "последовательные экономические кризисы" обычно приводятся в качестве причин несоблюдения правительствами их ответственности по осуществлению права на образование⁶⁷, но это неудовлетворительные и неприемлемые предлоги.

75. Специальный докладчик напоминает, что адаптируемость и приемлемость являются основополагающими компонентами права человека на образование. По этой причине важно, чтобы все государства содействовали осуществлению межкультурных и инклюзивных моделей образования, позволяющих внедрение педагогической практики, которая поощряет соблюдение многообразия. Очень важно также, чтобы учащиеся понимали, ценили и уважали разнообразие в культуре и тем самым формировали бы основы для существенного изменения в борьбе против дискриминации.

76. Решительно необходимо также, чтобы все государства способствовали формированию во всех формальных и неформальных сферах представление о том, что культурное и языковое многообразие является одним из источников, с помощью которого отдельные лица и группы могут строить крепкие, взаимоподдерживающие устойчивые общины.

77. Механизмы внедрения права на образование пока находятся на эмбриональной и хрупкой стадии развития. На этом раннем этапе отсутствуют возможности для мигрантов, беженцев и соискателей убежища представлять свои проблемы и озабоченности так, чтобы вызвать перемены в практике преподавания и в содержании учебных программ.

⁶³ Вальтер Келин, "Права человека и интеграция мигрантов" в "Миграция и международные правовые нормы", стр. 282.

⁶⁴ Давид Гарвей, "Краткая история неоллиберализма (Oxford, Oxford University Press, 2005), стр. 182.

⁶⁵ См. "Дети, миграция и международные нормы", стр. 56–57.

⁶⁶ См., например, "Независимые дети, непоследовательные взрослые".

⁶⁷ См. "Дети, миграция и международные нормы", стр. 15–16, 42.

78. **Право на образование должно выходить за рамки начального или обязательного образования, особенно если системная дискриминация может проводиться между конкретными социальными группами в обществе, как это отмечается в Программе по международной оценке учащихся (ПИСА) применительно к мигрантам.**

79. **Осуществление мигрантами, беженцами и соискателями убежища их прав человека (т.е. на работу, жилище и образование) "существенно ограничивается или делается невозможным, если государство путем своих законов или административной практики ставит их в неблагоприятное положение в данных областях" (т.е. если определенные рабочие места могут занимать только граждане или есть требование закона, которое делает доступ к рынку жилья более затруднительным для крупных семейств)⁶⁸.**

80. **Очевидно, что предоставление и осуществление инклюзивного образования сами по себе не могут решить проблему социальной справедливости, присущую миграции. Это всего лишь один из центральных компонентов в требуемой национальной и международной реакции. Ее отсутствие, однако, означает, что социальная справедливость остается для нас недостижимой.**

81. **Излагаемые ниже рекомендации должны как таковые быть сопряжены с острой необходимостью и ее удовлетворением в целях разработки и осуществления социальной политики по защите мигрантов, беженцев и соискателей убежища от пагубных экономических и социальных последствий, присущих их уязвимости, в деле осуществления их прав на образование⁶⁹.**

82. **В том что касается правовых и нормативных рамок, то Специальный докладчик считает, что:**

- **для обеспечения ликвидации дискриминации и успешной интеграции, а также социальной справедливости для мигрантов, беженцев и соискателей убежища нормативные рамки на право на образование должны быть раздвинуты в целях охвата всех типов и ступеней образования;**
- **хотя могут быть государства, которые предоставляют право на образование мигрантам, беженцам и соискателям убежища, даже если они не ратифицировали соответствующие международные документы, упомянутые выше⁷⁰, Специальный докладчик призывает правительства, особенно стран иммиграции, подписать и ратифицировать эти соответствующие существующие правовые документы;**
- **существует необходимость в разработке механизмов, которые позволяют вести мониторинг за осуществлением обязывающего законодательства и обязательств в отношении права на образование для мигрантов, беженцев и соискателей убежища;**

⁶⁸ См. "Краткая история неоллиберализма", стр. 274–275.

⁶⁹ См. Рачел Сабатис-Уилер и Мирта Уэйт, "Миграция и социальная защита: Концептуальный документ", Рабочий документ Т2 (Исследовательский центр развития по вопросам миграции, глобализации и бедности, Сассекс, 2003), стр. 12.

⁷⁰ См. Антонио Гутьеррес, "Задачи защиты лиц, вызывающих озабоченность в городских условиях". Журнал принудительной миграции (№ 34, февраль 2010).

- поскольку Международная конференция по народонаселению и развитию (1994) определила миграцию как следствие значительных глобальных экономических сдвигов⁷¹, Специальный докладчик особенно обеспокоен фактом того, что половина не посещающих школу детей в мире – 39 млн. – проживает в зонах, затронутых конфликтами⁷². Кроме того, поскольку 80% всех беженцев приняты в странах развивающегося мира, то эта цифра показывает, что диспропорциональную часть бремени в этом несут те, у которых меньше всего средств⁷³. Требуется рост международного сотрудничества и совместная ответственность, как к этому призывают Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Дакарские рамки действий, принятые ЮНЕСКО в 2000 году. Поскольку слабое развитие является "главной первопричиной" миграции, оказание помощи правительствам в осуществлении права на развитие становится велением времени⁷⁴.

83. Специальный докладчик видит решительную необходимость в том, чтобы международные учреждения и гражданское общество работали в сотрудничестве, поскольку наш глобализирующийся мир будет и впредь характеризоваться значительными перемещениями и миграцией через национальные границы. Их общая цель должна заключаться в создании и поддержании сплоченных и упругих общин, способных адаптироваться перед лицом изменений⁷⁵. В этой связи Специальный докладчик рекомендует расширять обмен передовым опытом и чтобы все как минимум стремились:

- развивать во всех учебных сферах как формальных, так и неформальных взгляд на культурное и языковое разнообразие как один из источников, с помощью которого индивидуумы и группы могут строить крепкие и устойчивые общины со взаимной поддержкой;
- разрабатывать такие стратегии образования, которые укрепляют потенциал маргинализированных общин в целом и одновременно удовлетворяют конкретные образовательные нужды мигрантов, беженцев и соискателей убежища. Такие стратегии должны быть нацелены на прочное и скоординированное пожизненное основное обучение, ставящее в качестве приоритета раннюю интеграцию и признание предшествующего обучения;
- уделять растущее внимание качественному и культурно соответствующему раннему детскому начальному, постначальному и высшему образованию, которое отвечает потребностям развития региона и ценностям регионального понимания и терпимости;

⁷¹ См. Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию (A/CONF.171/13), преамбула 1.10.

⁷² См. Джанис Долан, "Последний в очереди, последний в школе: как доноры не оправдывают нужды детей в районах, затронутых конфликтами в неустойчивых государствах" (Кембридж, Международный альянс "Спасите детей", 2007).

⁷³ См. "Глобальные тенденции 2008: беженцы, соискатели убежища, репатрианты, внутри перемещенные лица и лица без гражданства"; также на: <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/124516153829.htm>.

⁷⁴ Б.С. Химни, "Развитие и миграция", в "Миграция и международные правовые нормы", стр. 255–268.

⁷⁵ См. "Миграция, общины и пожизненное обучение", стр. 7.

- интегрировать рамки прав человека (вопросы защиты, включая кодекс поведения учителей)⁷⁶ в учебные программы и среду обучения;
- учредить индивидуальные учебные программы или программы наставников, которые способствуют овладению языком большинства и, если необходимо, другими учебными предметами, с тем чтобы обучение языку и конкретным учебным предметам проходило одновременно. Такие программы должны предлагаться в основных школах без создания отдельных групп или классов;
- предоставлять и поощрять информационные материалы и пособия по системам образования (и вспомоществования) применительно к правам, возможностям и ответственности на языках мигрантов и в соответствии с нуждами популяции мигрантов, беженцев и соискателей убежища;
- улучшать (национальные) системы мониторинга в отношении доступа мигрантов и беженцев к обучению и его итогам, включая сведения о гендерном равенстве и ограниченных возможностях. Сюда должна входить информация о языке, используемом дома, и о языке обучения в ранее законченных образовательных учреждениях для мониторинга развития языка и отсева по языковым причинам;
- быстро разрабатывать региональные и международные системы аттестации с включением взаимного и автоматического признания неофициальных и официальных результатов обучения. Это должно сопровождаться ростом исследований потенциальных и жизнеспособных решений вопросов эквивалентности в среде обучения и на рабочих местах;
- устранить пробелы в исследованиях, пропаганде и осведомленности в отношении опыта в области образования и потребностях: i) мигрантов, беженцев и соискателей убежища с ограниченными физическими возможностями; ii) женщин из этих групп; iii) мигрантов второго поколения; iv) несопровождаемых детей – соискателей убежища.

84. Специальный докладчик подчеркивает, что преподаватели и другие сотрудники, работающие с мигрантами, беженцами и соискателями убежища, нуждаются в надежной поддержке в виде новых организационных структур и новых форм преподавания; это требует мер за рамками среднего уровня учитель/школа в направлении более активных действий государства и мер по отмене разделения на микроуровне или уровне общин (т.е. политика в области жилищ⁷⁷). Более конкретно это будет предусматривать:

- увеличение набора высококвалифицированных преподавателей и преподавателей с соответствующим опытом работы с мигрантами для содействия более эффективному индивидуализированному педагогическому виду поддержки (индивидуальные учебные программы),

⁷⁶ См. Минимальные стандарты INEE "Преподаватели и сотрудники в области образования", стр. 65–72.

⁷⁷ См. "Образование и миграция", особенно стр. 18, 48–52.

особенно на уровне яслей/детских садов, а также на начальных уровнях в отношении усвоения языка⁷⁸;

- многокультурное и межкультурное образование (расширение осведомленности, социолингвистика, умение общения и межкультурная подготовка), совмещенное с учебными программами подготовки преподавателей. Подготовка специалистов на рабочих местах должна стать обязательной и проводиться в ходе рабочих часов для избежания перегрузки учителей;
- групповое преподавание и поддержка учителя в классе со стороны специалиста, а также шефство в различных формах и со стороны различных участников (например, студенты вузов или более взрослые примеры выходцев из иммигрантов⁷⁹, которые могут улучшить учебную успеваемость;
- в среде беженцев подготовку для работы с травмированными учащимися и психосоциальную поддержку и советы как учителям, так и беженцам.

85. И наконец, Специальный докладчик рекомендует, чтобы в конкретных условиях беженцев значительно больше уделялось внимания адекватному финансированию учреждений системы ООН для обеспечения специализированного персонала сотрудников в области образования и для осуществления формальных и неформальных образовательных пожизненных стратегий.

⁷⁸ См. "Что срабатывает в образовании мигрантов? Обзор данных и выбор политики", стр. 22–25. Как сообщает правительство Кореи, иммигранты со степенями высшего образования выбираются в качестве двуязычных преподавателей для преподавания в школах с высоким процентом иммигрантов.

⁷⁹ "Второе поколение в Европе: Образование и переход к рынку труда".