



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/C.12/1998/20
15 October 1998

RUSSIAN
Original: SPANISH

КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ
И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ

Девятнадцатая сессия

16 ноября - 4 декабря 1998 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

Общая дискуссия по теме "Право на образование (статьи 13 и 14 Пакта)"

Понедельник, 30 ноября 1998 года

Право на образование и программы компенсации неравенства

Базовый документ, представленный Ферраном Феррером, профессором сравнительного образования Автономного университета Барселоны (Испания)

1. Настоящий документ посвящен вопросу о связи между правом на образование и тем, что получила название "Программы позитивных действий". Есть ли основания, с одной стороны, утверждать, что все люди имеют право на образование и, с другой стороны, обосновывать необходимость особого отношения в той или иной форме к находящимся в наименее благоприятном положении группам населения? Дать ответ на этот сложный и неоднозначный вопрос - такова цель излагаемого ниже.

I. ИСХОДНЫЕ ПРИНЦИПЫ

2. Чтобы разобраться в позициях и аргументах, излагаемых ниже, необходимо выявить те принципы, которые, по мнению автора, составляют их основу:

a) действительность права на образование как общего права всех людей согласно Всеобщей декларации прав человека;

b) отношение к праву на образование как цели самой по себе, а не лишь средству достижения других целей. Тем самым утверждается основополагающий характер этого вопроса и невозможность отказа от этого права в зависимости от соблюдения других прав;

c) осознание того, что для современного общества – как в промышленно развитых странах, так и в развивающихся странах – характерны высокие показатели социального, экономического и культурного неравенства, несмотря на прогресс – хотя в некоторых случаях налицо даже регресс – последних лет и десятилетий;

d) необходимость совместных усилий по созиданию нового, более справедливого общества большего равенства на основе ряда мер, в том числе связанных с действенным поощрением права на образование.

3. Изложив эти исходные принципы, мы переходим к анализу нынешнего положения с правом на образование.

II. ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ: ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

4. В наши намерения не входит обрушивать на читателя цифры и статистические данные, касающиеся осуществления прав человека в сфере образования, которые легко можно получить в многочисленных докладах, опубликованных Организацией Объединенных Наций, Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и другими авторитетными международными организациями. Конечно, в настоящее время в различных органах (официальных и частных) разрабатываются показатели, призванные определить степень осуществления права на образование в каждой из стран и в мире в целом. Однако никоим образом не будет преувеличением считать, что имеющиеся в настоящее время статистические данные скрывают здесь огромные недостатки, заставляя серьезно сомневаться в действенности осуществляемой в настоящее время политики в области образования, нацеленной на ликвидацию таких недостатков.

5. Отметив это, мы далее очертим те области, которые, по нашему мнению, в настоящее время крайне важны для анализа осуществления права на образование.

А. Право на качественное образование

6. Хотя очевидно то, что право на образование в большей степени обеспечивается в развитых странах, ввиду большего социального равенства, также можно констатировать, что право на качественное образование не предоставлено всему населению: более высокий уровень учебных заведений в социально привилегированных районах, высокая стоимость обучения в частных учебных заведениях для элиты, дифференциация учащихся учебных заведений различных видов (в зависимости от профиля последних), – все эти явления на практике представляют собой источник сегрегации и социального расслоения. Это находит подтверждение в многочисленных исследованиях педагогов и социологов.

7. Поэтому мало утверждать, что право на образование есть нерушимый принцип: необходимо, чтобы оно также применялось в отношении всех людей с эквивалентной степенью качества. Нельзя утверждать, что различия между индивидами или семьями обусловлены свободным рынком в зависимости от их достоинств и качеств, когда исходные социально-экономические условия каждого индивида или каждой семьи явным образом далеки друг от друга.

8. При всей серьезности такого неравенства в развитых странах оно еще больше в развивающихся странах, где разрыв между качеством образования в различных учебных заведениях еще более велик. Кроме того, в некоторых странах сложилось парадоксальное положение, когда самые лучшие учебные заведения являются государственными, но учатся в них лишь выходцы из наиболее привилегированных классов – или из определенных этнических групп, – в то время как наиболее нуждающиеся, если и имеют возможность учиться где-либо, то только в частном "платном" учебном заведении.

В. Право на образование и пол

9. Имеется множество исследований, посвященных связи между "образованием" и "полом". Равенство мужчин и женщин – ныне этот лозунг постоянно звучит в выступлениях за социальный прогресс в большинстве стран мира. Тем не менее реальность по-прежнему подтверждает сохранение различий между мужчинами и женщинами во многих сферах жизни общества и, в частности, различий в осуществлении этого права в зависимости от пола.

10. Автор понимает, что это явление объясняется не только образовательной политикой, в которой не обращается достаточного внимания устранению такого неравенства между полами, но и наличием других факторов социально-культурного и экономического плана, которые усиливают и закрепляют это неравенство.

11. В любом случае бесспорно то, что для осуществления права на образование характерно неравенство, хотя и уменьшившееся в последние десятилетия, а также то, что сохранение такой ситуации представляет собой явное нарушение положений статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

С. Право на образование и классовая принадлежность

12. На протяжении нескольких десятилетий социальная структура общества и ее связь с образованием относятся к числу аспектов, которым эксперты в области образования и общественных наук уделяют особое внимание. Представляется, что в большинстве стран эволюция общества демонстрирует тенденцию уменьшения различий между социальными группами, хотя среди большей части населения мира такие различия остаются огромными.

13. Данные говорят сами за себя. Беглое знакомство с действительностью развивающихся стран показывает, как из десятилетия в десятилетие, из поколения в поколение система образования неумолимо "воспроизводит" структуру общества. Различия в возможностях получения среднего и высшего образования в зависимости от классовой принадлежности вполне очевидны. С другой стороны, в развитых странах вместе с увеличением доли среднего класса среди населения, по-видимому, все чаще забывают о существовании многочисленных групп неимущих, для которых право на доступ к образованию становится почти утопией. Здесь можно привести один пример: в этих странах доля выходцев из низших классов общества (к которым относятся семьи с доходом около минимального размера оплаты труда), в числе студентов высших учебных заведений, значительно ниже реальной доли данного класса в составе населения. Такое положение, если только оно не объясняется связью между умственными способностями и социальным положением (а сегодня такую связь решительно отвергают не только ученые, но и общество в целом), представляет собой прямое несоблюдение статьи 2 Пакта.

Д. Право на образование и меньшинства

14. В настоящее время, говоря об этнических меньшинствах, мы не сводим этот термин к простому вопросу количеств. Когда мы пользуемся этим термином, мы понимаем, что действительно, с одной стороны, речь идет о "меньшинстве", а с другой – о группе людей, которая в силу своей культурной – и экономической – самобытности страдает от социальной и политической дискриминации того или иного типа. Поэтому в исследованиях по вопросам этнических меньшинств в различных странах обычно рассматривается положение тех групп, которые в наименьшей степени обеспечены материально и чьи обычаи и традиции явно отличают их от большинства населения.

15. Так, исследования по этому вопросу, проведенные в различных странах, позволили сделать тот вывод, что эти группы населения не пользуются своим правом на образование наравне с остальным обществом. Как и другие эксперты в области образования, мы считаем, что культурная дифференциация является лишь еще одной формой дискриминации, наслаивающейся на главную дискриминацию – дискриминацию по признаку имущественного положения семьи. В любом случае с этой или с любой другой точки зрения представляется бесспорным, что, наряду с другими отмеченными выше аспектами, этот показатель характеризует соблюдение статьи 2 Пакта.

16. Наконец, резюмируя, можно утверждать, не опасаясь впасть в ошибку, что быть женщиной, выходцем из социальных низов и представителем этнического меньшинства – значит иметь серьезные препятствия для свободного и реального пользования таким основным правом, как право на образование.

III. ПРОГРАММЫ КОМПЕНСАЦИИ НЕРАВЕНСТВА

17. Программы компенсации неравенства или позитивных действий представляют собой стратегию, нацеленную на наиболее эффективное решение возникших ранее проблем неравенства. Отправная точка такова: политика обеспечения равенства, нацеленная на те группы населения, которые "де-факто" не имеют равных возможностей, становится "ложной" политикой обеспечения равенства.

18. В этой связи можно привести один пример: предположим, что в каком-нибудь городе органы просвещения создают бесплатные курсы обучения для взрослых, открытые для всего населения. Казалось бы, такая возможность получения образования соответствует принципу равенства возможностей. Однако представляется очевидным, что определенные группы населения могут иметь больше возможностей получения такого образования в зависимости от графика работы, содержания обучения, места жительства, транспорта и т.п. Поэтому некоторые группы, например работающие матери, не полностью занятые отцы и т.п., могут сталкиваться с серьезными трудностями при посещении таких занятий и поэтому могут страдать от явной дискриминации по таким признакам, как пол, классовая принадлежность, род занятий, статус иммигранта и т.п.

19. Каким в этой ситуации должен быть ответ? По-прежнему осуществлять меры по обеспечению равенства, осуществляемые в интересах всего населения, чтобы каждый из индивидов или коллективов делал свой свободный выбор в соответствии с принципами рынка или, наоборот, установить какого-либо рода компенсацию, с тем чтобы определенные коллективы располагали большими возможностями доступа? Программы позитивных действий вписываются в рамки второго из этих двух решений.

20. Такая политика дискриминации некоторых групп населения в пользу других групп ставит весьма непростой вопрос о том, в какой степени проведение такого рода политики в области права на образование влечет за собой несоблюдение статьи 2 Пакта. Чтобы ответить на этот крайне важный вопрос, следует сделать следующие уточнения.

1. Формальная политика равенства, которая уже достаточно долгое время проводится во многих странах, сопровождается явным несоблюдением статьи 2. Материально менее обеспеченное и удаленное от центра принятия решений (например, сельские жители) население, некоторые культурно-этнические группы или женщины явно подвергаются дискриминации на "рынке образования", на котором они по внешнему виду обладают теми же возможностями доступа, что и другие находящиеся в более благоприятном положении группы. Реализация права на образование для всех и по сей день остается утопией в огромном большинстве стран.

2. Мы должны отдавать себе отчет в том, что право на образование для всех является не средством, а целью самой по себе и что поэтому стратегии его реализации могут быть разными, будучи подчиненными цели реализации этого права. Именно поэтому во многих случаях мы называем эти программы программами позитивной дискриминации, поскольку такая "дискриминация" используется в качестве средства достижения в высшей степени позитивной цели равенства в области образования. В итоге такие стратегии направлены на достижение конечной цели, имеющей основополагающее значение.

3. Такая политика компенсации неравенства на практике применяется в различных сферах жизни общества, при этом принцип равенства перед законом не ставился под сомнение. Так, налоговая политика развитых стран предусматривает в той или иной степени экономическую дискриминацию при уплате налогов в зависимости от личных доходов. Тем самым лица с более высоким доходом обязаны платить более высокие налоги по сравнению с теми, чей доход ниже. Принцип позитивной дискриминации направлен на достижение высшей цели – большего социального равенства. В конечном счете такого рода политика не является чем-то новым и широко признается и используется в других сферах.

21. Сказанное выше позволяет нам прийти к выводу об обоснованности применения подобного рода программ и об их праве на существование в современном обществе, поскольку они позволяют реализовать положения статей 2, 13 и 14 Пакта. Ниже они будут конкретизованы в предложениях относительно действий.

IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ДЕЙСТВИЙ В РАМКАХ СТАТЕЙ 13 И 14 ПАКТА

22. Первый вопрос, который следует поставить, – вопрос о названии подобного рода политики, нацеленной на достижение большего равенства в области права на образование на основе стратегии позитивной дискриминации в интересах наименее обеспеченных групп населения. С моей точки зрения, во всех случаях следует говорить о программах компенсации неравенства в области образования, что позволяет избавиться от негативной коннотации, которую имеет термин "дискриминация", и сохранить идею компенсации явного социального неравенства.

23. Во-вторых, следует наметить конкретные предложения, касающиеся статьи 13 Пакта, исходя из того, как вопрос о такой компенсации неравенства ставился до настоящего времени. Конкретно по различным ее составляющим предлагается следующее:

а) программы начального и среднего образования и образования для взрослых должны включать в себя конкретную деятельность, нацеленную на поощрение прав человека, в том числе конкретно равенства между гражданами в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах;

b) дети из наименее обеспеченных семей, обучающиеся в начальных и средних школах, должны получать больше внимания и помощи в вопросах образования как в школе, так и вне ее. Так, необходимо создать конкретные программы обеспечения вспомогательным персоналом, выделять для этих групп лучших учителей, создавать вспомогательные учебные центры, содействовать созданию пионерных библиотек в области новой технологии и т.п. В конечном счете необходимо уделять возросшее значение выделению возросших финансовых и людских ресурсов для школьных округов, в которых острее стоят проблемы социального, культурного и экономического характера, за счет школьных округов с более высокими доходами семей (которые могут устранить некоторые недостатки за счет своих средств);

c) программы базового образования для не имеющих начального образования должны значиться в числе приоритетов образовательной политики стран и предусматривать сосредоточение финансовых ресурсов на решении этой задачи. Кроме того, малоимущие должны считаться их первоочередными адресными группами;

d) принцип свободы выбора учебного заведения (как в системе государственного образования, так и между государственным и частным учебным заведением) должен стать реальностью для наименее обеспеченных групп населения (наравне с элитой, а подчас даже средним классом общества). Для этого должны быть выполнены различные требования:

- i) родители должны иметь необходимую информацию и соответствующий уровень подготовки, чтобы делать максимально свободный выбор. Для этого необходимо организовать учебные программы и информационные кампании, призванные охватить родителей в малоимущих семьях;
- ii) не должно быть каких-либо дополнительных расходов (прямых либо косвенных), связанных с учебой в частном учебном заведении, по отношению к государственному учебному заведению;
- iii) образовательная политика учебных заведений должна быть гласной и подлежать контролю со стороны общества, прежде всего непосредственно через образовательное сообщество;
- iv) необходимо содействовать и помогать созданию и развитию учебных заведений для совместного обучения представителей разных культур и классов и учащихся обоих полов, что позволило бы одновременно прививать учащимся ценности равенства между людьми и борьбы с дискриминацией в любой форме.

24. Отдельно следует остановиться на вопросе об индивидуальной финансовой помощи учащимся средних школ и студентам высших учебных заведений, а также обучающимся в рамках программ образования для взрослых. Во-первых, следует отметить, а об этом обычно забывают, что применение принципа всеобщей бесплатности в сфере образования

означает, что такая бесплатность обеспечивается всеми гражданами, платящими налоги, причем в значительной мере вне зависимости от уровня доходов. Поэтому этот принцип реализуется за счет всего населения, среди которого налицо неравенство. Кроме того, распространение бесплатности на все уровни образования не предполагает в той или иной форме мер компенсации неравенства.

25. Второй вопрос заключается в том, что оплата образования государством, т.е. всеми гражданами, позволяет во многом сократить те большие расходы семьи, которые связаны с продолжением образования ее ребенком или детьми. Тем не менее имеются еще и косвенные расходы на образование, в частности на транспорт, учебные пособия и пансион (в отдельных случаях) и заработок, упущенный учащимся, и т.п.

26. Третий момент, который необходимо иметь в виду, заключается в том, что до сих пор, со всевозможными вариациями в последние десятилетия, политика псевдоэгалитаризма ("мы все равны: у нас у всех одинаковые возможности") привела к тому, что доля учащихся, обучающихся в учебных заведениях необязательных ступеней, наиболее велика для высшего или среднего класса, при том что доля учащихся из менее обеспеченных семей непропорционально низка.

27. Три указанных выше момента позволяют заключить, что образовательная политика, действительно нацеленная на компенсацию неравенства, должна предусматривать следующее:

а) все более широкую бесплатность образования (как в отношении платы за обучение, так и в отношении косвенных расходов) для наименее обеспеченных групп населения на основе стипендий и материальной помощи любого рода, которые бы способствовали достижению реального равенства возможностей;

б) снижение элемента бесплатности образования (как в отношении платы за обучение, так и в отношении косвенных расходов) для более обеспеченных групп населения, начиная с высшего образования и кончая, как минимум, остальными этапами необязательного обучения. Все это позволило бы "высвободить" материальные ресурсы, достаточные для компенсации – помощью и материальными ресурсами вспомогательного характера в области образования – наименее обеспеченным группам населения.

28. Наконец, следует напомнить, что любая образовательная политика, включая предложенные меры компенсации неравенства, требует некоторых предварительных экспериментов в целях проведения необходимой корректировки этого процесса. Поэтому крайне важно, чтобы страны постоянно применяли конкретный опыт в этой области и постоянно проводили исследования и оценки последствий таких мер.

v. РИСКИ И ВОЗМОЖНОСТИ ОБЩЕСТВА БУДУЩЕГО В СВЯЗИ С ПРАВОМ НА ОБРАЗОВАНИЕ

29. Политика, касающаяся развития права на образование, должна учитывать опасности и преимущества, которые дает нам общество будущего для его реального осуществления. Беглый анализ результатов исследований социологов и педагогов показывает следующее.

1. Общество "информации и коммуникации" дает нам большие возможности развития образования на основе использования новых технологий; тем не менее одновременно обращается внимание на опасность расширения новых, более массовых форм социальной изоляции, связанных с такими новыми факторами, как доступ или отсутствие доступа к сетям образования или, конкретно, неподготовленность к использованию тех возможностей, которые те открывают для нас. Необходимо избежать того, чтобы с каждым днем в наших странах складывалась новая социальная группа "информационных неимущих".

2. Культурный состав наших обществ претерпевает существенные сдвиги прежде всего в том, что касается возрастания множественности культур в более развитых странах. Поэтому следует обратить внимание на возрастание числа групп, принадлежащих к культурным меньшинствам, образующим наименее обеспеченные группы населения, а также трудностям, с которыми те сталкиваются при получении образования.

3. Традиционные программы школьного обучения могут пережить кризис с появлением новых стихийных процессов упадка школьного обучения ввиду, в числе прочего, кризиса "государства всеобщего благосостояния" как идеи и/или реальности значительной части стран.

4. Программы компенсации неравенства могут быть оспорены ввиду появления в сфере образования ряда идей, которые делают акцент на рынке, а не государстве как регулирующем элементе спроса и предложения в области образования. Такого рода программы, прежде всего рассчитанные на выполнение компенсационной функции государства в области образования, в новой ситуации могут испытать негативное воздействие. В этой связи необходимо, не ставя цели восстановления прежней всепроникающей роли государства в области образования, обеспечить выполнение такой компенсирующей функции для наименее обеспеченных групп, которые, в результате применения принципов свободного рынка, без сомнения, окажутся оттеснены на периферию (физическую, экономическую, социальную и культурную) наших обществ.
