



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/49
13 January 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят пятая сессия
Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Предварительный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на образование г-жи Катарины Томашевски, представленный в соответствии с резолюцией 1998/33 Комиссии по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 9	3
<u>Глава</u>		
I. РАБОТА ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	10 - 41	6
A. Выработать единый язык	12 - 19	6
B. Стратегии обеспечения всеобщего начального образования	20 - 24	10
C. Данные количественного и качественного характера, необходимые для контроля за осуществлением права на образование	25 - 31	13
D. Финансовые трудности, препятствующие доступу к начальному образованию	32 - 41	16

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>	
II.	ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПРАВИТЕЛЬСТВ, СВЯЗАННЫЕ С ПРАВОМ НА ОБРАЗОВАНИЕ: ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ АНАЛИТИЧЕСКАЯ СХЕМА	42 - 74	22
	A. Наличие	51 - 56	27
	B. Доступность	57 - 61	30
	C. Приемлемость	62 - 69	32
	D. Возможность адаптации	70 - 74	35
III.	ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ПРАВО И ОБЯЗАННОСТЬ РЕБЕНКА	75 - 79	39
IV.	ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ	80 - 81	42
ТАБЛИЦЫ			
1.	Двусторонняя помощь на цели образования		12
2.	Доля государственных расходов на образование в ВВП		17
3.	Начальное образование: специальные гарантии в области прав человека		24
4.	Гендерные диспропорции в чистых показателях контингента учащихся начальных школ		29
5.	Продуктная доля женщин-учителей начальных школ		38
6.	Обязательное образование		41

Введение

1. В своей резолюции 1998/33 от 17 апреля 1998 года Комиссия по правам человека определила следующий мандат Специального докладчика по вопросу о праве на образование:

- "i) представление докладов о ходе во всем мире последовательной реализации права на образование, включая доступ к начальному образованию, и трудностях на пути осуществления этого права с учетом информации и замечаний, полученных от правительств, организаций и органов системы Организации Объединенных Наций, других соответствующих международных организаций и неправительственных организаций;
- ii) оказание в соответствующих случаях содействия правительствам в разработке и принятии срочных планов действий в тех странах, где они отсутствуют, в целях обеспечения последовательного осуществления в течение разумного количества лет принципа обязательного бесплатного начального образования для всех с учетом, в частности, уровней развития, масштабов встречающихся проблем и усилий правительств;
- iii) учет гендерных соображений, в частности положения и потребностей девочек, и содействие ликвидации всех форм дискриминации в области образования;
- iv) представление его докладов Комиссии по положению женщин во всех случаях, когда в них затрагивается вопрос о положении в области права женщин на образование;
- v) установление регулярного диалога и обсуждение возможных областей сотрудничества с соответствующими органами системы Организации Объединенных Наций, специализированными учреждениями и международными организациями, работающими в области образования, в частности Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Детским фондом Организации Объединенных Наций, Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию и Программой развития Организации Объединенных Наций и такими международными финансовыми учреждениями, как Всемирный банк;
- vi) выявление возможных видов и источников финансирования консультативного обслуживания и технической помощи в области доступа к начальному образованию;
- vii) обеспечение по мере возможности координации и дополняемости деятельности, осуществляемой в рамках резолюции 1997/7 Подкомиссии,

в частности подготовки рабочего документа по праву на образование, возложенной на г-на Мустафу Мехеди".

2. Настоящий предварительный доклад охватывает первые четыре месяца работы Специального докладчика (август–декабрь 1998 года). В связи со столь ограниченным временем Специальный докладчик сочла нецелесообразным обращаться к правительствам с общим запросом о предоставлении информации или направлять им вопросник. По ее мнению, анализ информации, уже имеющейся в системе Организации Объединенных Наций, изложение выводов в ее докладе о ходе работы и последующий запрос дополнительной информации, замечаний и предложений от правительств и других участников, установленных Комиссией, позволили бы существенно сэкономить время и усилия.

3. Свой предварительный доклад Специальный докладчик начинает с анализа характера и объема права на образование, обратившись прежде всего к соответствующим обязательствам правительств. Она считает целесообразным рассмотреть эти обязательства на двух уровнях: на уже ставшем традиционным уровне отдельных государств и на уровне межправительственных структур, в рамках которых правительства действуют на коллективной основе. В связи с последним возникают важные и пока не получившие ответа вопросы о статусе прав человека в политике и практике международных финансовых учреждений в области развития и, в более широком смысле, в международной экономической и бюджетной политике. В своем предварительном анализе стратегий в области образования Специальный докладчик останавливается на вопросах выявления и устранения препятствий – особенно финансовых, – стоящих на пути реализации права на образование. В докладе о ходе работы Специальный докладчик намерен провести более глубокий анализ, охватывающий более широкий круг вопросов. Его цель заключается в повышении значимости прав человека путем включения права на образование в стратегии в области образования и механизмы контроля.

4. Комиссия подчеркнула необходимость сотрудничества с организациями и органами системы Организации Объединенных Наций, работающими в области образования, а также региональными и неправительственными организациями. В связи с этим Специальный докладчик установила контакты со всеми соответствующими партнерами в целях сотрудничества.

5. Специальный докладчик планировал принять участие в Симпозиуме по вопросам развития человеческого потенциала и прав человека, который состоялся в Осло 2–3 октября 1998 года, однако, к сожалению, не смог этого сделать и лишь представил письменный доклад. Он присутствовал на некоторых заседаниях Глобального семинара Инноченти по вопросам образования "Базовое образование: Перспективы на XXI век", который состоялся в Международном центре по проблемам развития детей ЮНИСЕФ во Флоренции 27–30 октября 1998 года, и принял участие в общем обсуждении вопросов, связанных с правом на образование, состоявшемся в Комитете по экономическим, социальным и культурным правам 30 ноября 1998 года. Затем, 2–3 декабря 1998 года, он провел

консультации в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Специальный докладчик представит доклад о своей последующей деятельности на пятьдесят пятой сессии Комиссии.

6. Комиссия уделяет приоритетное внимание начальному образованию, преследуя цель способствовать обеспечению всеобщего бесплатного обязательного начального образования в соответствии с международным правом в области прав человека. Настоящий предварительный доклад посвящен исключительно вопросам начального образования. Специальный докладчик планирует также рассмотреть в своих последующих докладах проблемы среднего и высшего образования, а также, если Комиссия сочтет это необходимым, дошкольного обучения, по-прежнему уделяя основное внимание начальному образованию.

7. Комиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в контексте Десятилетия образования в области прав человека конкретно рассмотрела вопросы, связанные с образованием в области прав человека, которые были проанализированы в рабочем документе, подготовленном г-ном Мустафой Мехеди ^{1/}. Стремясь избежать дублирования работы, Специальный докладчик не затрагивает вопросы, рассматриваемые в указанном докладе, и планирует принять участие в деятельности по осуществлению этой инициативы Подкомиссии, чтобы обеспечить координацию усилий.

8. Настоящий предварительный доклад начинается с краткого обзора работы, выполненной в рамках системы Организации Объединенных Наций в целях расширения доступа к начальному образованию. Особое внимание в нем уделяется различиям в терминологии, исходным концепциям и подходам и связанной с этим необходимости выработки единого подхода к образованию с точки зрения прав человека. Обзор завершается указанием на растущее признание наличия финансовых проблем, препятствующих доступу к начальному образованию, которое является связующим звеном со второй частью доклада, содержащей схему анализа обязательств государств в области прав человека. В третьей части доклада рассматривается один из важных аспектов образования: в подавляющем большинстве государств национальное законодательство предусматривает требование об обязательном характере начального образования, а не право на образование. Однако обязательное образование, даже если оно носит всеобщий характер, совсем не обязательно означает осуществление права на образование. Таким образом, Специальный докладчик пытается дать ответ на простой, но очень важный вопрос – что означает полное осуществление права на образование?

^{1/} Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. "Осуществление права на образование, включая образование в области прав человека" (E/CN.4/Sub.2/1998/10 от 3 июня 1998 года). Рабочий документ, представленный г-ном Мустафой Мехеди.

9. По мнению Комиссии, особого внимания заслуживают гендерные проблемы, и поэтому Специальный докладчик рассматривает гендерные аспекты во всех разделах доклада, не выделяя их в качестве отдельной главы в конце документа.

I. РАБОТА ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

10. Работая в индивидуальном качестве, Специальный докладчик, безусловно, не может охватить даже небольшой части работы, проделанной такими крупными международными организациями, как ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ или Всемирный банк. Насколько он понимает, его мандат заключается в том, чтобы обобщить для Комиссии результаты работы таких организаций с точки зрения прав человека и способствовать их деятельности, стремясь прояснить право на образование, с тем чтобы содействовать их участию в работе по более полному осуществлению этого права.

11. Специальный докладчик установил контакты с соответствующими органами в рамках Организации Объединенных Наций, чтобы ознакомиться с ведущейся работой, что необходимо для планирования будущего сотрудничества. Специальный докладчик планирует провести встречи с представителями ЮНЕСКО в январе 1999 года и с представителями ЮНИСЕФ, ПРООН и Всемирного банка в феврале 1999 года и выступит с устным дополнением к своему докладу на пятьдесят пятой сессии Комиссии.

A. Выработать единый язык

12. Одно из основных положений мандата Специального докладчика предусматривает проведение регулярного диалога с соответствующими органами Организации Объединенных Наций. Осуществление этого положения представляет собой трудную задачу, поскольку такой диалог может вестись только при наличии единого языка, который еще пока не выработан. В области образования используются самые различные определения, расхождения между которыми, по всей видимости, становятся все заметнее. Работа над стандартизацией терминологии и статистики в области образования на основе права на образование станет важной частью задачи Специального докладчика, состоящей в разработке стратегий и показателей в области осуществления права на образование.

13. Существующие расхождения в определениях отражают разные представления о том, каким должно быть образование. Образование может рассматриваться как средство увеличения познавательной способности человека или же как инструмент снижения фертильности женщин. Право в области прав человека определяет цель и задачу образования, указывая на растущую необходимость учета прав человека в содержании и процессе образования. Таким образом, с точки зрения прав человека образование имеет ценность само по себе, а не просто как средство достижения других целей. Некоторые экономисты, однако, могут определять образование как эффективное производство человеческого капитала и классифицировать все аспекты прав человека в качестве внешних эффектов, связанных с производством. Определение людей как человеческого капитала, безусловно, отличается от определения людей как субъектов права. Различие между

подходами на основе прав человека и на основе человеческого капитала наиболее наглядно можно проиллюстрировать на примере детей с физическими или умственными недостатками. Первые, например, могут быть лишены возможности учиться в школе, поскольку оборудование входов в школы специальным въездом для инвалидных колясок может представляться слишком дорогостоящим; вторые же могут быть лишены доступа к учебе, поскольку удовлетворение их потребностей в учебе не позволит добиться достаточной окупаемости капиталовложений. Такие рассуждения, безусловно, противоречат самой сущности прав человека, а именно равноценности всех людей. Исходя из этого, Специальный докладчик придает огромное значение различиям между образованием и правом на образование, стремясь заложить основу, позволяющую выступать за изменения в образовании, направленные на соблюдение единых требований в области прав человека.

14. Некоторые экономисты, возможно, относят государственное финансирование образования к статье расходов, другие – определяют его как инвестиции. Как экономисты, так и юристы, возможно, прямо или косвенно определяют образование не как право, а как товар, реализуемый по конкретной цене. Такое расхождение в терминологии и основополагающих концепциях подтверждает необходимость в последовательной и всесторонней защите подхода к образованию на основе концепции прав человека с целью включения прав человека в существующую политику и законодательство в области образования, а также в международные стратегии и механизмы контроля.

15. Различные классификации уровней и видов образования также говорят о необходимости использования подхода к образованию на основе концепции прав человека. Определения, используемые в международных стратегиях в области образования, с течением времени меняются. В 60-е годы в качестве основного лозунга использовалось "ВНО" (всеобщее начальное образование), а в 90-е годы – "ОДВ" (образование для всех); обеспечить всеобщее начальное образование планировалось к 1980 году, а базовое образование для всех – к 2000 году. В терминологии, используемой в международных стратегиях в области образования, произошел переход от начального образования к базовому, в то время как в области прав человека продолжается использование термина "начальное образование". Термин "базовое образование" был введен на Джомтьенской конференции 1990 года 2/ и повлиял на последующие международные и национальные

2/ Заключение доклад Всемирной конференции по образованию для всех: удовлетворение базовых образовательных потребностей, Джомтьен, Таиланд, 5-9 марта 1990 года, Межучрежденческая комиссия (ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, Всемирный банк) Всемирной конференции по образованию для всех, Нью-Йорк, 1990 год.

стратегии и статистические классификации. ЮНИСЕФ заявил, что начальное образование является основой базового образования, однако базовое образование выходит за пределы формального школьного образования и охватывает неформальное и дошкольное обучение, включая начальное образование "второго шанса" для молодежи, взрослых и родителей 3/. Таким образом, определения начального и базового образования перекрывают друг друга, однако не являются синонимами.

16. Различия в терминологии, используемой в стратегиях в области образования, находят свое отражение и в соответствующих статистических данных. Как хорошо известно, в международной статистике определение ребенка в качестве лица в возрасте до 18 лет не используется. В статистике грамотности за начало взрослого возраста принят порог в 15 лет, в то время как в национальных законах в области образования устанавливаются самые различные возрастные категории. Начальный возраст для обязательного образования практически во всем мире установлен на одном и том же уровне и составляет шесть или семь лет, однако продолжительность учебы в начальной школе существенно различается. Продолжительность начального обучения (более подробно рассмотренная в части III) колеблется от трех до 12 лет, а в области базового образования этот возраст составляет 6-11 лет. Возраст 6-11 лет, предусмотренный для базового образования, явно расходится с первоначальным пониманием начального образования в документах по правам человека (6-15 лет). Логика, лежащая в основе требований в области прав человека, сводится к тому, что минимальная продолжительность обучения должна превышать порог 11-летнего возраста и, по крайней мере, достигать минимального возраста, при котором разрешается трудовая деятельность. Еще одна особенность возрастной классификации заключается в том, что дети старше послешкольного возраста могут классифицироваться не как дети, а как молодые люди. Кроме того, минимальный возраст вступления в брак, особенно для девочек, также может устанавливаться на довольно низком уровне, например в 12 лет. Минимальный возраст наступления уголовной ответственности может устанавливаться в раннем возрасте 7-8 лет. Таким образом, дети младшего школьного возраста могут оказаться не учащимися школ, а работающими, состоящими в браке или заключенными, при этом существующая статистика образования таких случаев не учитывает. Если эти явления не отражаются в статистике, они выпадают из поля зрения наблюдателей, в связи с чем существует серьезный риск, что эти проблемы не будут учтены в международных стратегиях в области образования.

17. Еще одной областью, требующей выработки единого языка, является равное право на образование для девочек. Имеющиеся количественные данные позволяют выявить три аспекта гендерного различия. Расхождение между коэффициентами неграмотности среди мужчин и женщин отражает существовавшее ранее неравенство в доступе к образованию,

3/ Детский фонд Организации Объединенных Наций, "Стратегии ЮНИСЕФ в области базового образования", (E/ICEF/1995/16) пункт 6 и рис. 1.

различие в охвате школьным обучением мужчин и женщин говорит о сохранении такого неравенства, а различие между мужчинами и женщинами в завершении полного цикла начального образования свидетельствует о том, что поступление девочек в школу совсем не обязательно означает, что девочки продолжают учебу. Проявления неравенства между полами, о котором свидетельствуют эти данные, говорят о масштабах проблемы, но не позволяют определить ее причины, которые можно установить только с помощью гендерного анализа. Следующей задачей станут определение целей и средств их достижения, а также создание контрольных механизмов, необходимых для решения вопроса о том, позволяют ли выбранные средства достичь поставленных целей и вносятся ли в противном случае соответствующие коррективы.

18. Основы для решения этой задачи уже созданы и определены в форме "двуединого подхода" Организации Объединенных Наций, заключающегося в учете гендерных перспектив и равных прав женщин во всех стратегиях и программах Организации Объединенных Наций. Комиссия по положению женщин призвала пропагандировать равноправие мужчин и женщин и осуществление женщинами своих прав человека 4/. Организация Объединенных Наций обязалась выявлять "различия по признаку пола в плане осуществления женщинами своих прав" и выступать в поддержку основанного на соблюдении прав человека подхода к вопросу образования 5/. Комиссия по положению женщин предложила Верховному Комиссару по правам человека "обеспечить, чтобы равный статус всех прав человека всех женщин и девочек был включен в общесистемную деятельность Организации Объединенных Наций" 6/. Этот процесс требует решения важных задач концептуального, стратегического и практического характера 7/.

4/ Комиссия по положению женщин "Согласованные выводы по важнейшим проблемным областям", пункт 3 проекта резолюции II, представленного Экономическому и Социальному Совету, Доклад о работе сорок первой сессии (10-21 марта 1997 года) (E/1997/27 и E/CN.6/1997/9, стр. 7).

5/ Организация Объединенных Наций, "Предлагаемый общесистемный среднесрочный план по улучшению положения женщин", доклад Административного комитета по координации (E/1996/16 от 16 апреля 1996 года, пункт 184).

6/ Комиссия по положению женщин, "Учет гендерных аспектов в любой политике и во всех программах в системе Организации Объединенных Наций", резолюция 41/6, пункт 14, Доклад о работе сорок первой сессии (10-21 марта 1997 года), (E/1997/27 и E/CN.6/1997/9, пункт 30).

7/ "Integration of a gender perspective into United Nations technical cooperation in human rights", рабочий документ, подготовленный К. Томашевски, Управление Верховного комиссара по правам человека, Программа технического сотрудничества, проект GLO/97/АНВ/24, июнь 1998 года.

19. В связи с этим международные стратегии в области образования для девочек до настоящего времени исходили из различных оснований: улучшение положения девочек, потребности которых удовлетворяются в меньшей степени по сравнению с мальчиками; повышение производительности или снижение фертильности будущих поколений женщин; и поощрение равенства или справедливости. В третьем случае в качестве обоснования иногда использовался принцип равноценности и равного достоинства всех людей без упоминания существующего в области прав человека требования о ликвидации всех форм дискриминации по признаку пола. Взаимозависимость прав человека вынуждает шире взглянуть на эту проблему и не ограничиваться только сектором образования. Вопрос институциональной ответственности в деле ликвидации дискриминации по признаку пола в рамках Организации Объединенных Наций или в отдельных государствах носит комплексный характер. Выработка единого языка на основе ликвидации дискриминации по признаку пола является первым необходимым шагом в формировании всеобъемлющей стратегии.

В. Стратегии обеспечения всеобщего начального образования

20. Оценка мирового опыта в деле обеспечения бесплатного обязательного начального образования не дает никакого повода для оптимизма. Решение этой задачи потребует огромных усилий. В связи с этим достаточно лишь напомнить тот факт, что Джомтьенская конференция, состоявшаяся в 1990 году, была созвана в целях предупреждения сокращения охвата начальным образованием в 80-е годы, особенно в Африке, и в связи с сокращением возможностей правительств препятствовать этой тенденции. Джомтьенская конференция, ставшая историческим событием, была призвана привлечь внимание мирового сообщества к проблеме базового образования и мобилизовать все необходимые ресурсы для достижения конкретных целей. На совещании "Джомтьен+5" было отмечено, что "тенденцию сокращения охвата школьным образованием, свидетелями которой мы стали в 80-е годы, удалось преодолеть" 8/. Преодоление этой негативной тенденции, наблюдавшейся в 80-е годы, потребовало внесения изменений на национальном и международном уровнях. Хотя традиционно считалось, что отдельные правительства способны выполнять свои обязательства в области прав человека при наличии политической воли, бурные 80-х годы показали, что одной только политической воли многих правительств развивающихся стран уже недостаточно. Для "корректировки корректировок" изменения и реформирования предыдущего состояния с социальными инвестициями, включая начальное образование, потребовалась глобальная мобилизация ресурсов как в рамках, так и за пределами Организации Объединенных Наций. В модели 80-х годов

8/ Education for All. Achieving the Goal, Mid-Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All, 16-19 June 1996, Amman, Jordan, Final Report, p.7.

право на образование часто рассматривалось как недоступный предмет роскоши, что прямо противоречило обязательствам в области прав человека. Изменения начались в начале 90-х годов, когда Всемирный банк в 1992 году поднял статус социальных расходов и в 1993 году создал Инспекционную группу 9/. Эти изменения дали повод для осторожного оптимизма, однако данные о сокращении выделения средств на цели образования в целом и в Африке в частности вынуждают сделать противоположные выводы 10/. В своем промежуточном докладе Специальный докладчик планирует проанализировать нынешнюю политику и практику Всемирного банка в области образования, а также их гендерные аспекты.

21. Руководствуясь рекомендацией Комиссии оказывать помощь правительствам в разработке и реализации стратегий, направленных на обеспечение всеобщего и бесплатного начального образования, Специальный докладчик планирует провести всесторонний анализ разрабатываемой политики и структуры помощи на цели образования как средства расширения возможностей правительств в области соблюдения своих обязательств, касающихся права на образование. После Джомтьенской конференции правительства более 100 государств разработали стратегии "Образование для всех", и половина из них получила международную финансовую поддержку на цели реализации этих стратегий. Однако международная и иностранная финансовая помощь по-прежнему составляет не более 3% от национальных расходов на образование.

22. В 90-е годы доля средств, выделяемых на помощь в области образования, выросла; объем двусторонней помощи на эти цели увеличился с 9 до 11%, однако при этом он по-прежнему гораздо меньше показателя в 25%, рекомендованного Международной комиссией ЮНЕСКО 11/. Кроме того, при постоянном сокращении общего объема помощи во второй половине 90-х годов помощь на цели образования в абсолютном выражении не увеличилась.

23. В таблице 1 приводятся данные о двусторонней помощи на цели образования, объем которой колеблется от всего лишь 3% до высокого показателя в 34%. Данных о

9/ Tomasevski K. "The influence of the World Bank and the IMF on economic and social rights", *Nordic Journal of International Law*, vol. 64, 1995, pp. 385-395.

10/ The World Bank Annual Report 1997, Washington, D.C., 1998, p. 18 and 40.

11/ Learning: The Treasure Within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century, UNESCO Publishing, Paris, 1996, p. 33.

распределении средств в сфере образования среди всех доноров пока не имеется, однако имеющаяся информация говорит о том, что на базовое образование приходится всего лишь десятая часть выделяемых сумм, при этом только Германия, Швеция, Австралия и США превысили этот показатель. В своем промежуточном докладе Специальный докладчик проанализирует политику и практику в области двусторонней и многосторонней помощи на цели образования, включая положение с базовым образованием. Особое внимание в своем анализе будет уделено связи между помощью на цели образования и гендерной политикой.

Таблица 1. Двусторонняя помощь на цели образования

Страна-донор	Ассигнования на цели образования в рамках двусторонней помощи (в процентах)
Новая Зеландия	34,4
Австралия	23,5
Франция	21,7
Австрия	18,1
Ирландия	18,0
Германия	17,8
Португалия	17,6
Бельгия	13,8
Люксембург	12,2
Соединенное Королевство	10,1
Япония	8,9
Канада	8,8
Швеция	8,4
Испания	8,3
Финляндия	6,6
Италия	5,9
Нидерланды	5,5
Дания	5,2
Соединенные Штаты Америки	4,8
Норвегия	3,0
Швейцария	3,0

Источник: OECD/DAC, *Development Co-operation. 1997 Report*, Paris, 1998, Table A45.

24. Особого внимания заслуживают потенциальные возможности, открываемые Инициативой "20/20" 12/, как модели партнерства, построенной на основе обоюдной приверженности обязательству первоочередного финансирования развития в социальной сфере, включая базовое образование. Такая обоюдная приверженность подкрепляет первоначальную идею о международном сотрудничестве как инструменте осуществления прав человека, вытекающую из Устава Организации Объединенных Наций. Кроме того, уделение первостепенного внимания базовому образованию направлено на устранение общеизвестного дисбаланса в распределении ресурсов, основная часть которых направляется на цели небазового, особенно университетского образования. Если содержащееся в Инициативе "20/20" утверждение о том, что "адекватные ресурсы для базовых социальных услуг могут выделяться даже в условиях бюджетных ограничений" 13/, является обоснованным, то оно позволит рассеять обеспокоенность всех, в том числе и Специального докладчика, кто опасается, что для обеспечения всеобщего базового образования необходимы дополнительные финансовые средства. В 1999 году Специальный докладчик планирует провести углубленное исследование этого вопроса и представить свои выводы в промежуточном докладе.

С. Данные количественного и качественного характера, необходимые для контроля за осуществлением права на образование

25. Чтобы создать комплексный механизм контроля, необходима всеобъемлющая политика в области полной реализации права на образование. Необходимость такой политики уже давно назрела, и Специальный докладчик приложит все усилия чтобы содействовать ее разработке. Важнейшая задача правительств состоит в выработке стратегии в области образования, в регулировании образования путем разработки и принятия минимальных образовательных стандартов и в обеспечении постоянного контроля и принятии корректирующих мер. Эта задача, решаемая правительствами на коллективной и индивидуальной основе, образует ту основу, на которой создаются контрольные механизмы.

12/ Участники Встречи на высшем уровне в интересах социального развития 1995 года одобрили Инициативу "20/20", выдвинутую ЮНИСЕФ, в соответствии с которой развивающиеся страны должны направлять 20% своего бюджета на удовлетворение первоочередных нужд детей, а промышленно развитые страны будут выделять те же средства в их бюджетах оказания помощи на цели развития. Документ, представленный Детским фондом Организации Объединенных Наций на четвертой сессии Подготовительного комитета Всемирной конференции по правам человека (A/CONF.157/PC/61/Add.15, пункт 25).

13/ *Implementing the 20/20 Initiative. Achieving Universal Access to Basic Social Services*, A joint publication of UNDP, UNESCO, UNFPA, UNICEF, WHO and the World Bank, New York, September 1998, p. 6.

Концепция прав человека требует включения связанных с правами человека аспектов образования, в том числе принципа недискриминации, в стратегии и контрольные механизмы в области образования, поскольку уже существующие стратегии и механизмы построены без учета международного права в области прав человека.

26. Согласно рекомендации Комиссии для оценки положения в области осуществления права на образование во всем мире требуется сопоставление данных количественного и качественного характера.

27. В связи с этим Специальный докладчик приступила к подготовке обзора работы договорных органов в области прав человека, относящейся к праву на образование, с целью анализа того, как эти органы интерпретируют это право. Специальный докладчик собирает и анализирует практику международных и национальных органов, относящуюся к праву на образование, имея в виду дополнить уже имеющиеся количественные данные качественными данными о характере и рамках права на образование в практике государств. Кроме того, даже поверхностный анализ работы других специальных докладчиков говорит об огромном объеме уже собранной информации. Эта информация включает сведения об отказе в свободе создавать школы, препятствиях в области обучения на языках меньшинств, роли образования в предупреждении эксплуатации детей и незаконной торговли ими и политики отдельных государств в области финансирования начального образования. Таким образом, многие аспекты права на образование уже рассматриваются различными органами и механизмами в области прав человека и образуют основу для анализа характера и рамок этого права.

28. Органам Организации Объединенных Наций, работающим в области образования и уделяющим особое внимание всеобщему охвату начальным образованием ("все дети - в школу"), следует уделять не меньшее внимание праву родителей на свободу выбора, предусмотренному в международном праве в области прав человека. Наряду с договорными органами в области прав человека, действующими на мировом уровне, соответствующая нормативная основа создается в рамках Совета Европы; кроме того, соответствующие возможности созданы Африканской хартией прав человека и народов. Возможности для создания такой основы в межамериканской системе защиты прав человека также открывает Сан-Сальвадорский протокол 14/ . Специальный докладчик планирует изучить опыт

14/ Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав был принят в 1988 году и к концу 1997 года был ратифицирован девятью государствами; для вступления протокола в силу необходимо, чтобы его ратифицировали 11 государств.

всех региональных систем в деле интерпретации и осуществления права на образование и изложить свои выводы в своем заключительном докладе. Цель Специального докладчика заключается в разработке всеобъемлющей системы контроля за осуществлением права на образование.

29. Различие между контролем в сфере образования и контролем за осуществлением права на образование можно проиллюстрировать на примере статистических данных об охвате школьным обучением. Эти данные имеются для значительного числа стран и широко используются в качестве критерия для оценки прогресса или регресса в области доступа к образованию. Статистика учитывает учащихся, зарегистрированных на начало учебного года, и не содержит данных о посещаемости школ. Данные об охвате школьным образованием представляются с разбивкой по полу, однако информация о числе бросивших школу и оставленных на второй год отсутствует. Число бросивших школу может составлять более половины первоначально зарегистрированных учащихся, а количество оставленных на второй год может превышать одну треть. Разбивка таких данных по полу пока отсутствует, и поэтому увеличение или снижение числа девочек, окончивших или бросивших начальную школу, в целом контролю пока не поддается, хотя ЮНИСЕФ неустанно стремится к этому.

30. Кроме того, пока еще не готовятся данные об охвате школьным образованием с разбивкой по другим признакам дискриминации, запрещенной международными договорами. Существующая ситуация говорит о необходимости таких данных. В Докладе о положении в социальной сфере в мире 1997 года не используется язык, применяемый в области прав человека, но в нем признается, что "почти во всех многоэтнических странах число бросивших школу среди некоторых этнических меньшинств выше аналогичного числа среди основных групп населения" 15/.

31. Существующая статистика образования не охватывает еще одного аспекта - права на образование, относящегося к правам человека. Статистические данные об охвате школьным образованием дают нам число детей, проходящих обучение в школе (или по крайней мере зарегистрированных на начало учебного года), но не дают представления о том, сколько детей должно учиться в школе. Это объясняется значительным числом детей, незарегистрированных при рождении, которое, однако, неизвестно, несмотря на якобы точную оценку таких показателей международными организациями.

15/ United Nations Report on the World Social Situation 1997
(Sales No E.97.IV.1), New York, 1997, p. 49, para. 18.

D. Финансовые трудности, препятствующие доступу к начальной школе

32. В качестве первой основной задачи Специального докладчика Комиссия определила подготовку докладов о положении в области последовательного осуществления права на образование с уделением особого внимания доступу к начальному образованию. Комиссия признала необходимость открытого выявления трудностей, препятствующих осуществлению права на образование, и Специальный докладчик планирует подготовить обзор имеющейся информации о таких препятствиях. В своем промежуточном докладе Специальный докладчик уделил особое внимание вопросу о плате за обучение в начальной школе. Такая плата, в частности, может взиматься в форме сборов за обучение, регистрационных сборов или сборов на содержание школы, но независимо от названия ее последствия прямо ставят под вопрос предусмотренный правами человека принцип, в соответствии с которым начальное образование должно быть бесплатным.

33. За исключением Европейской конвенции о правах человека 16/, все международные договоры в области прав человека предусматривают бесплатный характер начального образования. Вместе с тем в последних международных мерах в области образования требование о бесплатном характере образования не предусматривается. Важно отметить, что это требование не включено в Джомтьенскую декларацию 1990 года 17/. Вместо права на образование в Джомтьенской декларации используются такие термины, как "доступ к образованию" и "удовлетворение образовательных потребностей". Джомтьенская декларация была принята спустя менее одного года после Конвенции о правах ребенка, и такое расхождение в этих двух подходах препятствовало выработке единообразной политики Организации Объединенных Наций. В таблице 2 приводятся имеющиеся данные о государственных расходах на образование с разбивкой по странам в соответствии с долей этих расходов в ВВП. Цель заключается в том, чтобы определить сходства и различия в структуре расходов различных стран мира.

16/ Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Париж, 20 марта 1952 года, *European Treaty Series*, No. 9.

17/ Статья 7 Всемирной декларации об образовании для всех гласит, что обеспечение базового образования для всех является "уникальной обязанностью" национальных, региональных и местных органов, однако при этом тут же добавляет, что нельзя ожидать, что эти органы смогут самостоятельно выполнить это обязательство, и поэтому необходимо устанавливать партнерские связи с семьями, религиозными группами, местными общинами, неправительственными организациями, а также частным сектором. Всемирная конференция по образованию для всех, Всемирная декларация об образовании для всех и Рамки действий для удовлетворения базовых образовательных потребностей, Джомтьен, 1990 год.

Поскольку крайне сложно собрать и сопоставить все необходимые данные, приведенные цифры дают представление скорее о порядке величин, чем о действительной ситуации. В своем промежуточном докладе Специальный докладчик намерен проанализировать ассигнования на цели образования и их структуру в самой сфере образования, а также политику и практику международных финансовых учреждений в отношении таких ассигнований.

Таблица 2. Доля государственных расходов на образование в ВВП

Более 7% ВВП	Барбадос, Ботсвана, Дания, Зимбабве, Йемен, Канада, Кения, Мальдивские О-ва, Намибия, Норвегия, Свазиленд, Сейшельские О-ва, Сент-Люсия, Таджикистан, Узбекистан, Украина, Финляндия, Швеция, Эстония, Ямайка
6-7%	Белиз, Боливия, Венгрия, Израиль, Иордания, Ирландия, Кирибати, Кыргызстан, Латвия, Литва, Новая Зеландия, Республика Молдова, Тунис, Чешская Республика, Южная Африка
5-6%	Австралия, Австрия, Беларусь, Бельгия, бывшая югославская Республика Македония, Венесуэла, Гамбия, Грузия, Египет, Исландия, Испания, Конго, Кувейт, Лесото, Мавритания, Малави, Малайзия, Мальта, Марокко, Мексика, Монголия, Нидерланды, Панама, Португалия, Саудовская Аравия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Того, Фиджи, Франция, Хорватия, Швейцария
4-5%	Аргентина, Бахрейн, Болгария, Вануату, Гайана, Германия, Иран, Италия, Казахстан, Кипр, Коста-Рика, Маврикий, Оман, Польша, Российская Федерация, Таиланд, Тонга, Тринидад и Тобаго, Эфиопия
3-4%	Азербайджан, Албания, Бенин, Буркина-Фасо, Гондурас, Греция, Индия, Катар, Колумбия, Коморские О-ва, Корея, Перу, Румыния, Сенегал, Сент-Китс и Невис, Сингапур, Суринам, Турция, Шри-Ланка, Эквадор, Япония
2-3%	Бангладеш, Бурунди, Вьетнам, Китай, Лаос, Ливан, Мали, Непал, Парагвай, Сальвадор, Уругвай, Филиппины, Чад, Чили
Менее 2%	Гватемала, Доминиканская Республика, Замбия, Мьянма, Объединенные Арабские Эмираты, Экваториальная Гвинея

Источник: UNESCO, *World Education Report 1998*, pp. 156-159.

34. По поводу оптимального уровня государственных расходов на образование высказываются самые различные мнения. Основная часть предложений сходится на показателе 5-7%, который отражает практику большого числа государств. Отсутствие единства мнений в связи с этим показателем не мешает, однако, сближению позиций по следующим трем вопросам. Во-первых, государственное финансирование начального образования абсолютно необходимо; во-вторых, "начальное образование должно занимать приоритетное место в структуре государственных расходов на образование в тех странах, где отмечается низкий чистый коэффициент охвата школьным образованием" ^{18/}, и, в-третьих, приоритет в структуре расходов в самой сфере образования должен отдаваться начальному образованию. Во многих государствах с низкими государственными расходами на образование, перечисленных в нижней части таблицы 2, отмечается также низкий показатель охвата начальным школьным обучением.

35. Дети должны бесплатно получать начальное образование, поскольку они, возможно, не располагают средствами для его оплаты. Этот принцип не означает, что образование является бесплатным в силу необходимости финансирования школ и заработной платы преподавателей; из него лишь следует, что начальное образование должно стать приоритетной статьей расходов при распределении ресурсов. Прямые сборы в области начального образования, как бы они не назывались, налагают на родителей обязательство полностью финансировать образование своих детей. Обязанность финансово способствовать покрытию расходов на начальное образование для всех лежит на всем населении тех стран, где образование финансируется государством за счет общего налогообложения. Беднейшие слои населения налогом не облагаются; лица, доходы которых не достигают установленного уровня, освобождаются от налогов. В тех случаях, когда сборы взимаются в начальной школе, лица, чьи доходы слишком малы, чтобы они могли покрывать эти расходы, часто не освобождаются от таких сборов. Если же подобное освобождение формально предусмотрено, то оно может быть связано со слишком громоздкими бюрократическими процедурами или может влечь за собой слишком высокие административные расходы. В Конвенции о правах ребенка указывается, что детям не может быть отказано в доступе к медицинской помощи в связи с неспособностью их родителей оплатить такие услуги; в Конвенции нет никакого положения, позволяющего применять менее высокие требования в отношении начального образования. Комитет по

^{18/} Pradhan S., *Evaluating Public Spending. A Framework for Public Expenditure Reviews*, Discussion Paper No. 323, World Bank, Washington, D.C., March 1996, p. 10.

правам ребенка включил в свое руководство, касающееся формы и содержания периодических докладов, пункт о "мерах по обеспечению защиты детей, в особенности детей, принадлежащих к наиболее уязвимым группам, от негативного воздействия экономической политики, в том числе сокращения бюджетных ассигнований в социальном секторе" 19/.

36. Сокращение бюджетных ассигнований привело к сдвигу в сторону использования системы совместного несения расходов, что вызвало серьезное противодействие, особенно в отношении начального образования. В Аддис-Абебском консенсусе подчеркивается, что в качестве источника финансирования базового образования основное внимание необходимо обращать на государственные поступления, особенно от налогообложения 20/, а не на систему совместного несения или возмещения расходов.

37. Поскольку к правительству не предъявляется каких-либо обязательных к исполнению требований о выделении определенных сумм на цели образования, это говорит о необходимости сосредоточиться на самой процедуре принятия решений об ассигнованиях. Область прав человека редко когда бывает связана с большими расходами, поскольку стандарты в этой области не определяют объем средств, подлежащих выделению на конкретные статьи, они представляют собой основные и процедурные нормы прав человека, охватывающие также и процесс принятия решений. Таким образом, осуществление политических прав становится важным средством реализации социально-экономических прав, что возлагает на лиц, осуществляющих эти права, определенные обязательства по отношению к другим. Учащиеся высших учебных заведений имеют право политического голоса, а учащиеся начальных школ - нет, и о них вполне могут забыть при распределении ресурсов. Общеизвестно, что в системе образования в целом при распределении бюджетных средств предпочтение отдается учащимся высших учебных заведений (ассигнования здесь иногда даже более чем в 1 000 раз превышают средства,

19/ Комитет по правам ребенка, "Руководство по форме и содержанию периодических докладов, которые должны представляться государствами-участниками в соответствии с пунктом 1 b) статьи 44 Конвенции", (CRC/C/58, пункт 20).

20/ Consensus on principles of cost sharing in education and health in sub-Saharan Africa, International Forum held on 18-20 June 1997, by the United Nations Economic Commission for Africa, *PREviews. A UNICEF Newsletter on Evaluation, Policy and Planning*, vol. 2, No.2, November 1997, pp. 3-6.

выделяемые на начальное образование), и это является ярким свидетельством необходимости при распределении средств учитывать такое обоснование, как фактор прав человека. Специальный докладчик считает, что этот фактор должен учитываться и в рамках всего процесса распределения средств: от политики международных финансовых учреждений 21/ до внутреннего процесса принятия решений, а также в отношении меж- и внутрисекторальных ассигнований.

38. Распределение ресурсов в системе образования часто рассматривается как игра с нулевым исходом: увеличение средств на цели начального образования приводит к снижению объема государственного финансирования высшего образования, вследствие чего возрастают расходы самих учащихся и их семей. Воспитание людей в духе прав человека столкнулось бы с серьезными трудностями, если бы была сделана попытка, например, увязать его с приобретенным правом на бесплатное образование для учащихся высших учебных заведений, которое могло бы лишить маленьких детей возможности получить какое-либо образование. Почему культура реализации приобретенных прав не находит своего подкрепления в системе воспитания в духе прав человека и в ней внимание обращается только на собственные права? Есть ли какая-либо альтернатива такой всем хорошо известной игре с нулевым исходом, при которой стравливаются друг с другом те, кто учится в финансируемых государством учебных заведениях? Могут ли дети пользоваться своими правами, если взрослые не выполняют своих обязанностей перед ними? Эти вопросы, по мнению Специального докладчика, заслуживают того, чтобы их изучить и найти пути решения этой дилеммы на национальном и международном уровнях.

39. Вопрос о государственном финансировании системы образования требует разобраться в том, поддерживает ли общество – или нет – функции государства в отношении сбора поступлений, в частности от налогообложения. В связи с толкованием обязательства государства финансировать начальное образование возникает немало споров. Требование о том, чтобы начальное образование было бесплатным для детей, находит существенную поддержку, однако требование о том, чтобы за начальную школу родители также ничего не платили, не пользуется полным консенсусом. Одна из причин этого состоит в том, что родители несут главную ответственность, финансовую и любую иную, за своих детей,

21/ Tomaševski, K. "Human rights impact assessment: Proposals for the next 50 years of Bretton Woods", in Griesgraber, J.M. and Gunter, B.G. (eds.), *Promoting Development: Effective Global Institutions for the Twenty-first Century*, Pluto Press, London and Center of Concern, Washington, D.C., 1995, pp. 82-98.

что закреплено в Конвенции о правах ребенка. Комитет по правам ребенка просит государства, представляющие свои доклады, включать в них свои соображения относительно "учета реальных расходов семьи на образование ребенка" 22/.

40. Официальные статистические данные о расходах на образование ограничиваются государственными затратами и не учитывают финансовые расходы родителей, связанные с образованием их детей. Эти расходы существенны, даже если за обучение в начальной школе не взимается плата. По оценкам Марка Брэя, на родителей и/или семьи приходится не менее 20%, а иногда даже и до 90% финансовых расходов, связанных с начальным образованием 23/. Там, где за обучение в начальных школах не взимается плата, родителям часто приходится оплачивать расходы на эксплуатацию школьного здания или вносить иного рода финансовые взносы для школы или учителей. Даже если этого им и не приходится делать, то они все равно покрывают связанные с учебой детей расходы, например на приобретение учебников, питание, транспорт или покупку школьной формы.

41. Проводя какой-либо анализ финансового вклада родителей в начальное образование их детей, следует разграничивать их готовность и способность платить. Невозможность позволить себе отдать детей в школу лишает их доступа к начальному образованию и высвечивает всю важность лежащих на государстве в области прав человека обязательств оказывать помощь, если возникает крайний случай. Родители могут сделать свой выбор в ущерб интересам девочек, и тогда государство должно принять меры для изменения тех факторов, с учетом которых был сделан такой выбор. Для того чтобы расширить контингент поступающих в начальную школу девочек, необходимо, в частности, субсидировать прямые косвенные и вмененные (т.е. связанные с потерей девочками в будущем более оплачиваемой работы) расходы их родителей и/или членов семей.

22/ Комитет по правам ребенка, "Руководство по форме и содержанию периодических докладов, которые должны представляться государствами-участниками в соответствии с пунктом 1 b) статьи 44 Конвенции" (CRC/C/58, пункт 106).

23/ Bray, M., "Counting the Full Cost: Parental and Community Financing of Education in East Asia", A collaborative report by the World Bank and UNICEF, Direction in Development, The World Bank, 1996.

II. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПРАВИТЕЛЬСТВ, СВЯЗАННЫЕ С ПРАВОМ НА ОБРАЗОВАНИЕ: ПРИМЕРНАЯ АНАЛИТИЧЕСКАЯ СХЕМА

42. Отправным моментом для проведенного Специальным докладчиком анализа явился тот основной принцип международного права в области прав человека, в соответствии с которым обязательства правительства связаны со всеми правами человека в целом и включают в себя обязательства принимать меры и ответные действия, придерживаться в своем поведении особого курса или же добиваться конкретных результатов. Основные рамки обязательств правительства определяются рядом четких гарантий, касающихся права на образование. Основная роль государства – разработать стратегию в области образования, определить и обеспечить выполнение соответствующих стандартов, контролировать осуществление стратегий и принятие мер по исправлению недостатков. Право на образование не всегда может являться элементом общеобразовательной стратегии или стандартов в этой области; образование и права человека нередко разграничиваются как законом, так и на практике таким же образом, самостоятельной категорией являются и гендерные вопросы. Специальный докладчик планирует в своих последующих докладах представить комплексный анализ. На данном этапе он только хотел бы в общих чертах рассказать о сложности существующих основ в области прав человека.

43. В связи с принятием Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах более двенадцати участников были вынуждены сделать оговорки к его положению о праве на образование, которые варьируются от заявления о том, что они испытывают финансовые затруднения, чтобы обеспечить доступ к начальному образованию, и не могут с ними справиться до утверждения о том, что система образования должна рассматриваться как монополия государства или же что родители должны иметь право воспитывать и учить своих детей самостоятельно в домашних условиях ^{24/}. В Конвенции о правах ребенка право на образование отражено во всем его полном объеме. За принципом недискриминации следуют общие положения о доступе к образованию, его целях и задачах, что сопровождается специальными требованиями для системы образования о защите детей от надругательства и безразличного отношения к их судьбе или же от незаконного употребления наркотических средств, затем идут гарантии непривлечения их к труду, мешающему получить им начальное образование. Количество и разнообразие

^{24/} Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, "О состоянии Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, и оговорки, сообщения об отзыве оговорок, заявления и возражения в отношении Пакта", записка Генерального секретаря (E/CN.12/1993/Rev.3).

оговорок является одним из подтверждений серьезности и масштабности обязательств государств в области образования 25/. Это говорит о необходимости не прекращать усилия по концептуализации обязательств правительств с целью выработки глобального консенсуса.

44. В таблице 3 ниже представлены две основные группы обязательств государств в области прав человека, связанных с сектором образования. Первое обязательство касается предоставления всем детям возможности получить начальное образование, обеспечения доступа к школьному обучению и посещаемости школьных занятий путем введения обязательного начального образования, а также обеспечения бесплатного начального образования. Последняя точка зрения разделяется не во всех региональных договорах по правам человека, как это показано в таблице 3, в которую включена Европейская конвенция, поскольку она несколько отходит от других договоров по правам человека. Второе обязательство поддержано во всех договорах по правам человека, и оно требует уважения свободы родителей в их выборе.

45. Обязательство государств сделать начальное образование бесплатным часто, хотя и ошибочно, связывают с их обязательством обеспечить начальное образование. Обязательство сделать начальное образование бесплатным путем предоставления субсидий различным начальным школам выполняется в далеко не многих странах.

46. В некоторых странах имеются только государственные школы, а в других – только частные, но в большинстве – и те и другие. Термин "частный" тоже не всегда имеет одинаковое значение. В своем самом широком смысле он охватывает все негосударственные школы, некоторые из которых могут фактически частично или даже полностью финансироваться государством. В основе термина "частный" лежит та предпосылка, что все такие школы являются доходоприносящими, хотя многие из них и не приносят никакого дохода. Этот термин применяется как к официальному, так и к неформальному секторам образованию, религиозным и церковным школам, школам для меньшинств и коренного населения, а также к школам для детей с особыми потребностями.

25/ Комитет по правам ребенка, "Оговорки, заявления и возражения, касающиеся Конвенции о правах ребенка". Записка Генерального секретаря (CRC/C/2/Rev.7).

Таблица 3. Начальное образование: специальные гарантии
в области прав человека

<p>Всеобщая декларация прав человека: Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным.</p> <p>Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: Начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех.</p>	<p>Всеобщая декларация прав человека: Родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей.</p> <p>Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу родителей... выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, отвечающие тому минимуму требований для образования, который может быть установлен и утвержден государством, и обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.</p> <p>Никакая часть настоящей статьи не должна толковаться в смысле умаления свободы отдельных лиц и учреждений создавать учебные заведения и руководить ими...</p> <p>Международный пакт о гражданских и политических правах: Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу родителей... обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими убеждениями.</p>
---	--

Конвенция о правах ребенка :

Государства-участники признают право ребенка на образование, и с целью постепенного достижения осуществления этого права на основе равных возможностей они, в частности:

а) вводят бесплатное и обязательное начальное образование.

Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с

дискриминацией в области образования :

Государства, являющиеся сторонами настоящей Конвенции, обязуются, кроме того, разрабатывать, развивать и проводить в жизнь общегосударственную политику... для осуществления равенства возможностей и отношений... и, в частности:

а) сделать начальное образование обязательным и бесплатным.

Европейская конвенция, Протокол № 1 :

Никому не может быть отказано в праве на образование.

Конвенция о правах ребенка :

Никакая часть [статей 28 и 29] не толкуется как ограничивающая свободу отдельных лиц и органов создавать учебные заведения и руководить ими...

Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с

дискриминацией в области образования :

Государства, являющиеся сторонами настоящей Конвенции, считают, что:

б) [важно] соблюдать свободу родителей... во-первых, посылать своих детей не в государственные, а в другие учебные заведения, отвечающие минимальным требованиям, предписанным... органами образования, и, во-вторых, обеспечивать религиозное и моральное воспитание детей в соответствии с их собственными убеждениями.

Европейская конвенция, Протокол № 1 :

Государство при выполнении любых функций, которое оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать детям такое образование и обучение в соответствии с собственными религиозными и философскими убеждениями.

47. Некоторые частные школы создаются в дополнение к государственным школам и открываются там, где в государственных школах не ведется обучение на том или ином языке меньшинств или же где нет религиозного воспитания, либо когда в них не принимаются дети с психическими или умственными отклонениями. Другие же создаются в качестве альтернативы государственному образованию.

48. Свобода родителей выбирать учебное заведение из числа государственных или частных школ вызывает немало споров. Комитет по правам человека считает, что государство никого не дискриминирует, субсидируя частные школы в меньшем, чем государственные школы объеме 26/. Европейская комиссия по правам человека полагает, что государство не обязано "субсидировать частное образование какого-либо вида или уровня" 27/.

49. Специальный докладчик планирует проанализировать практику государств более подробно и включить полученные выводы в свой окончательный доклад. Он намеревается изучить имеющиеся количественные и качественные данные о структуре начальных школ (государственные/негосударственные, общественные/частные, коммерческие/некоммерческие, религиозные/церковные) в различных регионах и странах, а также существующую национальную и международную судебную практику, касающуюся свободы создавать негосударственные школы и руководить ими, и порядок финансирования государствами негосударственных частных школ.

50. Все три различные роли государства в секторе частного образования - регулирование, финансирование и обеспечение - должны в полной мере учитывать обязательства в области прав человека, на которых и должно строиться начальное образование - в частности, это касается принципа недискриминации. Для того чтобы обрисовать всю сложность обязательств правительства в отношении права на образование, Специальный докладчик структурировал их в виде схемы 4-А, отметив четыре основных черты, которыми должны обладать начальные школы, т.е. наличие, доступность, приемлемость и возможность адаптации.

26/ Human Rights Committee, Carl Henrik Blom v. Sweden, Communication No. 191/1985, Views of 4 April 1988, para 10.3, Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol, vol. 2 (CCPR/C/OP/2, pp. 216-219).

27/ European Commission on Human Rights, André Simpson v. United Kingdom, Application No. 14688/89, Decision on admissibility of 4 December 1989, Decisions and Reports, vol. 64, p. 194.

А. Наличие

51. Первое обязательство государств – обеспечить наличие начальных школ для всех детей, для чего требуются значительные инвестиции. Хотя государство не является единственным инвестором, в интересах обеспечения наличия начальных школ для всех детей школьного возраста нормы международного права в области прав человека обязывают его быть своего рода инвестором последней инстанции. В Африке дети, которые должны посещать начальные школы, составляют почти половину всего населения и большинство населения сельских районов. О масштабности стоящей здесь задачи говорит уже сама необходимость обеспечения наличия начальных школ для разрозненных сельских общин, некоторые из которых ведут кочевой образ жизни.

52. Если начальные школы не смогут принять всех детей, которые должны получить начальное образование, то никакие правовые положения об обязательном образовании не будут претворены в жизнь, а доступ к образованию останется просто потребностью или пожеланием, но не правом. Инвестиции в учебную структуру требуют значительных первоначальных средств, однако свои плоды они начнут приносить не скоро. К этим затратам следует прибавить текущие расходы, а также расходы на эксплуатацию школ и заработную плату учителей. Полный объем инвестиций, необходимых для реального, а не номинального обеспечения наличия школ, трудно определить, поскольку наиболее часто используемый всеми показатель – контингент учащихся – не всегда отражает реальное положение в школах. Проведенное ЮНЕСКО/ЮНИСЕФ экспериментальное исследование начальных школ в наименее развитых странах показало, что наличие электро- и водоснабжения является скорее исключением, чем правилом, а многие дети заканчивают начальную школу, так и ни разу не увидев ни одного учебника на своем родном языке ^{28/}. Необходимо изменить эту реальность, поскольку номинально имеющиеся школы вряд ли будут привлекать к себе детей, как это показывает убежденность родителей в том, что их дети ничего не приобретут от обучения в таких условиях, или то, что дети отказываются ходить в школу.

53. Отсутствие школ в сочетании с тем выбором, который делают родители, нередко является причиной того, что девочки не учатся в школе. Имеется немало исследований, посвященных вопросам родительского выбора, однако информация о наличии школ для девочек весьма скудна. Фактически существующие школы по закону могут быть открыты только для мальчиков, но имеющиеся статистические данные по образованию не дают

^{28/} Schleicher, A. et al., "The conditions of primary schools: A pilot study in the least developed countries. A report to UNESCO and UNICEF", Paris, 1995, [mimeographed].

возможности увидеть эту разницу. Невозможно определить, все ли имеющиеся школы располагают достаточными возможностями, чтобы принять на учебу всех девочек школьного возраста и дать им начальное образование.

54. Программы, направленные на то, чтобы исправить такой дисбаланс в отношении девочек, учащихся в начальных школах, охватывают как стимулы для их родителей и/или семей, так и расширение наличия школ для девочек. Первый аспект рассматривается в следующем разделе, а второй включает установление для начальных школ требования набирать конкретную долю девочек, создание специальных школ для девочек или же набор и подготовку учителей-женщин. Опыт показывает, что такие инициативы приносят определенные результаты, хотя в подготовленном в середине десятилетия обзоре "Образование для всех" было установлено, что "в 90-х годах гендерный разрыв между чистыми показателями школьного контингента по конкретным возрастным группам фактически усилился, за исключением арабских государств" 29/.

55. В таблице 4 кратко представлены данные, собранные ЮНИСЕФ по гендерным диспропорциям в показателях набора учащихся в начальных школах. Этот вопрос изучался с точки зрения наличия школ и доступа девочек к имеющимся школам. В тех случаях, когда школ просто не имеется, большинство детей не могут получить начальное образование. Однако если школы есть, но их немного, то, естественно, девочки не имеют к ним равного доступа по сравнению с мальчиками. С расширением наличия школ такой гендерный разрыв уменьшается, и лишь в немногих странах процент поступающих в школы девочек выше, чем соответствующий показатель по мальчикам.

29/ Education for All: Achieving the Goal. Mid-Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All, 16-19 June 1996, Amman, Jordan, Final Report, p. 36.

Таблица 4. Гендерные диспропорции в чистых показателях контингента учащихся начальных школы

Доля учащихся-девочек в сравнении с долей учащихся-мальчиков (%)

Более +10%	Лесото (+11), Тринидад и Тобаго (+11)
От +3 до +9%	Багамские Острова (+3), Ботсвана (+5), Доминиканская Республика (+4), Монголия (+3), Никарагуа (+3), Намибия (+7)
От +1 до +2%	Албания, Бахрейн, Венгрия, Гаити, Гондурас, Грузия, Дания, Корея, Коста-Рика, Люксембург, Малайзия, Панама, Сальвадор, Соединенные Штаты Америки, Фиджи, Эквадор, Эстония, Югославия, Южная Африка
От -1 до -2%	Белиз, Болгария, бывшая югославская Республика Македония, Гайана, Замбия, Канада, Катар, Китай, Ливия, Мадагаскар, Мальта, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Перу, Польша, Самоа, Саудовская Аравия, Словения, Танзания, Филиппины, Хорватия, Чили
От -3 до -5%	Беларусь, Вануату, Венесуэла, Индонезия, Кения, Кыргызстан, Латвия, Сомали, Тунис, Турция, Эритрея
От -6 до -9%	Алжир (-8), Бангладеш (-8), Боливия (-8), Бурунди (-8), Джибути (-9), Ирак (-9), Конго (-6), Мавритания (-9), Сирия (-8), Уганда (-7%), Эфиопия (-9)
От -10 до -20%	Буркина-Фасо (-13), Гамбия (-18), Гвинея (-18), Египет (-13), Иран (-13), Камерун (-10), Коморские Острова (-10), Лаос (-14), Мали (-11), Марокко (-19), Мозамбик (-10), Нигер (-14), Папуа-Новая Гвинея (-12), Сенегал (-12)
Более -20%	Афганистан (-27), Бенин (-31), Гвинея-Бисау (-26), Демократическая Республика Конго (-21), Непал (-39), Того (-26), Центральноафриканская Республика (-22), Чад (-29),

ПРИМЕЧАНИЕ: В следующих странах нет никаких различий между чистыми показателями приема мальчиков и девочек в начальные школы: Аргентина, Австралия, Австрия, Барбадос, Бельгия, Бруней-Даруссалам, Кабо-Верде, Куба, Кипр, Чешская Республика, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Ирландия, Ямайка, Япония, Иордания, Кувейт, Малави, Маврикий, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Парагвай, Португалия, Румыния, Россия, Руанда, Сингапур, Испания, Швеция, Швейцария, Соединенное Королевство и Уругвай.

Источник: UNICEF, The State of the World's Children 1999, New York, 1998, pp. 106-109.

56. Таблица 4 подтверждает, что девочки являются жертвами общей структуры гендерного дисбаланса. Однако она также показывает и другую сторону медали, а именно то, что в ряде стран в начальных школах учится больше девочек, чем мальчиков. ЮНИСЕФ отметил, что в некоторых начальных школах, особенно в странах Карибского бассейна, трудно привлечь мальчиков и заинтересовать их не бросать учебу ^{30/}, одна из причин чего заключается в том, что учителями там работают преимущественно женщины. Специальный докладчик полагает, что опасность того, что через одно-два десятилетия мы можем столкнуться с необходимостью разработки стратегии увеличения контингента учащихся мальчиков, свидетельствует о необходимости выработки и проведения в интересах осуществления права на образование политики обеспечения гендерного равновесия. Если оставить мальчиков за пределами школы, то это вполне может впоследствии стать криминогенным фактором, который мы сами же для себя создадим, не уделяя достаточного внимания гендерному равновесию в системе образования. В хорошо известных статистических исследованиях по вопросам преступности отмечается, что подростки являются самой подверженной криминализации категорией.

В. Доступность

57. Второе обязательство государств касается обеспечения доступа к имеющимся государственным школам в соответствии – и это очень важно – с существующим принципом запрещения дискриминации. Недискриминация – это главнейший принцип международного права в области прав человека и, таким образом, касается как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав, а также прав ребенка, которые входят в обе эти категории. Недискриминация обеспечивается не путем постепенного принятия каких-либо мер, а сразу же и в полном объеме.

58. В области образования существует серьезная обеспокоенность в отношении судьбы детей, которые не учатся в школе. Различные стратегии и кампании часто разрабатываются и проводятся под лозунгом "Охватить неохваченных". Один важный компонент, который фактор прав человека привносит в эту тему, связан с различием, существующим между неохваченными и отчужденными. Отсутствие доступа к начальному образованию может соотносываться с международно запрещенными основаниями для дискриминации в том случае, если отчужденные дети находятся в таком же положении, что и неохваченные дети, т.е. имеются в виду такие признаки, как пол, язык или религия. Детей, ищущих убежища, и детей-беженцев, возможно, не всегда легко охватить, но некоторые из них могут быть отчуждены, поскольку право на образование предоставляется только гражданам. Дети-инвалиды могут практически быть отчуждены от

^{30/} UNICEF, The State of the World's Children 1999, New York, 1998, p. 58-59.

школы, каким бы ни был закон на этот счет, поскольку они просто физически не могут попасть в школьные здания и классы. Дети, помещенные под надзор в специальные заведения, также могут быть отчуждены от школы, поскольку задачи и объем финансирования заведения, в котором эти дети находятся, не предусматривают их обучения.

59. Специальный докладчик планирует собрать и проанализировать имеющиеся количественные и качественные данные по структуре отсутствия доступа к образованию с целью выявления препятствий на пути реализации права на образование. В рамках системы Организации Объединенных Наций такая информация пока систематизировано собиралась только по девочкам и женщинам.

60. Что касается девочек, то здесь право на образование, как видно, играет роль корректирующего фактора свободного рынка. Фактически правительства имеют определенные обязательства в области прав человека потому, что начальное образование не может рассматриваться как товар. Все больше стало возрастать понимание необходимости вмешательства государств в обеспечение доступа девочек к начальному образованию. Многие экономисты в качестве основания для вмешательства государства могли бы сослаться на крах рыночной системы. В самом упрощенном варианте это означает нежелание родителей посылать своих дочерей в начальную школу, поскольку у них нет никакого экономического интереса в том, чтобы вкладывать средства в их образование. Поэтому следует создать спрос на образование девочек, экономически заинтересовав в этом их родителей. Такие инициативы показывают, что взаимопротиворечащие расчеты на будущее девочек лишают их доступа к образованию. Если они должны заниматься домашним хозяйством, то школьная программа должна быть скорректирована с учетом их сезонной и ежедневной работы по добыванию пропитания или же ведению хозяйства в семье. Поскольку выживание бедных семей зависит от работы каждого члена семьи, для того, чтобы девочки могли ходить в школу, необходимо сочетать школьные занятия с работой по дому. Аналогичным образом опыт МОТ в области переключения детей с работы на учебу показывает преимущество перехода от запретительного и осудительного подхода к осуществлению инвестиций, способствующих реализации прав человека 31/. Как показывают вышеуказанные примеры, улучшение доступа детей к школам требует значительных инвестиций.

31/ The Memorandum of Understanding between the Bangladesh Garment Manufacturers and Export Association with UNICEF and the ILO of 4 July 1995, and the Partners' Agreement to Eliminate Child Labour in Soccer Ball Industry in Pakistan between the Sialkot Chamber of Commerce and Industry, the ILO and UNICEF of 14 February 1997.

61. Таких инвестиций нужно куда больше, чем тех финансовых ресурсов, которые необходимы для обеспечения бесплатного начального образования. Вступление в брак в раннем возрасте и рождение детей вступают в конфликт с возможностью получения начального образования и нередко являются самой главной причиной, по которой девочки не получают полное начальное образование. Африканская хартия о правах и благополучии ребенка требует от государств обеспечивать, чтобы девочки, становящиеся матерями до завершения обучения в начальной школе, "имели возможность продолжать свое образование на основе их личных возможностей" 32/. Практическая реализация этого обязательства часто требует прекращения практики отказа в доступе к школе беременным девочкам и очень молодым матерям (например, когда беременность в этом возрасте рассматривается как преступное нарушение дисциплины), а для преодоления этого препятствия необходима хорошо разработанная стратегия изменения социальных норм поведения посредством мобилизации учителей, родителей, общинных руководителей и самих учащихся.

C. Приемлемость

62. В отношении роли государства в секторе образования существуют две крайние точки зрения: либо государство рассматривается как единственный финансовый спонсор, лично отвечающий за предоставление образования, либо считается, что государство должно не финансировать и предоставлять образование, а выступать в роли регулирующей и содействующей стороны. Здесь, как и во многих других областях, крайности редко когда проявляются в практике государств и затуманивают консенсус в отношении регулирующей роли государства, т.е. задачи устанавливать общеобразовательные стандарты и обеспечивать их соблюдение. Право на образование "по самому своему характеру требует регулирования со стороны государства – регулирования, которое может быть различным по времени и месту в зависимости от потребностей и ресурсов общества и отдельных лиц" 33/. Государство обязано обеспечивать, чтобы все школы отвечали установленным им минимальным критериям, а также следить за тем, чтобы образование было приемлемым как для родителей, так и детей.

63. Соблюдение свободы родителей давать своим детям образование в соответствии с религиозными, нравственными или философскими убеждениями было закреплено во всех

32/ Организация африканского единства, Африканская хартия о правах и благополучии ребенка, статья 11 (6); Хартия была принята в 1990 году, но еще не вступила в силу.

33/ European Court of Human Rights, *Belgian Linguistic Case*, Judgment of 23 July 1968, Series A, No. 6, para. 5.

основных договорах по правам человека, однако здесь постоянно ведутся споры. Европейская комиссия по правам человека считает, что законодательство в области прав человека "требует, чтобы государство принимало активные меры для обеспечения уважения убеждений родителей в рамках государственных школ" 34/, а не только соблюдало их свободу создавать школы и руководить ими. Содержание общеобразовательных программ и учебников вызывает бесконечные споры, однако сегодняшняя судебная практика свидетельствует о возрастающей важности учета критерия прав человека при принятии решений.

64. Причиной, по которой дети не посещают школу, может служить язык обучения. Это всегда порождало немало споров в сфере образования, которые не только не стихают, но и могут усилиться. Такими спорами сопровождается принятие решений, касающихся официального языка или языков обучения в государственных школах, а также преподавания языков меньшинств или на языках меньшинств (равно как и признание их) и обучения иностранным языкам и преподавания иностранных языков.

65. Европейский суд по правам человека закрепил право государства определять официальные языки страны, которые, соответственно, и являются языками преподавания в государственных школах, однако он отверг то, что существует право на обучение на языке по своему выбору 35/. Еще во времена Лиги Наций от государств требовалось соблюдать право меньшинств на создание собственных школ с преподаванием на языках меньшинств. Прецедент был создан Польшей в 1919 году, когда она закрепила не только право на обучение в государственных школах на языках меньшинств, но и право граждан - представителей меньшинств на создание на собственные средства школ, управление им и контролирование их "вместе с правом использовать родной язык и исповедовать свою религию в этом отношении" 36/, и это право было подтверждено Постоянной палатой международного правосудия 37/.

34/ European Commission on Human Rights, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, Report of the Commission of 21 March 1975, Judgment of the Court, vol. 21, Series B, pp. 44 and 46.

35/ European Court of Human Rights, *The Belgian Linguistic Case*, Judgment of 23 July 1968, Series A, vol. 6, p. 31.

36/ Article 8 of the Polish Minorities Treaty of 1919, reproduced in *Protection of Linguistic and Racial Minorities by the League of Nations*, Geneva, 1927.

37/ Permanent Court of International Justice, *Minority Schools in Albania*, Advisory Opinion of 6 April 1935, Series A/B, No. 64.

66. Спустя более полувека дилеммы здесь стали только еще более серьезными. Требования о том, чтобы сделать школы для меньшинств бесплатными (т.е. чтобы они финансировались государством), выдвигаются нередко, но редко, когда они удовлетворяются. Вопрос о праве получать образование на родном языке стоит в международной повестке дня, касающейся прав человека, с 50-х годов, а в 90-х годах усилились ведущиеся здесь споры. Рациональность обучения на одном языке, даже на одном родном языке, была поставлена под сомнение, что придало лишь новый размах и так бесконечным спорам. Финансовые последствия обучения в начальных школах на различных языках еще более усилили эти споры. Специальный докладчик планирует проанализировать имеющийся опыт и кратко изложить свои выводы в окончательном докладе.

67. Что касается прав ребенка, то обязательство сделать обучение в начальной школе приемлемым далеко выходит за рамки родительской свободы выбора или языка обучения и ставит перед всеми государствами достаточно серьезную проблему. В идеальной начальной школе должна царить дружеская для детей атмосфера, а сама она должна учитывать право ребенка "быть любопытным, задавать вопросы и получать ответы, спорить и соглашаться, пробовать и делать ошибки, знать и не знать, создавать и быть непосредственным, а также чтобы его признавали и уважали" 38/. Масштабность этой задачи, вытекающей из такого видения школы, расходится с реальным положением дел в школах, перед которыми, возможно, стоят такие проблемы, как отсутствие водоснабжения и плохие санитарно-гигиенические условия, несовместимость школьного расписания с распорядком семейной или общественной жизни или насилие по отношению к детям и среди детей.

68. В последние десятилетия были существенно ужесточены ограничения в отношении школьной дисциплины, для того чтобы защитить достоинство детей от унижения или деградации. Такие ограничения существовали и, возможно, сохранятся в будущем - хотя это - вопрос спорный. Попытка родителей (которые по своим религиозным убеждениям считают, что физическое наказание детей законно и необходимо) оспорить проводимую Швецией политику борьбы с телесными наказаниями детей вынудила Европейскую комиссию по правам человека пересмотреть этот вопрос, по которому уже велись немалые споры. Родители пожаловались на посягательство на их "возможность выражать и реализовывать свои убеждения при воспитании своих детей" в результате принятия Швецией в 1979 году

38/ Hammarberg, T., A School for Children with Rights, *Innocenti Lectures*, UNICEF International Child Development Centre, Florence, 23 October 1997, p. 19.

закона, "призванного подтолкнуть к переоценке системы телесного наказания детей с целью прекращения злоупотреблений" 39/. По мнению Комиссии, взятый общий курс на борьбу с телесными наказаниями не представляет собой угрозу того, что детям может привиться недоверие к убеждениям родителей, считающим, что телесное наказание законно и необходимо. Комитет по правам ребенка последовательно придерживался той точки зрения, что телесное наказание не совместимо с положениями Конвенции о правах ребенка, хотя тот факт, что Комитет неоднократно высказывал такое мнение, уже свидетельствует о том, что во многих странах может применяться практика телесного наказания, для того чтобы научить детей дисциплине.

69. Важность видения начальной школы, в которой были бы полностью реализованы все права ребенка, заключается в том, чтобы поставить перед собой конечную задачу, без чего по-прежнему будет невозможно точно определить то, что представляет собой полная реализация права на образование.

D. Возможность адаптации

70. Вопрос о том, что должны изучать дети в школе и как должен быть организован учебный процесс, будет стоять вечно и вызывать нескончаемые изменения. Обычный подход состоит в пересмотре содержания и процесса обучения с точки зрения ребенка как будущего взрослого, а Конвенция о правах ребенка требует, чтобы первоочередное внимание уделялось наилучшим интересам ребенка. Сделанный в Конвенции выбор в пользу учета наилучших интересов каждого ребенка свидетельствует о необходимости того, чтобы система образования была и всегда оставалась способной к адаптации.

71. О необходимости обеспечения возможности постоянной адаптации говорит и отмечаемое в 90-х годах давление со стороны таких уравнивающих факторов, как глобализация и локализация. Международным потокам капитала, информации и товаров противостоит происходящий в сфере образования процесс децентрализации и/или локализации, который позволяет лучше реагировать на местные потребности и запросы конкретных этнических, языковых или религиозных образований. Обеспечить, чтобы образование могло реагировать на реалии сегодняшнего дня, с которыми сталкиваются дети в своих общинах, а также на стремительно изменяющиеся глобальные реалии – это

39/ European Commission on Human Rights, *Seven individuals v. Sweden*, Application No. 8811/79, decision of 13 May 1982 on the admissibility of the application, *Decisions and Reports*, vol. 29, p. 111-112.

крупнейшая задача 90-х годов. Сегодня прорабатываются различные идеи насчет отказа от "модели обучения в классах, разработанной для постиндустриального европейского общества" 40/, которая слишком долго оставалась образцом для разработки начального образования.

72. Те знания, навыки и ценности, которые понадобятся поколению будущих взрослых, не известны, да они и не могут быть известны. Дети живут не только в своей местной общине, но и в обществе в целом и здесь надо добиться определенного равновесия, а также нужно, чтобы они знали, помимо своей собственной культуры, еще и культуру других стран. Сфокусировав свое внимание на воспитании в духе прав человека, мы сможем сбалансировать существовавший ранее в международном праве в области прав человека запретительный подход с более конструктивным подходом. Немало усилий прилагается, чтобы запретить подстрекательство к дискриминации путем создания искаженного представления о расовых или этнических меньшинствах, мигрантах, женщинах и девочках. Нескончаемый поток проектов направлен на пересмотр существующих школьных программ и учебников или же разработку новых, с тем чтобы создать позитивный образ, а не просто запретительно-негативный. "Учить жить сообща, развивая в людях понимание других и их истории, традиций и духовных ценностей" 41/ - это тот первый камень, который, по мнению Международной комиссии по образованию для XXI века, должен быть заложен в фундамент образования. В Конвенции МОТ № 169 о правах коренных народов ставится цель обеспечения того, "чтобы учебники по истории и другие учебные материалы давали справедливое, точное и информационно насыщенное изображение общества и культуры" коренных народов 42/. Можно было бы предположить, что этот процесс будет предусматривать также изменение образа как женщин, так и мужчин. Комитет по правам ребенка настоятельно призвал изменить образ женщины в "школьных учебниках путем включения соответствующих установок,

40/ Dall, F., "Education and the United Nations Convention on the Rights of the Child: The challenge of implementation", *Innocenti Occasional Papers, Child Rights Series No. 4*, Florence, November 1993, p. 40.

41/ UNESCO, *Learning: The Treasure Within: Report to UNESCO of the International Commission on Education for Twenty-first Century*, UNESCO Publishing, Paris, 1996, p. 22.

42/ Конвенция № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, статья 31.

направленных на преодоление неравенства, стереотипов и социальной апатии" 43/. В Конвенции о борьбе с расовой дискриминацией содержится требование к государству искоренить предрассудки с помощью образования, а Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин требует изменить стереотипы. Признание того факта, что женщины могут стать жертвами дискриминации по причине их расы или пола или поскольку они являются представительницами коренных народов или просто представителями женской половины населения, стало наиболее заметно в 90-х годах. Лишь в немногих странах осуществляется процесс пересмотра школьных программ на предмет выявления и изменения дискриминационного и/или стереотипного изображения девочек и женщин 44/.

73. Оказание содействия искоренению гендерной дискриминации в образовании стало областью стремительной выработки международной, региональной и национальной политики. Было собрано немало качественных и количественных данных о положении не охваченных школой девочек, а пересмотр школьных программ и учебников может позволить изменить образ девочек и женщин и тем самым помочь новому поколению больше не сталкиваться с теми стереотипами, на которых мы все воспитаны. За последние несколько десятилетий в содержании образования произошли глубокие изменения: сначала девочек учили быть хорошими домохозяйками, а теперь их освободили от гендерных стереотипов, и они могут свободно развиваться. Роль учителей очень важна, и она высвечивает существующий в системе начального образования гендерный дисбаланс: в некоторых странах нет учителей-женщин, а в других – их намного больше, чем мужчин, как это показано в таблице 5.

74. Такие два крайних показателя свидетельствуют о необходимости обеспечения возможности адаптации образования: для увеличения числа учителей-женщин было разработано немало международных и национальных стратегий, но мало в какой из них внимание обращалось на сразу две крайности. Лишь несколько стран в мире взяли курс на обеспечение гендерной сбалансированности, в частности поставив перед собой задачу принятия мер по исправлению положения в том случае, если представленность одного пола будет превышать 40%. Таблица 5 показывает, что в некоторых странах женщины

43/ Комитет по правам ребенка, Доклад о работе восьмой сессии (Женева, 9-27 января 1995 года) (CRC/C/38), Общая дискуссия по теме "Девочки", 21 января 1995 года, приложение V, пункт 3 а), стр. 74.

44/ The Special Rapporteur on women's rights of the Inter-American Commission on Human Rights identified a range of countries in which reform of curricula and textbooks was undertaken to eliminate gender discrimination. Organization of American States, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights* (OEA/Ser.L/V/II.98), Washington, D.C., 1998, pp. 1017-1018.

Таблица 5. Процентная доля женщин – учителей начальных школ

Более 90%	Армения, Багамские Острова, Грузия, Италия, Казахстан, Латвия, Литва, Молдова, Монголия, Россия, Словакия, Словения, Украина, Чешская Республика
75-90%	Австралия, Австрия, Азербайджан, Болгария, Ботсвана, Венгрия, Венесуэла, Гайана, Германия, Доминика, Израиль, Ирландия, Катар, Колумбия, Куба, Кыргызстан, Лесото, Мальта, Никарагуа, Новая Зеландия, Румыния, Сан-Марино, Свазиленд, Сейшельские Острова, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Суринам, Узбекистан, Франция, Хорватия, Шри-Ланка, Эстония, Югославия, Ямайка
50-75%	Албания, Бахрейн, Белиз, Бельгия, Бруней-Даруссалам, бывшая югославская Республика Македония, Гондурас, Гренада, Греция, Дания, Доминиканская Республика, Египет, Индонезия, Иордания, Ирак, Иран, Испания, Кабо-Верде, Канада, Кипр, Кирибати, Корея, Кувейт, Мадагаскар, Малайзия, Мьянма, Намибия, Нидерланды, Объединенные Арабские Эмираты, Парагвай, Перу, Самоа, Саудовская Аравия, Сент-Винсент и Гренадины, Сирия, Судан, Таджикистан, Тонга, Тринидад и Тобаго, Фиджи, Чили, Швейцария, Швеция, Эквадор, Южная Африка, Япония
25-50%	Алжир, Афганистан, Бурунди, Вануату, Габон, Джибути, Замбия, Зимбабве, Индия, Камбоджа, Камерун, Кения, Китай, Конго, Лаос, Маврикий, Малави, Марокко, Нигер, Нигерия, Оман, Папуа-Новая Гвинея, Танзания, Тунис, Турция, Уганда, Эритрея, Эфиопия
Менее 25%	Бенин, Буркина-Фасо, Гамбия, Гвинея, Демократическая Республика Конго, Кот-д'Ивуар, Мавритания, Мали, Мозамбик, Непал, Пакистан, Сенегал, Того, Чад, Экваториальная Гвинея

Источник: UNESCO, *World Education Report 1998* pp. 144-147; данные приводятся по 1995 году.

составляют более двух третей или даже более четырех пятых от всех учителей начальных школ. Еще 40 лет тому назад в самом первом докладе, подготовленном в Организации Объединенных Наций по вопросу дискриминации в области образования, отмечалась опасность увековечивания такого положения вместо оказания содействия обеспечению равенства. В докладе обобщаются те причины, по которым женщины составляют большинство учителей начальных школ, и отмечается, что это объясняется "тем обстоятельством, что, согласно общепринятому мнению, женщины более способны к обучению малолетних детей; кроме того, педагогическая деятельность открывает широкие возможности для женщины, тогда как многие другие профессии продолжают для нее оставаться недоступными; наконец, еще одна причина заключается в том, что мужчин привлекают другие профессии, обеспечивающие лучший заработок" 45/.

III. ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ПРАВО И ОБЯЗАННОСТЬ РЕБЕНКА

75. Право ребенка на получение образования предусматривается в Декларации прав ребенка 1959 года 46/, но она отражает свойственное тому времени видение ребенка как пассивного получателя образования, а не главного субъекта права на образование. Изменившееся видение ребенка как субъекта прав, которое закреплено в Конвенции прав ребенка, медленно, но стало находить свое отражение во внутреннем законодательстве и национальной политике. Обязательное образование было включено в Конвенцию о правах ребенка по той причине, что оно имеет бесспорно огромное значение, но оно как принцип значительно старше, чем концепция прав ребенка, и отражает видение ребенка как получателя образования, которое можно ему навязать. Действительно, из обязательства государств сделать начальное образование обязательным вытекает, что ребенок должен ходить в школу и это – его обязанность. В Конвенции о правах ребенка ставится задача обеспечения того, чтобы обязательное образование находилось в полном соответствии со всеми правами ребенка.

76. В таблице 6 дается общее представление об обязательном образовании с разбивкой стран на категории в зависимости от того, какова продолжительность в них обязательного обучения в начальных школах, т.е. от 3 до 12 лет.

45/ Организация Объединенных Наций, Исследование о дискриминации в области образования, подготовленное Специальным докладчиком Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (E/CN.4/Sub.2/181/Rev.1) (в продаже под № 1957.XIV.3), Нью-Йорк, август 1957 года, стр. 116.

46/ Резолюция 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1959 года, принцип 7.

77. Правительства располагают неодинаковыми возможностями для осуществления законов о введении обязательного школьного обучения, равно как и для принятия мер по обеспечению соблюдения этих законов. Многие правительства свои меры нацеливают на родителей в виде штрафа в случае непоступления их детей в школу или непосещения ими школьных занятий. Однако некоторые другие в качестве цели выбирают детей. Таким образом, обеспечение обязательного образования затрагивает важный вопрос прав человека. Конвенция о правах ребенка не идет дальше обязательства государств поощрять посещение школ; о принуждении там ничего не говорится. Договорами по правам человека, которые были приняты еще раньше, например Европейской конвенцией по правам человека, предусматривается возможность задержания несовершеннолетнего на основании судебного постановления с целью установления над ним надзора во время учебы, что трактует обязательное обучение в самом узком смысле этого термина. В качестве наказания детей, не выполняющих свой долг посещать школу, прогул стал квалифицироваться как особый вид правонарушения.

78. То, что во многих государствах начальное образование является обязательным, свидетельствует о твердом намерении государств обеспечить начальным образованием всех. Однако существование обязательного образования говорит о реализации лишь одного компонента права на образование; при этом за родителями может не признаваться свобода выбора. Кроме того, может возникнуть такая крайняя ситуация, когда начальное образование является обязательным, а родители должны платить своего рода взносы в государственную школьную систему единого образца, не имея возможности отказаться от нее. В этом случае образование не будет "бесплатным" во многих различных значениях этого слова.

79. Хотя сегодня ребенок рассматривается как главный субъект права на образование, он не всегда участвует в принятии решений, касающихся реализации этого права. Международное право в области прав человека делит участников процесса принятия решений на родителей и государство. Каждый основной участник может – и как правило делает это – требовать, чтобы он представлял наилучшие интересы ребенка. Право ребенка на образование отражено в обязанности родителей, общества и государства воспитывать ребенка, а также в обязанности детей заниматься самовоспитанием. О существовании здесь связи поколений говорит то, что взрослые разрабатывают систему образования в наилучших интересах ребенка, но зачастую не могут прийти между собой к согласию в отношении того, каковыми могут быть наилучшие интересы ребенка.

Таблица 6. Обязательное образование

Продолжительность в годах	Страна
12	Барбадос, Бахрейн, Бельгия, Бруней-Даруссалам, Германия, Сент-Китс и Невис
11	Азербайджан, Антигуа и Барбуда, Гренада, Израиль, Казахстан, Малайзия, Молдова, Нидерланды, Новая Зеландия, Соединенное Королевство, Суринам, Шри-Ланка
10	Австралия, Багамские Острова, Белиз, Венгрия, Венесуэла, Габон, Гайана, Доминика, Иордания, Испания, Канада, Конго, Кыргызстан, Мальта, Монако, Намибия, Острова Кука, Сент-Люсия, Соединенные Штаты Америки, Франция, Южная Африка
9	Австрия, Алжир, Армения, Беларусь, Гана, Греция, Грузия, Дания, Доминиканская Республика, Ирландия, Йемен, Кипр, Кирибати, Китай, Коморские Острова, Корейская Народно-Демократическая Республика, Корея, Коста-Рика, Латвия, Либерия, Ливия, Литва, Люксембург, Мали, Норвегия, Португалия, Российская Федерация, Сальвадор, Сейшельские Острова, Словакия, Таджикистан, Тувалу, Тунис, Финляндия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Эстония, Япония
8	Албания, Ангола, Болгария, Боливия, Бразилия, бывшая югославская Республика Македония, Египет, Индия, Исландия, Италия, Кения, Кувейт, Малави, Монголия, Нигер, Польша, Румыния, Самоа, Сан-Марино, Словения, Сомали, Судан, Тонга, Украина, Хорватия, Чад, Чили, Югославия,
7	Аргентина, Лесото, Маврикий, Мозамбик, Руанда, Свазиленд, Танзания, Тринидад и Тобаго, Эритрея
6	Афганистан, Бенин, Бурунди, Буркина-Фасо, Вануату, Гаити, Гватемала, Гвинея, Гвинея-Биссау, Гондурас, Демократическая Республика Конго, Джибути, Индонезия, Ирак, Кабо-Верде, Камбоджа, Камерун, Кот-д'Ивуар, Куба, Мавритания, Марокко, Мексика, Нигерия, Никарагуа, Объединенные Арабские Эмираты, Панама, Парагвай, Перу, Сенегал, Сирия, Таиланд, Того, Уругвай, Филиппины, Центральноафриканская Республика, Эквадор, Эфиопия, Ямайка
5	Бангладеш, Вьетнам, Зимбабве, Иран, Колумбия, Лаос, Мадагаскар, Мьянма, Непал, Турция, Экваториальная Гвинея
4	Сан-Томе и Принсипи
3	Замбия

Примечание: В Ботсване, Бутане, Гамбии, Катаре, Ливане, на Мальдивских Островах, в Омане, Пакистане, Папуа-Новой Гвинее, Саудовской Аравии, Сьерра-Леоне, Сингапуре, на Соломоновых Островах, Фиджи и в Уганде образование не является обязательным - согласно полученной от ЮНЕСКО информации, - а в Боснии и Герцеговине, Сен-Винсенте и Гренадинах, Туркменистане и Узбекистане статус его не определен.

Источник: UNESCO, *World Education Report 1998*, pp. 132-135.

IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

80. 90-е годы – это период вызванных различными кризисами изменений в системе образования. Многие правительства – и не только в развивающихся странах – борются с проблемами задолженности, бюджетным дефицитом, отсутствием или сокращением поступлений и стали предпринимать большие усилия для поиска других источников финансирования образования помимо государственного бюджета. На глобальном уровне в рамках ЮНЕСКО, Всемирного банка или Организации по экономическому сотрудничеству и развитию, а также во многих отдельных странах обсуждались проекты реформы общеобразовательной системы. С приближением нового столетия стали устаревать многие стратегии, в названии которых содержались слова "до 2000 года", и внимание было перенесено на разработку планов на XXI век. Образование – это долгосрочный процесс и обязательства здесь также должны быть долгосрочными. Специальный докладчик намеревается сосредоточить свое внимание на долгосрочном видении общеобразовательной стратегии, основанной на праве на образование.

81. В этом предварительном докладе Специальный докладчик наметил ряд вопросов, заслуживающих срочного внимания, описал тот подход, который он собирается использовать, и очертил первоначальные рамки своего анализа. Он также определил круг вопросов, требующих дальнейшего изучения, и отметил, что основное внимание им будет уделено разъяснению права на образование во всем его объеме, чтобы тем самым дать ответ на следующий вопрос: в каком случае право на образование является реализованным в полной мере? Четкое определение характера и содержания права на образование требует углубленного изучения опыта практического выполнения требований международного права в области прав человека в различных регионах и странах, где область возможного определяется минимальными приемлемыми стандартами, осуществления которых следует добиваться повсюду, и полным осуществлением права на образование как максимального стандарта.
