



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

E/C.12/1998/13  
5 August 1998

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

**КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ  
И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ**

Девятнадцатая сессия

Женева, 16 ноября - 4 декабря 1998 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ,  
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ**

**ОБЩАЯ ДИСКУССИЯ ПО ТЕМЕ:  
"ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ (СТАТЬИ 13 И 14 ПАКТА)"**

Понедельник, 30 ноября 1998 года

Справочный документ, представленный Джорджем Кентом  
(Гавайский университет, США)

**ПРАВО НА НАДЛЕЖАЩЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ**

1. Право человека на образование следующим образом описано в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах:

"Статья 13

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на образование. Они соглашаются, что образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознание ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам. Они далее соглашаются в том, что

образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами и содействовать работе Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

2. Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что для полного осуществления этого права:

a) начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех;

b) среднее образование в его различных формах, включая профессионально-техническое среднее образование, должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер, и в частности постепенного введения бесплатного образования;

c) высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способности каждого путем принятия всех необходимых мер, и в частности постепенного введения бесплатного образования;

d) элементарное образование должно поощряться или интенсифицироваться, по возможности, для тех, кто не прошел или не закончил полного курса своего начального образования;

e) должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней, должна быть установлена удовлетворительная система стипендий и должны постоянно улучшаться материальные условия преподавательского персонала.

3. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, отвечающие тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством, и обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

4. Никакая часть настоящей статьи не должна толковаться в смысле умаления свободы отдельных лиц и учреждений создать учебные заведения и руководить ими при обязательном условии соблюдения принципов, изложенных в пункте 1 настоящей статьи, и требования, чтобы образование, даваемое в таких заведениях, отвечало тому минимуму требований, который может быть установлен государством.

#### Статья 14

Каждое участвующее в настоящем Пакте государство, которое ко времени своего вступления в число участников не смогло установить на территории своей метрополии или на других территориях, находящихся под его юрисдикцией, обязательного

бесплатного начального образования, обязуется в течение двух лет выработать и принять подробный план мероприятий для постепенного проведения в жизнь – в течение разумного числа лет, которое должно быть указано в этом плане, – принципа обязательного бесплатного всеобщего образования".

2. В этих статьях дается развитие права на образование, описанного в статье 26 Всеобщей декларации прав человека, и предвзвешиваются аналогичные положения в Конвенции о правах ребенка, особенно в ее статьях 28 и 29.

#### Толкование

3. В этих статьях особое внимание уделяется положению о том, что образование должно быть бесплатным. Соответственно, существует тенденция рассматривать право на образование как нечто обязывающее правительства непосредственным образом обеспечить образование для всех. На мой взгляд, это достойно сожаления. Качество образования может быть выше, если правительства уделяют больше внимания содействию развитию школьного обучения, а не прямому его предоставлению.

4. Ответственность за осуществление прав человека ложится на самые различные институты, однако главная ответственность падает на правительства. В то же время правительства несут ответственность за обеспечение реализации прав, а не всегда за их прямое предоставление. Возьмем, например, право человека на продовольствие и питание. Это право не означает, что правительство обязано всех нас кормить. Оно означает, что правительство должно создать нам такие условия жизни, которые позволяли бы нам обеспечить хорошее качество питания для самих себя. Т.е. правительство обязано уважать, защищать и поощрять осуществление наших прав в дополнение к своему обязательству непосредственно осуществлять наши права при определенных обстоятельствах <sup>1</sup>/.

5. Представьте себе, каким бы было наше питание, если бы оно целиком зависело от правительства. Мы, вероятно, все получали бы какое-нибудь одинаковое жидкое варево наподобие того, что дают в тюрьмах. Именно то же самое происходит, когда мы зависим от правительства в предоставлении нам образования.

6. Очевидно, полезно сопоставить эту ситуацию с положением в области медицинского обеспечения. Во многих развивающихся странах медицинское обслуживание является бесплатным. В некоторых странах существует даже конституционная гарантия бесплатного

---

<sup>1</sup>/ Asbjorn Eide, "Human Rights Requirements to Social and Economic Development", *Food Policy*, vol. 21, No. 1 (March 1996), pp. 23-29.

медицинского обслуживания. При отсутствии возможности обратиться к платным врачам мы можем быть уверены, что качество такого обслуживания будет минимальным. Простой довод состоит в том, что медицинское обслуживание, образование или обеспечение питанием должны в той или иной мере оплачиваться. Они могут быть бесплатными для потребителя, однако кто-то должен все это оплачивать. Обещания правительства обеспечить бесплатное медицинское обслуживание или бесплатное школьное обучение может означать обещание посредственного медицинского обслуживания или школьного обучения.

7. Право человека на образование, питание или медицинское обслуживание означает, что правительство должно гарантировать по крайней мере такой уровень обслуживания, который требуется для того, чтобы даже самый бедный человек жил достойно. Однако мы должны иметь социальную систему, позволяющую обеспечить более высокий уровень обслуживания, нежели этот минимум. Как этого достичь в бедных странах?

8. На Всемирной конференции по вопросам образования для всех, состоявшейся в Джомтьене, Таиланд, в 1990 году, были изложены задачи на будущее во Всемирной декларации "Образование для всех" (известной как Джомтьенская декларация), а также были разработаны Рамки действий по удовлетворению потребностей в базовом обучении. Оценивая результаты этой конференции почти десятилетие спустя, мы сталкиваемся с картиной, которая наблюдалась даже до ее проведения: "эти рекомендации в основном не смогли вызвать необходимый отклик для удовлетворения растущего кризиса спроса и предложения в базовом обучении 2/ .

9. Сторонники образования указывают на высокую социальную отдачу капиталовложений в образование. Имеющиеся данные недвусмысленно показывают, что правительственные расходы на образование, особенно на начальное образование, приносят существенные плоды для многих аспектов развития. Однако затраты на социальные цели и частные инвестиции увязать весьма трудно. Если образование имеет такую замечательную отдачу, то почему родители соответствующим образом не ориентируют своих детей? Как увязать затраты на решение социальных задач с частными инвестициями. Ответ, возможно, состоит в том, чтобы рассматривать образование не как самоцель, а как средство решения проблемы детского труда.

2/ Frank P. Dall, "Children's Right to Education: Reaching the Unreached", in James R. Himes (ed.), *Implementing the Convention on the Rights of the Child: Resource Mobilization in Low-Income Countries* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1995), pp. 143-182, at p. 144.

### Детский труд

10. Детский труд может быть определен как работа детей в условиях, связанных с чрезмерными злоупотреблениями и эксплуатацией. Нет ясности в том, где может быть проведена четкая черта между приемлемой детской работой и неприемлемым детским трудом, однако есть много ситуаций, когда нет никаких сомнений в том, что эту черту переступили.

11. Те, кто выдвигает предложения, направленные на решение вопроса об эксплуатации детей, обычно подразделяются на две главные категории: аболиционисты, которые хотят положить конец детскому труду, и сторонники улучшения условий детского труда. Ни тот, ни другой подход не является особо эффективным, главным образом потому, что аргументы и той и другой стороны политически наивны. Как в богатых, так и в бедных странах зачастую игнорируются нормы внутригосударственного и международного права, касающиеся детского труда. Законы о детском труде на практике постоянно нарушаются, поскольку они не учитывают те социальные, политические и экономические факторы, которые способствуют сохранению детского труда. Да, безусловно, дети не должны работать, но в таком случае на что будут жить они и их семьи? Да, безусловно, дети должны иметь лучшее освещение и элементарные удобства на своих рабочих местах, но в таком случае как оплатить эти дополнительные расходы и какова будет мотивация для оплаты этих расходов?

12. Когда дети, родители, наниматели и правительства все считают, что они получают определенную выгоду от существующей практики и не видят приемлемых альтернатив, они будут игнорировать и обходить усилия, направленные на изменение ситуации. Предпринимались попытки обеспечить лучшую альтернативу для детей в различных формах, однако все они в силу связанных с этим расходов не имели успеха. Можно ли найти выход из этой дилеммы?

13. Исторически в основе обязательного школьного обучения и борьбы с детским трудом на Западе лежали два главных соображения: i) профсоюзы видели преимущества в том, чтобы не допускать детей на рынок труда и тем самым способствовать более высокой зарплате взрослых, и ii) увеличение уровня мастерства или "человеческого капитала" через посредство образования приводит к повышению потенциальных заработков. Школьное обучение является капиталовложением. В странах третьего мира также следует уделять больше внимания работе с профсоюзами и созданию такого положения, при котором школьное обучение превращается на практике в производительное капиталовложение.

### Школьное обучение как частное капиталовложение

14. Как может это понятие капиталовложения использоваться применительно к странам третьего мира? В настоящее время во многих странах третьего мира школы не могут давать полезные навыки, способствующие повышению заработка в будущем. Уровень

обучения в школах катастрофически низок, что частично вызвано тем, что они финансируются правительством независимо от их показателей работы. Родители видят мало толку в том, чтобы отдавать своих детей в школу. Родители уверены лишь в том, что дети, посещающие школу, лишены возможности сразу же заниматься полезным трудом в деревне или в городе.

15. Было создано много профессионально-технических школ, часто при поддержке частных благотворительных организаций. Их успех был неоднозначным, и их количество по сравнению с масштабами проблемы детского труда невелико. Проблема обычно состоит в том, что такие школы зависят от внешних субсидий, которых не хватает и которые не выделяются на постоянной основе.

16. Возможно, такие школы не имели успеха потому, что они не были организованы на коммерческой основе. Профессионально-технические школы можно было бы организовать как частные предприятия, предприятия, которые дадут успех в экономическом плане, если будут эффективно развивать те навыки своих учащихся, которые способствуют зарабатыванию денег в будущем.

17. Проблема, безусловно, состоит в изыскании источников финансирования. По крайней мере часть расходов этих школ может быть покрыта за счет их поступлений. Школы могут быть созданы по принципу сочетания работы и учебы, когда учащиеся приобретают практический опыт, производя ряд товаров и услуг для местного рынка. В 30-е годы Ганди предложил "начинать образование ребенка обучением его полезным ремеслам, давая ему возможность производить с того самого момента, когда начинается его подготовка. Тем самым каждая школа может обеспечивать сама себя..." <sup>3/</sup>. Программа Ганди не была осуществлена. Наиболее перспективный подход состоит в том, чтобы инвестировать в самих учащихся. Здесь можно применить весьма успешный опыт программ микрозаймов "Грамин Бэнк" в Бангладеш, адаптировав его к соответствующим условиям.

18. "Грамин Бэнк" выдавал ссуды сотням тысяч беднейших женщин Бангладеш в размере в среднем менее 100 долларов США. Доля погашения ссуды была весьма велика. Аналогичные программы микрозаймов существуют в настоящее время во многих странах, как богатых, так и бедных. У них хорошие показатели успешной деятельности на соответствующих предприятиях и хорошие показатели погашения ссуд. Они различны по своей структуре, однако большинство предполагает ту или иную систему социальной поддержки, сопровождающую программу выделения ссуд.

---

<sup>3/</sup> Цитируется по Myron Weiner, *The Child and the State in India* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991), p. 105.

19. Вместо того, чтобы делать упор на поддержке создания новых предприятий, можно было бы разработать сопоставимую программу выделения ссуд для оказания помощи в погашении платы за обучение профессиональным навыкам, на которые есть спрос на рынке. С учетом всех этих соображений можно дать следующую рекомендацию: можно создать частные профессионально-технические школы с учебными программами, направленными на обучение навыкам, которые в долгосрочном плане будут способствовать повышению возможности зарабатывать в местных условиях. Плата за обучение может вноситься благодаря ссудам в счет будущих заработков.

20. Ситуация, при которой дети вынуждены многие годы работать для выплаты долга, может показаться неприятно схожей с кабальным трудом. Однако здесь есть существенные различия. Ни один ребенок не должен принуждаться к этому без согласия как самого ребенка, так и его родителей. Должны быть выработаны совершенно четкие и ясные контракты и графики погашения. Последствия непогашения ссуды должны быть однозначными и ограниченными.

21. Важную роль в содействии погашению ссуд на плату за обучение могут играть механизмы социальной поддержки. Например, разделить ответственность могли бы родители, родственники и, возможно, члены общины, с тем чтобы они по контракту были обязаны погасить ссуду, если этого не может сделать ребенок. Это способствовало бы поощрению и поддержке родителями и родственниками ребенка в его обучении и в поиске прибыльного и стабильного места работы по окончании обучения. Надлежащим образом организованные профессионально-технические школы такого рода могли бы способствовать укреплению семей и общин.

22. Помимо привития технических навыков, школа также служила бы фактором социальной поддержки во время и после прохождения курса обучения. Могли бы быть установлены долгосрочные и прочные связи преподавателей и учебно-вспомогательного персонала с учащимися и их семьями. Выпускники могли бы часто приходить в свои школы, беседовать с учащимися и поддерживать школу материально, своими навыками и любыми другими ресурсами, которые они могут мобилизовать. Школа в таком случае не уподоблялась бы заводу, штампующему стандартную продукцию, а стала бы своего рода большой семьей. Учащиеся не будут иметь право или обязанность посещать школу, принятие в школу скорее должно рассматриваться как привилегия.

23. Школы должны иметь первоклассный уровень обучения навыкам, которые пользуются местным спросом, будь то профессия плотника, водопроводчика, водителя грузовика и т.д. Потребуется изучать рынок для выяснения потребностей в тех или иных навыках. Особое внимание должно уделяться тем видам квалифицированных работ, которые в этом месте занимают люди со стороны. Эти школы могли бы также давать подготовку в области организации производства, с тем чтобы выпускники могли бы изыскивать и развивать возможности занятия самостоятельным трудом.

Выживание зависит от показателей работы

24. Школы подобного рода должны быть самостоятельной организацией, выживающей благодаря своему собственному успеху. Они не должны зависеть от постоянных внешних субсидий от правительства или из частных источников. Если школа неэффективна, возможность получения заработка ее учащимися не будет возрастать. Им будет трудно погасить ссуды, взятые ими для внесения платы за обучение. Если случаи непогашения ссуды учащимися приобретут неединичный характер, школа лишится притока средств и, в конечном счете, не сможет дальше функционировать. Этот критерий саморегулирования отсутствует в государственных школах. Государственные школы обычно не имеют сильной обратной связи, и не существует механизма поддержания их показателей на высоком уровне. Типичные государственные школы обречены на неадекватное финансирование, закрепляющее их посредственность. Они также обречены на вечное финансирование, закрепляющее их вечную посредственность.

25. Это предложение о создании коммерческих профессионально-технических школ может быть привлекательным как для левых, так и для правых политических сил. Оно предназначено для помощи бедным, но основано на использовании сил свободного рынка и дает бедным непосредственный выход из их незавидного положения. Эти школы не будут лежать вечным бременем на государственных ресурсах. Они потребуют внешнего капитала только для начала деятельности; после этого они смогут обеспечивать сами себя. Безусловно, продолжение взносов всегда приветствуется для того, чтобы эти школы смогли охватить больше детей.

26. Такие школы могли бы начать свою деятельность на экспериментальной основе в небольших масштабах. Небольшие советы заинтересованных лиц могли бы взять на себя ответственность по разработке конкретных планов и бюджетов, адаптированных к местным условиям. Начальный капитал можно было бы получить от местных промышленников, которые сами выбились из низов и хотели бы создать возможности для других. Можно было бы объединить ясность целей с известной долей оптимизма и начать осуществление ограниченных по первоначальным вложениям программ, имеющих большие возможности.

27. Такие школы и программы выдачи ссуды для внесения платы за обучение можно было бы ввести на базе тех ресурсов и той предприимчивости, которые уже имеются в бедных странах. Однако поддержка правительственных и неправительственных международных организаций значительно расширила бы их возможности. В частности, Всемирный банк должен убедиться в том, что школы такого рода могут иметь благотворное воздействие на национальную экономику и одновременно приносить пользу детям. Такие школы в самом буквальном смысле явились бы вложением в человеческий капитал.



### Правовой статус

28. В статьях Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах подчеркивается необходимость обеспечения бесплатного образования, особенно на начальной ступени. В отношении средней и высшей школы содержится призыв к постепенному введению бесплатного образования. В пункте 3 статьи 13, однако, признается, что родители могут выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, "отвечающие тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством". Аналогичным образом в пункте 4 статьи 13 говорится, что "Никакая часть настоящей статьи не должна толковаться в смысле умаления свободы отдельных лиц и учреждений создавать учебные заведения или руководить ими при неизменном условии соблюдения... требования, чтобы образование, даваемое в таких заведениях, отвечало тому минимуму требований, который может быть установлен государством".

29. Таким образом, мы можем в заключение предложить следующие несколько принципов:

- a) государство обязано сделать начальное образование обязательным и бесплатным для всех;
- b) государство обязано постепенно вводить бесплатное образование в средней и высшей школе;
- c) государство должно уважать, защищать и поощрять предоставление альтернативного, платного обучения либо самим государством, либо частными организациями;
- d) государство должно помогать в создании соответствующих программ микрозаймов, которые можно было бы использовать для внесения платы за обучение;
- e) государство может оказывать помощь в обеспечении начального финансирования учебных программ, осуществляемых частными организациями;
- f) государство должно осуществлять надзор за учебными программами частных организаций для обеспечения их соответствия минимальным требованиям.

30. Опасность такого подхода состоит в том, что при наличии большого числа вариантов получения частного образования качество бесплатного образования – которое является дорогостоящим для государства – может снизиться. Следует принять меры по сведению этой тенденции к минимуму. Однако во многих странах государственное образование уже находится на весьма низком уровне. Вместо того чтобы предлагать только школьное

обучение непосредственно по государственной линии, целесообразно предложить выбор вариантов получения образования. Имея возможность выбора, многие предпочтут бесплатному образованию сомнительной ценности доступное образование, гарантирующее надлежащее качество.

31. Сторонники образования часто озабочены тем, как можно мобилизовать средства для обеспечения надлежащего образования. Кроме того, они отмечают, что:

"...всеобщий охват школьным обучением не сводится только к вопросу обеспечения надлежащей базы, но также, весьма вероятно, связан с необходимостью убеждения родителей послать своих детей в школу. Это особенно справедливо для тех стран, где девочек умышленно не посылают в школу и где экономические соображения не дают детям посещать школу" 4/.

32. Предлагаемое решение вопроса состоит в том, что, если школьное обучение рассматривается его "потребителями" как нечто имеющее для них большую ценность, они мобилизуют для этого соответствующие средства. Когда школьное обучение имеет высокую репутацию, нет необходимости убеждать родителей посылать своих детей в школу. Экономические факторы должны быть так переориентированы соответствующими мерами социального характера, чтобы экономические соображения не препятствовали посещению детьми школы, а, наоборот, вынуждали их к этому.

-----

---

4/ Dall, op. cit., p. 167.