



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2000/6/Add.1  
9 August 1999

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

Комиссия по правам человека  
Пятьдесят шестая сессия  
Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на образование  
г-жи Катарины Томашевски

Добавление

Миссия в Уганду 26 июня - 2 июля 1999 года

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сводное резюме . . . . .		3
Введение . . . . .	1 - 5	5
I.    ИСТОРИЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ . . . . .	6 - 21	6
A.    Деятельность предшествующих правительств . . . . .	12 - 16	8
B.    Политика в сфере образования в колониальную и постколониальную эпоху . . . . .	17 - 21	10

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>	
II.	СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И НЕОБХОДИМОСТЬ ОЦЕНКИ ИХ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ПРАВА ЧЕЛОВЕКА . . . . .	22 - 38	13
	А. Противоречивая роль кредиторов и доноров . . . . .	24 - 28	13
	В. Противоречия в международных обязательствах Уганды . . . . .	29 - 38	16
III.	ВНУТРЕННИЕ УСЛОВИЯ . . . . .	39 - 50	20
	А. Конституционные гарантии . . . . .	42 - 45	21
	В. Стратегия в сфере образования . . . . .	46	23
	С. Бюджетные ассигнования . . . . .	47 - 48	23
	Д. Децентрализация . . . . .	49 - 50	24
IV.	ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, КАСАЮЩИЕСЯ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ . . . . .	51 - 91	25
	А. Наличие: школы и учителя . . . . .	52 - 58	25
	В. Доступность: отчужденные и неохваченные дети . . . . .	59 - 75	28
	С. Приемлемость: содержание и методы обучения . . . . .	76 - 87	33
	Д. Возможность адаптации: направленность и задача образования . . . . .	88 - 89	38
V.	Выводы и рекомендации . . . . .	90 - 9639	

### Сводное резюме

Специальный докладчик по вопросу о праве на образование посетила Уганду 26 июня – 2 июля 1999 года по приглашению правительства этой страны. Цель визита заключалась в том, чтобы оценить степень реализации права на образование, прежде всего в сфере введенного в 1997 году всеобщего начального образования (ВНО) в плане устранения финансовых препятствий, затрудняющих доступ к школьному обучению, а также проанализировать, в какой степени права человека и гендерные аспекты учитываются в политике и практике правительства и международных кредиторов и/или доноров применительно к образованию. Специальный докладчик, которую сопровождал сотрудник Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), провела многочисленные встречи с должностными лицами правительственных органов и учреждений, сотрудниками агентств, действующих на основе многостороннего и двустороннего сотрудничества в области образования, гендерных аспектов и прав человека, а также с представителями неправительственных организаций и учебных заведений.

Специальный докладчик оценивает воздействие на права человека таких факторов, как освобождение от уплаты долга, программы структурной перестройки и оказания помощи. Как представляется, этот метод подходит для определения и устранения негативного воздействия и может стать первым этапом в процессе включения прав человека в механизмы международного сотрудничества. Специальный докладчик установила, что Уганда отдает приоритет выплате долга в ущерб выполнению своих обязательств по правам человека, что противоречит положениям международного права. Возросшая политическая и финансовая поддержка обеспечению всеобщего начального образования является обещающим примером, свидетельствующим об уделении большего внимания на международном и национальном уровнях созданию основы для действенного признания права на образование. Успехи, достигнутые в организации всеобщего начального образования, облегчили включение вопросов прав человека в стратегию организации просвещения. Это создало условия для реального осуществления права на образование, которое зачастую рассматривается как дар свыше. Наличие политической воли и уделение приоритетного внимания организации всеобщего начального образования в плане поддержки и выделения бюджетных ассигнований обеспечивают возможность для создания законодательной основы, которая необходима для сохранения достигнутых успехов после прекращения финансовой помощи со стороны доноров и связанные с ней мероприятия.

Для анализа степени выполнения обязательств по правам человека, непосредственно связанных с правом на образование, Специальный докладчик применила схему, состоящую из четырех элементов: наличие, доступность, приемлемость, возможность адаптации. Она отметила большие проблемы, с которыми Уганда сталкивается в плане обеспечения достаточного количества школ и учителей для молодежи страны. Задача обеспечения доступа к школьному обучению девочек признана приоритетной, а принятый подход в деле расширения охвата образования представляется многообещающим в отношении улучшения положения детей-инвалидов. Она выделила различные аспекты критерия приемлемости от

отсутствия всех запрещенных на международном уровне оснований для дискриминации до вопросов школьной дисциплины, включая применение телесных наказаний и "лишение" беременных школьниц возможности продолжить образование. Что касается возможности адаптации, то Специальный докладчик подчеркнула необходимость удовлетворения пожеланий в отношении обеспечения профессиональной направленности образования, с тем чтобы учащиеся получали умения и навыки, которые позволили бы им зарабатывать себе на жизнь, что, в свою очередь, способствовало ликвидации нищеты.

В рекомендациях, адресованных правительству и сообществу кредиторов и/или доноров, предполагаются меры, которые необходимы для полной интеграции в сферу образования прав человека и гендерных аспектов.

### Введение

1. 9 апреля 1999 года правительство Уганды пригласило Специального докладчика по вопросу о праве на образование нанести визит в эту страну. Специальный докладчик посетила Уганду во исполнение своего мандата в период с 26 июня по 2 июля 1999 года. Она выражает благодарность Управлению Верховного комиссара по правам человека, которое осуществило оперативную и действенную подготовку ее миссии и оказала содействие ее работе в Уганде.
2. Перед этим визитом были поставлены следующие задачи: i) оценить прогресс, достигнутый в осуществлении права на образование, уделив особое внимание начатой в 1997 году программе всеобщего начального образования (ВНО); ii) ознакомиться с накопленным опытом и перспективами преодоления финансовых препятствий, затрудняющих доступ к школьному обучению; iii) составить представление о толковании и применении обязательств по правам человека в рамках образовательного процесса; iv) проанализировать возможности включения вопросов прав человека и гендерных аспектов в образовательный процесс, уделяя особое внимание начальному образованию.
3. Программа ее визита в Уганду определялась с учетом применяемого Специальным докладчиком подхода к изучению финансовых трудностей, препятствующих доступу к получению образования, который предусматривает учет основных условий, действующие на международном и национальном уровнях, а также предполагает определение положительных и отрицательных факторов. Специальный докладчик, которую сопровождал сотрудник по правам человека Управления Верховного комиссара по правам человека, встречалась с должностными лицами из министерства образования и спорта, Национального центра по разработке учебных программ, министерства по проблемам равенства полов, труда и социальных дел, министерства иностранных дел, Комиссаром по делам пенитенциарных учреждений и сотрудниками его персонала, Угандийской комиссии по правам человека, а также с представителями ЮНИСЕФ, Всемирного банка, ЮСЭЙД и министерства по вопросам международного развития (ММР) (Соединенное Королевство). Помимо этого, Специальный докладчик провела ряд неофициальных встреч с представителями правозащитных организаций и учебных заведений. Эти многочисленные встречи и значительный объем документации позволили Специальному докладчику получить представление о разнообразных факторах, воздействующих на процесс ВНО, который на момент ее визита осуществлялся уже в течение трех лет, и о связанных с ВНО ожиданиях. Динамичные перемены происходят не только в рамках ВНО, но и в целом в сфере образования. Там, где это было возможно, наиболее важные количественные и качественные показатели были взяты из документов, предоставленных Специальному докладчику в ходе ее визита. Если такую информацию не представлялось возможным проверить, указание на это содержится в настоящем докладе. Специальный докладчик рассматривает свой визит в Уганду в качестве мероприятия, положившего начало осуществлению процесса, направленного на интеграцию в сферу образования вопросов прав человека и гендерных аспектов. С удовлетворением отмечается проявленная в ходе ее визита заинтересованность в установлении связей между реальным

образовательным процессом и вопросами права на образование. Она выражает благодарность всем своим собеседникам, которые обменялись с ней своими знаниями, опытом и идеями, и призывает их продолжить начатый в ходе ее визита диалог, прислать свои замечания по настоящему докладу и информацию, относительно любых изменений, касающихся права на образование.

4. Национальные условия, которые определяют осуществление права на образование, можно разделить на два уровня. Первый из них составляют официально утвержденные конституционные и законодательные гарантии, макроэкономические и отраслевые стратегии, а также институциональная структура для их реализации. Значительное воздействие на них оказывает совокупное бремя нищеты и внешней задолженности. Почти во всех вопросах, связанных с правами человека, гендерными отношениями и образовательными программами, ощущается постоянная зависимость от международного и иностранного финансирования. Это в полной мере отражено в первичных и вторичных письменных источниках, которые подлежат широкому распространению и обладают тем преимуществом, что всегда издаются на английском языке. Вторым уровнем удалось выявить только в результате посещения страны. Он охватывает находящиеся во взаимодействии историческое наследие, современную обстановку в стране, роль видных деятелей в происходящих в стране процессах, восприятие этих процессов населением и связанные с ними ожидания.

5. Во время визита в Уганду в центре общественных дебатов был запланированный на 2000 год референдум по вопросу о том, следует ли сохранить существующую политическую систему, базирующуюся на общественно-политических движениях или перейти к созданию многопартийной политической системы. Высказывалась обеспокоенность в связи с недавними взрывами бомб и убийствами в столице страны, а также в связи с продолжающимися военными действиями в Демократической Республике Конго и на севере Уганды. Представляется, что проблема коррупции является главной темой местных средств массовой информации. Важность и особое значение этой проблемы определяется всем историческим наследием страны, которое не способствует признанию и осуществлению прав человека и объясняет отсутствие инфраструктуры в сфере образования, обеспечивающей возможность признания права на образование. Эти аспекты исторического наследия рассматриваются ниже наряду с кратким обзором важнейших политических событий и описанием проводимых (или хотя бы запланированных) стратегий в сфере образования в предыдущие десятилетия.

## 1. ИСТОРИЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ

6. В колониальную эпоху Уганду называли "жемчужиной" Африки за красоту ее ландшафта, плодородные земли, пышную растительность и обильные урожаи. Она вернула себе это название в начале 90-х годов, когда в большинстве районов страны были восстановлены мир и безопасность, была создана система государственного управления основными отраслями хозяйства и была успешно осуществлена программа структурной перестройки, что обеспечивало наряду с обслуживанием огромного долга экономический рост

на уровне выше 6%. Десятилетия беспорядков после получения Угандой независимости, во многом связанные с колониальным прошлым страны, не позволили создать государство, которое преодолело бы это наследие.

7. Сразу после получения независимости в Уганде была создана федеральная (которую обычно называют квази-федеральной) система, что привело к обострению и дальнейшей политизации существующих в стране этнических, религиозных и языковых различий. В сфере образования долгое время основную роль играли миссионерские школы с соответствующим содержанием учебных программ, методами и языком обучения, что не способствовало разработке адекватной языковой политики и отражено в школьных учебниках всего многообразия страны.

8. В колониальную эпоху получение формального образования обычно предполагало обращение в ту или иную веру и обучение на английском языке. К моменту обретения независимости такая система образования существовала вплоть до университетского уровня. В первые десятилетия после завоевания независимости мало что делалось для организации образования на языках коренных народов и даже для поддержания государственной системы просвещения. Это явилось причиной низкого уровня грамотности, прежде всего в сельских районах и среди женщин.

9. Период 1962-1986 годов Комиссия по расследованию нарушений прав человека (1986-1994 годы) с полным основанием назвала эпохой нарушения прав человека. В ходе работы Комиссии был охвачен период с 1962 года до прихода к власти в январе 1986 года правительства Национального движения сопротивления (НДС). Комиссия обвинила все предшествующие правительства в институциональном злоупотреблении властью. Эта Комиссия стала не первым органом, уполномоченным расследовать злоупотребления прежних режимов, но она создавалась с тем, чтобы стать последним таким органом и предотвратить институциональные злоупотребления власти в будущем.

10. В 1995 году в рамках существующей в Уганде политической системы, основывающейся на общественно-политических движениях, был начат процесс принятия конституционных и законодательных гарантий прав человека. Затем в целях предотвращения злоупотреблений властью, а также раскрытия фактов коррупции и борьбы с нею были учреждены Угандийская комиссия по правам человека, а также целый ряд других правительственных институтов (Генеральный правительственный инспектор, Генеральный аудитор, Комиссия по делам судебной власти, новое Министерство по вопросам этики и морали, а также Парламентский комитет по национальным счетам). Многие неправительственные организации в Уганде - международные, иностранные и национальные - действуют в сферах, связанных с правом на образование (например, социальное развитие, грамотность, специальное образование, гендерные аспекты, права человека), но лишь некоторые из них занимаются этим правом непосредственно, что усугубляет нехватку концептуальных и аналитических разработок, необходимых для его поощрения и защиты.

11. Специальный докладчик признает существование значительных препятствий на пути полного признания и действенного осуществления права на образование в Уганде. Ни колониальное прошлое, ни первые десятилетия после обретения страной независимости не подготовили ее должным образом к решению проблем в сфере образования, прав человека и гендерного равенства и менее всего – в отношении права на образование, которое затрагивает все эти три сферы.

#### А. Деятельность предшествующих правительств

12. Началом колониального господства в Уганде часто считают проникновение в эту страну Восточноафриканской компании Британской империи в 1890 году, на смену которой по прошествии четырех лет пришло непосредственно британское правительство. В 1891–1892 годах в Уганде произошел ряд гражданских войн между приверженцами различных религий. Общенациональной борьбы за независимость в Уганде не велось; некоторые из политических партий, существующих по настоящее время, были организованы в годы, предшествующие обретению независимости, на базе этнических и религиозных общин, прежде всего в Буганде, которая в колониальную эпоху на протяжении многих лет являлась независимым и мощным королевством, имевшим привилегированный статус.

13. Уганда получила независимость в 1962 году; премьер-министром страны стал Милтон Оботе, и было принято частично федеральное конституционное устройство. Позиция Буганды и трех других королевств обострила и политизировала конфликты, существовавшие между различными этническими, религиозными и языковыми общинами. Первоначальные конституционные гарантии постепенно отменялись, и кульминацией этого процесса стало принятие в 1966 году так называемой "келейной конституции", текст которой был роздан парламентариям непосредственно перед голосованием. В результате все большего использования силовых методов и опоры на армию в 1971 году после военного переворота Президентом Уганды стал Иди Амин. Он оставался у власти до 1979 года и был свергнут благодаря военному вмешательству Танзании. Правление Амина получило печальную известность в мире: оно характеризовалось убийствами, исчезновениями и пытками. Однако внимание международного сообщества привлекли не зверства, совершаемые в отношении граждан Уганды, а массовая высылка из страны выходцев из Азии. Амин обосновал эти действия тем, что господствующее положение в экономике Уганды захватили лица, не являющиеся гражданами страны, и тем, что выходцев из Азии обвиняли в подрывной деятельности и коррупции. По прошествии двух десятилетий Угандийская комиссия по расследованию констатировала, что "в целом угандийцы поддерживали эту высылку" 1/.

---

1/ The Uganda Commission of Inquiry into the Violation of Human Rights, Pearl of Blood. Summary of the Report of the Commission, Kampala, October 1994, p. 10.



Такая массовая высылка вызвала бурные протесты в иностранных государствах и на международном уровне.

14. В связи со сменой правительства страны Организация Объединенных Наций слишком поздно отреагировала на нарушения прав человека режимом Иди Амина. После вооруженного нападения Уганды на Танзанию Танзания в марте 1979 года предприняла ответные меры, что положило конец режиму Иди Амина. 28 сентября 1979 года новый президент Уганды, обращаясь к Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, заявил, что "народ Уганды был глубоко разочарован молчанием Организации Объединенных Наций [в то время, как в стране, когда] было хладнокровно убито почти полмиллиона человек" 2/. В 1979-1980 годах произошла быстрая смена правящего режима, после чего в декабре 1980 года были проведены выборы, которые получили международную поддержку, но результаты которых были оспорены внутри страны. К власти вернулся Милтон Оботе, но военные действия продолжались до 1986 года. Реакция Организации Объединенных Наций, к сожалению, вновь запоздала: хотя имелись документы о продолжающихся злоупотреблениях, в этот период Уганде по-прежнему предоставлялись консультативные услуги, включая подготовку сотрудников пенитенциарных учреждений и полицейских, несмотря на то, что правительство этой страны запретило Международному комитету Красного Креста (МККК) посещать задержанных 3/.

15. Серьезная работа в области прав человека началась в 80-е годы, и, в соответствии с общей практикой, в ее центр были поставлены такие проблемы, как казни без надлежащего судебного разбирательства, исчезновения, пытки, жестокое обращение с заключенными, политические права и гражданские свободы. Параллельно этому многое было сделано в сфере развития (как количественного, так и качественного), но концептуальные связи между правами человека и развитием еще предстоит наладить. Это особенно заметно в отношении проблемы искоренения нищеты, для решения которой необходимо основываться на принципах соблюдения прав человека, а также учитывать экономические, социальные и культурные права, на осуществление которых влияют как нереалистичные надежды на то, что правительство страны бесплатно обеспечит население всем необходимым, так и отчаяние перед совокупным бременем нищеты и обслуживания долга. Специальный докладчик в полной мере признает грандиозность этой проблемы, а также отсутствие международно-правовой стратегии

---

2/ Выступление Годфри Бинаиса, президента Уганды, на 14-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать четвертая сессия, пленарные заседания, том. I, пункты 269-270.

3/ Доклад Генерального секретаря Комиссии по правам человека относительно помощи Уганде от 8 декабря 1983 года (E/CN.4/1984/45), пункты 2-3 и 22.

в интересах Уганды, которая облегчила бы процесс концептуализации экономических, социальных и культурных прав. К многообещающим мероприятиям на международном уровне относятся разработка ЮНИСЕФ программ для Уганды, основывающихся на учете прав человека, а также решение министерства по вопросам международного развития Великобритании включить в свою политику оказания помощи аспекты права на образование.

16. В Уганде ведутся активные дискуссии по вопросу о создании многопартийной политической системы. Ее противники, ссылаясь на опыт предшествующих десятилетий хаоса, мешавшего обрести единое видение будущего страны, высказывают опасения, что новые политические партии воспроизведут существующие в стране региональные, этнические и религиозные различия. Сторонники многопартийной системы указывают на то, что для выработки такого единого видения необходимо обеспечить свободное выражение интересов различных групп и лиц, естественным механизмом для чего служат политические партии и в интересах чего следует гарантировать полный спектр политических прав. Оценка воздействия различных моделей политической организации общества на управление экономикой страны позволяет установить концептуальную взаимосвязь между политической и экономической властью. Специальный докладчик считает, что использование политических прав в качестве инструмента для обеспечения осуществления экономических, социальных и культурных прав открывает огромные возможности в плане преодоления существующей пропасти между гражданскими/политическими и экономическими/социальными/культурными правами. Хотя предшествующие десятилетия оставили негативное наследие, о чем говорится ниже, взятые правительством политические и финансовые обязательства по выделению ассигнований на развитие образования, в результате чего в 1997 году начата программа ВНО, позволяют надеяться на сближение политики и экономики и на формирование потенциала, необходимого для определения роли права на образование в Уганде с учетом конкретных условий на международном и национальном уровнях.

В. Политика в сфере образования в колониальную и постколониальную эпохи

17. Образование в Уганде имеет более долгую историю, чем государственность этой страны. Официальные историки пытаются игнорировать факт существования в Уганде своей собственной системы образования и ведут отсчет от создания первых организованных иностранцами школ, указывая, что в 1898 году в них училось около 200 детей, а в 1903 году – 22 000 <sup>4/</sup>. Формальное школьное образование было введено миссионерами (основными религиями являлись англиканство, католицизм и ислам) во времена формирования колониальной Уганды в будущих границах этого государства. Хотя ислам проник на территорию Уганды раньше христианства, которое начало здесь распространяться в конце 70-х годов XIX века, школы по изучению

---

<sup>4/</sup> A.R. Tucker, Eighteen Years in Uganda and East Africa, Arnolds, London, 1908, vol II, p. 151.

Корана были открыты не сразу и их количество было невелико. В различных регионах страны школы при англиканских и католических миссиях также распределялись неравномерно. Обучение в миссионерских школах велось на английском языке, независимо от родного языка учащихся. Следуя миссионерской традиции, основой общего образования становилось обращение в соответствующую религию и ее изучение, которое продолжалось в средних школах-интернатах; выпускников таких школ готовили для работы на низовом уровне колониальной администрации. Колониальные власти официально включили образование в сферу своей деятельности в 1925 году, и первый ежегодный доклад по этому вопросу дает представление об организации системы просвещения: "Каждому учителю сельской школы надлежит посещать соседние деревни и стараться заинтересовать их жителей в учении Христа и привлечь детей в школу" 5/. Становится очевидным, что школьное обучение считалось неразрывно связанным с обращением в христианство.

18. После обретения страной независимости в 1962 году был предпринят ряд попыток, направленных на организацию светского образования с учетом потребностей коренных народов. В Законе об образовании 1964 года был закреплён принцип отделения церкви от школы, и принятый позднее Закон 1970 года провозглашал полный контроль государства над школьным образованием. Эти нормы не были в полной мере реализованы, что объясняется неспособностью сменявших друг друга правительств осуществить собственную стратегию в области образования 6/. Дети по-прежнему получали образование либо в религиозных школах, либо благодаря инициативе своих родителей и/или общин. Несмотря на это, еще до начала процесса децентрализации в середине 90-х годов стала формироваться тенденция централизованной разработки политики, системы финансирования и управления в сфере образования.

19. В 60-е годы приоритет был отдан среднему, а не начальному образованию. В этот период школы-интернаты составляли более двух третей всех средних школ страны. Продолжительность начального образования была сокращена с восьми до семи лет. Эта

---

5/ Department of Education - Report by the Education Secretary of the African Inland Mission, 1925 Annual Report, Uganda Protectorate Government Printer, Entebbe, 1926, p. 16.

6/ Каждое правительство принимало официальную стратегию в области образования. В первом четырехлетнем плане (1963-1966 годы) основной упор делался на среднее и высшее образование в целях "развития людских ресурсов". Этой тенденции следовал и второй пятилетний план (1966-1971 годы). Его осуществление было прервано в связи со сменой политического курса в 1969 году в сторону построения социализма. В третьем пятилетнем плане (1971-1976 годы) основное внимание также уделялось среднему образованию, но в 1975 году произошла смена ориентации на более полный учет нужд коренного населения и интересов развития сельских районов страны. Ни один из этих планов не был реализован. После завершения военных действий в 1986 году была принята программа восстановления (1988-1991 годы), в рамках которой было начато восстановление инфраструктуры системы просвещения.

тенденция связывалась с первоочередной задачей подготовки высокообразованных специалистов, необходимых для управления страной и обеспечения ее развития. В упомянутый период в учебную программу не были включены такие предметы, как сельское хозяйство (и это в стране, где основная часть населения живет за счет сельского хозяйства), и языком обучения оставался английский (являющийся родным для крайне немногочисленного меньшинства населения). Цель начального школьного образования по-прежнему состояла в подготовке учащихся к среднему образованию, хотя в среднюю школу поступало менее одного из десяти выпускников начальной школы.

20. Огромный вред всей системе образования был нанесен в период 1971–1979 годов в результате политических репрессий в отношении учителей и студентов, а также в результате ошибок, допущенных в управлении экономикой страны. В это время система школьного образования сохранилась лишь благодаря усилиям родителей и общин. После массового выезда из Уганды иностранных учителей в 1971–1972 годах учебная программа стала в большей степени ориентироваться на коренное население, а преподавательский состав пополнился представителями коренных народов страны. Хотя английский язык по-прежнему оставался основным обязательным предметом, в учебную программу было включено изучение языков суахили и луганда. Восстановление школ после окончания правления Иди Амина в основном было обеспечено благодаря усилиям родителей и общин; сменявшие друг друга правительства финансировали только заработную плату учителей.

21. На основании проведенного в 1986 году исследования было установлено, что и по истечении 23 лет после получения страной независимости перед Угандой в области образования стоят те же самые проблемы 7/. В 1987 году под председательством профессора Уильяма Сентезе Каджуби была создана Комиссия по изучению политики в области образования. Перед ней была поставлена задача провести всесторонний анализ сложившегося положения и предложить программу будущих действий. Эта комиссия пришла к выводу, что в организацию образования необходимо внести значительные изменения, поскольку оно было не только "излишне академичным и оторванным от практики" и в основном было нацелено на подготовку детей к занятию почти не имеющихся в стране конторских должностей, но также излишне централизованным и лишенным необходимой языковой политики. На основании доклада этой Комиссии 8/ в 1992 году был

---

7/ Ministry of Education, *Evolution of Uganda's Educational System*, Kampala, 1986, p.4.

8/ Education for National Integration and Development. Report of Education Policy Review Commission, Ministry of Education, Kampala, January 1989; the final version was issued in April 1991.

подготовлен правительственный документ 9/, на положениях которого базируется нынешняя стратегия в области образования. Совокупное бремя обескровленной экономики, крайней нищеты и необходимости обслуживания долга заставили отложить реализацию закрепленных в этой стратегии принципов до 1997 года.

## II. СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И НЕОБХОДИМОСТЬ ОЦЕНКИ ИХ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

22. Международное право прав человека предусматривает, что международное сотрудничество поощряет права человека, прежде всего экономические, социальные и культурные права, а также права ребенка. В этой связи возникает вопрос, может ли оно на практике препятствовать их осуществлению. Активная критика в адрес программ, направленных на оказание содействия выплате долга такими странами, как Уганда, в ущерб выделению средств в интересах прав человека, дает основание для проведения анализа двух потенциально противоречащих друг другу сторон помощи: она может как препятствовать признанию и осуществлению прав человека, так способствовать им. Что касается Уганды, то здесь в недавнее время произошли значительные изменения, которые позволили изменить положение и сделать процессы выплаты долга, структурной перестройки и оказания помощи благоприятными для прав человека, прежде всего для выделения ассигнований на образование.

23. Уганда получает помощь в объеме 8% ВВП, что возмещает дефицит между государственными доходами в размере 11% от ВВП и расходами, составляющими 19% от ВВП. Хотя стратегия правительства в отношении внешнего долга направлена на прекращение новых заимствований, не весь объем помощи поступает в виде безвозвратных ссуд, и средства, формально выделяемые по графе "помощь" идут на обслуживание долга, возникшего в результате прежних заимствований (которые также назывались "помощью"). Потребность в оценке воздействия международных экономических отношений на права человека возникает в связи с взаимозависимостью обязательств Уганды по обслуживанию долга и обязательствами по правам человека, а также двойственной ролью многих доноров, выступающих также в качестве кредиторов.

### A. Противоречивая роль кредиторов и доноров

24. Правительство Уганды неоднократно признавало свою излишнюю зависимость от внешнего финансирования, что вызвано сочетанием бремени внешнего долга и низким уровнем поступлений в бюджет. Влияние сообщества международных кредиторов/доноров на сферу

---

9/ Government of Uganda, Education for National Integration and Development. Government White Paper on the Education Policy Review Commission Report, Government Printer, Kampala, April 1992.

образования невозможно переоценить: бремя задолженности Уганды ограничивает возможности выделения имеющихся ресурсов, заставляет ориентировать экономическое развитие на экспорт и иностранные инвестиции, а также ставит образование в зависимость от поддержки доноров. Поскольку основная часть долга приходится на долю международного сообщества доноров (основным кредитором является Всемирный банк/Международная ассоциация развития (МАР)), возникает замкнутый круг, когда для получения дополнительного финансирования со стороны доноров/кредиторов необходимо выплатить прежние долги, что увеличивает общую сумму задолженности. Специальный докладчик считает необходимым поставить простой, но важный вопрос: займы на цели начального образования облегчают выполнение обязательства правительства страны относительно организации бесплатного начального образования или препятствуют этому? Возросшая роль доноров, представляющих помощь на двусторонней основе, позволила перейти от получения займов к безвозвратным ссудам, но объем имеющихся средств не позволяет достичь согласованной первоочередной цели - обеспечения всеобщего начального образования: "Поставленные задачи предполагают очень высокий уровень финансирования, в чем мы зависим от поддержки доноров. При существующих финансовых обязательствах сохраняется такая нехватка финансирования, которая не позволит полностью выполнить поставленные задачи" 10/.

25. Результатом обслуживания долга, трансформирующегося в ограничение во внутренних бюджетных ассигнований и поощрение экспорта, является обнищание населения 11/. Положение сельских жителей, составляющих большинство населения страны, по-прежнему не отражено в составе макроэкономических статистических данных, которые используются для оценки способности Уганды обслуживать свой долг. В статистических данных государственные ассигнования на цели организации школьного образования для сельских жителей страны проводятся по дебетовым статьям. Становится очевидным противоречие между огромным объемом инвестиций, которые необходимы для обеспечения школьного обучения всех детей (что принесет экономические преимущества в долгосрочном плане), и привлекательностью получения подлежащих возврату средств, предоставление которых обусловлено тем, чтобы правительства производили капиталовложения, приносящие высокие экономические выгоды в краткосрочном плане.

---

10/ The Republic of Uganda, Background to the Budget 1999/2000, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Kampala, June 1999, p. 89.

11/ Сравнение результатов Обследования бюджета домохозяйства 1989/90 года и Комплексного обследования домохозяйства 1992/93 года свидетельствует о резком сокращении расходов домохозяйств". The World Bank, Uganda: The Challenge of Growth and Poverty Reduction. A World Bank Country Study, Washington D.C., January 1996.

26. Суть международных договоров по правам человека состоит в провозглашении приоритета инвестиций в интересах соблюдения прав человека. Поскольку такие инвестиции не дают немедленной и высокой отдачи, предполагается, что их обеспечение является одной из главных функций правительства. Те правительства, которые стремились, но не имели возможности осуществить такие инвестиции, нуждаются в поддержке в рамках международного сотрудничества. Этот фактор приобрел еще большую значимость, когда неспособность какого-либо правительства выделять ассигнования в интересах прав человека усугубилась международной политикой в вопросах обслуживания долга, которая препятствовала вложениям в эту область. Условия (обычно именуемые "обусловленностью кредитов обязательством должников проводить определенную экономическую политику") осуществления стратегии макроэкономического развития, согласуемые правительством и основными представителями кредиторов и доноров, препятствуют действительному признанию прав человека, прежде всего права на образование. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает изменение политики кредиторов и доноров в 1997-1999 годах, что создало возможности для повсеместного введения всеобщего начального образования и действительного признания права на образование.

27. Для целей прав человека необходим анализ микроэкономического развития - обычно игнорируемого при рассмотрении макроэкономики, - которое направлено на обеспечение прав каждого человека и, прежде всего, каждого ребенка. Основная цель развития Уганды определена как "поддержание высоких и устойчивых темпов экономического роста в процессе достижения которых могли бы принимать участие бедные слои населения" 12/. Подразумевается, что инвестиции в целях прав человека экономически оправданы в той мере, в какой они способствуют экономическому росту. На практике средства, выделяемые на повышение качества жизни бедных слоев населения, относятся к графе расходов, их объем зависит от поддержки доноров 13/. Они представляются лишь в качестве "дополнительных", а не ключевых компонентов развития. Специалисты Всемирного банка следующим образом характеризуют взаимосвязь между грамотностью населения и экономическим ростом страны:

---

12/ "Uganda: Enhanced structural adjustment facility policy framework paper, 1998-99-2000/01", подготовленный правительством Уганды в сотрудничестве с персоналом Международного валютного фонда и Всемирного банка, 28 октября 1998 года, пункт 5.

13/ Republic of Uganda "Memorandum of economic and financial policies", пункт 11 приложения к письму о намерениях министра финансов планирования и экономического развития 28 октября 1998 года на имя Директора распорядителя Международного валютного фонда.

"[П]равительству следует серьезно рассмотреть возможность осуществления программ помощи в целях борьбы с неграмотностью на общенациональном уровне. Такая деятельность должна быть налажена незамедлительно, с тем чтобы угандийцы получили элементарные навыки письма, чтения и счета и могли более активно участвовать в обеспечении экономического роста страны, необходимого для снижения бремени нищеты" 14/.

28. Специальный докладчик не подвергает сомнению необходимость обеспечения приоритетности экономического роста, который позволит правительству получить средства для выделения ассигнований в интересах прав человека. В то же время она чувствует себя обязанной подчеркнуть, что определение образования только в качестве инструмента для снижения бремени нищеты и/или обеспечения экономического роста не соответствует определению права на образование в международных договорах по правам человека. Иными словами, ассигнования на образование необязательно способствуют действенному признанию права на образование, что обуславливает необходимость проведения тщательной оценки последствий таких инвестиций.

#### В. Противоречия в международных обязательствах Уганды

29. Два вида противоречащих друг другу международных обязательств – по погашению долга и в сфере прав человека – необходимо анализировать в комплексе: если отдать приоритет задаче погашения долга, то это может поставить под угрозу выделение ассигнований в интересах прав человека. Оба вида этих обязательств относятся к сфере международного сотрудничества, так как значительная часть долга приходится на долю многосторонних учреждений и отдельных стран-доноров, которые попеременно выступают в роли кредиторов и доноров. Если сумма внутренних бюджетных поступлений недостаточна как для погашения долга, так и для выполнения обязательств по правам человека, как в случае Уганды, то решение о первоочередной выплате долга подрывает способность правительства в плане выделения ассигнований в интересах прав человека. Кроме того, в ходе своего визита в Уганду Специальный докладчик убедилась в существовании значительного дисбаланса между высоким значением, придаваемым задаче обслуживания долга представителями международных организаций и правительством этой страны, с которыми она встречалась, и недостаточным вниманием к международным обязательствам Уганды в сфере прав человека; подтверждением этому является широко распространенное отсутствие четкого представления об объеме реальных обязательств Уганды в области прав человека, в частности, в вопросах образования,

---

14/ The World Bank, Uganda: The Challenge of Growth and Poverty Reduction. A World Bank Country Study, Washington D.C., January 1996, para. 4.21, p. 67.



неудовлетворительное выполнение обязательств этой страной по представлению докладов в соответствии с договорами по правам человека и слабое закрепление международных обязательств в национальных гарантиях соблюдения прав человека.

#### 1. Погашение долга

30. Основные решения по вопросам освобождения от уплаты долга принимаются многосторонними кредитными организациями (МВФ, Всемирным банком/МАР), которые не считают себя связанными международными договорами в области прав человека, а также объединениями стран-кредиторов (такими, как Парижский клуб или Большая семерка/восьмерка), на которых вообще не распространяются нормы международного права. Приводились многочисленные аргументы в пользу того, чтобы на вышеупомянутые организации были распространены положения международных договоров по правам человека, но пока этого не произошло. В этой связи оценка воздействия их решений на права человека выполняет роль инструмента заполнения подобного правового вакуума.

31. Необходимость оценки воздействия международных экономических отношений на права человека возникает в связи с тем, что рамки макроразвития (экономического, кредитно-денежного и финансового), хотя и определяют способность правительства выделять ресурсы в соответствии со своими обязательствами по правам человека, устанавливаются независимо от юридических процедур и норм права. Несоответствие между задачами управления экономикой и выполнения обязательств по правам человека отражается на процессе принятия решений на международном и внутреннем уровнях в виде условий финансирования погашения долга, а также определения законности оснований для получения международного и внешнего финансирования на цели образования.

32. Уганда впервые разработала программу восстановления экономики страны в мае 1987 года и занимается ее осуществлением в течение последних 12 лет. Ее осуществление было охарактеризовано как "требующее огромных усилий и успешное", что подтверждается такими показателями, как высокие темпы роста, низкая инфляция, более благоприятный платежный баланс и усиление позиций частного сектора 15/. С полным основанием было признано, что Уганда не в состоянии обслуживать свой долг, и в 1998 году она стала первой из бедных стран с высокой задолженностью, которая была освобождена от уплаты долга. Это решение было принято в апреле 1997 года, но его осуществление было начато лишь через год. Общая номинальная сумма освобождения от обслуживания долга была

---

15/ "Uganda: Enhanced structural adjustment facility policy framework paper, 1998-99-2000/01", подготовленный правительством Уганды в сотрудничестве с персоналом Международного валютного фонда и Всемирного банка, 28 октября 1998 года, пункт 1.

согласована в размере 650 млн. долл. США. Большая часть долга Уганды приходится на долю многосторонних организаций, в связи с чем из общей суммы освобождения 73 млн. долл. США были установлены для кредиторов, предоставивших займы на двусторонней основе, и 273 млн. долл. США для многосторонних кредитных организаций (из них 160 млн. долл. США для Всемирного банка и 69 млн. долл. США для МВФ) 16/.

33. Решение об освобождении от уплаты вряд ли можно назвать великодушным. К его жестким условиям добавилось соотношение годовых платежей и экспорта страны. Взаимосвязь между решением об освобождении от уплаты долга и экспортом отвлекает внимание от воздействия обслуживания долга на бюджетные ассигнования. В 1998/99 году сумма в 175 млн. долл. США, выделенная на обслуживание долга, была сокращена до 132 млн. долл. США, т.е. сумма освобождения от уплаты долга составила 43 млн. долл. США. Высвободившиеся в результате этого средства были направлены на борьбу с нищетой, включая организацию начального образования, в результате чего центральное правительство страны в три раза увеличило размер выделяемых регионам ассигнований на нужды начального образования. Есть все основания для того, чтобы предположить увеличение дополнительного финансирования в случае дальнейшего освобождения от уплаты долга, в связи с чем вызывает сожаление тот факт, что при принятии решений по этому вопросу не уделяется достаточного внимания инвестированию в сферу основных услуг, таких, как образование, что необходимо для создания основы для признания образования в качестве одного из аспектов прав человека.

34. Специальный докладчик считает необходимым подчеркнуть, что в случае Уганды последовательные решения об освобождении от уплаты долга снижают его негативное воздействие на права человека. Докладчик с удовлетворением отмечает внимание, уделяемое этому вопросу общественностью стран Западной Европы, а также обещание принять в июне 1999 года решение о дальнейшем освобождении от долга; она будет и впредь следить за развитием событий в Уганде. В то же время ее многочисленные встречи в Уганде продемонстрировали, что – в отличие от обязательств по погашению долга и/или структурной перестройке – обязательства в области прав человека не рассматриваются как подлежащие строгому исполнению, и для их соблюдения не разработаны конкретные цели и показатели.

## 2. Обязательства по правам человека

35. Конфликт между обязательствами Уганды по погашению долга и в сфере прав человека становится очевидным при анализе сумм выделяемых ассигнований. Эти два вида

---

16/ The World Bank Annual Report 1998, Washington, D.C., 1999, table 1: HIPC initiative: Status of country cases, p. 5.

обязательств имеют противоположную направленность: в связи с погашением долга необходимо сокращать правительственные ассигнования на цели образования, тогда как в связи с обязательствами по правам человека их необходимо увеличивать. Хотя растущее влияние доноров, оказывающих поддержку на двусторонней основе, и выдвигаемые ими условия в области образования привели к увеличению правительственных ассигнований на нужды начального образования, это пока не облегчило процесса трансформации обязательств Уганды – в том числе относительно начального образования – в признание и действительное осуществление прав.

36. Уганда ратифицировала все договоры по правам человека, в которых содержатся конкретные гарантии в отношении права на образование 17/. Несмотря на это, ни на один из этих договоров нельзя непосредственно сослаться при защите соответствующих прав субъектов, кроме того, правительство представило доклады только по двум из таких договоров. Они касались прав женщин и детей и ознакомили с собой начало диалога, направленного на закрепление международных обязательств в национальных нормах в области прав человека. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин рассмотрел первый доклад Уганды в 1995 году и "с озабоченностью отметил воздействие программ структурной перестройки на положение женщин и детей". В качестве дополнительных вызывающих беспокойство вопросов Комитет выделил очень высокий процент домашних хозяйств, в которых основную часть работы выполняют девочки, и сексуальные домогательства в отношении школьников со стороны учителей и других взрослых лиц 18/. В свою очередь Комитет по правам ребенка выразил обеспокоенность в связи с тем, что дети в сельских районах не регистрируются при рождении и не имеют необходимого доступа к образованию; он указал на низкий процент записи в школу и высокий уровень отсева учащихся девочек, что, в частности, связано с ранними браками, нехваткой учебных и дидактических пособий и материалов, а также квалифицированных учителей" 19/.

---

17/ Уганда ратифицировала Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в 1985 году, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах в 1986 году, Конвенцию о правах ребенка в 1990 году и Международный пакт о гражданских и политических правах в 1995 году, причем все они были ратифицированы без оговорок, а также Африканскую хартию прав человека и народов и Африканскую хартию прав и основ благосостояния ребенка.

18/ Доклад Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (четырнадцатая сессия) (A/50/38) от 31 мая 1995 года, пункты 286 и 335-336.

19/ Комитет по правам ребенка, заключительные замечания: Уганда (CRC/C/15/Add.80) от 21 октября 1997 года, пункты 16 и 18.

37. Специальный докладчик с удовлетворением узнала о том, что завершается работа над вторым периодическим докладом Уганды в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Ее крайнюю обеспокоенность вызвала информация о том, что не существует никаких планов относительно представления многих просроченных докладов согласно другим договорам по правам человека. В последние два десятилетия все соответствующие договорные органы по правам человека поднимали вопрос отсутствия докладов Уганды. Позиция правительства этой страны по данному вопросу пока не изменилась. Угандийская комиссия по правам человека, уполномоченная контролировать соблюдение правительством своих международных обязательств, предложила "четко определить орган, ответственный за подготовку докладов, и официально потребовать от него исполнения мандата" 20/. Специальный докладчик поддерживает это предложение и выражает надежду на то, что международные обязательства по правам человека постепенно станут рассматриваться в качестве имеющих реальную юридическую силу норм, а не чисто теоретических положений.

38. Значительная часть предоставляемой Уганде помощи в области прав человека не охвачена единой стратегией, как это делается в вопросах начального образования, и, как представляется, распыляется среди многих учреждений и проектов. Поскольку права человека относятся ко всем видам человеческой деятельности, не существует какого-либо отдельного ведущего министерства или учреждения-донора, которое координировало бы получаемую помощь. Специальный докладчик обеспокоена тем, каким образом предоставляется помощь в сфере прав человека. В качестве примера она напоминает, что ей пришлось разъяснять многим из своих собеседников, что она не представляет никакого донора и не участвует в каком-либо новом проекте, поскольку именно такое мнение возникало как у государственных служащих, так и сотрудников неправительственных организаций при упоминании "прав человека" в связи с образованием.

### III. ВНУТРЕННИЕ УСЛОВИЯ

39. Специальный докладчик установила, что сфера экономических, социальных и культурных прав характеризуется значительной неопределенностью. С одной стороны, они ассоциируются с деятельностью правительства по удовлетворению потребностей населения, а не с признанием и защитой индивидуальных прав и свобод. С другой стороны, считается, что их признание должно быть отложено до тех пор, пока темпы экономического роста сделают эту задачу выполнимой.

---

20/ Uganda Human Rights Commission, 1997 Annual Report, Kampala, July 1998, p. 497.

40. Особый характер социальных и экономических прав обуславливает необходимость их поощрения в рамках экономической и финансовой политики, а также за счет их юридического признания. В 1997–1999 годы отмечался рост бюджетных ассигнований, выделяемых на цели начального образования, причем в эту сферу поступали значительные средства от доноров. Право на образование признается в Конституции страны, но не в ее законодательстве, поэтому программа ВНО не имеет никакого законодательного обоснования. Без ответа остались многие вопросы Специального докладчика относительно обеспечения устойчивого развития начального образования после прекращения финансирования со стороны доноров и относительно доли бюджетных ассигнований на эти цели после выполнения условий, выдвинутых кредиторами и/или донорами. В краткосрочном плане может оказаться призрачной широко распространенная надежда на то, что экономический рост (которому содействует образование) обеспечит достаточные поступления в бюджет, которые заменят собой поддержку, оказываемую донорами. Первые школьники, начавшие обучение по программе ВНО, закончат школу в 2003 году, поэтому нельзя ожидать, что эти 13-летние подростки смогут внести свой вклад в борьбу с нищетой или в обеспечение темпов экономического роста. Опыт многих стран свидетельствует о том, что в случае успешного осуществления программы ВНО обязательно возрастет потребность в среднем образовании, что ляжет дополнительным грузом на бюджетные ассигнования и помощь доноров на цели образования.

41. Специальный докладчик считает, что признание права на образование должно стать первым шагом на пути определения прав ребенка и соответствующих обязательств правительства и родителей по сохранению достигнутых результатов в плане повышения доступа к начальному образованию в рамках программы ВНО. Сложившаяся в Африке традиция конкретизации индивидуальных обязанностей и обязательств (особенно относительно уплаты налогов, необходимых для повышения доходной части государственного бюджета) облегчает процесс разработки законодательной основы в сфере права на образование.

#### А. Конституционные гарантии

42. Первый опыт создания конституции Уганда получила в период 1988–1995 годов. Этот процесс был начат с учреждения Конституционной комиссии, которая в рамках длительной, но не окончательной процедуры проанализировала высказывавшиеся мнения о необходимых конституционных положениях и гарантиях. На всей территории страны было проведено более 700 семинаров, и Комиссией было получено более 20 000 письменных предложений. Результатом этого консультативного процесса стала разработка проекта конституции в 1992 году, после чего состоялись выборы в Конституционную ассамблею, завершение работы над текстом Конституции и ее принятие в 1995 году. Считается, что Конституция благодаря такому широкому обсуждению ее положений в обществе ставит под особую защиту права женщин, детей и инвалидов.

43. Конституция 1995 года закрепляет возможность получения образования в качестве одного из прав; в ней указывается, что каждый ребенок имеет право на образование, общую ответственность за осуществление которого несут государство и его родители. Закон о детях 1996 года развил эти положения и закрепил ответственность родителей за содержание детей, включая обеспечение им образования. Несмотря на это, данные положения не вошли в соответствующие подзаконные акты и не отражены в стратегии в сфере образования.

44. Вопросы равенства полов получили должное отражения в положениях Конституции, которые впоследствии были подкреплены неюридическими мерами. Конституция Уганды предусматривает осуществление позитивных действий в защиту прав женщин, что на практике выражается в обеспечении их представительства в политической жизни и доступа к университетскому образованию. Национальное движение сопротивления (НДС) осуществляет программу позитивных действий с 1987 года, в рамках которых за женщинами начиная с местного уровня закрепляется как минимум одно место в Советах сопротивления, причем эта практика сохраняется и по сей день. Она предоставляет женщинам возможность высказать свою точку зрения на политической арене и помогает им постепенно добиваться равных прав на пользование ресурсами, прежде всего землей. Специальный докладчик считает этот аспект основополагающим в плане поощрения того, чтобы родители стремились дать образование дочерям, поскольку для большинства населения Уганды земля является основным источником дохода, и начиная с уровня семьи право владения землей является ключевым фактором, определяющим степень участия в процессе принятия решений.

45. Результаты переписи населения 1991 года позволили установить, что в числе лиц, занимающихся сельскохозяйственным трудом, 70% мужчин (и 27% женщин) было зарегистрировано в качестве работающих не по найму, тогда как 73% женщин (и 30% мужчин) было зарегистрировано в качестве лиц, работающих в семейном хозяйстве и получающих за это денежное вознаграждение <sup>21</sup>/ . Женщины могут быть зарегистрированы в качестве лиц, работающих не по найму, если они приобретают право собственности на землю; таких женщин – меньшинство согласно статутному праву и они являются абсолютно бесправными в соответствии с обычным правом. Столь неблагоприятные перспективы для работы женщин не по найму подрывают возможность получения ими школьного образования. Во время визита Специального докладчика в Уганду пристальное внимание уделялось законодательству о земельной реформе и неясности перспектив в плане приобретения женщинами прав собственности на землю, проявившихся в ходе этого процесса. В качестве одной из поправок было внесено предложение о совместной собственности супругов, но, по словам некоторых собеседников Специального докладчика, оно не было должным образом представлено и, следовательно, не было принято. Специальный докладчик

---

<sup>21</sup>/ A. Kelles-Vitanen, "Employment promotion of women in Uganda: From disabling to enabling environment", ILO, 1994, p. 11, mimeographed.

с удовлетворением отметила внимание, которое уделяется воздействию земельного законодательства на положение женщин, что служит ярким примером того, каким образом осуществление политических прав создает предпосылки для предоставления экономических прав.

#### В. Стратегия в сфере образования

46. Одной из отличительных черт политики Уганды в области образования является отсутствие правозащитной терминологии, что свидетельствует об огромной пропасти, разделяющей сферы прав человека и образования. В Стратегическом плане инвестиций на цели образования на 1998–2003 годы в качестве первоочередной задачи правительства закреплено его обязательство обеспечить всеобщий доступ к начальному образованию, устранить финансовые препятствия и уделить особое внимание вопросам равноправия мужчин и женщин и создания равных условий для всех регионов страны. Планируется, что этот план будет реализован за счет средств государственного и частного секторов, отдельных домохозяйств и общин. В нем сказано, что "общины несут ответственность за строительство дополнительных учебных помещений в начальных школах" 22/. Увеличение численности школьников в рамках программы ВНО создало дополнительные сложности для бедных сельских общин в отношении строительства учебных помещений, найма на работу учителей и оплаты их труда.

#### С. Бюджетные ассигнования

47. Комиссия по пересмотру политики в области образования рекомендовала выделять на цели образования 20% государственного бюджета. Этот показатель был превышен, поскольку в эту сферу было направлено 33% бюджетных средств, распределяемых по усмотрению правительства, 62% из которых ассигнованы на цели начального образования 23/. Почти половина этих средств пошла на зарплату учителям, а основными статьями расходов оставшейся части стали строительство учебных помещений и закупка учебников. Первоначально планировалось, что бюджет развития ВНО будет увеличен с 60 млн. долл. США в 1997 году до 125 млн. долл. США в 2002 году, и ожидалось, что большая часть этих средств (90%) будет предоставлена донорами. Эти оценки оказались явно заниженными, и объем средств, планируемых на цели обеспечения всеобщего характера начального образования, резко вырос. Обязательства доноров были увеличены (Соединенное

---

22/ Republic of Uganda, Education Strategic Investment Plan 1998-2003, Government of Uganda, Kampala, November 1998.

23/ The Republic of Uganda, Background to the budget 1999/2000, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Kampala, June 1999, p. 20.

Королевство приняло решение о выделении 67 млн. фунтов стерлингов и Всемирный банк – 115 млн. долл. США), причем правительственные бюджетные ассигнования возросли еще в большей степени.

48. При упоминании номинальных бюджетных ассигнований в ходе различных встреч Специального докладчика разговор неизменно переходил на тему коррупции. Вопросам выявления фактов коррупции и борьбе с ней уделяется значительное внимание, поскольку она препятствует тому, чтобы средства, выделяемые на макроэкономическом уровне, доходили до их законных получателей. Эмануэль Абло и Ритва Рейникка провели многократно цитирувавшееся исследование, в котором отслеживался путь бюджетных ассигнований от центрального правительства до отдельных школ, учителей и групп детей. Результаты этого исследования ставят под сомнение официальные данные о количестве школьников, свидетельствуя об увеличении набора учащихся в период с 1991 по 1995 год на 60%, тогда как официальная статистика заявляла о стагнации этого процесса. Кроме того, исследователи утверждают, что лишь менее 30% государственных средств, номинально выделенных на цели образования, действительно достигли школ 24/.

#### D. Децентрализация

49. Уганда осуществила процесс децентрализации, который проводился на трех уровнях: i) политическая децентрализация была начата с созданием Советов сопротивления во время войны и распространена на всю территорию страны после 1986 года; ii) административная децентрализация была введена в 1993 году в целях создания местной администрации, подотчетной населению, а не центральному правительству; iii) финансовая децентрализация проводилась за счет блоков обусловленных и необусловленных субсидий, выдаваемых центральным правительством местным органам власти, и внедрения системы утверждения бюджетов на местах.

50. Процесс децентрализации повышает роль районных органов власти в системе просвещения, особенно в отношении начальной школы. Предполагается, что районные органы возьмут на себя полную ответственность "за организацию всех видов начального и среднего образования" 25/ и за набор на работу учителей, хотя заработную плату им будет переводить министерство образования. В результате проводимой децентрализации полномочия в отношении начального школьного образования будут переданы низовым

---

24/ E. Ablo and R. Reinikka, Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda, Policy Research Working Paper No. 1926, The World Bank, Washington, D.C., 1996, p. 31.

25/ Republic of Uganda Education Strategic Investment Plan 1998-2003, Government of Uganda, Kampala, November 1998, p. 14.



инстанциям. Предполагается, что школами будут руководить директора школ, комитеты по управлению и ассоциации родителей и учителей (АРУ). В период, когда значительная часть средств предоставлялась АРУ, их участие в управлении школами было значительным, а после увеличения финансирования со стороны центрального правительства их роль изменилась. Пока незаметно значительных изменений в связи с переходом от активной роли родителей к школам, являющимся учреждениями, действующими на благо всей общины (что связано с вовлечением в эту деятельность как родителей, так и других лиц), поскольку этот процесс начался совсем недавно. Специальный докладчик и в дальнейшем будет с большим вниманием следить за ходом децентрализации начального школьного обучения.

#### IV. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, КАСАЮЩИЕСЯ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ

51. В своем предварительном докладе (E/CN.4/1999/49) для анализа обязательств правительств, связанных с правом на образование, Специальный докладчик применила состоящую из четырех компонентов систему (наличие, доступность, приемлемость и возможность адаптации). Она используется и в случае Уганды.

##### A. Наличие: школы и учителя

52. Начальное образование имеет огромное значение, поскольку большинство угандийцев имеют доступ только к нему: среднее и высшее образование недостижимы для большинства населения.

53. Важность задачи обеспечения доступа к школьному обучению для всех угандийских детей можно кратко определить с помощью следующих наиболее значимых факторов: половина населения Уганды моложе 15 лет, и на каждого ребенка в этой стране приходится только один взрослый, по статистике отнесенный к экономически активному населению (15-64 года), т.е. соотношение иждивенцев и экономически активного населения равно 1:1. По оценкам, число детей, посещающих начальную школу, составляет 6,5 млн. человек; численность экономически активного населения – 8 млн. человек. Связанные с этим финансовые трудности усугубляются наследием прежних десятилетий, которое выражается в широко распространенной неграмотности, дезорганизации системы просвещения и огромном внешнем долге. Дополнительные сложности возникают в связи с тем, что Уганда является одной из наименее урбанизированных стран Африки, что создает трудности для организации школьного обучения в интересах рассредоточенного сельского населения. Кроме того, показатель фертильности остается очень высоким (по оценкам, численность населения Уганды возросла с 16 млн. человек по данным переписи населения 1991 года до 21 млн. человек в 1999 году), в связи с чем среднестатистический угандиец стал еще моложе, что увеличивает потребность в школьном образовании и сокращает объем доходов, необходимых для его финансирования.

54. В соответствии с программой ВНО было официально сообщено о трехкратном увеличении количества детей, записавшихся в начальную школу 26/, что делает неотложным строительство новых учебных помещений и подготовку учителей.

55. Резкое увеличение численности учащихся не сопровождалось созданием соответствующего числа школ и учебных помещений. Согласно данным Статистического бюро Уганды, в 1997 году в стране существовало 10 940 школ, 60% из которых было отнесено к категории "непостоянных", 40% не имело снабжения чистой питьевой водой и 48% - санитарно-гигиенического оборудования. Принятые в 1998 году минимальные нормы используются в качестве руководства при строительстве новых школ, и не предусматривают ликвидацию тех учебных помещений и/или школ, которые не отвечают этим критериям. Специальному докладчику сообщили, что школьное обучение по-прежнему может вестись просто под деревом и что многие дети никогда не пользовались отдельными туалетами для мальчиков и девочек. Строительство и переоборудование школ для размещения большого числа учащихся при отсутствии достаточных средств по-прежнему является острой проблемой.

56. Учителя начальных школ имеют статус государственных гражданских служащих (в Уганде официальным термином является "государственная служба", а не "государственная гражданская служба"), однако их не затронули сокращения, проводившиеся в государственной службе страны. В 1995 году было официально зарегистрировано 82 745 учителей начальных школ 27/, и их стало значительно больше после трехкратного увеличения количества школьников в ходе осуществления программы ВНО. В 1999 году Специальный докладчик не могла узнать точного количества учителей, поскольку процесс их регистрации не был завершен, но, как представляется, в соответствии с решением о замораживании найма на гражданскую службу их максимальная численность установлена на уровне 94 300 человек. Ежемесячная зарплата учителей с 1992 по 1997 год была повышена в пять раз, с 8 долл. США до 72 долл. США, а в 1998 году она достигла 80 долл. США. Как представляется, и в столице страны, и в ее отдаленных районах учителя получают одинаковую зарплату, размер которой основывается на их классификации в составе государственной службы, а не на

---

26/ По данным министерства образования, доля детей, записанных в начальные школы, составила 55% в 1994/95 учебном году, 56% в 1995/96 учебном году и, по предварительным оценкам, 91% в 1997/98 учебном году. Семь классов начальной школы (P1-P7) в 1994/95 учебном году закончили 30% учащихся, в 1995/96 учебном году - 35% и в 1997/98 учебном году, по оценочным данным, - 40%. Republic of Uganda, Memorandum of economic and financial policies, приложенный к письму о намерениях от 28 октября 1998 года в адрес Директора-распорядителя Международного валютного фонда за подписью министра финансов, планирования и экономического развития, table 1: Social outcome indicators, 1994/95-2004/05, p. 13.

27/ UNESCO Statistical Yearbook 1998, UNESCO, Paris, 1999, table 3.97.

качестве их работы. Перед учителями стоит действительно труднейшая задача, представление о масштабности которой дает соотношение 6 млн. школьников к менее 100 000 учителей, т.е. 1:110; хотя к последнему, седьмому, классу начальной школы это соотношение снижается до 1:20, в течение первого года обучения оно, согласно имеющимся данным, может достигать 1:300. Для облегчения работы учителей со столь значительным количеством школьников в экспериментальном порядке применяются различные формы обучения в несколько смен и с объединением нескольких классов.

57. Специальному докладчику часто говорили о том, что половина учителей не имеют специальной подготовки. Национальная комиссия по делам ЮНЕСКО сама откровенно признала, что: "Приблизительно 65% учителей [начальных] школ не имеют никакой и/или достаточной подготовки" 28/. Резкое увеличение числа школьников в 1997-1999 годах, как представляется, привело к ухудшению ситуации, и пока нет никаких данных о том, какого прогресса удалось добиться в рамках многочисленных осуществляемых проектов подготовки учителей.

58. Поскольку учителя получили статус государственных служащих, в 1993 году им были предоставлены профсоюзные свободы. Имели место многочисленные (официальные и неофициальные) забастовки, вызванные в основном задержкой выплаты зарплаты. Директорам школ запрещено пользоваться правом на забастовку, поскольку они отнесены к категории служащих, выполняющих жизненно необходимые функции. Попытки Специального докладчика узнать о том, каким образом представлены коллективные интересы учителей и насколько их мнение учитывается в ходе многочисленных ведущихся дискуссий о роли ВНО, приводили к тому, что ее собеседники начинали излагать всю историю вопроса с первых попыток создания профсоюзов в 60-е годы и с противодействия этому процессу, исходя из того, что вся профсоюзная деятельность сводится только к забастовкам. Ассоциация учителей сохранилась в качестве организации, которая признавалась и поддерживалась сменяющимися друг друга правительствами и которая решила ряд проблем, стоящих перед ее руководством. Насколько Специальный докладчик могла убедиться, коллективное мнение учителей недостаточно учитывается при принятии политических решений, которые касаются как изменения учебной программы начальной школы (одно предложение предполагало увеличение количества предметов с 4 до 11), так и политики в вопросах охвата учащихся (включение в систему образования детей-инвалидов и подготовка всех учителей для работы с такими детьми) или применения телесных наказаний.

---

28/ "The development of education in Uganda 1990-1992", report to the 43rd session of the International Conference of Education, Uganda National Commission for UNESCO, 1992.

В. Доступность: отчужденные и неохваченные дети

59. Нет точных данных о количестве детей, которые должны посещать школу, но не делают этого. Одним из основных препятствий этому является отсутствие регистрации детей при рождении. В своем докладе Комитету по правам ребенка правительство Уганды признало "неудовлетворительность такой практики и создавшегося положения" 29/. Ежегодно проводится подсчет детей, посещающих школы, но в оценках численности тех из них, кто не посещает школу, имеется значительный разброс. Кроме того, при отсутствии регистрации при рождении оценки возраста детей могут носить только предположительный характер.

60. Плата за школьное обучение была отменена в январе 1997 года, и количество детей, записавшихся в школу, возросло приблизительно с 2,5 млн. человек в 1996 году до 5,5 млн. человек в 1998 году и приблизительно до 6,5 млн. человек в апреле 1999 года. Различные источники статистических данных в сфере образования приводят разные цифры, но все они свидетельствуют о росте численности детей, записавшихся в школы, в связи с чем точность показателей становится не столь важной. Позиция Специального докладчика основывается на простом аргументе: до 1997 года школы должны были переводить средства в соответствии с числом учащихся, и у директоров возникали многочисленные соблазны снизить количественные показатели и, например, разрешать какой-то части детей посещать школу бесплатно. После отмены этого требования возникла противоположная тенденция к завышению численности учащихся, поскольку теперь школы получают дотацию в зависимости от этого показателя. Ожидается, что в ближайшем будущем принесут свои результаты предпринимаемые усилия, направленные на получение всесторонних, точных и достоверных статистических данных в сфере образования.

61. Раньше стоимость обучения представляла собой главное препятствие в получении детьми школьного образования. Родители оплачивали две трети стоимости обучения в начальной школе, и большинство семей, а в среднем каждая женщина имела семь детей, не могли позволить себе дать образование всем своим детям.

62. К 2003 году запланировано сделать начальное образование всеобщим и обязательным. В связи с трехкратным увеличением численности учащихся начальных школ приоритетными направлениями являются предоставление образования неохваченным детям, удержание в школе

---

29/ Комитет по правам ребенка, первоначальный доклад Уганды (CRC/C/3/Add.40) от 17 июня 1996 года, пункт 54.

тех из них, кто уже проходит обучение, и подготовка к предполагаемому росту потребностей в сфере среднего образования 30/.

1. Позитивные действия в интересах девочек и молодых женщин

63. Соотношение доли девочек и мальчиков в общем числе учащихся начальной школы ежегодно возрастало на 1% в период с 1995 по 1998 год (с 45% до 47%), но в этих средних цифрах для разных районов страны и отдельных школ имеется значительный разброс. Поставленная цель добиться приема в начальную школу одинакового количества мальчиков и девочек близка к достижению, и в настоящее время основное внимание уделяется удержанию девочек в школе, особенно после четвертого класса (именуемого в Уганде "P-4"), когда многие девочки бросают учебу. Специальному докладчику сообщили, что обычно из 20 учеников последнего седьмого класса сельской начальной школы может быть 17 мальчиков и только 3 девочки. Кроме того, неграмотность также широко распространена среди взрослых женщин в сельских районах страны, но решение этой проблема не считается приоритетным в сфере политики и финансирования.

64. На положение женщин в семье оказывает влияние тот факт, что 30% браков являются полигамными 31/. В настоящее время не собирается официальных статистических данных для определения размаха полигамии, и первым шагом к изучению этого явления стало создание Ассоциации вторых и гражданских жен Уганды. Ошибочная посылка, предполагающая, что все браки являются моногамными, непосредственно влияет на процесс образования детей в двух случаях. Во-первых, количество детей в расчете на одно домохозяйство определяется по числу жен, и умножение этого показателя на четыре показывает, сколько детей освобождено от оплаты обучения в начальной школе. Во-вторых, оплата школьного обучения традиционно является обязанностью отца; именно это определяет критерии отбора детей, которые пойдут в школу.

---

30/ По предварительным данным обследования школ (так называемой "переписи школьного населения") от 11 мая 1999 года, количество учащихся начальной школы достигает 6,2 млн. человек (из них 5,8 млн. в рамках программы ВНО), а среднее образование в государственных и частных школах получают 462 300 детей. В Кампале, например, программой ВНО охвачено 74% учащихся, причем большинство средних школ являются частными.

31/ С. Watson, Children First. Taking with Your Community about Child Welfare and Development, The Republic of Uganda & UNICEF, Kampala, December 1996, p. 13.

65. Суммарная доля учащихся в 1993–1995 годах составляла 79% для мальчиков и 67% для девочек; согласно оценкам, соответствующий чистый показатель достигает 58% для мальчиков и 51% для девочек, а посещают школу 65% мальчиков и 63% девочек 32/. Каждая семья имеет право на бесплатное обучение четырех детей, включая обязательно двух девочек. Когда Специальный докладчик высказала обеспокоенность в связи с обеспечением доступа к школьному образованию для детей сверх четырех на семью, ей изложили многочисленные способы возможного преодоления данного препятствия, которые не могут не вызвать удивления. Ей заявили, что положение относительно четырех детей на семью понимается как четыре ребенка на одну женщину, что позволяет записывать в школу детей второй и последующих жен. Пользуясь тем, что многие полигамные браки не регистрируются, женщины представляют себя в качестве матерей-одиночек. По неподлежащим проверке оценкам доля детей, получающих школьное обучение за плату, составляет 10–15%. Как представляется, в стране весьма либерально относятся к тому, что в рамках программы ВНО обучение получают дети и сверх установленного требования о четырех детях на семью; однако данное правило остается неизменным и выполняет роль косвенного стимула снижения рождаемости.

66. Помимо этого правительство страны разработало программу льгот в интересах получения высшего образования девушками, что обещает повысить их долю в числе представителей тех профессий и на тех должностях, для которых требуется диплом университета. В университетах стало больше студенток, поскольку по новому правилу при поступлении к сумме баллов их аттестата об окончании средней школы прибавляется 1,5 балла. Так называемое "правило о 1,5 баллах" было введено в 1990 году и позволило увеличить долю девушек среди учащихся университетов с 22% в 1989/90 году до 35% в 1990/91 учебном году. Один из собеседников Специального докладчика высказался критически в связи с тем, что этим правилом пользуются выпускницы наиболее престижных школ Кампалы и ее пригородов 33/.

## 2. Интеграция детей-инвалидов

67. Специальный докладчик с удовлетворением узнала об изменении подхода к обучению детей-инвалидов, согласно которому они могут получать образование не в специальных школах и/или по особым программам, а вместе со здоровыми детьми.

---

32/ UNICEF, The State of the World's Children, 1999, UNICEF, New York, 1999, p. 109.

33/ J.B. Mugaju, ed An Analytical Review of Uganda's Decade of Reforms 1986–1996, Fountain Publishers, Kampala, 1996, p. 72.

68. Прежние статистические данные о школьном обучении детей-инвалидов были взаимоисключающими. Согласно одному источнику, школу посещали только "348 слепых, 227 глухих и 299 психически больных детей" 34/. В соответствии с другим источником в стране существовало "55 специальных школ, 24 отделения для инвалидов и две школы для глухих" 35/. Такие специальные школы будут сохранены для детей-инвалидов, страдающих тяжелыми заболеваниями, тогда как новый подход направлен на возможно более широкую интеграцию детей-инвалидов в обычные школы.

69. Закон о детях 1996 года провозглашает равные возможности в сфере образования для детей-инвалидов. (По используемым министерством образования весьма приблизительным оценкам той или иной степени инвалидности страдают 10% детей.) Это произошло благодаря изменениям в Конституции 1995 года и благодаря успешным усилиям представителей инвалидов (объединенных в рамках организации Национальный союз инвалидов Уганды (НСИУ)), которые добились признания обществом своих проблем и их включения в вопросы прав человека. Были разработаны специальные программы для детей-инвалидов, хотя в этой связи следовало бы включить в учебную программу для здоровых детей аспекты, которые содействовали бы ликвидации укоренившихся стереотипов, приводящих к стигматизации инвалидов. Надежды на сокращение такой стигматизации связываются с планами совместного школьного обучения и подготовки педагогов для работы с классами, в состав которых входят дети-инвалиды.

### 3. Дети, пострадавшие от вооруженных конфликтов

70. Дети становились жертвами вооруженных конфликтов на всем протяжении бурной истории Уганды, но конфликт в северной части этой страны, продолжающийся уже многие годы, как представляется, стал для них особенно трагичным. Поступали сообщения о жестоком обращении с детьми со стороны представителей как Господней армии сопротивления (ГАС), так и армии Уганды. В 1996 году Рабочая группа по похищениям препроводила правительству Уганды 41 дело о похищении школьников бойцами ГАС 36/. В 1998 году Комиссия по правам человека приняла свою вторую резолюцию о похищении детей в северных

---

34/ "The development of education in Uganda 1990-1992", a report to the 43 session of the International Conference on Education, Uganda National Commission for UNESCO, 1992.

35/ Комитет по правам ребенка, первоначальный доклад Уганды (CRC/C/3/Add.40) от 17 июня 1996 года, пункт 174.

36/ Комиссия по правам человека, доклад Рабочей группы по принудительным и недобровольным исчезновениям (E/CN.4/1999/62) от 28 декабря 1998 года, пункт 307.

районах Уганды. Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о воздействии вооруженных конфликтов на положение детей координирует усилия, направленные на освобождение детей, похищенных вооруженными группами в северных районах Уганды 37/. По сообщениям, одним из последствий такой ситуации является крайне низкая доля детей, посещающих школу, которая составляла 18% в 1997 году и менее 19,6% в 1996 году 38/.

71. Школы и школьники становятся объектом нападений и в юго-западной части Уганды (горы Рвензори), где широко распространены случаи похищения и убийства школьников. Подобные инциденты пока не удается предотвратить, и общественность страны весьма обеспокоена этой проблемой. Как представляется, правительство Уганды считает, что его самую жесткую реакцию на подобные зверства следует считать меньшим из зол.

#### 4. Дети, лишенные свободы

72. Дети, лишенные свободы, не имеют доступа к школьному обучению, если оно не организовано в местах лишения свободы. Руководство тюрем и пенитенциарных учреждений для малолетних преступников не в состоянии сделать этого, поскольку не располагают достаточными средствами ввиду значительного и постоянного роста числа заключенных. Для лиц, содержащихся под стражей в государственных пенитенциарных учреждениях, - прежде всего детей - разработаны подробные специальные гарантии соблюдения прав человека в интересах решения проблем, связанных с невозможностью выделения на их нужды достаточных бюджетных ассигнований в рамках принимаемых политических решений.

73. Даже само правительство страны дает отрицательную оценку процессу обучения детей в специальных школах и реформаториях: "В результате многолетних беспорядков и игнорирования этой сферы вся система пришла в упадок; ощущается нехватка оборудования и квалифицированных кадров для осуществления программы подготовки; отсутствуют возможности для организации досуга и игр несовершеннолетних заключенных; питание и условия отдыха являются неудовлетворительными" 39/. В этой оценке ничего не сказано о процессе образования. Насколько Специальный докладчик могла убедиться, не организовано

---

37/ Комиссия по правам человека, похищение детей в северных районах Уганды. Доклад Генерального секретаря (E/CN.4/1999/69) от 27 января 1999 года, пункт 36.

38/ The Republic of Uganda/UNICEF, Northern Uganda Psycho-Social Needs Assessment Report (NUPSNA), Kampala, November 1998, p. 111.

39/ Комитет по правам ребенка, первоначальный доклад Уганды (CRC/C/3/Add.40) от 17 июня 1996 года, пункт 256.



никакого обучения детей, которые могут целыми днями оставаться запертыми в переполненных спальнях помещений или выполняют различные работы. Эти работы сводятся к плохо оплачиваемому ручному труду (по сообщениям, наиболее низкая расценка составляет один угандийский шиллинг в день, что соответствует 0,001 долл. США).

#### 5. Трудящиеся-дети

74. Как и в других бедных странах, большая часть населения – включая детей – вынуждена трудиться для того, чтобы выжить. Большинство детей работают в неформальном секторе, причем нет никаких данных о их количестве, возрасте или условиях труда. Несмотря на это, хорошо известно, что это явление получило широкое распространение. Отмена оплаты школьного обучения не гарантирует доступа к образованию для детей-трудящихся; обучение по-прежнему остается дорогостоящим из-за других прямых затрат (например, покупка формы), а также если учитывать утерянную выгоду при сопоставлении учебы в школе и работы. Многие дети работают, чтобы элементарно не умереть с голода, и для организации их обучения необходимо не только покрыть все прямые расходы, но и обеспечить их питанием.

75. Специальный докладчик с удовлетворением узнала, что в ноябре 1998 года правительство Уганды подписало Меморандум о взаимопонимании с Международной программой по упразднению детского труда (ИПЕК) МОТ, который предусматривал предоставление стране субсидии в размере 1,5 млн. долл. США, и она будет пристально следить за процессом реализации его положений. Она считает, что эта инициатива вполне сочетается с планами правительства по обеспечению профессионально-технической направленности начального образования.

#### С. Приемлемость: содержание и методы обучения

76. Специальный докладчик констатировала, что при обсуждении вопросов образования в Уганде основное внимание уделяется необходимому, но отсутствующему финансированию. Такой подход оправдан, если говорить непосредственно об образовании, но многие вопросы, касающиеся прав человека в сфере образования, не зависят от имеющихся ресурсов. Содержание учебной программы и пособий никак не сказывается на стоимости обучения, а использование телесных наказаний для поддержания школьной дисциплины вообще никак не связано с богатством или бедностью. Организация обучения на родном языке действительно требует дополнительных издержек на подготовку учебных материалов, но сохраняет средства в другом, поскольку устраняет дублирование и облегчает образовательный процесс.

#### 1. Учебная программа и пособия

77. Основными предметами учебной программы начальной школы являются: английский язык, математика, естественные науки (включая основы медицины) и общественные науки (включая историю, географию, религию и основы гражданственности). По окончании

начальной школы дети сдают экзамены по этим четырем предметам на английском языке, которые принимают члены аттестационно-экзаменационной комиссии начальной школы. Ежегодная аттестация учеников проводится под эгидой Национального экзаменационного совета Уганды (НЭСУ).

78. Школам предоставлено право свободного выбора учебников, одобренных Национальным комитетом по оценке учебных пособий. ЮСЭЙД оказало поддержку проведению реформы процедуры закупки учебных пособий, в рамках которой контракты заключаются первоначально с восемью, а затем с 10 издателями, причем каждая школа сама решает, какой ей сделать выбор. Правительство субсидирует покрытие расходов на учебные пособия и переводит соответствующие средства отдельным школам в объеме, достаточном для закупки одного учебника в расчете на семь (или шесть) учеников. Специальный докладчик не получила ответа на вопрос, каким образом ребенок может научиться читать и писать (на английском языке, не являющемся родным для большинства школьников), пользуясь одним учебником вместе с другими пятью или шестью одноклассниками.

79. Чтобы узнать, сколько придется заплатить родителям, которые захотят приобрести комплект учебных пособий для своего ребенка, Специальный докладчик купила два комплекта (иностранный и национальный издания) и убедилась в непомерной дороговизне учебников. Минимальная стоимость комплекта учебных пособий по четырем ключевым предметам составляет 20 долл. США (так, например, учитель получает 80 долл. США в месяц), а если к этому добавить расходы на дополнительные книги, тетради, ручки и карандаши, а также школьную форму, то общая стоимость в расчете на одного ребенка вполне может достигнуть размера месячной зарплаты учителя.

80. Помимо стоимости учебников, многочисленные вопросы вызывает и их содержание. В 1995 году министерство по проблемам равенства полов и развития общин (так оно тогда называлось) констатировало, что школы закрепляют "подчиненную роль женщины в обществе. В этом смысле место девочек в школе является точным отражением подчиненного положения женщин в семье" <sup>40/</sup>. Согласно сообщениям, содержание школьных учебников пересматривается, с тем чтобы устранить из них стереотипы, закрепляющие предубеждения в отношении девочек и женщин. Несмотря на это, Специальный докладчик обнаружила ряд примеров таких стереотипов, что можно подтвердить отрывком из учебника по общественным наукам для пятого (P-5) класса (в этом классе учатся десятилетние школьники): "И баганда, и баньоро считают брак очень важным. Незамужние женщины не пользуются в их

---

<sup>40/</sup> "The girl child in Rwanda: a situation analysis (Desk reviews)", Directorate of Gender, Ministry of Gender and Community Development, Kampala, 1995, p. 95, mimeographed.

среде большим уважением. У каждого мужчины традиционно была не одна жена. Он мог иметь столько жен, сколько хотел. Мужчина, имеющий многих жен, пользовался уважением других членов племени" 41/. За процитированным выше отрывком следует информация о том, что девочки должны вставать на колени (мальчики могут стоять), когда они приветствуют старших. В заключение сказано, что такие традиционные обычаи исчезают под влиянием "современных западных традиций".

81. Кроме того, обеспокоенность Специального докладчика вызывает изложение в учебных пособиях аспектов расового, этнического, религиозного и языкового многообразия Уганды. Возрождение традиционных королевств (Буганды, Торо и Буньоро) в 1993 году создало возможность для признания культурного многообразия, которое было искусственно отменено в 1967 году. Это нашло полное отражение в школьных учебниках. Официально не признано ни одно меньшинство или статус коренного народа какой-либо общины (в число наиболее часто упоминаемых входят карамоджонг, баньяруанда и батва). Общины кочевников, прежде всего карамоджонг в северо-восточных районах страны, постоянно подвергаются критике в средствах массовой информации за свою отсталость, кроме того, их часто обвиняют в том, что они препятствуют развитию. Они почти не упоминаются в школьных учебниках. В результате принятого в 1972 году решения выслать из Уганды выходцев из стран Азии, их численность в Уганде сократилась с 76 000 человек в 1970 году до 430 человек в 1980 году 42/. В 1982 году были приняты законодательные нормы, которые позволили им требовать возвращения своей собственности. Эти положения были реализованы на практике в 1992-1993 годах под значительным давлением со стороны доноров. Нет никаких указаний на то, что выходцев из стран Азии вновь рады видеть в Уганде, и ничто не говорит и о том, что в этой многорасовой стране существующие сложные проблемы решаются во всем их многообразии.

## 2. Языки обучения

82. Наследие миссионерских школ, где преподавание велось на английском языке, а также последствия политики правительств Уганды в течение первого десятилетия после обретения страной независимости было предложено преодолеть в рамках введения трилингвизма - использования родного языка, английского и кисуахили. Родной язык надлежит использовать

---

41/ G. Wambuzi and T. Bukenya, Shaping Our World 5: Living Together in Uganda, Macmillan Social Studies Programme, Kampala, 1996, p. 27.

42/ Y. Tandon and A. Raphael, The New Position of East Africa's Asians: Problems of a Displaced Minority, The Minority Rights Group, Report No. 16, London, November 1984, p. 2.

в качестве языка преподавания в первых классах начальной школы, хотя, как представляется, таких учебников не существует. Результаты исследования 1995 года показали, что 60% детей дома говорят не на том языке, который используется в школе 43/. Кисуахили и английский должны преподаваться в первых четырех классах, но на кисуахили издано лишь несколько учебников. Начиная с пятого класса, обучение должно вестись на английском языке, а родной язык и кисуахили преподаются в качестве отдельных предметов.

### 3. Школьная дисциплина

#### а) Телесные наказания

83. Джо Олока-Оньянго констатировал, что о случаях применения телесных наказаний становится известно только, если ребенку нанесены серьезные повреждения, отмечая в этой связи "отсутствие системы контроля, направленной на недопущение подобного превышения полномочий учителями" 44/. Помимо отсутствия такого контроля, учителя, которые по своему статусу являются государственными служащими, не могут быть уволены в связи с превышением должностных полномочий в отношении учеников. Возможно, передача полномочий в вопросах найма учителей от центральных к районным органам власти повысит степень вовлеченности общественности, хотя, вероятно, это не будет способствовать предотвращению телесных наказаний, поскольку многие родители по-прежнему поддерживают их использование. Отмечается широкое распространение практики телесных наказаний, и, согласно исследованию Кэтрин Уатсон, которое было проведено в Детском медицинском центре, прежде всего матери поддерживают применение телесных наказаний, а от 55% до 82% из них, как утверждается, сами бьют своих детей, в том числе розгами 45/. Возможность применения телесных наказаний была закреплена в Законе об образовании, в котором делалась попытка ограничить круг лиц, использующих такие наказания, директорами школ, в то же время признается, что "учителя наказывают детей розгами во всех

---

43/ N. Postletwaite, "The conditions of primary schools in least-developed countries", International Review of Education, vol. 44, 1998, No. 4, p. 306.

44/ J. Oloka-Onyango, "Uganda" in P. Baehr and others (eds.) Human Rights in Developing Countries Yearbook 1996, Kluwer Law International & Nordic Human Rights Publications, 1997, p. 399.

45/ C. Watson, Children First. Taking with Your Community about Child Welfare and Development, The Republic of Uganda & UNICEF, Kampala, December 1996, p. 25.

школах" 46/. Министерство образования издало циркуляр, в котором учителям предписывается воздерживаться от применения телесных наказаний, и известны отдельные случаи обращения к правоохранительным органам и в Комиссию по правам человека с просьбой отреагировать на такую практику. Случаи нанесения тяжких телесных повреждений подлежат расследованию, по результатам которого зачастую производится оплата лечения пострадавших детей и выплачивается компенсация их родителям.

84. Специальный докладчик обеспокоен последствиями насилия, которому подвергаются угандийские дети и которое проявляется в применении телесных наказаний в семье и в школе или в жестоком обращении с детьми в ходе вооруженных конфликтов. Традиции миссионерских школ предполагают подчинение и строгое следование школьной дисциплине, что приучает детей к выполнению распоряжений и телесным наказаниям в случае неподчинения независимо от того, поняли ли они отданный приказ. Многие собеседники Специального докладчика возражали против изменения методов поддержания школьной дисциплины, и она констатировала слабость контраргументов, связывающих приобщение детей к взрослой жизни с подчинением и насилием. Она выражает большую надежду на то, что будет выдвинута инициатива, направленная на прекращение подобной передачи "культуры насилия" от поколения к поколению.

b) Беременные школьницы

85. В отличие от проблемы телесных наказаний, которая привлекла внимание общественности, в случае беременности школьницы по-прежнему вынуждены бросать учебу и не могут возобновить ее в той же школе после рождения ребенка. По этому вопросу нет никакой информации ни в сфере образования, ни гендерного равенства или прав человека. Специальному докладчику представили хорошо известное объяснение истории возникновения такой практики, являющейся наследием традиций миссионерских школ. В качестве оправдания этой практики приводились доводы о том, что терпимость любого рода в отношении беременности несовершеннолетних будет рассматриваться в качестве поощрения такого явления. Никто из собеседников Специального докладчика не упоминал ни о необходимости наилучшим образом учитывать интересы (беременных) девушек, ни о признании того факта, что они не получили никаких знаний или навыков, позволяющих им избежать беременности, в связи с чем они как бы дважды становятся жертвой существующих обстоятельств. Специальный докладчик обеспокоен отсутствием внимания к этой проблеме, прежде всего с учетом инициативы Уганды ускорить вступление в силу Африканской хартии прав и основ благосостояния ребенка, в которой четко закреплено обязательство правительств обеспечить возможность продолжения образования для несовершеннолетних матерей.

---

46/ Комитет по правам ребенка, первоначальный доклад Уганды (CRC/C/3/Add.40) от 17 июня 1996 года, пункт 211.

86. В связи с возникновением пандемии ВИЧ/СПИДа в школьные планы был включен предмет полового воспитания, но не был обеспечен доступ к контрацептивам (по оценкам, контрацептивы используются менее чем в 10% случаев), не была разработана и программа планирования семьи, в рамках которой женщины получили бы знания и возможности для предотвращения нежелательных беременностей или профилактики заболевания ВИЧ. Уганде удалось приостановить распространение ВИЧ (этот показатель сокращается начиная с 1995 года), за что она получила должное признание. В основе этого успеха лежала широкая просветительско-образовательная кампания, обязательным элементом которой стали аспекты сексуальной грамотности.

87. Специальный докладчик в полной мере отдает себе отчет в сложностях, связанных с необходимостью совмещения принципа свободы вероисповедания с насущными интересами детей, в ситуациях, когда их необходимо обеспечить средствами защиты от ВИЧ или беременности. Она не утверждает, что это задача легко выполнима, но решение ее реально и необходимо. Кроме того, отчисление беременных девочек из школы закрепляет широкораспространенное мнение о том, что они недостойны дальнейшего обучения, а также выводит их из сферы внимания общественности, что позволяет уклониться от выявления причин беременности несовершеннолетних.

D. Возможность адаптации: направленность и задача образования

88. В правительственном информационном документе 1992 года начальное образование было определено как "предоставление возможностей для приобретения минимально необходимых знаний, навыков и умений, которые позволили бы каждому человеку реализовать свой потенциал и внести вклад в развитие на местном и национальном уровнях". В 1992 году была создана Целевая группа по пересмотру учебных программ, на которую была возложена задача переработки учебных программ с учетом современных общенациональных задач и задач в сфере образования. Целевая группа рекомендовала основными предметами изучения сделать науку и технику, а также сконцентрироваться на привитии профессиональных навыков и на развитии у учащихся понимания собственных прав, гражданских обязанностей и долга, включая вопросы ответственности родителей <sup>47/</sup>. В дальнейшем вносились предложения о включении в программу обучения новых предметов, таких, как сельское хозяйство и основы предпринимательской деятельности, с тем чтобы учащиеся, значительное большинство которых не сможет продолжить образование, получили в начальной школе полезные профессиональные навыки. Было предложено увеличить до 11 количество изучаемых предметов. Как представляется, это предложение не может быть принято, так как оно связано с увеличением нагрузки на учителей и непомерными для многих семей расходами на покупку учебников.

---

<sup>47/</sup> В.Р. Kiwanuka, Curriculum Review Task Force Report, NCDC, Kampala, 1993.

89. Предполагается, что с учетом опыта, полученного в рамках осуществляемой в настоящее время программы ВНО, будет разработана комплексная стратегия в сфере образования. Это необходимо сделать до 2003 года, когда начальную школу закончат первые выпускники в рамках программы ВНО, поскольку становится очевидным, что 13-летние дети, вероятно, не смогут заработать себе на существование, даже если по закону им будет разрешено трудиться в таком возрасте. Однако у них не будет возможности продолжить образование в связи с нехваткой средних учебных заведений или в связи с его чрезмерной стоимостью. По этой причине планы о придании начальной школе профессионально-технической направленности должны предусматривать получение профессионально-технических навыков после завершения начального образования. Обеспокоенность Специального докладчика вызвали данные об отсутствии в стране внутренних ресурсов и заинтересованности доноров в отношении организации профессионально-технического обучения и подготовки.

#### V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

90. Концептуальную связь между сферами образования, гендерного равенства и прав человека еще предстоит наладить. В плане обеспечения гендерного равенства достигнуты значительные успехи, тогда как в вопросах определения и реализации права на образование и прав человека в сфере образования предстоит еще многое сделать. Специальный докладчик обеспокоена в связи с тем, что программу всеобщего начального образования принято рассматривать как нечто данное свыше, а также в связи с отсутствием законодательной основы, в которой закреплялись бы права и обязанности, свободы и обязательства в сфере образования. Она рекомендует огромные успехи, достигнутые в плане обеспечения доступа к школьному образованию в рамках программы ВНО, использовать для целей обеспечения устойчивого характера начального образования через широкую публичную дискуссию по вопросам организации самостоятельно финансируемой образовательной системы, за которой последовало бы ее законодательное закрепление.

91. Чтобы выполнить поставленную задачу и к 2003 году ввести всеобщее начальное образование, необходимы скоординированные усилия сообщества международных кредиторов и/или доноров, а также правительства Уганды. Специальный докладчик с удовлетворением узнала о новых возможностях в плане освобождения от уплаты долга, открывшихся после заседания "большой восьмерки" в июне 1999 года, и о расширении международной поддержки предложениям о направлении средств, высвободившихся в связи с этим процессом, на цели обеспечения наличия и доступности школьного обучения для детей и молодежи Уганды. Она рекомендует институционализировать проведение оценки воздействия международных экономических условий на права человека, с тем чтобы установить международные факторы, которые затрудняют или облегчают доступ к школьному обучению, и, таким образом, определить воздействие в этом плане освобождения от уплаты внешнего долга и осуществления программ структурной перестройки. Поддержка кредиторов и/или доноров в сфере образования свидетельствует о своевременности такой инициативы.

92. Включение вопросов прав человека и гендерного равенства в образовательный процесс требует признания всех соответствующих аспектов прав человека. До настоящего времени во главу угла ставились вопросы наличия и доступности начального школьного обучения. Специальный докладчик с удовлетворением узнала о том, что уделяется большое внимание повышению посещаемости школы девочками, продолжению и окончанию ими курса обучения. Она предлагает использовать упомянутую тенденцию в качестве основы для включения в эту сферу гендерных аспектов. Для этого необходимо заниматься сложными и противоречивыми вопросами, такими, как проблема беременности школьниц, внесение в содержание учебных программ и материалов необходимых изменений, с тем чтобы девушки смогли получить знания и навыки, необходимые для предотвращения ранней беременности, а также расширение задач и целей образования в целях предоставления будущим поколениям угандийских женщин таких возможностей, которых у них не было в прошлом и которых нет сейчас. Специальный докладчик рекомендует принять меры по преодолению раздробленности в деятельности по гендерной тематике, прежде всего с учетом важности права на владение землей для статуса девушек и женщин во всех сельских районах Уганды. Взаимозависимость прав человека представляет собой комплексную основу для пересмотра политики во всех секторах, с тем чтобы обеспечить их совместимость с требованиями в области прав человека. Взаимно усиливающие друг друга обязательства в области обеспечения гендерного равенства со стороны правительства страны и международного сообщества доноров обеспечивают реальную возможность для начала осуществления такого процесса.

93. Специальный докладчик обеспокоена отсутствием внимания ко многим важным вопросам в области прав человека, касающимся образования. Она констатировала игнорирование коллективного мнения учителей в ходе многих дискуссий в профессиональной среде и в обществе, а также ограничение профсоюзных прав учителей начальной школы, являющееся наследием прошлых десятилетий. На учителей были возложены дополнительные обязанности, но это не сопровождалось признанием их профсоюзных свобод. Значительное увеличение числа учащихся начальной школы и дополнительные требования, предъявляемые к учителям, связаны с очевидным признанием необходимости внесения в процесс преподавания изменений, которые отвечали бы потребностям обучения как мальчиков, так и девочек, как здоровых детей, так и инвалидов, а также учитывали языковое многообразие населения Уганды. Специальный докладчик рекомендует уделить особое внимание полному признанию профсоюзных прав учителей и учитывать их коллективное мнение при планировании образовательного процесса, разработке политики в этой сфере и ее практической реализации.

94. В существующих международных договорах по правам человека содержатся руководящие принципы для решения всех вопросов прав человека в сфере образования. Правительство Уганды ратифицировало большинство соответствующих договоров по правам человека, за исключением основополагающих конвенций МОТ, однако в плане выполнения обязательств по представлению докладов предстоит еще многое сделать. Многим ведущим субъектам, действующим в сфере образования – как международным, так и национальным организациям, – неизвестны ни содержание договоров по правам человека применительно к образованию, ни обязательства по представлению докладов.



95. Специальный докладчик рекомендует разработать стратегию в области прав человека на основе существующих международных и внутренних обязательств Уганды, а также использовать процесс представления докладов согласно ратифицированным договорам по правам человека для анализа существующей ситуации. Этот процесс позволит выявить такие многие до настоящего времени выпадавшие из поля зрения проблемы, как нерегистрация детей при рождении, а также отсутствие регистрации расовой, этнической, племенной и религиозной принадлежности (в соответствии с требованиями Конституции Уганды) при поступлении в школу, что обеспечит сбор основополагающих данных, создание гарантий от дискриминации, а также позволит контролировать совмещение школьного обучения и детского труда.

96. Разработка стратегии в области прав человека станет полезным дополнением к организации последующих мер по программе ВНО. Первый выпуск учеников начальной школы в рамках программы ВНО состоится в 2003 году, и именно после этого станет возможной оценка ее результатов. С этой программой связываются многочисленные ожидания. С одной стороны, программа ВНО должна содействовать искоренению нищеты, а с другой стороны, может привести к увеличению потребностей в сфере среднего образования, способствуя более позднему рождению детей и сокращению рождаемости в стране, а также оформлению единого понятия о правах и обязанностях граждан. Общеизвестно, что с образованием связывают многочисленные ожидания, причем в случае неудачи преувеличенные ожидания сменяются разочарованием, что снижает активность в области образования. Стратегия в сфере прав человека могла бы учитывать слабые стороны как в области образования, так и в других областях, в целях разработки комплексной перспективы будущего Уганды, базирующегося на основе соблюдения прав человека.

-----