



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2000/6/Add.2  
9 December 1999

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

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

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Доклад, представленный г-жой Катариной Томашевски, Специальным докладчиком  
по вопросу о праве на образование

Добавление

Миссия в Соединенное Королевство Великобритании и  
Северной Ирландии(Англию)  
18-22 октября 1999 года

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 6	3
II. КОНТЕКСТ: СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ НА РУБЕЖЕ НОВОГО ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ .....	7 - 19	4
A. Историческое наследие .....	8 - 11	5
B. Изменения в период 1944-1996 годов .....	12 - 17	6
C. Правительственная стратегия .....	18 - 19	8

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ: ОСНОВАННОЕ НА ПРАВАХ ОБРАЗОВАНИЕ .....	20 - 26	10
IV. ВНУТРЕННИЕ УСЛОВИЯ .....	27 - 37	12
A. Права человека и образование .....	29 - 32	13
B. Дискриминация или социальное отчуждение? .....	33 - 37	16
V. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА .....	38 - 87	19
A. Наличие .....	38 - 43	19
B. Доступность .....	44 - 69	21
C. Приемлемость .....	70 - 80	31
D. Приспособляемость .....	81 - 87	35
VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	88 - 97	37

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Миссия Специального докладчика в Соединенное Королевство состоялась после ее миссии в Уганду, организованной 26 июня – 2 июля 1999 года (E/CN.4/2000/6/Add.1 от 9 августа 1999 года), при этом стимулом для ее проведения явился основанный на правах подход к образованию, который совсем недавно стал применяться в Соединенном Королевстве. 12 августа 1999 года правительство пригласило Специального докладчика посетить страну, при этом миссию было намечено провести 18-22 октября 1999 года. В связи с нехваткой средств в бюджете Организации Объединенных Наций продолжительность миссии была ограничена пятью рабочими днями. Поэтому Специальный докладчик и сопровождавший ее сотрудник по правам человека Управления Верховного комиссара по правам человека посетили лишь Лондон и его окрестности. За исключением международных аспектов права на образование и международных обязательств Соединенного Королевства в области прав человека в настоящем докладе рассматривается лишь положение в Англии, и им не охвачены Северная Ирландия, Шотландия и Уэльс, где правовые и политические рамки системы образования частично или полностью отличаются от существующих в Англии. Таким образом, приводимая информация о внутреннем законодательстве, политике или практике в области образования касается только Англии.

2. Настоящий доклад был подготовлен в жесткие сроки и с учетом ограничений в отношении объема документации: пять дней - это слишком небольшой период для анализа касающихся прав человека аспектов такого сложного вопроса, как образование, а в связи с необходимостью ограничения объема настоящего документа 28 страницами Специальный докладчик была вынуждена кратко остановиться лишь на некоторых вопросах, которые она хотела бы рассмотреть.

3. Цели миссии были установлены с учетом заинтересованности Специального докладчика в совокупном рассмотрении международных и внутренних аспектов права на образование, а также двух важных изменений, происшедших в Соединенном Королевстве:

что касается международных аспектов, то основное внимание в рамках проведения миссии было уделено беспрецедентному решению Соединенного Королевства перейти к основанному на правах образованию. Наряду с инициативами правительства в области облегчения долгового бремени основанное на правах образование представляет собой важную веху в международном сотрудничестве в целях развития;

что касается внутренних аспектов, то правительство заявило, что образование является наиболее приоритетным направлением его политики. В отличие от политики в области сотрудничества в целях развития, на внутреннем уровне правительство не использует термин "основанное на правах образование", что явилось интересным вопросом для рассмотрения Специальным докладчиком.

4. В ходе своей миссии Специальный докладчик встретила с многочисленными должностными лицами министерства по вопросам образования и занятости, министерства по вопросам международного развития, Управления по вопросам стандартов в области образования (УСО), Группы по вопросам социального отчуждения при секретариате кабинета министров и Комиссии за расовое равенство. Она также встретила с Главным инспектором тюрем Ее Величества и сотрудниками Службы учебных заведений Службы тюрем Ее Величества и посетила Специализированный центр "Орчард-Лодж", учебное заведение с интенсивным курсом обучения для мальчиков и молодых людей, которые находятся (или могут находиться) в конфликте с законом. Помимо этих встреч, которые были организованы правительством, Специальный докладчик встретила с представителями неправительственных организаций, занимающихся вопросами образования, развития и прав человека, и представителями ассоциаций преподавателей и учащихся, а также с отдельными учащимися-детьми и учащимися-взрослыми.

5. Специальный докладчик хотела бы выразить признательность правительству за предпринятые им усилия по организации графика ее работы в соответствии с ее пожеланиями, хотя и не все из них были выполнены.

6. Многие, если не все, из ее собеседников с большим терпением отнеслись к усилиям выяснить различные аспекты образования, касающиеся прав человека, и она хотела бы выразить им свою искреннюю признательность за их желание взглянуть на образование с точки зрения права человека. Образование имеет несравненно более длительную историю, чем понятие права на образование и прав в области образования, и Специальный докладчик полностью осознает новизну вопросов, включенных в ее мандат. Поэтому она считает, что ее миссии и настоящий доклад представляют собой начало диалога, а не одноразовое мероприятие.

## II. КОНТЕКСТ: СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ НА РУБЕЖЕ НОВОГО ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ

7. Во время поездки Специального докладчика в стране ощущался оптимизм по поводу перспектив экономического развития. Уровень инфляции был самым низким за период с 1963 года, а уровень безработицы – за период с 1980 года. Печально известная стагнация

70-х годов (сочетание высоких показателей инфляции и безработицы) канула, как представляется, в историю. Ожидалось, что постоянно растущие налоговые поступления приведут к резкому увеличению профицита бюджета, при этом активно обсуждался вопрос об его использовании. Образование являлось одной из основных сфер деятельности, имевших наибольшие шансы на получение дополнительных финансовых ресурсов. Не проходило и дня, чтобы тому или иному аспекту образования не уделялось внимания в прессе – нехватка, напряженный труд и низкая заработная плата преподавателей; охват системой дошкольного образования детей в возрасте трех лет; реальные или предполагаемые улучшения в системе выпускных экзаменов. Такое повышенное внимание к системе образования вызвало постоянный поток вопросов в отношении различных аспектов образования. Приближение нового тысячелетия заставляет нас бросить взгляд назад и вперед и вызывает все больший интерес к прошлому и будущему образования. Нынешняя английская система образования формировалась с учетом устоявшихся исторических традиций и изменений, происходивших в 1979-1996 и 1997-1999 годах, а не таких новых понятий, как право на образование и права человека в области образования. Права не лежат в основе ее исторического наследия, и это повлияло на представление о системе образования для следующего тысячелетия.

#### А. Историческое наследие

8. Вековая история образования в Англии и экспорт ее моделей образования на различных этапах их развития в различные уголки мира представляют большой интерес для изучения современной модели образования.
9. Начальное образование стало развиваться с момента создания в 1698 году Общества по распространению знаний о христианстве и в то время состояло лишь из заучивания наизусть катехизиса. Расширение путем создания воскресных школ того, что впоследствии было названо "народным образованием", способствовало укреплению религиозных основ образования. Эта практика была институционализирована в 1802 году в результате принятия Закона о здоровье и нравственности учеников-подмастерьев, который обязывал всех учеников-подмастерьев посещать по воскресеньям уроки богословия, а также предусматривал их обучение чтению, письму и арифметике (трех R) в рабочее время.
10. Представленный на рассмотрение палаты общин в 1807 году законопроект об обеспечении двухлетнего бесплатного начального образования в приходских школах был отклонен по двум причинам: в связи с нежеланием нести предполагаемые расходы и из-за опасения того, что образование может привести к недовольству "низов". В результате

длившегося на протяжении десятилетий спора в отношении религии первый Закон об образовании был принят лишь в 1870 году. В соответствии с этим законом было введено образование для детей в возрасте от пяти до двенадцати лет в школах двух типов: школах, принимающих учащихся независимо от их религиозной принадлежности и управляемых школьными комитетами (родители имели право отказаться от религиозного воспитания своих детей), и "добровольных школах" с учащимися одного вероисповедания.

11. Средние школы были созданы намного раньше, например в Уинчестере (в 1382 году) и Итоне (в 1440 году). Они также назывались классическими школами (*libera schola grammaticalis*, в связи с тем, что в них преподавались классические языки) или колледжами (поскольку они создавались в качестве коллегияльных фондов). Эти ранние элитные классические средние школы (основанные на ценностях элитности и превосходства) и появившиеся позднее религиозные народные школы обеспечивали два канала для получения образования; школы были сегрегированы по принципу религиозной и классовой принадлежности. Расширение доступа к начальному образованию в период до второй мировой войны и введение системы обязательного образования после войны так и не обеспечили всем учащимся равных возможностей в том, что касается ориентации и качества образования. Такая расслоенная система обучения продолжает существовать и сегодня. Современный язык сохраняет уникальные особенности английской системы: английская "public school" (дословно: "публичная школа") соответствует во всех других странах частной школе; то, что в других странах называется публичной школой, в Англии называется "state school" (дословно: "государственная школа").

#### В. Изменения в период 1944-1996 годов

12. Закон об образовании 1944 года обеспечил всеобщий доступ к бесплатному начальному образованию, т.е. за четыре года до того, как это право было закреплено во Всеобщей декларации прав человека. Таким образом, в рамках послевоенной стратегии в области образования приоритетное внимание на начальном этапе уделялось равенству возможностей. Введение системы обязательного образования означало, что родители обязаны принимать меры к обеспечению того, чтобы их дети получили образование, и эта концепция сохраняется до сегодняшнего дня<sup>1</sup>. В результате того, что основное внимание

---

<sup>1</sup> Закон 1944 года гласит: "Родители ребенка, достигшего возраста для получения обязательного образования, обязаны дать ему качественное полное образование, соответствующее его возрасту, способностям и наклонностям". Закон 1996 года лишь незначительно изменяет эту формулировку: "Родители ребенка, достигшего возраста для получения обязательного образования, обязаны дать ему качественное полное образование, соответствующее а) его возрасту, способностям и наклонностям и б) любым его особым потребностям в образовании, либо путем обеспечения регулярного посещения школы, либо иным образом".

уделяется обязанностям и правам родителей, концепция права ребенка на образование и прав ребенка в области образования отходит на второй план.

13. На сформировавшийся в послевоенные годы подход к образованию оказал воздействие экономический кризис 70-х годов, когда предыдущий постоянный рост государственных инвестиций в образование сначала был остановлен, а затем стал сокращаться. Приоритеты в области образования были переориентированы с задачи обеспечения равенства возможностей на то, чтобы обратить вспять экономический спад Соединенного Королевства и повысить национальную и индивидуальную экономическую конкурентоспособность. В результате сокращения государственного финансирования произошло уменьшение как наличия, так и доступности бесплатного школьного образования. Образование, основанное на рыночных принципах, расширило возможности выбора для родителей; их, так же, как и работодателей, стали называть потребителями образования<sup>2</sup>. Стимулом для частных инвестиций в образование стали стремление к совершенству и высокая степень окупаемости инвестиций в результате повышения индивидуальной конкурентоспособности.

14. В 1988 году произошло два крупных изменения: введение единой национальной школьной программы<sup>3</sup> и последующее введение единой системы оценок успеваемости учащихся. Были установлены стандарты приобретенных знаний, которые контролируются через систему тестов в возрасте 7, 11 и 14 лет (определяемых как ключевые стадии), и обучение завершается получением аттестата зрелости (GCSE). Экзамен на аттестат зрелости является единым для всех учащихся и оценивает все уровни успеваемости по общей шкале. После тестирования, градации и классификации всех учащихся была проведена классификация школ по результатам экзаменов. Классификация школ основана на доле учащихся, получивших наивысшие оценки (A-C) по пяти экзаменационным предметам, включенным в аттестат зрелости, и сопровождается

---

<sup>2</sup> Тогдашний министр образования Кеннет Бейкер, представляя в парламенте законопроект о реформе образования, сказал следующее: "Мы должны предоставить потребителям образования основную роль в принятии решений. Это означает, что школы и колледжи должны получить свободу обеспечивать стандарты образования, которые отвечают пожеланиям родителей и работодателей". House of Commons, 1 December 1987, col. 771-772.

<sup>3</sup> Английский язык, математика и естественные науки являются основными предметами, и учащиеся тестируются по стандартам школьной программы в возрасте 7, 11 и 14 лет. Восемью общеобразовательными предметами являются: история, география, дизайн и технология, информатика, музыка, искусство, физическая культура и современный иностранный язык. Религиозное образование является обязательным в начальной школе, а половое воспитание - в средней школе. Родители имеют право освободить своих детей от обоих предметов.

широким оповещением в средствах массовой информации для отражения в табелях школьной лиги.

15. Тестирование побуждает (многие, возможно, скажут вынуждает) школы конкурировать между собой за получение престижного места в табелях лиги, повышая тем самым общую успеваемость. Отдельные школы с отличной успеваемостью учащихся получают высшую позицию в классификации, а те, в которых учащиеся успевают недостаточно, скатываются вниз табеля. Как показывают исследования, высокая репутация школ в табелях лиги опирается на их практику отбора учеников, чьи семьи и социальное происхождение, а также знания, полученные ими ранее, дают основание надеяться, что они будут хорошо учиться. Результатом классификации школ является огромный спрос родителей на школы с хорошей репутацией, которые в силу ограниченности мест могут устанавливать и поддерживать критерии для приема. Вряд ли предпочтением родителей будут пользоваться "слабые школы", которые вынуждены принимать любых учеников, даже тех, кого исключили из других школ. Взаимозависимость между слабыми школами и слабыми учениками лишь частично компенсируется государственным финансированием, поскольку ключевым требованием для получения финансирования (как частного, так и государственного) является эффективность.

16. В результате в системе образования сформулировалось жесткое расслоение. Хотя все проживающие в стране дети охвачены обязательным школьным обучением, существует огромное различие в характере и качестве получаемого ими образования.

17. В период 1988-1996 годов произошли значительные изменения в этом направлении в системе образования. Целью Закона об образовании 1996 года являлось собрать воедино и систематизированно отредактировать все нормативные положения, касающиеся образования. После смены правительства в 1997 году в Закон были внесены дополнительные поправки. Темпы изменений, происшедших в период 1988-1996 годов, были стремительными, многие изменения противоречили друг другу и достаточно многие из них столкнулись с сопротивлением. Препрежнее правительство обещало пятилетний мораторий на дальнейшие инициативы, однако новое правительство продолжало проводить быстрые и достаточно серьезные изменения.

### С. Правительственная стратегия

18. Образование стимулируется главной целью создания экономики, приводимой в движение знаниями, способствующей "развитию науки и прогресса, творчества и предпринимательства, навыков и знаний" и движущейся в сторону коммерциализации



британской науки<sup>4</sup>, чтобы вносить вклад в укрепление экономического потенциала. Цель заключается в создании системы образования мирового класса, которая соответствовала бы эффективности таких стран, которых Соединенное Королевство считает своими главными международными конкурентами. Параллельно общей экономической конкурентоспособности наличие рынка образования способствует активизации конкурентоспособности образования. Согласно оценкам, ежегодный объем экспорта образования Соединенного Королевства варьируется в пределах между 5-12 млрд. фунтов стерлингов, причем все оценки свидетельствуют о его росте. Планируется дальнейший рост, с тем чтобы Соединенное Королевство завоевало 25-процентную долю глобального рынка высшего образования<sup>5</sup>. Ожидается, что образование также внесет свой вклад в искоренение бедности в стране; оно рассматривается в качестве ключевого элемента занятости, а занятость рассматривается как путь выхода из бедности.

19. Такой акцент на экономике, приводимой в движение знаниями, требует изменить наследие неграмотности среди взрослого населения, при которой люди не умеют не только читать и писать, но и считать и показатели которой в Англии превышают аналогичные показатели в других странах Западной Европы – 7 млн. человек, согласно оценкам, вообще не имеют никакой квалификации<sup>6</sup>. Это наследие объясняется недостаточным вниманием к общественному образованию в предыдущие десятилетия. Инвестиции в базовое образование и требование о повышении успеваемости всех учащихся рассматриваются в качестве фундамента как для индивидуального экономического самообеспечения, так и для международной конкурентоспособности. В Белой книге, озаглавленной "Excellence in schools" ("Отличная успеваемость в школах") (издана через 67 дней после победы на выборах в мае 1997 года), намечены планируемые изменения. Упор на образование как разновидность инвестиции и на конкурентоспособность приводит к подрыву образования, цель которого определяется как укрепление связей, которые объединяют людей<sup>7</sup>. Предполагается, что планируемое введение гражданского воспитания (см. раздел IV.D, 2) позволит исправить такой переко-

---

<sup>4</sup> The Government's Annual Report 98/99, July 1999, pp. 15-16.

<sup>5</sup> Выступление премьер-министра в Лондонской Школе экономики 18 июня 1999 года.

<sup>6</sup> Department for Education and Employment, The National Learning Targets Action Plan, London, March 1999, p.4.

<sup>7</sup> Learning Works. Widening Participation in Further Education, report by Helena Kennedy for the Further Education Funding Council, June 1997, p. 6.

### III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ: ОСНОВАННОЕ НА ПРАВАХ ОБРАЗОВАНИЕ

20. В правительственном определении образования как внутри страны, так и в международном плане подчеркивается его роль пути, позволяющего уйти от бедности. Белая книга "Eliminating world poverty: a challenge for the 21<sup>st</sup> century" ("Ликвидация всемирной бедности – вызов XXI века") от 1997 года заставила правительство переориентировать международное сотрудничество на политику и финансирование, направленные на поддержку бедных, а также обеспечила применение основанного на правах подхода. Специальный докладчик очень приветствует этот прецедент, который позволяет надеяться на то, что значение прав человека будет поднято от пограничных областей международного сотрудничества в интересах развития до его сердцевины. Приверженность правительства основанному на правах развитию сопровождается его сконцентрированными усилиями, направленными на повышение ресурсов наиболее беднейших стран, особенно посредством освобождения от задолженности. Основанный на правах подход будет иметь реальное значение лишь в том случае, если риторическое признание основных прав наиболее бедных народов в самых бедных странах будет подтвержден наличием ресурсов, необходимых для выполнения правительственных обязательств по правам человека, и Специальный докладчик приветствует внимание, уделяемое правительством, финансированию любых планов, направленных на достижение целей по борьбе с бедностью и обеспечению развития<sup>8</sup>. Реализация таких целей представляет собой необходимый фундамент, на который могут опираться признание и поощрение прав человека.

21. Обеспечение такого положения, при котором освобождение от задолженности оказывало бы позитивное воздействие на права человека, требует переориентации выделяемых для обслуживания долгов средств на долгосрочные инвестиции в образование. Как известно, в значительной степени такое перераспределение оказывает помощь наиболее беднейшим народам и наиболее беднейшим странам, однако до недавнего времени оно не являлось приоритетным. Правительство стало играть лидирующую роль в области освобождения от задолженности и добилось реальных результатов в содействии заключению соглашения в ходе встречи большой восьмерки в Кёльне (июнь 1999 года) и последующей встречи в сентябре 1999 года во время ежегодного совещания МВФ/Всемирного банка. Во время визита Специального докладчика перспективы устранения препятствий на пути к освобождению от задолженности представлялись хорошими, однако было еще слишком рано, для того чтобы определить, будут ли

---

<sup>8</sup> HM Treasury and Department for International Development, "Debt relief and poverty reduction: UK submission to phase 2 of the HIPC Review", London, July 1999, para. 25.

обещания преобразованы в обязательства, а обязательства – в ассигнования. Она сообщит Комиссии о дальнейших изменениях в своем предстоящем ежегодном докладе (в декабре 1999 года) и в своем заявлении Комиссии (в апреле 2000 года).

22. Общая политика министерства финансов и министерства по вопросам международного развития дала возможность оказывать воздействие на все основные факторы, позволяющие регулировать финансовые потоки в отношении развивающихся стран, включая обслуживание задолженности, торговлю, инвестиции, а также помощь. Стремление правительства увеличить помощь (более чем на одну четверть) представляет собой заслуживающий одобрения отход от недавней тенденции сокращения потоков помощи. Результатом нового правительственного подхода стало также объединение международной политики с политикой развития, примером чего является совместная публикация ежегодных докладов по правам человека министерством иностранных дел и по делам Содружества и министерством по вопросам международного развития. Утверждение прав человека в качестве ориентира для внешней политики сопровождалось обещанием сделать такую политику этической, в то время как политика в области развития должна быть преобразована с использованием основанного на правах подхода.

23. Правительство подчеркнуло, что оно придает "социальным, экономическим и культурным правам такое же значение, как и гражданским и политическим правам" и по-прежнему считает своим обязательством "использовать влияние Британии в стремлении к осуществлению социальных и экономических прав, предусмотренных Всеобщей декларацией, для всех народов мира"<sup>9</sup>. Прямым результатом такого основанного на правах подхода является признание получателей любой помощи в области развития субъектами прав, предусматривающее признание их права принимать самостоятельные решения. Применительно к образованию это означает установление равновесия между правами и свободами соответствующих взрослых (в первую очередь родителей и учителей, а также определенных представителей государства) и правами и наилучшими интересами ребенка. Дети имеют формальное право принимать самостоятельные решения только после того, как они становятся взрослыми. Таким образом, поворот в сторону образования, основанного на правах, обещает обеспечить долгожданные изменения.

24. В мае 1999 года основанный на правах подход был применен к образованию в докладе "Возможности для всех: политические рамки образования", в котором образование (определенное как приобретение знаний и навыков) было увязано с основной

---

<sup>9</sup> Foreign and Commonwealth Office and Department for International Development, Human Rights. Annual Report for 1999, July 1999, pp. 11 and 15.

целью искоренения бедности. Концептуальным подтверждением этого тезиса является наличие порочного круга, при котором бедность рассматривается как состояние, вызываемое отсутствием доступа к образованию, а отсутствие образования в качестве причины непреодолимой бедности. Чтобы разорвать этот порочный круг, необходимы долгосрочные инвестиции в образование, для того чтобы лица, получающие образование, становились экономически самообеспеченными и обеспечивали накопление доходов, необходимых для капиталовложений в образование будущих поколений.

25. В "Политических рамках" утверждается, что правительства несут главную ответственность за финансирование начального образования, четко выполняя тем самым одно из своих основных обязательств в области прав человека. Дополнительное логическое обоснование состоит в том, чтобы дети смогли стать экономически продуктивными взрослыми и, будучи детьми, не подвергались бы экономической эксплуатации. Взаимосвязи между образованием и занятостью, а также роль образования в искоренении эксплуатации детского труда требуют продуманного подхода. Основанные на правах стратегии должны приспособлять образование к условиям, преобладающим в странах, общинах и семьях, в которых проживают дети. Для этого необходимо преодолевать соблазн экспортировать модели образования, пригодные для промышленно развитых или промышленно развивающихся стран или считать, что среднее образование доступно для детей, завершивших начальное образование, или рассматривать образование в качестве основы для доступа к занятости в условиях, когда большинству школьных выпускников уготована судьба так называемого самоустройства или неформального сектора.

26. Специальный докладчик имеет полное представление о новизне основанного на правах образования, о тех концептуальных изменениях, которые повлечет за собой его практическая реализация, и приветствует эти новаторские усилия.

#### IV. ВНУТРЕННИЕ УСЛОВИЯ

27. Английское законодательство не содержит четкого признания права на образование. Соединенное Королевство является участником международных договоров по правам человека, которые требуют такого признания, однако отсутствие письменной конституции (в которой обычно перечислены и определены признанные права человека), сложность законодательства, касающегося образования, и разнообразие юриспруденции, касающейся различных аспектов права на образование, в своей совокупности являются препятствием для четкой оценки характера и рамок права на образование.

28. Закон о правах человека 1998 года предусматривает прямое применение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; предполагается, что он вступит в силу 2 октября 2000 года. Этим законодательным изменением во внутреннее законодательство вводятся такие права, которые определены в Европейской конвенции, с учетом ограничений, зафиксированных в оговорках Соединенного Королевства. Поскольку в Европейской конвенции не содержится признания социальных и экономических прав, то, очевидно, продолжится тенденция правительства рассматривать социальные и экономические права скорее как "программные цели, нежели правовые обязательства"<sup>10</sup>. Аналогичным образом остается в силе оговорка, затрагивающая право на образование<sup>11</sup>. Таким образом, право на образование ограничивается правами родителей, касающимися образования их детей, и недискриминационным доступом к существующим государственным учебным заведениям, а также условием, чтобы правительственные финансовые обязательства оставались рациональными. Недавнее увеличение государственного финансирования образования, которое, как запланировано, увеличит его до 5% от ВВП в 2001-2002 годах<sup>12</sup>, по-прежнему оставляет Соединенное Королевство в нижней части классификации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), является намного ниже, чем в Швеции (9%) или Канаде (7%), и чуть выше, чем в Италии, Турции, и Греции<sup>13</sup>.

#### А. Права человека и образование

29. В действующем законодательстве, которое касается образования, не используется терминология прав человека, так же как и не упоминается международное право прав человека. Там, где упоминаются права личности, они касаются родителей, которым

---

<sup>10</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания: Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, E/C.12/1/Add.19, 12 декабря 1997 года, пункт 10.

<sup>11</sup> Оговорка была сделана 20 марта 1952 года по поводу положения статьи 2 Протокола № 1 к Конвенции о том, что государство уважает право родителей обеспечивать образование и обучение своих детей в соответствии с их собственными религиозными и философскими убеждениями, и уточняет, что этот принцип ограничивается его соответствием "предоставлению эффективного образования и обучения и отказу от необоснованных государственных расходов".

<sup>12</sup> Second Report to the U.N. Committee on the Rights of the Child by the United Kingdom, The Stationary Office, London, August 1999, p. 114.

<sup>13</sup> OECD, Human Capital Investment. An International Comparison, Paris, 1998, p. 37.

начиная с 1980 года разрешается оспаривать процедуру зачисления в школу<sup>14</sup>. В результате широкого распространения табелей школьной лиги большинство родителей уделяют особое внимание зачислению своих детей по возможности в самые престижные школы. Поскольку количество заявлений о приеме в школы, пользующиеся наилучшей репутацией, во много раз превышает их возможности, то провозглашенный родительский выбор в реальности превращается в выбор школой<sup>15</sup>. Такой выбор может оспариваться и оспаривается родителями в апелляционных комиссиях, получивших свое название в 1998 году. Детям обязательного школьного возраста гарантирован доступ к финансируемому государством школьному образованию, однако их зачисление в

---

<sup>14</sup> Закон об образовании 1944 года предусматривал, что "местные органы образования учитывают общий принцип о том, что в той мере, в какой это соответствует обеспечению эффективного образования и обучения и позволяет избежать неоправданных государственных расходов, учащиеся получают образование в соответствии с пожеланиями своих родителей". Это положение было повторено в оговорке Соединенного Королевства в отношении права на образование в Протоколе № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Впоследствии эта оговорка привела к обширной дискуссии по вопросу о ее сути и рамках применения. Первоначально она была определена как гарантирующая предпочтение родителей, затем постепенно превратилась в подтверждающую родительский выбор. В Родительской хартии 1994 года была сделана попытка утвердить родительский выбор следующей формулировкой: "В качестве общего правила теперь вы имеете право на получение места в школе по вашему выбору, за исключением тех случаев, когда все места в этой школе уже отданы ученикам, чьи основания на получение места в этой школе являются более вескими". (Department for Education, Our Children's Education: The Updated Parent's Charter, London, 1994, pp. 9-10.)

<sup>15</sup> Кодекс практики зачисления учащихся (изданный министерством образования и занятости в 1998 году) наделяет школы "достаточно широким правом выбора", обязуя их использовать объективные, четкие и справедливые критерии. Зачисления не должны противоречить законодательным положениям, запрещающим расовую дискриминацию и дискриминацию по признаку пола, однако родителям разрешается осуществлять свое право на предпочтительный выбор, даже если он связан с дискриминационными последствиями. Комиссия по расовому равенству приводила в качестве примера разбирательство по одному делу (R v Cleveland County Council ex parte CRE), в котором получил поддержку выбор родителями школы на основании критерия расового и/или этнического состава учащихся. Обоснование такой поддержки заключалось в том, что последующее законодательство об образовании преобладало над более ранним запрещением расовой дискриминации. Commission for Racial Equality, Reform of the Race Relations Act 1976 (Summary), 30 April 1998.

конкретные школы вызывает постоянные споры и приводит к судебным разбирательствам<sup>16</sup>.

30. Накоплена значительная судебная практика по вопросам оспаривания родителями зачислений или исключений их детей, существующих в школах условий (особенно безопасности и гигиены), методов обучения и школьной дисциплины. Возникают споры по поводу применяемых в образовании параметров прав человека, однако такая судебная практика определяется действием закона об образовании, и пока что не предпринималось каких-либо анализов, которые определили бы характер и рамки прав человека, охватываемые такой юриспруденцией.

31. Школьное обучение рассматривается в качестве "контракта, заключенного между школой и родителями"<sup>17</sup>, и ребенок не имеет юридического статуса; таким образом, дети не являются участниками этого процесса, хотя он и направлен на их обучение. Комитет по правам ребенка рекомендовал, например, подтвердить право ребенка, исключенного из школы, оспаривать такое решение<sup>18</sup>. Последние изменения внутри страны являются дополнительным стимулом для концептуального изменения роли ребенка в качестве субъекта права на образование. Исследования, которые привели к установлению с 1 сентября 1999 года письменных соглашений между семьей и школой, подтверждают вывод о том, что "ученики проявляли большое желание поставить свои подписи. Для многих учащихся это был первый документ, который их попросили подписать, и они чувствовали себя очень "взрослыми" и отнеслись к этому очень серьезно"<sup>19</sup>. Специальный докладчик считает, что этот вывод указывает на признание ребенка в качестве субъекта права на образование.

---

<sup>16</sup> Родители могут оспаривать решение, по которому их ребенка отказываются зачислить в школу по их выбору, в рамках судебного рассмотрения, которое сосредоточено скорее на процедурных вопросах, чем на критериях существа дела. Осуществление предусмотренных законом полномочий местных органов образования также может быть оспорено в ходатайстве, поданном в Комиссию местного управления в Англии.

<sup>17</sup> Department for Education and Employment, Excellence for All Children: Meeting Special Educational Needs, green paper, October 1997, para. 5.

<sup>18</sup> Комитет по правам ребенка, заключительные замечания (CRC/C/15/Add.34 of 15 February 1995, para. 32).

<sup>19</sup> Department for Education and Employment, Home-School Agreements. Guidance for Schools, London, 1998, p. 13.

32. Подчеркивание прав родителей оказывает заметное воздействие на детей, находящихся на попечении государства. Когда государство действует *in loco parentis*, а местные органы управления выполняют родительские функции в качестве юридического лица, то, как показывает опыт, они оказываются неподходящими для выполнения этой задачи: установлено, что три четверти находящихся на попечении детей завершают обязательное школьное обучение, не получив никакой квалификации<sup>20</sup>.

#### В. Дискриминация или социальное отчуждение?

33. Термин "социальное отчуждение" был введен Европейским союзом для обозначения маргинализации отдельных лиц в результате ухудшения их экономического положения и социальной изоляции. "Социальное" – в отличие от "государственного" – отражает снижение роли государства, в то время как "отчуждение" ставит под вопрос провозглашаемую универсальность социальной политики. Социальную отчужденность можно определить как лишение социальных прав, однако терминология прав человека не используется; такие понятия, как "неблагоприятное положение" или "ухудшение положения", используются вместо "лишения равных прав" или "дискриминации". Понятию "социальное отчуждение" не было дано определения ни Европейским союзом, ни Соединенным Королевством<sup>21</sup>, и оно охватывает такие разнородные явления, как исключение из школы и подростковая беременность. Люди, на которых распространяется это понятие, подвергаются классификации по таким признакам, как раса, пол, этническая принадлежность, происхождение и класс<sup>22</sup>.

34. Действующее законодательство запрещает дискриминацию по одним признакам, но не распространяется на другие. Основу системы образуют Закон о дискриминации по

---

<sup>20</sup> Department for Education and Employment, Social Exclusion: Pupil Support, London, July 1999, p. 12.

<sup>21</sup> Отдел по вопросам социального отчуждения, созданный премьер-министром в декабре 1997 года и подчиняющийся непосредственно ему, определяет социальное отчуждение как "упрощенный термин для обозначения того, что может произойти, когда отдельные люди или целые районы переживают комплексное воздействие таких взаимосвязанных проблем, как безработица, низкая квалификация, низкие доходы, плохое жилище, высокий уровень преступности, плохое здоровье, бедность и распад семьи". Лондон, май 1999 года.

<sup>22</sup> Критерий социального класса подразделяется на пять классификационных категорий. К высшей относится профессиональный класс специалистов (I), за ним следуют промежуточный класс (II) и класс квалифицированных работников умственного труда (IIN), затем идут квалифицированные рабочие (IIM) и полуквалифицированные рабочие (IV), низшей категорией являются неквалифицированные рабочие (V).



признаку пола 1975 года (и учрежденная в соответствии с ним Комиссия по обеспечению равных возможностей), Закон о межрасовых отношениях 1976 года (и учрежденная в соответствии с ним Комиссия по расовому равенству), Закон о недопущении дискриминации по признаку нетрудоспособности 1995 года (и планируемое учреждение в соответствии с ним Комиссии по правам инвалидов). Законодательство отсутствует в отношении дискриминации по признаку религии<sup>23</sup> или языка, а распределение по классам до сих пор не имеет законодательной увязки с равенством возможностей и обращения. Комитет по ликвидации расовой дискриминации отметил "позицию правительства, не предполагающую включения всего текста Конвенции"<sup>24</sup> во внутригосударственное законодательство, и Специальный докладчик поддерживает этот вывод, подчеркивая, что отсутствие четкого запрещения дискриминации по всем соответствующим признакам не позволяет определить права, в отношении которых существует неравенство с точки зрения их соблюдения, в целях обеспечения их одинакового распространения на всех граждан.

35. При переписи населения предоставляется возможность для самостоятельной классификации по этническим категориям, в которых учитывается сочетание расы, цвета кожи, этнической принадлежности и происхождения<sup>25</sup>. Данные по религии или языку не регистрируются, так же как классификация по этническим категориям не применяется в отношении лиц, которые относятся к "белому населению" или таковым себя считают. Совокупные признаки для дискриминации (например, такие, как раса, религия и язык, или пол, происхождение и религия) остаются невидимыми. В 1990-1991 годах было введено понятие "этнического мониторинга" для проведения обследования учащихся по их

---

<sup>23</sup> В январе 1998 года Комиссия по расовому равенству предложила принять конкретное законодательство по борьбе с религиозной дискриминацией. Очевидно, это предложение было отложено до тех пор, пока не будет завершено 18-месячное исследование по религиозной дискриминации. Annual Report of the Commission for Racial Equality. January to December 1998, p. 31.

<sup>24</sup> Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, CERD/C/304/Add.20, 23 апреля 1997 года, пункт 4.

<sup>25</sup> Проведенная в 1991 году перепись населения установила девять категорий (белое население, черное население - выходцы с Карибских островов, черное население - выходцы из Африки, черное население - выходцы из других регионов мира, выходцы из Индии, выходцы из Пакистана, выходцы из Бангладеш, выходцы из Китая и другие группы), по которым имеются статистические данные. В отличие от переписи населения в школьной переписи сбор данных об этнической принадлежности, религии и языке носит факультативный характер. Источником такой информации являются не учащиеся, а их родители, которые имеют право предоставлять такие данные по своему усмотрению.

этническому происхождению, родному языку и религии, при этом такая информация запрашивалась у родителей на добровольной основе<sup>26</sup>. Поскольку предоставление таких сведений считается не обязательным, полученная картина является неполной.

36. Согласно оценкам, доля принадлежащих к меньшинствам учащихся в системе обязательного образования, более чем вдвое превышает процент относящихся к меньшинствам лиц среди взрослого населения (12% среди школьников, 5% среди взрослого населения)<sup>27</sup>. Частичным объяснением этому является отличающаяся возрастная пирамида: половина относящегося к этническим меньшинствам населения моложе 25 лет по сравнению с менее чем одной третью белого населения. Существующая статистика отражает то многообразие, на которое распространяется понятие "учащиеся, принадлежащие к этническим меньшинствам". Английский фигурирует в качестве дополнительного языка для 8,4% от 11,8% учащихся начальной школы, которые классифицируются как "этническое меньшинство", в то время как остается неизвестным, у какого числа учащихся, классифицированных как "белое население", английский не является родным языком. Учащиеся, классифицируемые как "любые другие группы этнических меньшинств", составляют 2,1%, превышая долю учащихся – выходцев из Китая (0,3%) и Бангладеш (1,0%). Представление о том, что чем темнее цвет кожи, тем хуже школьная успеваемость, опровергается данными, показывающими, что у белых мальчиков, относящихся по происхождению к рабочему классу, успеваемость может оказаться хуже, чем у их китайских или индийских соучеников<sup>28</sup>.

37. Специальный докладчик обеспокоен тем, что всех не являющихся белыми людей обычно относят к "этническим меньшинствам", поскольку такое обобщающее использование понятий "этнический" или "меньшинство" не соответствует международному праву прав человека. Оно является слишком широким и не позволяет выявить соответствующие запрещенные в международной практике признаки дискриминации, с тем чтобы впоследствии изучить существующие между этими признаками взаимосвязи и их увеличение по отношению к конкретным общинам и отдельным лицам. В конце своей миссии Специальный докладчик обратила внимание на

---

<sup>26</sup> Committee on the Rights of the Child, Initial report of United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, CRC/C/11/Add.1 of 28 March 1994, paras. 92-94.

<sup>27</sup> Department for Education and Employment, "Minority ethnic pupils in maintained schools by Local Education Authority Area in England - January 1999 (provisional)", London, 30 June 1999. Эти данные взяты из ежегодной переписи школьников и воспроизводятся в представленном школами виде.

<sup>28</sup> Drew, D. and Gray, J., "The fifth year examination achievements of black young people in England and Wales", *Educational Research*, vol. 32, No. 3, p. 114.

то, что все правительственные служащие, с которыми она разговаривала, были представителями белого населения, что, очевидно, является одним из возможных объяснений постоянного использования термина "этнические меньшинства" в отношении небелого населения.

## V. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

### A. Наличие

38. Широко распространенное, хотя и ошибочное представление о праве на образование приравнивает его к наличию школ и учителей. Если имеются школы, как в случае Англии, то дальнейшие вопросы являются неуместными и исследование не продвигается от статистического наличия школ до изучения права на образование. Это право предполагает помимо наличия школ правительственные обязательства в области прав человека, предусматривающие доступность и приемлемость школьного обучения и его способность к адаптации.

39. Промышленно развитые страны Запада ввели всеобъемлющее обязательное образование на ранних стадиях своего развития, объединив массовое образование с процессом индустриализации, пионером которой является Англия. Отличительной чертой английского образования было разделение на частные и государственные школы, пансионы и дневные школы, а также на общее и/или академическое образование и массовое и/или профессиональное обучение, которое пережило все попытки преодоления существующей между ними пропасти.

#### 1. Школы

40. Хотя школы, говоря статистическим языком, в Англии имеются в наличии, этим не исчерпывается необходимость изучения параметров прав человека применительно к их наличию. Огромные различия существуют между заведениями, имеющими общее название "школы", и, выражаясь популярным языком, они представляют собой "престижные" и "слабые" школы, в которых качество школьного образования варьируется от очень высокого до неприемлемо низкого. Последние стали основным объектом правительственной политики, суть которой состоит в том, чтобы "назвать и пристыдить", а также определить наихудшие по показателям школы в целях доведения результативности их работы хотя бы до минимально приемлемого уровня.

41. Как отмечалось выше (в разделе I.B), школы классифицируются по успешности прохождения тестов их учениками, и такая классификация укрепляет наследие расслоения

в образовании. Классификация по конечному результату (т.е. установление целей успеваемости и эффективности) неизбежно способствует отбору учеников по степени их склонности к хорошей успеваемости и ориентирует содержание и методы обучения на повышение их шансов для успешного прохождения тестов. Этим объясняется нежелание затрачивать необходимое время и усилия на таких учеников, которые вряд ли добьются хороших результатов в силу умственных или физических недостатков или потому, что у них не хватает стремления к соперничеству. Это приводит к установившемуся соперничеству между школами и между учениками. Блестящие цветные брошюры, которыми конкретные школы стремятся соблазнить родителей для того, чтобы повысить родительский спрос на предоставляемые ими услуги в области образования, или ежегодные школьные встречи с родителями (напоминающие собрание акционеров) покажутся непостижимыми для тех, кто считает образование общественной службой и/или общественным благом, или непонятными с точки зрения наилучшего обеспечения интересов каждого ребенка в качестве руководства в процессе познания, которому должно служить школьное обучение.

## 2. Учителя

42. Правительство признало, что его реформа профессии учителя была наиболее всесторонней, но и наиболее противоречивой<sup>29</sup>. В многочисленных беседах, в которых принимала участие Специальный докладчик, ей часто напоминали о нехватке учителей, что также является постоянной темой в средствах массовой информации страны. Трудности, связанные с наймом учителей, являются последствием низкой престижности профессии учителя, которая сформировалась в результате сочетания утраты ими профессиональной самостоятельности, длительной продолжительности рабочего времени (по оценкам составляет в среднем 51 час в неделю) и ожиданий, что учителя способны решить если не все, то большинство социальных проблем.

43. Работодателями учителей являются местные органы управления или советы попечителей конкретных школ; основные условия их работы и должностные оклады определяются законом. Продолжающиеся изменения, направленные на повышение зарплаты учителей в зависимости от успеваемости их учеников, напоминают характеристики успеваемости, которые закладывались в основу оплаты труда учителей в период 1862-1890 годов ("оплата по результатам"), по итогам ежегодного тестирования учащихся по возрастным группам и по соответствующим предметам<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Prime Minister's introduction to The Government's Annual Report 98/99, July 1999, p. 6.

<sup>30</sup> David, M.E., The State, the Family and Education, Routledge, London, 1980.

## В. Доступность образования

44. В Соединенном Королевстве было введено бесплатное начальное образование в 1944 году, задолго до того, как это требование стало обязательным согласно международному праву прав человека. Посещение школы является обязательным для детей в возрасте от пяти до 16 лет, а возрастные рамки, на которые распространяются установленные законом нормы образования, были увеличены и охватывают возраст от двух до 19 лет, после чего существует дальнейшее обучение на протяжении всей жизни.

45. Возраст получения образования был снижен посредством проведения правительством политики зачисления четырехлетних детей в систему дошкольного обучения. Правительством было введено обучение в детских садах для всех детей в возрасте четырех лет, и в настоящее время планируется расширить охват до трехлетнего возраста. Обучение в независимых школах может проводиться начиная даже с шестинедельного возраста<sup>31</sup>. Такое обучение до начала обязательного образования не имеет правовой регламентации.

46. Доступ к школьному обучению для детей старше 16 лет является предметом многочисленных законов и специальных правительственных проектов. В связи с обучением после завершения обязательного школьного образования появилось новое право на предоставление времени на занятия для лиц в возрасте от 16 до 18 лет, которых относят к категории лиц, находящихся в неблагоприятном положении<sup>32</sup>. 16-летний возраст окончания школы оказался слишком незначительным для того, чтобы позволить учащимся зарабатывать на жизнь, поскольку спрос на молодых людей с низким уровнем образования резко сократился. В результате реформ образования основной акцент сместился в сторону запросов рынка труда, пользующихся спросом навыков и обучения конкурентоспособности. Поскольку рынок труда для молодежи продолжал сокращаться, особенно после резкого спада массового промышленного производства, который оказал особо ощутимое воздействие на молодежь, были повышены сроки получения образования и его профессиональная направленность, что свидетельствовало о переходе от индустриальной к постиндустриальной стадии. Процесс увеличения сроков образования, очевидно, постепенно приведет к определению индивидуальных прав и соответствующих

---

<sup>31</sup> Office for Standards in Education, The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Schools 1997-98, p. 61.

<sup>32</sup> Bridging the Gap: New Opportunities for 16-18 Year Olds not in Education, Employment or Training, Report by Social Exclusion Unit, Presented to Parliament by the Prime Minister, July 1999, pp. 71-73.

обязательств государственных органов, хотя использование терминологии прав человека вряд ли станет очевидным.

### 1. Обязательное образование

47. В возрасте обязательного школьного обучения "дети по закону имеют право на получение образования, подходящего для их возраста, отвечающего их способностям и наклонностям, а также любым особым образовательным нуждам, которые у них могут быть"<sup>33</sup>. Соответствующее обязательство по обеспечению образования было передано местным органам образования. Доступ в школы определен широко и охватывает всех проживающих детей независимо от их гражданства, временного или постоянного проживания и таким образом включает в себя детей, находящихся на попечении, детей, являющихся правонарушителями, лиц, обратившихся с просьбой о предоставлении убежища, беженцев и детей, принадлежащих к общинам, ведущим кочевой образ жизни. Таким детям гарантируется доступ к школьному обучению, но не его выбор. Следовательно, критерий наличия регулярно соблюдается, критерий доступности часто не учитывается и школьное образование предоставляется там, где находятся дети, даже если среда, в которой они проживают, не способствует обучению, а соблюдение критериев приемлемости и приспособляемости, как правило, оставляет желать лучшего.

48. Уже вошло в поговорку, что образование отвечает за все социальные беды, и одновременно ожидается, что оно их исправит. От него также ожидается, что оно докажет свою полезность в Англии в очень многих формах: начиная от развития способности читать, писать и считать у самых маленьких учеников и кончая повышением общего образовательного уровня всего населения, обеспечением услуг мирового уровня в области образования и внесением вклада в расширение экспорта страны. Одним из терминов, которые Специальному докладчику приходилось часто слышать от специалистов по образованию, являлась "добавленная стоимость". Этот термин отражает стремление определить и оценить количественно ту пользу, которую школьное образование добавляет к предсказуемой школьной успеваемости учащихся. То, что семейное происхождение является сильным определяющим фактором школьной успеваемости ребенка, хорошо известно. Развитие, с точки зрения образования, у детей двухлетнего возраста, относящихся к высшему социальному классу, на 14% выше, чем у

---

<sup>33</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, третий периодический доклад Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, E/1994/104/Add.11, 17 июня 1996 года, пункт 254.

детей из низшего класса<sup>34</sup>. Этот разрыв со временем может превратиться в пропасть, если не будет выработана всеобъемлющая, устойчивая и хорошо финансируемая стратегия для выравнивания возможностей и в долгосрочной перспективе – получения образования.

49. Правительство разработало амбициозную краткосрочную стратегию, "направленную на повышение успеваемости в начальных школах выше любых ранее достигнутых уровней и за более короткие по сравнению с предыдущими сроками"<sup>35</sup>. Искоренение детской бедности представляет собой долгосрочную задачу, которую предстоит решить в течение 20 лет<sup>36</sup>. Безотлагательная необходимость повысить эффективность образования увеличивает оказываемое на школы давление, подразумевающее требование о повсеместном улучшении уровня получаемых знаний. Вместе с тем сильным определяющим фактором уровня эффективности школ является количество зачисленных учеников. Поиск отличия, которое обеспечивается за счет качества школьного образования, заставил сосредоточиться на термине "добавленная стоимость". Примером обоснования такого подхода стал используемый правительством лозунг о том, что бедность не является оправданием.

50. Детскую бедность планируется искоренить в течение 20 лет, в то время как повышение уровня образования детей из бедных слоев общества ожидается незамедлительно. Множественность факторов, обостряющих воздействие бедности на недостаточную эффективность образования (таких, как семейное окружение, происхождение или родной язык), требует, по мнению Специального докладчика, четкого определения воздействия и сочетание специфических факторов, особенно тех, которые совпадают с запрещенными международным сообществом признаками дискриминации (такими, как раса, этническая принадлежность, пол, религия, язык, социальное происхождение или инвалидность).

а) Дети, исключенные из школы

51. Концептуальный конфликт между правом ребенка на образование и обязанностью ребенка посещать школу воплощен в серии предусмотренных законом требований,

---

<sup>34</sup> HM Treasury, Persistent Poverty and Lifetime Inequality: The Evidence, London, March 1999, para 3.06, p.29.

<sup>35</sup> Department for Education and Employment, National Learning Targets: Action Plan, London, March 1999, p.2.

<sup>36</sup> The Government's Annual Report 98/99, July 1999, pp. 9 and 20.

заимствованных из эпохи, существовавшей до признания прав человека. Поскольку образование было концептуально задумано скорее как обязанность, чем как право, то родителям (или государству *in loco parentis*) вменялось в обязанность обеспечивать, чтобы их дети получали образование, а на детей возлагалась обязанность регулярно посещать школу (невыполнение этого требования наказывалось как преступный прогул), в то время как местным органам управления вменялась ответственность за укрепление регулярной школьной посещаемости. Другим более недавним концептуальным конфликтом является противоречие между обязанностью ребенка получать образование и исключением из школы.

52. Количество окончательно отчисленных из школ детей увеличилось с 3 000 в 1990-1991 годах до 13 500 в 1996-1997 годах и затем сократилось до 12 300 в 1997-1998 годах<sup>37</sup>. Такое сокращение, возможно, является одним из непосредственных результатов обещания правительства сократить практику отчисления из школы. Эти данные охватывают как начальную, так и среднюю школы и, следовательно, выходят за рамки обязательного школьного возраста. Большинство отчислений приходится на учащихся в возрасте от 12 до 15 лет, которые, таким образом, относятся к обязательному школьному возрасту. Среди учеников с особыми потребностями наблюдался самый высокий уровень отчислений (в семь раз выше среднего); ученики из числа черного населения исключаются из школы в четыре раза чаще, в то время как среди обучающихся выходцев из Китая уровень отчислений в три раза ниже среднего; 84% отчисленных учеников составляют мальчики<sup>38</sup>.

53. Причины отчислений неизвестны, поскольку решения об отчислении являются прерогативой каждой школы. Ими могут быть и подростковая беременность, и то, что семилетний мальчик показал язык учителю, и грубое поведение по отношению к другим ученикам или учителям. Наказанием является перевод из школы на систему консультативного обучения, по которой исключенные дети получают около 10% от школьного образования<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Truancy and School Exclusion, report by the Social Exclusion Unit, May 1998, para. 2.1; "Permanent exclusions from schools in England 1997/98 and exclusion appeals lodged by parents in England 1997/98", Department for Education and Employment, SFR11/1999, 16 June 1999.

<sup>38</sup> "Permanent exclusions from schools in England 1997/98 and exclusion appeals lodged by parents in England 1997/98; DfEE Statistical First Release", 16 June 1999.

<sup>39</sup> Truancy and School Exclusion, report by the Social Exclusion Unit, May 1998, para. 2.23.



54. Некоторые из факторов, которыми обусловлено столь значительное число отчислений, связаны с конкуренцией. Семикратная вероятность того, что учащиеся с особыми потребностями будут отчислены из школы, связана с повышением результата деятельности школы после отчисления недостаточно прилежных учеников.

b) Дети, лишенные свободы

55. Дети, лишенные свободы в возрасте, при котором образование является обязательным (младше 16 лет) имеют предусмотренное законом право на образование, которому отведено 15 часов в неделю. Предлагается удвоить это количество до 30 часов.

56. Дети могут быть подвергнуты тюремному заключению начиная с 10-летнего возраста (минимальный возраст для уголовной ответственности<sup>40</sup>), хотя при этом используется термин не "тюремное заключение", а "изолированное содержание" и их называют не "детьми", а "несовершеннолетними". Печальной особенностью такой системы является то, что 50% содержащихся под стражей детей не являются приговоренными к лишению свободы<sup>41</sup>, и поэтому могли бы и должны были бы избежать опыта тюремного заключения и связанного с ним грубого обращения.

57. Порядок обращения с самыми маленькими подозреваемыми, содержащимися под стражей лицами и правонарушителями предусмотрен сложными правовыми рамками, которые недавно были пересмотрены. Ожидается, что Совет по отправлению правосудия по делам несовершеннолетних (созданный в сентябре 1998 года) объединит разработку политики и функцию осуществления руководства, а также получит юрисдикцию над многочисленными и многообразными учреждениями, находящимися в ведении центральной власти. Образование является одной из основ правительственной политики сдерживания и предупреждения преступности несовершеннолетних. Предупреждение преступности несовершеннолетних предусматривает, что к марту 2002 года Совет по отправлению правосудия "продемонстрирует реальные результаты предупреждения преступности среди детей и молодежи"<sup>42</sup>. Каким образом за столь короткий период удастся представить доказательства об обратном, а именно о том, что правонарушение было бы совершено, если бы не были приняты конкретные меры, остается неясным для Специального докладчика.

---

<sup>40</sup> Committee on the Rights of the Child, Initial report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (CRC/C/11/Add.1 of 28 March 1994, paras. 67-73).

<sup>41</sup> Youth Justice Board for England and Wales, Annual Report and Accounts 1999, p. 22.

<sup>42</sup> Ibid., p. 32.

58. Специальный докладчик посетила "Очард-Лодж" - учреждение, в котором образование используется в качестве средства предупреждения преступности и ее рецидивов среди мальчиков и в котором открытый режим для мальчиков, относимых согласно закону к категории нуждающихся или к категории риска, сочетается с изолированным содержанием для тех, кто считается правонарушителями. Это учреждение имеет ряд тщательно продуманных особенностей и отличается нестандартными методами: применяется индивидуальный подход и каждый ребенок имеет личного воспитателя, состав персонала отражает состав воспитанников (большинство составляют черные молодые мужчины), что позволяет мальчикам иметь ролевые модели. Стимулом для мальчиков является то, что учеба и приобретение знаний рассматриваются как успех, а воспитатели и административный персонал поощряется к тому, чтобы учиться и участвовать в сдаче экзаменов вместе с мальчиками.

59. Подобные учреждения интенсивного образования являются достаточно редкими даже для детей и подростков. Положение взрослых заключенных было обрисовано главным инспектором тюрем, который заметил, что "экономия за счет эффективности" сократила возможности для образования<sup>43</sup>, лишив тем самым заключенных одного из основных средств по предупреждению рецидивов преступности. Его доклад, в частности, показал, что только 30 из 200 молодых заключенных имели доступ к образованию в одном из учреждений<sup>44</sup>. Доступ к образованию зависит от бюджетно-финансового положения конкретных тюрем или может оказаться невозможным из-за отсутствия свободного места. Ориентация на обеспечение безопасности и юридическое наследие, состоящие в том, что заключенные скорее имеют привилегии, чем права, не создают атмосферы, способствующей образованию. Отсутствие возможности заработать себе на жизнь законным путем – для чего образование имеет важнейшее значение – возвращает освобожденных заключенных назад в тюрьму. Этот хорошо известный всем порочный круг трудно разорвать. Главный инспектор тюрем высказал ряд идей о том, каким образом можно улучшить сложившееся положение, причем некоторые из них не требуют каких-либо дополнительных финансовых средств и могут фактически привести к экономии. Одна из них состоит в том, чтобы преобразовать тюрьмы из "школ преступности" в "школы отказа от преступности" путем поощрения заключенных к обучению других заключенных.

---

<sup>43</sup> Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Annual Report 1997/98, pp. 30 and 32.

<sup>44</sup> Report on an unannounced short inspection of HM young offender institution Werrington, 2-4 June 1998, by HM Chief Inspector of Prisons, para. 3.41.

с) Общины, ведущие кочевой образ жизни

60. Цыганские дети и дети из общин, ведущих кочевой образ жизни, находятся в особенно неблагоприятном положении с точки зрения образования; имеются данные, указывающие на то, что половину из них можно классифицировать как имеющих особые потребности с точки зрения образования<sup>45</sup>. Специальное финансирование, известное в силу его законодательной основы как "пособия по статье 488", выделяется для оказания дополнительной помощи цыганам, представителям общин, ведущих кочевой образ жизни, и беженцам. Предпринимаются инициативы по повышению успеваемости детей из общин, ведущих кочевой образ жизни, однако недостаточное внимание уделяется отношению к таким детям со стороны большинства как учителей, так и учащихся. В ходе проводимого в настоящее время пересмотра школьной программы подчеркивается необходимость освободиться от дискриминации и стереотипов и признать многообразие и вовлеченность<sup>46</sup>.

61. Правительство отметило прилагаемые им усилия в отношении образования цыганских детей и детей, принадлежащих к общинам, ведущим кочевой образ жизни, в своем докладе, представленном в соответствии с Конвенцией о правах ребенка, однако Специальный докладчик обеспокоен в связи с использованной формулировкой, согласно которой такие дети "пользуются таким же правом доступа к школьному обучению, что и все остальные дети"<sup>47</sup>. Для общин, ведущих кочевой образ жизни, доступ к школьному образованию, который не учитывает образ жизни детей, приводит к разрыву связей и ставит под вопрос возможность пользоваться их свободой передвижения и проживания. Перемещения кочевых семей могут быть недобровольными в тех случаях, когда их выселяют, поскольку их проживание считается незаконным. Школьная посещаемость таких детей, естественно, нарушается, при этом две проводимых правительством политики (борьба с незаконными временными местами проживания и укрепление школьной посещаемости) подрывают друг друга.

---

<sup>45</sup> Office for Standards in Education, "Raising the attainment of minority ethnic pupils. School and LEA responses", paras. 8 and 36-38.

<sup>46</sup> В предлагаемой новой школьной программе предусмотрено "обучение гражданственности, включая изучение природы демократии и ее институтов, а также прав и обязанностей всех членов общества", при этом освещаются различия между гражданами и другими членами общества. Department for Education and Employment; The review of the national curriculum in England. The consultation materials, May-July 1999, p. 4.

<sup>47</sup> Second Report to the U.N. Committee on the Rights of the Child by the United Kingdom, The Stationary Office, London, August 1999, p. 146.

62. Многослойная дискриминация, которая оказывает воздействие на цыганские общины, в сочетании с передаваемой из поколения в поколение недостаточностью доступа к образованию и вытекающей из нее потребностью в нем, представляют, по мнению Специального докладчика, типичный случай, при котором дух и буква Конвенции о правах ребенка предписывают образование, основанное на правах. Незначительное число цыганских и кочевых общин способствуют уделению внимания правам ребенка и наилучшему обеспечению его интересов.

d) Дети с физическими недостатками и нарушением способности к обучению

63. Закон о недопущении дискриминации по признаку нетрудоспособности постепенно воплощается в жизнь и ожидается, что в апреле 2000 года будет создана Комиссия по правам инвалидов. Правительство обещало провести пересмотр всей политики образования с точки зрения ее последствий для детей с особыми потребностями в области образования<sup>48</sup>, тем самым косвенно отвечая на критику в том, что в результате классификации школ по табелям лиг наносится ущерб усилиям школ, предпринимаемым в отношении учащихся-инвалидов, что в свою очередь мешает адаптации детей-инвалидов в школах с общими требованиями и приводит к их изоляции в специальных школах.

64. Льготы для учащихся с особыми потребностями в дополнительной помощи зависят от того, являются ли они "заявленными". Эта квазианглийская лингвистическая конструкция означает, что в отношении таких учеников оформляется заявление, в котором официально подтверждаются их особые потребности в области образования. Достаточно большая доля учащихся обязательного школьного возраста (250 000 или 3%) являются "заявленными", что предоставляет им право на удовлетворение таких особых потребностей<sup>49</sup>. Стремление родителей обеспечить гарантированные льготы своим детям свидетельствует о том факте, что иначе особые потребности в области образования могут остаться неудовлетворенными. Это также подтверждается большим числом отчисленных из школы учащихся с особыми потребностями. По мнению Специального докладчика, такое обоснование подчеркивает важность обеспечения наилучших интересов каждого ребенка в качестве руководящего принципа в области образования.

---

<sup>48</sup> Department for Education and Employment, Excellence for All Children: Meeting Special Educational Needs, Green Paper, October 1997, para. 4.

<sup>49</sup> Правительство открыто признает, что родители стремятся оформить предусмотренное законом заявление, поскольку это может быть "единственным способом для обоснования необходимости в удовлетворении потребностей детей". Excellence for All Children: Meeting Special Educational Needs, Green Paper, October 1997, appendix 2, para 1.

## 2. Университетское образование

65. Введение платы за образование в университетах противоречит требованию Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (пункт 2 с) статьи 13) о том, что доступ к высшему образованию должен определяться индивидуальными способностями и обеспечиваться путем постепенного введения бесплатного образования.

66. Образование стало дорогим в результате установления платы за обучение в размере 1 025 фунтов стерлингов за академический год (25% от средней стоимости обучения) и преобразования существовавших ранее пособий в целевой кредит. Студенческие кредиты были введены в 1990 году и находятся в ведении Компании по студенческим кредитам, которая полностью принадлежит правительству. С сентября 1994 года студенческие пособия были сокращены и постепенно отменены; новая система студенческих кредитов была введена в сентябре 1998 года. Она предоставляет студентам возможность получать обусловленные доходами кредиты, погашаемые после завершения обучения.

67. Финансирование университетского образования было переложено на студентов (и их родителей) при сокращении государственного финансирования. Плата за обучение была введена уже через год после того, как предыдущее правительство заявило о том, что оно "не намерено заставлять студентов платить за свое обучение"<sup>50</sup>. Введение платы за обучение частично объяснялось постепенными сокращениями государственного финансирования университетов: государственное финансирование в расчете на одного студента было уменьшено наполовину, а основанием для получения финансирования университетами вместо преподавательской деятельности стали научные исследования. Другой причиной сокращения ассигнований стало широко распространенное мнение, что университетское образование является элитарным. В докладе Деаринга (доклад Национальному комитету по исследованиям в области высшего образования) приводились аргументы о том, что студенты оказываются в более выгодных условиях, поскольку ученые степени, которые они получают, улучшают возможности для их трудоустройства и позволяют им добиться более высоких окладов; поэтому выпускники должны вносить ретроактивный вклад в стоимость своего образования. В докладе предлагалось ввести кредиты, которые будут погашаться после завершения образования и

---

<sup>50</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, третий периодический доклад Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, (E/1994/104/Add.11, 17 июня 1996 года, пункт 231).

после того, как выпускник начнет получать доход, выплаты с которого не станут столь уже обременительными<sup>51</sup>.

68. Обучение оплачивается полностью одной третью студентов. Треть учащихся с более низкими доходами оплачивает свое обучение частично, а одна треть студентов из категории с самыми низкими доходами освобождена от платежей. Предполагалось, что средства, накопленные за счет платного обучения, будут использованы для расширения доступа к университетскому образованию. В большинстве случаев доступ к университетскому образованию был открыт только для "лиц мужского пола, посещавших престижные школы и являвшихся потомками родителей, занимавших профессиональные/руководящие должности"<sup>52</sup>. Поэтому правительство поручилось "повысить и расширить участие, особенно представителей тех групп, которые недостаточно представлены в системе высшего образования, включая инвалидов и молодых людей из семей полуквалифицированных или неквалифицированных рабочих)"<sup>53</sup>. Особую озабоченность вызывает тот факт, что данное обещание правительства приводит к противоположным результатам. Хотя еще слишком рано делать какие-либо выводы, предварительные данные, опубликованные Службой учета поступивших в колледжи и университеты в отношении набора учащихся в 1998 году, показывают, что половина (53%) всех поступивших в университеты являются выходцами из двух высших классов (профессионального и промежуточного), значительно превышая свою представленность в общем составе населения и подтверждая, что наиболее значительным фактором, определяющим доступ к университетскому образованию, является социально-экономический статус<sup>54</sup>. Количество поступивших в 1998 году выходцев из наивысшей (профессиональной) категории свидетельствовало лишь о незначительном сокращении (-2,4%) по сравнению с 1997 годом. Более значительное сокращение количества поступивших (-5,9%) было отмечено в самой низкой (неквалифицированной) категории<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> The Dearing Report, recommendations 78 and 79.

<sup>52</sup> Gillborn, D. and Gipps, C., Recent Research on the Achievements of Ethnic Minority Pupils, OFSTED (Office for Standards in Education), London, 1966, p.6.

<sup>53</sup> Department for Education and Employment, Higher Education for the 21<sup>st</sup> Century. Response to the Dearing Report, London, 1998, p.3.

<sup>54</sup> Department for Education and Employment, National Adult Learning Survey 1997: Summary, London, 1998, p.11.

<sup>55</sup> Universities and Colleges Admissions Service, Statistical Bulletin on Widening Participation, № 1, 1999, p.6.

Следует напомнить, что, поскольку плата за обучение и студенческие кредиты были введены недавно, имеющиеся данные являются лишь ориентировочными, однако вызывающими тревогу, так как они не свидетельствуют о расширении доступа к университетскому образованию для самых бедных слоев, как это предполагалось.

69. Специальный докладчик считает, что стремление правительства к сбалансированному, а не только максимальному доступу к университетскому образованию требует, чтобы оно применило на практике свое обещание использовать "финансирование в качестве рычага для обеспечения изменений"<sup>56</sup> в целях преодоления финансовых препятствий в соответствии с их размерами, а именно инвестируя наибольшую часть средств в интересах тех, чей доступ является наиболее трудным.

### С. Приемлемость

70. Управление в области стандартов по вопросам образования, известное под сокращением УСО, обеспечивает в рамках проводимых им инспекций контроль за соблюдением критерия приемлемости образования. Оно проводит проверки для того, чтобы учебные заведения, чьи показатели опускаются ниже минимального приемлемого уровня (так называемые "слабые школы"), получали официальное предупреждение, что в отношении них могут быть применены соответствующие меры в целях улучшения их работы и что в противном случае они будут закрыты. Правительство часто заявляет, что бедность не является оправданием для неудач, и требует, чтобы школы обеспечивали приемлемый уровень образования, независимо от того, насколько бедными являются их учащиеся или состояние самих школ.

#### 1. Учащиеся, для которых английский является неродным языком

71. В отличие от других частей Соединенного Королевства Англия считается моноязычной областью, хотя и в нее миграция привнесла множественность языков. Косвенным свидетельством этому являются взаимосвязь между этническими и лингвистическими меньшинствами. Вместе с тем термин "лингвистическое меньшинство" никогда не используется, так же как в законодательстве отсутствуют какие-либо положения, касающиеся дискриминации по признаку языка.

---

<sup>56</sup> Department for Education and Employment, Further Education for the New Millennium. Response to the Kennedy Report, London, 1998, p.12.

72. Обучение проводится на английском языке, и те трудности, с которыми сталкиваются учащиеся, для которых английский является вторым или третьим языком, признаются в рамках дополнительных мер, направленных на изучение ими английского языка. Поскольку английский язык входит в число предметов, по которым проводятся тесты для учеников начиная с семилетнего возраста (аналогично математике и естественным наукам), весьма возможно, что недостаточно хорошие результаты, показанные во время таких тестов, могут отражать не способности учащихся к обучению, а скорее тот факт, что английский язык, возможно, является их вторым или третьим языком. Частные инвестиции в двуязычное образование принесли положительные результаты, и учащиеся, владеющие двумя языками, превосходят по успеваемости тех, для кого английский является единственным языком<sup>57</sup>.

73. Уровень беглости английской речи считался важным фактором, определяющим успеваемость учащихся, однако проявляется тенденция утраты его значения в результате расовых или этнических различий. Выявление учеников, для которых английский является дополнительным языком, и оказание им помощи в преодолении языковых барьеров позволяет избежать ошибочного представления о том, что их проблема связана с расой, этническим происхождением или сложностями с обучением. Получившие известность как "пособия по статье 11" (выплачиваемые в соответствии со статьей 11 Закона о местных органах управления 1966 года) обеспечили финансирование для дополнительного найма преподавателей в целях оказания помощи учащимся, не являющимися носителями английского языка. Такое финансирование, очевидно, не позволяет компенсировать существующий спрос, который сам по себе остается недостаточно определенным, поскольку сведения о родном языке при зачислении в школу относятся к числу данных, предоставляемых на добровольной основе.

74. Предположение о том, какие языки являются наиболее распространенными, можно сделать на основании выбора языков министерством внутренних дел в целях содействия регистрации избирателей. Ими являются: бенгальский, китайский, греческий, гуджерати, хинди, пенджабский, турецкий и урду<sup>58</sup>. Специальный докладчик слышала о трудностях, с которыми сталкиваются преподаватели, обучающие сомалийских, цыганских или албанских детей, и предполагает, что достаточно распространенное мнение о том, что только в одном Лондоне разговаривают на 800 языках, вероятно, является справедливым.

---

<sup>57</sup> Gillborn, D. and Gipps, C., *Recent Research on the Achievements of Ethnic Minority Pupils*, OFSTED (Office for Standards in Education), London, 1996, p. 14 and 26.

<sup>58</sup> Комитет по ликвидации расовой дискриминации, четырнадцатый периодический доклад Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, CERD/C/299/Add.9, 2 декабря 1996 года, пункт 42.



## 2. Подростковая беременность

75. Предпринимаемая в настоящее время правительством инициатива направлена на сокращение количества случаев подростковой беременности, а также на уменьшение социальной отчужденности родителей-подростков, которой подвергаются практически исключительно матери. В своем предисловии к Докладу о подростковой беременности премьер-министр назвал ее "позорным рекордом"<sup>59</sup>. Анализ статистических данных Англии отражает бездонную пропасть, которая отделяет ее от континентальной Европы, а также обнажает проблемы, существующие в системе образования. Недостаточность полового воспитания в начальных школах является одной гранью, другая - характеризуется перспективами и стереотипами, которые по-прежнему используются применительно к так называемой категории "девушек из рабочей среды".

76. Эта инициатива правительства требует как минимум разорвать порочный круг взаимодополняющих воздействий, которые приводят девушек к беременности и рождению ребенка в период, когда они сами еще являются детьми. Географическое распределение подростковой беременности хорошо известно (она в шесть раз выше в наиболее бедных, чем в самых богатых районах), так же как и среднестатистический тип матерей-подростков: они в десять раз вероятнее являются выходцами из семей, относимых к категории "неквалифицированных работников физического труда", чем к категории "специалистов-профессионалов"; в два раза вероятнее, что они находились на попечении, воспитывались приемными родителями или матерями-подростками и что они бросили школу или были отчислены из нее.

77. По-прежнему существует гендерный стереотип перспектив карьерного роста. Почти половина женщин заняты неполный рабочий день и используются на должностях, связанных с торговлей или работой в качестве административных помощников, клерков или секретарш. Хотя девочки учатся лучше мальчиков, согласно тестам, подтверждающим их учебную успеваемость, они, тем не менее, обречены на низкооплачиваемую, низкоквалифицированную, непрестижную работу<sup>60</sup>.

78. Специальный докладчик отметила, что термин "гендер" используется в одних правительственных публикациях и не используется в других; особенно заметно его

---

<sup>59</sup> Teenage Pregnancy, Report presented to Parliament by the Prime Minister by command of Her Majesty, Cm 4342, June 1999, p.4.

<sup>60</sup> M.Arnot and others, Recent Research on Gender and Education Performance. OFSTED (Office for Standards in Education), 1988, p.68.

отсутствие в ряде публикаций, посвященных подростковой беременности<sup>61</sup>. В силу биологического факта, что беременными становятся девушки (а не юноши), основное внимание с точки зрения предупреждения беременности уделяется девушкам, и контрацепция считается заботой женщин. Многие, созданные в соответствии с законом или добровольные службы возглавляются женщинами, и их деятельностью охвачены только девушки; врачи общей практики могут предоставлять контрацептивные услуги юношам только при условии, что последние будут сами оплачивать такие услуги, поскольку врачам возмещаются лишь контрацептивные услуги, оказываемые женщинам.

79. Роль школ по распространению знаний и навыков личного предохранения оставлена на усмотрение самих школ. Начальные школы обязаны иметь собственную политику по вопросу о половом воспитании; такая политика может заключаться в том, чтобы не предоставлять никакого полового воспитания. Закон об образовании 1993 года обязал средние школы, получающие государственное финансирование, обеспечивать половое воспитание (не определив, что именно должно преподаваться, каким образом и кем) и подтвердил право родителей освобождать своих детей от полового воспитания. В тех случаях, когда проводится половое воспитание, оно по-прежнему остается предметом, выходящим за рамки школьной программы, часто включается в более широкий предмет личной гигиены, социального и медико-санитарного просвещения. Существует множество препятствий на пути к обеспечению полового воспитания<sup>62</sup>, и такие препятствия, очевидно, недостаточно эффективно преодолеваются.

80. Специальный докладчик имеет полное представление о препятствиях, которые необходимо преодолеть и которые были преодолены во многих странах. Обязательства правительства в области прав человека, вытекающие из наилучшего обеспечения

---

<sup>61</sup> В Докладе о подростковой беременности слово "гендер" используется лишь один раз, при описании раздела национальной учебной программы по естественным наукам для 14-16-летних учащихся, по которому они проходят, что секс является решающим фактором в половом воспроизводстве человека в отличие от внеполового воспроизводства или так называемого клонирования.

<sup>62</sup> "Многие из тех, кто занимается вопросами полового воспитания, обеспокоены тем, что преподаватели, являющиеся новаторами в данной области, становятся объектом недоброжелательного внимания со стороны средств массовой информации. Ряд директоров школ сообщили, что, хотя они гордятся качеством проводимого в их школах полового воспитания, они не хотели бы в силу вышеуказанной причины и из-за возможной реакции со стороны родителей получить известность в качестве "хороших школ" с точки зрения полового воспитания". *Teenage Pregnancy*, Cm 4342, June 1999, p.40.

интересов ребенка и цели равенства по признаку пола, налагают на правительство обязательство осуществлять руководящую роль в преодолении таких препятствий.

#### D. Приспособляемость

81. Приспособление образования к переменам в обществе и в экономике представляет собой постоянный процесс и требует комплексного и непрерывного мониторинга факторов, оказывающих воздействие на образование, а также того влияния, которое, как ожидается, образование будет оказывать на ход дальнейших перемен.

##### 1. От пола к гендеру

82. Неравенство существует на индивидуальном и структурном уровнях, и необходимо прилагать значительные усилия для того, чтобы проводить различие между ними. При выявлении неравенства необходимо разграничивать признаки, по которым существует дискриминация, возможно проявляющаяся в области доступа к школьному образованию, обращения с учащимися в школе, результатов и воздействия школьного обучения. Содержащееся в Конвенции о правах ребенка настоятельное требование о соблюдении прав и наилучшем обеспечении интересов каждого ребенка предусматривает проведение различий между структурными и индивидуальными факторами в целях выявления и устранения препятствий на обоих уровнях.

83. Данные о школьной успеваемости свидетельствуют о недостаточном прилежании со стороны мальчиков, относящихся как к белому, так и к небелому населению<sup>63</sup>, развенчивая часто встречающийся гендерный стереотип, согласно которому успеваемость девочек нуждается в улучшении. Школы для учащихся одного пола составляют 5% от общего числа школ (чаще встречаются школы для девочек, чем школы для мальчиков), и они продолжают существовать, поскольку "факты свидетельствуют о том, что девочки могут особенно успешно учиться в отдельных школах, организуемых по половому признаку"<sup>64</sup>. В школах совместного обучения 85% учителей составляют женщины, что, вероятно, представляет собой одну из причин недостаточной учебной успеваемости мальчиков. По мнению Специального докладчика, преимуществом перемещения

---

<sup>63</sup> Старшим инспектором школ был отмечен слабый уровень грамотности среди мальчиков в начальных и средних школах, The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Schools 1997-98, pp. 23, 33 and 37.

<sup>64</sup> Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, третий периодический доклад Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, CEDAW/C/UK/3 от 31 июля 1995 года, стр. 48 и 54.

основного внимания от полового подхода к гендерному является то обстоятельство, что такой подход требует изучения обоих полов, а также взаимоотношений между ними и способствует укреплению контактов учащихся с преподавателями.

## 2. Колеблющиеся цели образования

84. Единообразная форма проверки и оценки школьной успеваемости учащихся и эффективности работы школ повышает роль предметов, легко поддающихся количественному определению, а также методов преподавания, которые способствуют успешному прохождению тестов учениками. Этим объясняется то особое внимание, которое уделяется базовым знаниям (трех R). Национальный консультативный комитет по творческому и культурному образованию отметил культуру и творчество как основные функции образования<sup>65</sup>, подчеркнув, что рациональность, структурированность и директивный характер школьной программы подрывают образование. Постоянное присутствие религиозного воспитания в школьной программе и пасторская помощь учащимся школ приносят элемент духовности. Ожидается, что планируемое включение гражданского воспитания придаст школьной программе определенный элемент образования в области прав человека.

85. Процесс введения гражданского воспитания еще не был завершен во время миссии Специального докладчика, и его результаты еще не были известны. Она обеспокоена образом прав человека в подготовительных документах, который, возможно, будет отражен в будущей школьной программе. Ей кажется, что "права человека" воспринимаются как отличающиеся от тех прав и свобод, с которыми учащиеся знакомы в своей повседневной жизни, а именно: их прав как субъектов права на образование, как будущих рабочих и служащих, как будущих родителей и избирателей. Похоже, что "права человека" отождествляются с международными проблемами и иностранными государствами и отделяются даже от таких понятий, как равные возможности и равенство полов<sup>66</sup>.

86. Существует насущная необходимость обеспечить такое образование в области прав человека, которое помогало бы решать повседневные проблемы. Комиссия за расовое равенство указывала на "растущие уровни открыто признаваемых расовых

---

<sup>65</sup> All Our Futures: Creativity, Culture and Education, NACCCE report, May 1999, para. iii.

<sup>66</sup> Qualifications and Curriculum Authority, Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools. Final Report of the Advisory Group on Citizenship, London, 22 September 1998, p. 44.

предрассудков"<sup>67</sup>, что вызывает озабоченность, связанную с отсутствием противодействия со стороны образования. Старшим инспектором школ было отмечено, что каждая пятая школа уделяет недостаточное внимание неевропейским культурам<sup>68</sup>.

87. Индивидуализм и соперничество как исходные ценности вступают в противоречие с солидарностью и коллективизмом. Забота родителей об успешной учебе своих детей часто приводит к отбору по признаку способностей и последующему отчуждению детей, обладающих меньшими способностями. Неравенство между учащимися и школами подчеркивается и усиливается и не воспринимается как проблема прав человека, которая должна решаться таким образом, чтобы способствовать признанию детьми своих сверстников и необходимости оказывать им помощь, а скорее воспринимается как узаконенное установление различий, укрепляющее индивидуализм и соперничество. В результате возникает парадокс: предполагается, что школы должны одновременно прививать ценности солидарности и индивидуального соперничества.

## VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

88. Правительство уделяет приоритетное внимание образованию как на национальном, так и на международном уровне, однако существуют концептуальные различия между особенностями международного и национального подхода к этому вопросу. Основанный на правах подход поощряется на международном уровне, при этом замалчивается право на образование и еще в большей степени наличие прав в образовании на внутригосударственном уровне. Специальный докладчик полностью поддерживает концептуальный поворот правительства в сторону образования, основанного на правах, и надеется, что это позволит обеспечить желанную возможность для его применения на внутригосударственном уровне.

89. Весьма похвальной является инициатива правительства по введению основанного на правах образования, позволяющая продвинуться по пути включения прав человека в основное русло сотрудничества в области развития, а также то, что правительство уделяет особое внимание необходимости вкладывать дополнительные ресурсы в реализацию на практике права на образование.

Преобразование прав человека в секторальную и страновую стратегии не может быть быстрым или легким. Специальный докладчик приветствует предпринятые

---

<sup>67</sup> Annual Report of the Commission for Racial Equality, January to December 1998, p. 3.

<sup>68</sup> Office for Standards in Education, The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Schools 1997-98, p. 30.

правительством действия, положившие начало этому процессу, и, как она уже заявила в ходе своей миссии, готова оказать правительству любую возможную помощь.

90. Глубокие изменения, происшедшие в результате появившейся возможности прямого применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, открыли путь для расширения и углубления защиты прав человека на основе региональной (а впоследствии, возможно, и глобальной) разработки международного права прав человека. Постепенно это позволит трансформировать и интернационализировать английское законодательство в области образования. Специальный докладчик видит в таком изменении возможность для расширения существующего представления о правах человека. По ее мнению, Конвенция о правах ребенка является особо подходящим отправным пунктом, поскольку она предлагает учащимся с самого раннего возраста возможность простого и четкого отождествления себя с ее духом и буквой и прямую возможность для ее реализации на практике путем создания школы, основанной на соблюдении прав человека. Вместе с тем Специальный докладчик выражает озабоченность по поводу унаследованного правового статуса ребенка как объекта узаконенных отношений между школой и родителями ребенка, а не как субъекта права на образование и прав человека применительно к образованию. Она надеется, что дух и буква Конвенции о правах ребенка постепенно повлияют на английскую политику, законодательство и практику в области образования.

91. Длительное наследие всеобъемлющего обязательного образования в Англии оставляет ряд категорий детей без доступа к школьному образованию. Специальный докладчик считает, что преодоление различий в этой области заслуживает приоритетного внимания. В двух случаях – дети, лишённые свободы, и дети, принадлежащие к общинам, ведущим кочевой образ жизни, - школьное образование должно предоставляться по месту нахождения детей. Это требует творческого и гибкого подхода и, самое важное, политической и финансовой решимости со стороны правительства обеспечить наличие, доступность, приемлемость и приспособляемость образования. Множественная дискриминация, как правило, обнаруживается в цепи причинной обусловленности, которая лишает таких детей образования и таким образом затрагивает все обязательства в области прав человека, касающиеся ликвидации дискриминации.

92. Специальный докладчик предлагает использовать предстоящее введение гражданского воспитания в обязательном школьном обучении в качестве возможности для преодоления широко распространенных заблуждений о том, что, например, равенство по признаку пола отличается от расового равенства, а оба они отличаются от прав человека. Кроме того, выбор гражданского воспитания дает возможность привить детям представление о том, что они уже являются гражданами, а не будущими гражданами. Взаимосвязанность прав человека позволяет определить концептуальные связи между

различными формами дискриминации, ее причинами и последствиями, а также разработать комплексное образование в области прав человека, направленное на решение и урегулирование повседневных проблем, с которыми вполне могут отождествлять себя учащиеся.

93. Связь между образованием и занятостью (подтверждаемая структурой правительства, в которой одно министерство занимается и тем и другим) представляет собой основу правительственной политики, преследующей ясную цель предоставить людям возможность достичь экономической самообеспеченности. Ориентация образования на укрепление индивидуальной конкуренции привела к соперничеству между детьми и их школами. Специальный докладчик выражает озабоченность в отношении последствий соперничества для детей-инвалидов. По ее мнению, участие предусматривает повышение приспособляемости школьного образования к проблемам детей-инвалидов.

94. Представление об образовании как об инвестиции в будущее получение доходов находит четкое отражение в установлении платы за обучение при получении университетского образования. Очевидное расхождение между этим изменением и формулировкой Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах заслуживает более пристального внимания, чем уделялось этому вопросу до настоящего времени. При этом такое изменение не снижает обязательств правительства в области прав человека, касающихся наличия, доступности, приемлемости и приспособляемости. Специальный докладчик выражает особую озабоченность по поводу доступа к университетскому образованию для тех, кто не может позволить себе связанных с ним прямых и косвенных расходов, и настоятельно призывает правительство уделить приоритетное внимание его обязательству использовать средства, накопленные в рамках системы образования, для улучшения доступа для категорий населения, находящихся в неблагоприятных условиях. Кроме того, образование является одновременно одним из прав человека и платной услугой (как внутри страны, так и на международном уровне), и поэтому подтверждение права на образование и прав человека в области образования приобретает особую важность.

95. Специальный докладчик предлагает изучить понятие социального отчуждения с точки зрения прав человека и считает, что заострение внимания на обязательствах правительства в области прав человека позволит получить полезные результаты. Соединение различных признаков дискриминации, обостряемой классовым происхождением, требует расследования ее причин и способствующих ей факторов скорее на структурном, чем только на индивидуальном уровне. Специальный докладчик полагает, что такие понятия, как "этническое меньшинство" (которое соединяет в себе такие понятия, как раса, цвет кожи, этническая принадлежность, этническое происхождение, религия, язык и социальное происхождение) или "социальное отчуждение" (которое сочетает в себе непредсказуемый набор феноменов, заключенных в неясные концептуальные рамки), скрывают больше, чем показывают. Преимущество применения существующего

международного права прав человека заключается в его всеобъемлющем разграничении запрещаемых признаков дискриминации и соответствующих правительственных обязательств, которые в случае расовой дискриминации и дискриминации по признаку пола предусматривают как структурные, так и индивидуальные меры для ликвидации дискриминации.

96. Концептуальные рамки для преодоления различий в школьной успеваемости между девочками и мальчиками могли бы выиграть за счет переноса основного внимания от пола к гендеру и в результате уделения повышенного внимания всем правам человека девочек и женщин, а не только правам в области образования. Гендерный анализ образования мог бы способствовать продолжающемуся поиску стратегий, направленных на повышение школьной успеваемости мальчиков, которому препятствует ранее уделявшееся первостепенное внимание девочкам. Высокий процент преподавателей-женщин в начальных школах является иллюстрацией тех преимуществ, которые можно было бы извлечь из понятия гендерное равновесие. Перспективы после завершения школьного обучения для девочек подрывают значение их успешного образования, которое первоначально во многом превосходит успеваемость мальчиков. Слишком высокой является доля ранних беременностей, одинокого материнства и связанного с ними сокращения академических, ремесленных и профессиональных возможностей. Взаимозависимость прав человека обеспечивает всеобъемлющую концептуальную основу, необходимую для решения таких вопросов, которые выходят далеко за рамки сектора образования.

97. Основные цели правительства в области образования заключаются в том, чтобы поднять стандарты обучения для всех учащихся, решить проблему недостаточного прилежания и улучшить успеваемость всех учащихся; эти цели часто характеризуют как создание системы образования мирового класса. Вместе с тем, какими бы замечательными ни были эти цели, они ориентированы на конечный результат за счет сокращения внимания в отношении вкладываемых средств (особенно в тех случаях, когда они необходимы для преодоления переходящих из поколения в поколение неблагоприятных условий), а также в отношении процесса образования. Специальный докладчик считает, что уделение основного внимания праву на образование является ценным подходом в целях расширения, как правило, узкого и неверного представления о правах человека как о гарантиях против злоупотребления властью государством, а также для того, чтобы охватывать обязательства правительства в области прав человека, направленные на предоставление равных возможностей для обеспечения равных прав человека. Близкое понятие образования, основанного на правах, помогает анализировать процесс образования с точки зрения прав и обязанностей, свобод и обязательств всех соответствующих участников этого процесса.

---