



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/6
1 February 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят шестая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Доклад о ходе работы Специального докладчика по вопросу о праве на образование
Катарины Томашевски, представленный в соответствии с резолюцией 1999/25
Комиссии по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сводное резюме		4
Введение	1 – 3	7
I. ОБЗОР ПРОИСХОДЯЩИХ ИЗМЕНЕНИЙ И СВЯЗАННЫХ С НИМИ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА	4 – 12	8
А. Договорные органы в области прав человека	5 – 6	8

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
В. Деятельность, проводившаяся в последнее время в рамках Организации Объединенных Наций	7 – 9	9
С. Выявление трудностей, связанных с осуществлением права на образование	10 – 12	10
II. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ ТРУДНОСТЕЙ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИХ ДОСТУПУ К НАЧАЛЬНОМУ ОБРАЗОВАНИЮ	14 – 29	13
А. Помощь на цели образования	15 – 18	14
В. Наличие и отсутствие согласованности в международной политике	19 – 22	17
С. Стратегия Всемирного банка в сфере образования	23 – 29	19
III. ПРАКТИЧЕСКОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ	30 – 65	23
А. Наличие	32 – 44	24
В. Доступность: плата за обучение	45 – 55	31
С. Приемлемость: беременность как преступное нарушение дисциплины	56 – 60	41
Д. Возможность адаптации: образование для работающих детей	61 – 65	44
IV. ИЗМЕНЯЮЩИЙСЯ ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБРАЗОВАНИЯ И НЕОБХОДИМОСТЬ ПОВЫШЕНИЯ ЗНАЧИМОСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	66 – 71	47
А. Последствия применения подхода, основанного на человеческом капитале	67 – 69	47

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
В. Международная торговля услугами в сфере образования	70 – 71	50
V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ.....	72 – 75	51

Таблицы

1. Отсутствие регистрации детей при рождении.....	12
2. Доля базового образования в двусторонней помощи на цели образования	16
3. Одинаковая и различная продолжительность начального и обязательного школьного образования	33
4. Чистые показатели охвата средним образованием.....	49

Сводное резюме

В своем докладе о ходе работы Специальный докладчик по вопросу о праве на образование отмечает трудности, с которыми она столкнулась при осуществлении своего мандата в результате неудовлетворительного обслуживания со стороны Управления Верховного комиссара по правам человека, а также выделяет новый аспект – принятие последующих мер по итогам своих визитов в страны, который она включила в доклад в соответствии с намерением Комиссии уделять основное внимание деятельности по поощрению права на образование.

В докладе приводятся краткие сведения о работе, проведенной в последнее время договорными органами в области прав человека, и о связанной с ней деятельности Специального докладчика. Она дает краткую характеристику совместных встреч и новых направлений сотрудничества, оценивает процесс формирования общих подходов к реализации права на образование и отмечает виды деятельности, которые, возможно, будут также иметь совместный характер. Далее следует краткое резюме видов деятельности, которые осуществляются в рамках Организации Объединенных Наций, и отмечается сотрудничество Специального докладчика с ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ и МОТ. Отчет о все еще продолжающемся процессе Джомтьен + 10 будет включен в ее устный доклад Комиссии.

В отношении трудностей, связанных с практическим осуществлением права на образование, Специальный докладчик напоминает о своем предыдущем решении не обращаться к правительствам с просьбой о представлении общей информации и выражает благодарность тем правительствам, которые ответили на ее запросы по поводу особых трудностей, доведенных до ее сведения, и откликнулись на ее призывы о представлении информации о наиболее важных судебных решениях, касающихся права на образование. Она отмечает, что отдельные случаи или создавшие прецедент судебные дела не должны отвлекать внимание от того факта, что образование по-прежнему находится за пределами достигаемости для точно не установленного, но весьма значительного числа детей, которые административно и статистически не зарегистрированы и указывает в таблице 1 группы стран, в которых регистрация детей при рождении не носит всеобщего характера.

В докладе основное внимание уделяется рассмотрению международного сотрудничества с точки зрения наличия финансовых трудностей, препятствующих осуществлению права на образование, в частности на уровне начального образования. Специальный докладчик поднимает и рассматривает вопросы, связанные с постоянным сокращением объемов помощи и относительным увеличением масштабов помощи на цели образования, предоставляемой, в частности, многосторонними учреждениями. В таблице 2 приводятся общие данные о двусторонней помощи на цели образования и

отмечается различная направленность такой помощи, которая, вероятно, больше ориентирована в сторону обеспечения обучения иностранных студентов в стране-доноре, чем на предоставление базового образования в стране - получателе помощи. Отсутствие согласованности при проведении международной политики в области оказания помощи рассматривается путем уделения особого внимания вопросам, связанным с изменяющимся статусом образования, которое определяется как необходимость или право, относящееся к сфере социального развития или деятельности, направленной на искоренение нищеты. В конце раздела, посвященного международному сотрудничеству, приводятся критические замечания Специального докладчика в отношении стратегии, которую Всемирный банк проводит в последнее время в секторе образования. Она отмечает расхождения между приверженностью Банка деятельности по поощрению базового образования и тенденцией увеличению объемов кредитов, выделяемых на цели образования, а затем рассматривает необходимость применения соответствующих норм международного и внутригосударственного права. Специальный докладчик планирует провести встречу с представителями Всемирного банка и в своем выступлении устно дополнит эту часть своего доклада.

Для анализа обязательств правительств в области права на образование Специальный докладчик по-прежнему использовала свою схему, состоящую из четырех элементов (наличие, доступность, приемлемость и возможность адаптации). Стремясь более глубоко изучить ситуацию с наличием школьного образования, она рассматривает вопросы, связанные с существованием государственных и негосударственных школ, судебную практику в области прав человека, порядок государственного финансирования частных школ, затрагивая при этом проблему школьных ваучеров. Кроме того, она уделяет особое внимание изучению ключевых аспектов проблемы, обусловленной тем фактом, что в международной и национальной стратегиях в сфере образования никогда не учитываются в полной мере интересы учителей.

Как указывалось в ее предварительном докладе, Специальный докладчик при изучении проблемы доступности в данном докладе делает упор на рассмотрении вопроса о плате за школьное обучение. Она отмечает, что требование о том, чтобы только начальное образование предоставлялось бесплатно, на глобальном уровне представлено в минимальной степени и в таблице 3 приводит данные о странах с одинаковой и различной продолжительностью начального и обязательного образования. Сведения, иллюстрирующие плату за начальное школьное образование, получены из докладов государств, представленных в соответствии с договорами в области прав человека, и в результате изучения этих документов договорными органами. Даже не будучи всеобъемлющими, они свидетельствуют о том, что стимулом к введению платы за обучение служит отсутствие у государств возможности финансировать образование. По мнению Специального докладчика, это усиливает необходимость в повышении в сфере

образования значимости подхода, основанного на соблюдении прав человека, с местного до глобального уровня, с тем чтобы одновременно укрепить как способность, так и желание всех соответствующих участников этого процесса уделять приоритетное внимание вопросам образования.

Следуя своему двуединому подходу (т.е. комплексное рассмотрение прав человека и гендерных аспектов по всей сфере образования), Специальный докладчик рассматривает аспект приемлемости на примере отношения к беременности как к преступному нарушению дисциплины. Она особо отмечает постановление, недавно принятое судебными органами по правам человека, в соответствии с которыми отчисленная беременная девочка была восстановлена в школе и ее отчисление было определено как нарушение прав человека. Поскольку биологически беременность может появиться только у одного пола, а возникает она в результате взаимодействия двух полов, Специальный докладчик считает, что игнорирование в рамках школьного обучения вопросов, связанных с возникновением беременности (путем исключения из учебных программ темы полового воспитания и отчисления из школы беременных девочек), лишает детей и молодых людей обоих полов возможности получить весьма важный аспект своего образования. В последнем разделе доклада рассматривается влияние на положение в области защиты прав человека международной торговли услугами в сфере образования и подхода, основанного на формировании человеческого капитала. Специальный докладчик повторяет и излагает более подробно свои критические замечания в отношении использования подхода, основанного на формировании человеческого капитала, отмечая, что в результате сосредоточения усилий исключительно на развитии экономически значимых навыков и знаний образование может оказаться неполноценным. Далее она рассматривает глобальные различия в области эффективности государственных капиталовложений в образование. Ввиду того, что среднее образование высшей ступени считается необходимым для создания и сохранения человеческого капитала, в таблице 4 приводятся сводные данные об охвате средним образованием, свидетельствующие о существовании различий между странами – членами ОЭСР и странами, не входящими в эту организацию. На основе этой информации Специальный докладчик рассматривает положение в области экспорта образовательных услуг из стран – членов ОЭСР в страны, не входящие в эту организацию, отмечая при этом необходимость учета прав человека в новой правовой базе, создаваемой для регулирования торговли услугами в сфере образования.

В заключительных замечаниях приводится краткая информация о планах Специального докладчика на будущее.

Введение

1. Комиссия по правам человека определила круг ведения Специального докладчика в своих двух основных резолюциях по вопросу о праве на образование, принятых на ее пятьдесят пятой сессии. В резолюции 1999/25 подчеркивается важное значение международного сотрудничества в ходе осуществления экономических, социальных и культурных прав и выражается поддержка усилиям, которые Специальный докладчик намеревается сосредоточить на деятельности по преодолению финансовых трудностей, препятствующих осуществлению права на образование, в частности на уровне начального образования¹. В резолюцию 1999/80 по вопросу о правах ребенка был включен специальный раздел, касающийся поощрения права ребенка на образование². В своей работе и в данном докладе Специальный докладчик уделяла приоритетное внимание первоочередным задачам, определенным Комиссией в этих резолюциях.

2. Специальный докладчик хотела бы выразить благодарность за поддержку, которую она получала в ходе осуществления ее мандата, и в частности за внешнее финансирование, что позволило ей преодолеть трудности, связанные с неудовлетворительным уровнем обслуживания со стороны Управления Верховного комиссара по правам человека³. Специальному докладчику были даны различные объяснения по поводу неудовлетворительного уровня обслуживания ее мандата, но она не смогла понять, в чем заключаются главные причины возникновения такой ситуации. Вместо того чтобы высказывать сожаление по поводу такого положения дел, она проделала необходимую работу самостоятельно. Специальный докладчик хотела бы

¹ Резолюция 1999/25 Комиссии по правам человека от 26 апреля 1999 года, озаглавленная "Вопрос об осуществлении во всех странах экономических, социальных и культурных прав, изложенных во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, и исследование особых проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в своей деятельности по осуществлению этих прав человека".

² Подпункты а) и с) пункта 37 раздела "Поощрение прав ребенка на образование" резолюции 1999/80 Комиссии по правам человека от 28 апреля 1999 года, озаглавленной "Права ребенка".

³ Специальный докладчик выражает благодарность Шведскому управлению международного развития (СИДА) за финансирование исследований, которые были проведены в рамках содействия осуществлению ее мандата, оплату расходов на приобретение документации и оплату путевых расходов, без него она не смогла бы выполнить свой мандат. Она также выражает признательность своему помощнику по научно-исследовательской деятельности Саре Густаффсон из института Рауля Валленберга за большую работу, проведенную по подготовке базовых научных исследований.

поблагодарить отдельные правительства, своих коллег, работающих в тематических и договорных органах в области прав человека, научных институтах, неправительственных организациях, а также отдельных студентов за оказанную помощь в осуществлении ее мандата.

3. В связи с тем, что в 1998 году Специальный докладчик была поздно назначена на свою должность, в 1999 году она смогла посетить две страны несмотря на то, что порядок финансирования ее мандата, к сожалению, предусматривает проведение ежегодно только одного визита продолжительностью пять дней. Она находилась с визитом в Уганде с 26 июня по 2 июля 1999 года (см. E/CN.4/2000/6/Add.1), а затем в период с 18 по 22 октября 1999 года посетила Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (см. E/CN.4/2000/6/Add.2). Руководствуясь содержащимся в ее мандате требованием уделять приоритетное внимание усилиям по поощрению права на образование, она предприняла последующие меры по итогам своих визитов в страны и, таким образом, доклады о проведенных миссиях положат начало согласованному процессу, а не отдельным самостоятельным мероприятиям. По приглашению ЮНИСЕФ она повторно посетила Уганду в период с 20 по 26 ноября 1999 года в целях участия в разработке программы сотрудничества на 2001-2005 годы между правительством Уганды и ЮНИСЕФ и продолжила совместную с ЮНИСЕФ работу по практическому применению методов подготовки программ, основанных на соблюдении прав человека. Вскоре после завершения работы над составлением проекта доклада о ее миссии она также начала переписку с правительством Соединенного Королевства в целях обеспечения принятия последующих мер по итогам ее визите.

I. ОБЗОР ПРОИСХОДЯЩИХ ИЗМЕНЕНИЙ И ОТНОСЯЩИХСЯ К НИМ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА

4. В сфере образования проводится активная деятельность и происходят многочисленные изменения. Учитывая ограниченный объем доклада и необходимость информирования Комиссии об изменениях, которые произошли за отчетный период, Специальному докладчику пришлось включить в данный доклад только краткое описание соответствующих видов деятельности, которое она устно дополнит в своем выступлении перед Комиссией.

A. Договорные органы в области прав человека

5. В ходе шестого совещания специальных докладчиков (31 мая – 3 июня 1999 года) состоялась первая совместная встреча с председателями договорных органов в области прав человека, и Специальный докладчик в порядке осуществления последующих мер по итогам этой встречи вступила в диалог с отдельными договорными органами. Все эти

органы имеют отношение к вопросу о праве на образование, хотя и к разным его аспектам, и поэтому Специальный докладчик пришла к выводу, что ей следует предпринять инициативу по установлению контактов с отдельными договорными органами в целях определения вопросов, представляющих общий интерес, а также возможностей для сотрудничества и осуществления совместной деятельности.

6. Специальный докладчик продолжила сотрудничество с Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в рамках осуществления последующих мер по результатам общей дискуссии по вопросу о праве на образование, состоявшейся 30 ноября 1998 года. Комитет принял одно замечание общего порядка по статье 14 (планы мероприятий по начальному образованию) и второе – по статье 13 (право на образование)⁴, в которых предусматривается участие Специального докладчика в обоих процессах. 29 сентября 1999 года Специальный докладчик провела неофициальную встречу с представителями Комитета по правам ребенка, в ходе которой был выявлен целый ряд вопросов, представляющих интерес для дальнейшего обсуждения, а также определены возможности для сотрудничества. В марте 2000 года она планирует встретиться с представителями Комитета по ликвидации расовой дискриминации, а затем и с представителями Комитета по правам человека и Комитета по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

В. Деятельность, проводившаяся в последнее время в рамках
Организации Объединенных Наций

7. Четвертая Всемирная встреча Международного консультативного форума по образованию для всех состоится в Дакаре 26-28 апреля 2000 года и, как предполагается, на ней будет принята рамочная программа действий "Образование для всех: выполнение наших обязательств". Эта встреча получила название "Джомтьен+10", и в ее основе лежит, как на это указывает название проекта заключительного документа, признание того факта, что обязательства, принятые в Джомтьене в 1990 году, так и не были выполнены. Как известно, принятое в 1990 году обязательство предусматривало обеспечение всеобщего начального образования для всех к 2000 году; на состоявшейся в 1995 году Встрече на высшем уровне в интересах социального развития этот контрольный срок был перенесен на 2015 год. При поступлении соответствующей просьбы Специальный докладчик всегда оказывала содействие процессу подготовки встречи "Джомтьен+10" и сейчас внимательно следит за проходящим процессом оценки

⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка 11 (1999 год): План мероприятий по начальному образованию (статья 14 Пакта) (документ E/CN.12/1999/4 от 10 мая 1999 года) и Замечание общего порядка 13 (двадцать первая сессия, 1999 год): Право на образование (статья 13) (документ E/CN.12/1999/10 от 8 декабря 1999 года).

эффективности образования за период с 1990 по 1999 годы. К моменту подготовки доклада предварительные результаты еще не были получены, и они будут включены в ее устный доклад Комиссии, который состоится в апреле 2000 года.

8. 4-11 июня 1999 года Специальный докладчик посетила ЮНЕСКО, представила на внутреннем семинаре свой мандат и провела ряд встреч с должностными лицами ЮНЕСКО и программы "Образование для всех" (ОДВ). Ее сотрудничество с ЮНЕСКО продолжилось в рамках Протокола о сотрудничестве с Международным бюро просвещения (МБП) ЮНЕСКО, подписанным 1 октября 1999 года, а также в ходе ее участия в подготовке доклада "Образование в мире в 2000 году", посвященного праву на образование. Она также является членом консультативной группы, занимающейся подготовкой Доклада ПРООН о развитии человеческого потенциала в 2000 году, который будет также посвящен правам человека. Факт одновременной подготовки двух важнейших ежегодных докладов – ЮНЕСКО и ПРООН, - посвященных теме прав человека, свидетельствует о том, что в рамках Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений вопросам пропаганды прав человека стало уделяться больше внимания. Эти инициативы вполне могут привести к тому, что тема прав человека займет центральное место во всей системе Организации Объединенных Наций и развитие, основанное на соблюдении прав человека, начнет происходить более быстрыми темпами.

9. Специальный докладчик продолжила тесное сотрудничество с ЮНИСЕФ по ряду вопросов, связанных с концептуализацией и практическим осуществлением права на образование. Она хотела бы выразить ЮНИСЕФ свою благодарность за предоставление возможности ознакомиться с имеющимся опытом и предложениями, а также за оказание содействия в ее работе. Она также наладила сотрудничество с Международной организацией труда, в частности по вопросам о роли образования в упразднении детского труда и профсоюзных свободах учителей, и в 2000 году планирует его расширить, с тем чтобы охватить права коренных народов.

C. Выявление трудностей, связанных с осуществлением права на образование

10. В своей резолюции 1998/33 Комиссия отметила в качестве приоритетной поставленную перед Специальным докладчиком задачу по осуществлению контроля и представлению докладов о ходе реализации права на образование с уделением особого внимания трудностям, которые могут возникнуть в ходе этого процесса. Эта задача носит постоянный характер, и Специальный докладчик попыталась вновь использовать процедуру, разработанную для других мандатов, сократив до минимума количество направляемых правительствам запросов в отношении представления информации. Как отмечалось в ее предварительном докладе, она не направляла никаких общих запросов, а

обращалась к конкретным правительствам за разъяснениями в тех случаях, когда ей становилось известно о возникновении особых трудностей, связанных с реализацией права на образование, или когда она получала информацию о создании важных прецедентов в области судебной практики, связанной с правом на образование. Она хотела бы с благодарностью отметить сотрудничество со стороны всех правительств, к которым до настоящего времени она обращалась за содействием.

11. Конкретные случаи, доведенные до сведения Специального докладчика, или судебные дела, касающиеся осуществления права на образование, свидетельствуют о наличии некоторых трудностей, однако они не отражают масштаба проблем, связанных с обеспечением доступа к начальному образованию для всех детей. Как отмечалось в ее предварительном докладе, Специальный докладчик испытывает особую озабоченность в связи с тем, что по-прежнему не поступает информация о количестве детей, которые должны учиться в школе, однако не имеют такой возможности. Существующие оценки в отношении количества детей, не проходящих обучения в школе, говорят о неполном характере нашей осведомленности. В 1996 году, согласно оценке ОДВ, количество не посещавших школу детей в возрастной группе 6-11 лет составило 110 млн. человек; по оценке ЮНИСЕФ, этот показатель был равен 140 млн.⁵. Выяснить точное число таких детей не представляется возможным, поскольку в некоторых странах последняя перепись населения проводилась более 15 лет назад⁶, а система регистрации детей при рождении, предусмотренная Конвенцией о правах ребенка, а также Международным пактом о гражданских и политических правах, еще не получила практического применения. В таблице 1 приведены сводные результаты последнего проведенного ЮНИСЕФ обзора ситуации в различных странах в области регистрации детей при рождении и, следовательно, реализации "первого права" ребенка, а именно права быть зарегистрированным при рождении.

⁵ IWGE, Selected Issues in Development Assistance to Education. Meeting of the International Working Group on Education (IWGE), Nice, France, 6-8 November 1996, International Institute for Educational Planning, Paris, 1997, pp. 35 and 37.

⁶ В некоторых странах перепись населения не проводилась на протяжении более 15 лет (в Анголе и Ливане перепись не проводилась с 1970 года; на Кубе, в Шри-Ланке и Того – с 1981 года; в Бирме/Мьянма – с 1983 года; в Конго-Браззавиль, Конго/Киншаса и Гане – с 1984 года; в Сьерра-Леоне – с 1985 года), а в более чем 30 странах после последней переписи населения прошло 10 лет, а новой переписи не проводилось. В более чем 80 странах система регистрации данных о естественном движении населения отсутствует или является неполной (The World Bank, World Development Indicators 1999, Washington D.C., March 1999, pp. 373-379).

Таблица 1. Отсутствие регистрации детей при рождении

Данные отсутствуют	Бенин, Буркина-Фасо, Бутан, Вьетнам, Гаити, Грузия, Демократическая Республика Конго, Ирак, Кот-д'Ивуар, Мадагаскар, Народно-Демократическая Республика Корея, Народно-Демократическая Республика Лаос, Непал, Нигерия, Республика Конго, Саудовская Аравия, Сенегал, Танзания, Того, Центральноафриканская Республика, Эквадор, Южная Африка
Отсутствует система регистрации детей при рождении	Афганистан, Камбоджа, Намибия, Оман, Сомали, Эритрея, Эфиопия
Регистрируется менее 30% родившихся детей	Ангола, Бангладеш, Гвинея-Биссау, Замбия, Лесото, Либерия, Малави, Мозамбик, Нигер, Папуа-Новая Гвинея, Руанда, Сьерра-Леоне
Регистрируется менее 50% родившихся детей	Бирма/Мьянма, Ботсвана, Гана, Гвинея, Зимбабве, Индия, Йемен, Камерун, Кения, Мавритания, Мали, Судан, Уганда, Чад

Источник: UNICEF, *The Progress of Nations 1998*.

12. В сфере образования в отношении статистических данных действует правило обратной пропорциональности: меньше всего данных имеется по тем странам, в которых образование наименее доступно, а, следовательно, потребность в данных является наибольшей. Наиболее сложные статистические данные разрабатываются в странах – членах ОЭСР, что указывает на масштабы усилий, которые необходимо предпринять для разработки данных, сопоставимых на международном уровне⁷. Эти данные указывают на

⁷ Education at a Glance OECD - Database, 1999, КД-ПЗУ. В результате осуществления координируемой ОЭСР и ЮНЕСКО программы "Мировые показатели образования" (МПО) появилась возможность впервые сопоставить данные по странам – членам ОЭСР и данные по некоторым развивающимся странам (Аргентина, Бразилия, Индия, Индонезия, Иордания, Китай, Малайзия, Парагвай, Таиланд, Уругвай, Филиппины и Чили), включая также Россию.

существование одного принципиального отличия: доля детей в возрасте от 5 до 15 лет⁸ составляет 13% населения в странах – членах ОЭСР и 30% - в развивающихся странах. В странах – членах ОЭСР вводится система непрерывного обучения⁹, в то время как развивающиеся страны вынуждены распределять свои ограниченные финансовые средства таким образом, чтобы обеспечить обучение в школе этого большого количества детей школьного возраста. В результате в странах – членах ОЭСР фактически все дети закончат 11-летний курс обязательного обучения, а развивающимся странам еще предстоит выполнить задачу по обеспечению всеобщего начального образования и создание системы всеобщего 11-летнего образования (как следует из данных таблицы 3, приведенной ниже) откладывается на далекую перспективу.

II. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ ТРУДНОСТЕЙ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИХ ДОСТУПУ К НАЧАЛЬНОМУ ОБРАЗОВАНИЮ

13. Как уже говорилось в ее предварительном докладе, Специальный докладчик провела анализ разрабатываемой политики в сфере образования и структуры помощи, предоставляемой на эти цели. Полученные данные свидетельствуют о том, что сложившаяся ситуация носит весьма неблагоприятный характер. В 1997 году, т.е. в последний период, по которому имеются данные, отмечалось постоянное сокращение масштабов помощи на цели развития, годовой объем которой составил менее 50 млрд. долл. США, а ее доля в валовом национальном продукте доноров уменьшилась до 0,2%. Следует напомнить, что в 1961 году этот показатель был равен 0,6%. Однако даже при таком сокращении объемов содействия доля в нем помощи на цели образования в целом увеличилась.

⁸ Ввиду того, что в разных странах используются разные классификации, в данном докладе Специальный докладчик ссылается на данные, полученные согласно различным статистическим классификациям детей, проходящих школьное обучение. Она по-прежнему считает нецелесообразным использование возрастной категории в 6-11 лет, поскольку такой подход подразумевает, что дети заканчивают школу в возрасте, который будет значительно меньше минимального возраста для найма на работу, определенного на международном уровне. Используемая в данном случае возрастная категория в 5-15 лет взята из статистики ОЭСР, и возраст окончания школы соответствует минимальному возрасту для найма на работу.

⁹ В докладе ЮНЕСКО World Education Report ("Образование в мире") справедливо отмечается, что "среди взрослого населения постепенно сокращается число людей, нуждающихся в получении образования", и сейчас в странах – членах ОЭСР внимание переключилось на продолжение обучения взрослого населения. (UNESCO, Teachers and Teaching in a Changing World. World Education Report, 1998, Paris, 1998, p. 29.)

14. Появление благоприятных перспектив в отношении активизации политической пропаганды права на образование и, таким образом, увеличение объемов предоставляемой помощи сопровождалось одновременным проведением кампаний за списание долгов в поддержку образования в целом и образования, основанного на соблюдении прав человека, которые были организованы различными структурами, включая специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, двусторонних доноров и неправительственные организации. Мобилизация общественности на поддержку инициативы по списанию долгов, получившей широкое распространение в странах-кредиторах на рубеже тысячелетия¹⁰, продемонстрировала рост политической популярности идеи о достижении глобальной солидарности. На состоявшейся 8 сентября 1999 года конференции "Перед лицом всемирного кризиса в сфере образования", организованной "Экшн Эйд" и "Оксфам", Специальный докладчик выступила с основным докладом, и она приветствует рост мобилизации общественности в связи с вопросом о праве на образование. 20 ноября 1999 года, в десятую годовщину Конвенции о правах ребенка, началась Всемирная кампания за право на образование¹¹.

А. Помощь на цели образования

15. В 1993 году Комитет содействия развитию ОЭСР (КСР) включил данные о базовом образовании в перечень сведений, которые должны в обязательном порядке указываться в докладах, а в 1995 году он принял решение о том, что базовое образование является одной из целей сотрудничества в области развития. В настоящее время пока еще не имеется полных, актуальных и надежных статистических данных о помощи, предоставляемой на цели базового образования как отдельной категории образования. Однако уже сейчас можно получить представление о приблизительном порядке распределения этих средств. Большая часть помощи в сфере образования направляется на цели высшего, а не начального образования, ее значительная (хотя и неустановленная) доля используется в странах-донорах, а затем, после перечисления в другие страны, эти средства поступают не в беднейшие страны, а в государства со средним уровнем доходов. Для целей начального и/или базового образования предназначается менее 2% общего объема помощи, предоставляемой КСР (что ежегодно составляет 600 млн. долл. США), в то время как в

¹⁰ "Передача в июне 1999 года в Кёльне 17 млн. подписей Канцлеру Герхарду Шредеру", см. в Интернете по адресу <http://www.jubilee2000uk.org>.

¹¹ Эта кампания была инициирована следующими организациями: Международное образование, "Оксфам", "Экшн Эйд", Всемирный марш против детского труда, Южно-Африканская коалиция НПО, Бангладешская кампания за народное образование и Бразильская национальная кампания за право на образование.

число основных получателей помощи на цели образования входят Израиль, Республика Корея, Таиланд и Турция¹², которые не относятся к числу беднейших стран.

16. В таблице 2 приводятся имеющиеся сводные данные о двусторонней помощи на цели образования, а для доноров, предоставивших такие данные, указывается доля помощи, направляемой на цели базового образования. Данные за последние два года, по которым они имеются (1995-1996 годы) свидетельствуют о том, что доля помощи на цели образования составляла немногим более одной десятой от общего объема помощи, в то время как на долю помощи на цели базового образования приходилось немногим более одной десятой от объема помощи на цели образования. Заявление о том, что базовое образование имеет приоритетное значение, не получило отражения в размерах соответствующих ассигнований. Как показывают данные таблицы 2, общий объем помощи на цели образования незначительно уменьшается, а размеры помощи на цели базового образования незначительно увеличиваются, хотя и с весьма низкого исходного уровня. Соединенное Королевство объявило, что в 1998-2001 годах объем помощи, предоставляемой странам Африки на цели базового образования, здравоохранения и водоснабжения, будет увеличен на 50%¹³, что свидетельствует о начале процесса перемен, заслуживающего самой положительной оценки.

¹² OECD/DAC, Development Co-operation. 1998 Report, Paris, 1999, p. 72.

¹³ Department for International Development, Learning Opportunities for All. A Policy Framework for Education, May 1999, p. 9.

Таблица 2. Доля базового образования в двусторонней помощи на цели образования

Страна	1995 год		1996 год	
	Образование в целом, в том числе базовое в % от общего объема помощи		Образования в целом, в том числе базовое, в % от общего объема помощи	
Австралия	23,5	2,6	29,0	0,4
Австрия	18,1	-	18,7	0,2
Бельгия	13,8	0,3	8,6	0,3
Канада	8,8	0,1	7,3	1,2
Дания	5,2	-	2,8	-
Финляндия	6,6	-	3,3	1,9
Франция	21,7	-	31,8	-
Германия	17,8	4,0	15,5	3,6
Ирландия	18,0	-	18,0	-
Италия	5,9	-	4,5	0,3
Япония	8,9	0,5	5,5	0,2
Люксембург	12,2	-	12,2	-
Нидерланды	5,5	1,2	7,3	3,3
Новая Зеландия	34,4	0,1	34,4	0,1
Норвегия	3,0	1,1	68	3,0
Португалия	17,6	0,1	24,4	2,5
Испания	8,3	0,9	9,1	0,7
Швеция	8,4	3,1	7,6	4,8
Швейцария	3,0	0,4	4,5	1,0
Соединенное Королевство	10,1	-	9,4	1,4
Соединенные Штаты Америки	4,8	1,8	4,6	1,8
Средний показатель КСР	11,2	1,2	10,8	1,3

Источник: OECD/DAC, Development Co-operation, 1977 and 1988 Reports.

17. Данные таблицы 2 свидетельствуют о том, что помощь на цели образования имеет различную направленность. В случае таких доноров, как Новая Зеландия, Австралия или Франция, значительная часть помощи направляется на финансирование обучения в стране-доноре студентов из развивающихся стран. 70% помощи, предоставляемой на цели образования Австралией, используется для выплаты стипендий студентам-иностранцам, проходящим обучение в университетах Австралии, а за счет средств, выделяемых на цели образования Францией, учится около 100 000 иностранных студентов

во Франции и оплачиваются услуги 8 000 французских учителей, работающих во франкоговорящих африканских странах¹⁴. На долю технического сотрудничества обычно приходится около двух третей объема двусторонней помощи на цели образования, а "60-80% всех средств помощи на цели образования используются в странах – получателях помощи"¹⁵.

18. Объемы помощи на цели базового образования, поступающей из основных стран-доноров (Швеции, Германии, Нидерландов и Норвегии), свидетельствуют о том, что размеры выделяемых средств соответствуют заявленным целям, и, они, видимо, увеличатся еще больше в результате недавно начавшегося перехода к применению подхода, охватывающего весь сектор (и уже получившего свою аббревиатуру "СВАП"), в соответствии с которым предполагается отказаться от осуществления предыдущих проектов доноров в пользу предоставления долгосрочной финансовой поддержки сектору образования в целом и укрепления правительственных структур, вместо того чтобы продолжать заниматься осуществлением параллельных программ доноров. В противовес своему названию, подходы, предусматривающие охват всего сектора, обычно используются только в случае базового образования, задача по обеспечению которого стала приоритетной для доноров по меньшей мере на уровне проводимой политики. Одна из причин сложившейся ситуации связана с размером помощи каждого донора. Во многих случаях общий объем такой помощи слишком незначителен для того, чтобы оказывать поддержку всему сектору образования. Еще одна причина заключается в том, что стратегии для сектора образования в целом еще не разработаны, а уделение приоритетного внимания базовому образованию не способствует прогрессу в этом направлении.

В. Наличие и отсутствие согласованности в международной политике

19. Общие подходы к международному сотрудничеству и связанные с ним определения и статистические данные разрабатываются следующими тремя основными структурами: ОЭСР/КСР, группой Всемирного банка и Рамочной программой ООН по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). Общие особенности этих трех структур и различия между ними не препятствуют их одновременному и вместе с тем независимому существованию. К числу их общих особенностей относится объявление базового образования приоритетной областью деятельности, а также уделение большого внимания

¹⁴ IWGE, Education Aid Policies and Practices. Meeting of the International Working Group on Education (IWGE), Nice, France, 16-18 November 1994, pp. 18 and 25.

¹⁵ P. Bennel and D. Furlong, Has Jomtien Made Any Difference? Trends in Donor Funding for Education and Basic Education Since the Late 1980s. Institute of Development Studies, Brighton, March 1997, p. 10.

вопросам образования девочек; различия между ними связаны с определением основы и цели международного сотрудничества.

20. Постоянное сокращение объемов помощи привело к переориентации международного сотрудничества к поискам новых и дополнительных государственных бюджетных средств, необходимых для решения проблемы такого масштаба на выявление возможностей по преобразованию задолженности, появившейся в ходе предыдущих этапов сотрудничества, в источники финансирования, которые могли бы быть использованы в странах-должниках. Масштабы честолюбивых планов уменьшились, о чем свидетельствует перенос сроков выполнения обязательства по обеспечению всеобщего доступа к базовому образованию с 2000 на 2015 год, сокращение продолжительности обучения в школе на два года (с шестилетнего до четырехлетнего курса обучения) и перемещение на второй план среднего образования в результате переноса упора на базовое образование. Поскольку в 90-х годах политика в области оказания помощи была ориентирована главным образом на снижение уровня нищеты, несмотря на то, что все еще не разработаны определения и унифицированные критерии, позволяющие понять смысл помощи, предоставляемой на цели искоренения нищеты, ее воздействие на образование будет, по-видимому, значительным, но по-прежнему непредсказуемым. По мнению Специального докладчика, не следует рассчитывать на то, что образование может привести к искоренению нищеты еще до того, как само образование будет выведено из состояния нищеты, в котором оно находится.

21. Как отметила Специальный докладчик в своем предварительном докладе, ЮНИСЕФ был первой организацией, которая приняла и концептуально оформила методы разработки программ, основанных на соблюдении прав человека. Первой из стран – двусторонних доноров, которые пошли по этому пути, стало Соединенное Королевство (E/CN.4/2000/6/Add.2, пункты 20-26). Реализация этих инициатив может привести к тому, что вопросы прав человека выйдут на передний план, однако в настоящее время в политике стран-доноров образованию не всегда отводится одинаковое место. Некоторые доноры рассматривают его в контексте деятельности по удовлетворению основных потребностей человека, другие определяют образование как одну из основ для развития людских ресурсов (или человеческого капитала) или относятся к нему как к одному из элементов социального развития, а некоторые доноры считают, что образование открывает путь к расширению возможностей, в частности для девушек и женщин. Такой разброс мнений находит свое отражение в существовании в ряде стран хорошо известного большого числа разнообразных ожиданий, возлагаемых на образование, однако он вряд ли указывает на возможность достижения в будущем международным сообществом впечатляющих результатов в этой области, поскольку при отсутствии полной политической и финансовой приверженности образованию, вероятно, нельзя рассчитывать на то, что эти столь различные ожидания оправдаются.

22. В последнее время международное сотрудничество в целях сокращения бремени задолженности приобрело более скоординированный характер. Как отметила Специальный докладчик в своем докладе о миссии в Уганду (E/CN.4/2000/6/Add.1, пункты 30-34), несогласованная политика, приводимая кредиторами и донорами, может, с одной стороны, содействовать развитию образования путем направления средств, сэкономленных за счет списания долгов, на увеличение числа учащихся начальных школ, а с другой - оказывать отрицательное воздействие на соотношение между численностью учеников и преподавателей, препятствуя найму учителей, с тем чтобы не увеличивать число гражданских служащих. Хотя Специальный докладчик не смогла получить точные данные по этому вопросу, весьма возможно, что соотношение между численностью учеников и учителей могло составлять 300 к 1 или иметь даже более высокое значение. В сентябре 1999 года было объявлено, что Уганда будет освобождена от уплаты еще одной части долга (ежегодно будет списываться 80 млн. долл.), что позволит улучшить вдвое соотношение между численностью учеников и учителей¹⁶. В этот период появилось сообщение о создании нового механизма по снижению остроты проблемы нищеты, который будет использоваться вместо усовершенствованного механизма структурной перестройки (УМСП), и было обещано, что "при разработке экономической политики в полной мере будут приниматься во внимание социальные и секторальные программы, направленные на снижение уровня нищеты"¹⁷.

C. Стратегия Всемирного банка в сфере образования

23. Как отмечалось в ее предварительном докладе, ввиду того, что банк стал одним из основных кредиторов, выделяющих средства на цели образования, или, как предпочитают говорить его сотрудники, "самым крупным среди отдельных источников финансирования в сфере образования", Специальный докладчик провела анализ разрабатываемого Всемирным банком подхода к образованию. Специальный докладчик вступила в диалог с представителями Всемирного банка и провела с ними активный обмен корреспонденцией по многим вопросам, которые она хотела бы прояснить. Однако этого не удалось сделать по целому ряду таких вопросов, и поэтому Специальный докладчик планирует посетить Всемирный банк в январе 2000 года и затем представит обновленные данные по этому разделу доклада в своем устном выступлении в Комиссии по правам человека.

¹⁶ "Wolfenson pledges development reform", Financial Times, 29 September 1999.

¹⁷ Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund, Press Release No. 99/46 of 26 September 1999 (corrected on 27 September 1999), para. 5.

24. Два последних доклада свидетельствуют о существовании во Всемирном банке различных подходов к рассмотрению вопросов, связанных с правами человека. В отличие от опубликованного в сентябре 1998 года доклада "Development and Human Rights: the Role of the World Bank" ("Развитие и права человека: роль Всемирного банка") в опубликованном в июле 1999 года докладе "Education Sector Strategy" ("Стратегия в секторе образования") ничего не говорится о позиции Всемирного банка по этому вопросу. Очевидно, что в первом из них выражается поддержка участию Банка в деятельности, связанной с правами человека, а содержание последнего не позволяет сделать такой вывод.

25. В опубликованном Банком докладе "Education Sector Strategy" ("Стратегия в секторе образования") приводится основанное на фактах утверждение о том, что многие государства признают право на образование, но при этом ничего не говорится о соответствующем обязательстве правительств обеспечивать предоставление обязательного и бесплатного начального образования всем детям школьного возраста, которое имеет обязательную юридическую силу почти для всех заемщиков Банка¹⁸. Приверженность Банка выполнению задачи по охвату "базовым образованием" всего населения соответствует одному из положений международного права в области прав человека, которое требует от отдельных государств обеспечить всеобщий характер начального образования и стремиться к сотрудничеству с другими государствами, если они не способны выполнить это требование. Об отсутствии четкой границы между "базовым" и "начальным" образованием свидетельствует наличие в статистике тенденции к ограничению базового образования возрастными рамками в 6-11 лет, в то время как в отношении этого вида образования, официально определяемого как начальное образование и среднее образование низшей ступени, пока еще не разработано данных, сопоставимых на международном уровне.

26. Согласно другим представленным фактам, правительства по-прежнему являются крупнейшими источниками финансирования в сфере образования. Вопросы финансирования рассматриваются в различных разделах доклада "Стратегия в секторе образования", однако в отличии от своей предыдущей позиции, которую периодически

¹⁸ В своей работе "Decentralization of Education. Legal Issues" (The World Bank, June 1997), Кетлин Флорестал и Робб Купер рассматривают ряд относящихся к этой теме правовых вопросов, что указывает на проведение в Банке определенной работы по этой теме.

высказывал Банк, он не поддерживает концепцию бесплатного начального образования¹⁹, а предпринимает попытку аргументировать подход, в соответствии с которым плата, вносимая обеспеченными бенефициарами, могла бы способствовать направлению государственных средств на нужды бедных слоев населения. Такой подход может подразумевать, что обеспеченным родителям следует вносить плату за обучение даже в том случае, если международно-правовые обязательства и конституционные гарантии какого-либо государства предусматривают бесплатный характер начального образования. Позиция, которую Банк занимает в настоящее время, не совсем понятна, по меньшей мере для Специального докладчика. Политика финансирования Банком деятельности в области образования не предусматривает уделение приоритетного внимания ни начальному образованию (на него приходится 30% кредитов в сфере образования), ни беднейшим странам (ссуды Международной ассоциации развития составляют 40% всех кредитов, выделяемых на цели образования). По мнению Специального докладчика, кредиты Банка не способствуют приобретению начальным образованием бесплатного характера, поскольку эти средства необходимо выплачивать, в то время как выпускники начальной школы не имеют возможности получать доход в размерах, достаточных для облегчения таких выплат. Более половины кредитов, выделяемых Банком на цели образования, приходится на семь крупнейших заемщиков (Аргентину, Бразилию, Индию, Индонезию, Мексику, Таиланд и Турцию), ни один из которых не находится в Африке и ни один из которых не относится к числу наименее развитых стран.

27. В докладе Банка "Стратегия в секторе образования" не упоминаются индивидуальные права и свободы, гарантированные в соответствии с международным правом в области прав человека, а также права и свободы учеников, их родителей или учителей. В подтвержденной документами ссылке на тот факт, что отсутствие внимания к заработной плате учителей и условиям их труда может "положить конец процессу перемен", содержится намек как на существование практики, при которой учителя часто не привлекаются к проведению реформы в сфере образования, так и на ее негативные последствия. В следующей ссылке говорится об участии учителей в реформах в "консультациях с гражданским обществом",²⁰ однако в ней не указывается законодательство, применимое в данном случае. Защита свободы учителей на создание ассоциации (провозглашенной Международной организацией труда) имеет правовое обеспечение как на национальном, так и на международном уровне. По мнению

¹⁹ Позитивное отношение Всемирного банка к идее бесплатного начального образования было зафиксировано в 1980 году в документе о секторальной политике, затем эта идея не упоминалась в течение 15 лет, после чего она вновь появилась в 1995 году ("бесплатное базовое образование") и вновь исчезла из секторальной стратегии 1999 года.

²⁰ The World Bank, Education Sector Strategy, Washington, D.C., July 1999, pp. 3 and 19.

Специального докладчика, действие правовых норм распространяется и на сферу образования. Поскольку Банк четко заявил о том, что он обязуется обеспечивать соблюдение прав человека в полном объеме в финансируемых им проектах, отсутствие четкого признания подлежащих соблюдению прав создает возможность нарушения таких прав в силу того, что сотрудники, разрабатывающие и осуществляющие проекты, не знают о том, что такие права являются общепризнанными и подлежат соблюдению. Банк разработал план своих первоначальных действий в отношении других вопросов прав человека²¹. Поэтому не совсем понятно – по меньшей мере для Специального докладчика, – почему в данном случае не рассматриваются проблемы в области прав человека, которые обычно возникают в сфере образования.

28. Потенциальный конфликт между различными (не основанными и основанными на правах) подходами может быть охарактеризован на примере языка, используемого для обучения. Всемирный банк положительно оценивает деятельность преуспевающих издательских компаний частного сектора как поставщиков учебников, но при этом привлекает внимание к существованию языковых барьеров, создающих серьезные трудности для многих учеников²². Согласно существующим оценкам, в Африке 90% учеников в недостаточной степени знают основные языки, на которых проводится обучение и выпускаются публикации и которые, как выясняется, также являются колониальными языками. Поскольку издательская промышленность основные прибыли получает за счет выпуска публикаций на основных языках международного общения, а не на языках многочисленных национальных меньшинств, то, по мнению Специального докладчика, конфликт между этими двумя целями – создание рентабельной издательской промышленности частного сектора и обеспечение обучения на языках коренных народов/национальных меньшинств – является неизбежным. В свою очередь Всемирный банк считает, что вопрос о содержании школьных учебников носит "технический" характер, несмотря на его общеизвестную чувствительность к политическим вопросам. И, что еще более важно, в ретроспективных исследованиях случаев геноцида и межэтнических или внутриэтнических войн школьным учебникам часто придавалось

²¹ План этих действий в отношении детского труда был включен в издание Development and Human Rights: The Role of the World Bank (September 1998, p. 23). Эти действия предусматривают следующее: рассмотрение соответствующих вопросов в ходе диалога по проблемам политики, проводимого с заемщиками, обучение сотрудников навыкам ознакомления с такими вопросами, постановка вопросов перед заемщиком и оказание правительству помощи в их рассмотрении и включение в кредитное соглашение положения, предусматривающего обеспечение заемщиком принудительного применения его собственных законов.

²² The World Bank, Education Sector Strategy, Washington, D.C., July 1999, pp. 3.

значение фактора, который приводил к войне или геноциду. Таким образом, отказ от рассмотрения таких вопросов может вызвать весьма тяжелые последствия.

29. Рассмотрение аспектов образования, связанных с правами человека, позволяет снизить риск возникновения ситуации, при которой непроизвольно будет финансироваться образование, приводящее к "промыванию мозгов", или школьное обучение, которого в действительности не происходит в силу того, что учителя не получают денег в течение нескольких месяцев или лет. Логическое обоснование прав человека основывается на соблюдении в сфере образования высоких профессиональных стандартов, хотя при этом не ограничивается ими. Специальный докладчик испытывает озабоченность в связи с отсутствием четкого определения роли государства и негосударственных партнеров. Приведенная в докладе Банка "Стратегия в секторе образования" ссылка на обязательства "155 государств и 150 НПО"²³ не дает четкого представления о роли государств, обязательства которых в области прав человека послужили причиной, как это следует из нижеприведенного раздела, для создания многочисленных прецедентов в национальной и международной судебной практике.

III. ПРАКТИЧЕСКОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ

30. Как отметила Специальный докладчик в своем предварительном докладе, общий вопрос о том, можно ли рассматривать в суде дела, связанные с экономическими, социальными и культурными правами, не относится к праву на образование, которое является предметом судебных разбирательств как на национальном, так и на международном уровне. Ввиду ограниченного объема доклада Специальный докладчик включила в него только несколько ссылок на соответствующие судебные дела, решения по которым позволили обеспечить принудительное осуществление различных аспектов права на образование.

31. Принятие Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин²⁴ позволяет надеяться на укрепление средств международной правовой защиты для случаев дискриминации по признаку пола. Протокол также способствовал расширению концептуально универсального характера прав человека, поскольку средства правовой защиты будут предоставляться для обеспечения гражданских, политических, а также экономических, социальных и

²³ The World Bank, Education Sector Strategy, Washington, D.C., July 1999, pp. 7.

²⁴ Приложение к резолюции 54/4 Генеральной Ассамблеи от 6 октября 1999 года, Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

культурных прав. Что касается деятельности, проводимой на национальном уровне, то положительный прецедент был создан в Норвегии, которая включила в свое национальное законодательство как Международный пакт о гражданских и политических правах, так и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах²⁵. Такие сдвиги могут привести к расширению и укреплению работы национальных судов, которые уже имеют представление о характере и области применения права на образование.

A. Наличие

32. Как подчеркивала Специальный докладчик во всех своих предыдущих докладах, обязательство государства по обеспечению наличия школьного обучения является одним из основных элементов индивидуального права на образование, и неспособность государства поддерживать на устойчивом уровне наличие школьного образования представляет собой явное нарушение права на образование. По мнению Африканской комиссии по правам человека и народов, тот факт, что в Заире на протяжении двух лет были закрыты университеты и средние школы (такое положение действительно существовало на тот период времени), представляет собой нарушение статьи 17 Африканской хартии о правах человека и народов, в которой гарантируется право на образование.²⁶

33. Практика, применяемая государством в отношении обеспечения наличия школ для всех детей школьного возраста, свидетельствует о существовании различных подходов к решению этого вопроса: государство может финансировать создание школ различного типа, однако при этом не открывать ни одну из них, или использовать сеть государственных школ, не финансируя частные школы. Особые ситуации, при которых государства либо обладают монополией на образование, либо не имеют к нему никакого отношения, что в обоих случаях противоречит международному праву в области прав человека, встречаются редко. Для ситуаций, промежуточных между этими двумя

²⁵ The Law on the Strengthening of the Area of Human Rights in Norwegian Law (Lov om styrkning av menneskerettighetenes stilling in norsk ret, Besl. O. Nr. 58) of 13 April 1999.

²⁶ African Commission on Human and Peoples' Rights, Free Legal Assistance Group, Lawyers Committee for Human Rights, Union Interafricaine des Droits de l'Homme, Les Témoins de Jehovah v. Zaire, Communications 25/89, 47/90, 56/91 and 100/93 (joint), Decision of the Commission adopted at its 18th ordinary session at Prais (Cape Verde), Ninth Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights 1995/96, Assembly of Heads of State and Government, Thirty-second Ordinary Session, 7-10 July 1996, Yaounde, Cameroon.

крайними случаями, существующая судебная практика уже разработала общие принципы толкования и применения норм международного права в области прав человека.

1. Государственное финансирование и частные школы

34. Многие формы международной судебной практики появились в результате предъявления к государствам требования финансировать виды образования, созданные в качестве альтернативы стандартному государственному школьному обучению. Различные модели такого образования были разработаны в Западной Европе, что частично обусловлено действием "принципа взаимодополняемости, в соответствии с которым государство заполняет пробелы, оставленные частным сектором (частные и церковные школы)"²⁷. В истории образования появление государства в роли источника финансирования и/или структуры, предоставляющей образование, относится к числу довольно новых явлений. Унаследованное от прошлого разнообразие моделей образования, которые существовали до перехода этих функций к государству, оказало большое влияние на существующие различные виды обучения. Концепция бесплатного образования обычно предусматривает предоставление доступа к государственным школам и применение государствами различной практики в отношении субсидирования частных школ. Различие между бесплатным (государственным) или платным (частным) школьным образованием имеет широкое признание во всех странах мира²⁸.

35. В судебной практике, связанной главным образом с рассмотрением вопросов государственного финансирования, необходимого для оказания содействия в осуществлении свободы создания и использования школ, гарантированной международным правом в области прав человека, была стерта граница между гражданскими и политическими правами, которые часто воспринимаются как права, не связанные с затратами, и экономическими, социальными и культурными правами,

²⁷ EURYDICE, A Decade of Reforms at Compulsory Education Level in the European Union (1984-94), The Information Network on Education in Europe, Brussels, 1997, p. 17.

²⁸ К большому числу стран, которые сообщают об одновременном существовании бесплатных государственных школ и платных частных школ, относятся следующие: Австралия (E/1994/104/Add.22, пункты 268-270), Австрия (E/1990/6/Add.5, пункт 160), Азербайджан (E/1990/5/Add.30, пункт 167), Колумбия (CCPR/C/103/Add.3, пункт 56), Коморские острова (CRC/C/28/Add.13, пункт 87), Чешская Республика (CRC/C/11/Add.11, пункт 193), Грузия (E/1990/5/Add.37, пункт 260 и CRC/C/41/Add.4/Rev.1, пункт 252), Ирландия (CRC/C/11/Add.12, пункт 461), Лаос (CRC/C/8/Add.32, пункт 122), Ливан (CRC/C/15/Add.54, пункты 12 и 30), Мальдивские острова (CRC/C/8/Add.33, пункт 95), Мальта (CRC/C/3/Add.56, пункт 242), Маврикий (E/C.12/1994/8, пункт 16), Филиппины (CRC/C/3/Add.23, пункт 180), Венесуэла (CRC/C/3/Add.54, пункт 160).

рассматриваемыми в качестве "затратных" прав. По мнению Специального докладчика, судебная практика тем самым подтвердила неделимый характер прав человека в целом и в сфере образования в частности.

36. Комитет по правам человека пришел к выводу о том, что, рассматривая то или иное государство, "нельзя считать его действия дискриминационными, если оно не обеспечивает одинаковый уровень субсидирования для двух [государственных и частных] типов учебных заведений в тех случаях, когда система частного образования не подлежит контролю со стороны государства". В одном из аналогичных случаев, связанных с предоставлением бесплатных учебников и школьных обедов детям только в государственных, а не в частных школах, Комитет подтвердил свое предыдущее мнение, добавив, что "преференциальный режим, предоставляемый государственному школьному обучению, является разумным и основан на объективных критериях"²⁹. Такое подтверждение приоритета государственных школ по сравнению с частными выводит данную проблему за рамки вопроса о финансировании: роль образования в подготовке детей к жизни в обществе заключается в том, чтобы обеспечить приоритетное значение интеграции, а не сегрегации. Согласно хорошо известному высказыванию Верховного суда Соединенных Штатов Америки "частные образовательные учреждения изначально базируются на идее неравенства"³⁰.

37. В предыдущий период своей деятельности Европейская комиссия по правам человека утверждала, что государство не обязано субсидировать частные школы, но при этом имеет право регулировать и контролировать их деятельность, поскольку оно несет ответственность за обеспечение соблюдения установленных стандартов во всех системах образования³¹. Этот вопрос рассматривали национальные суды разных стран и при этом руководствовались нормами международного права в области прав человека. Верховный суд Канады, рассмотрев жалобу на отказ государства финансировать частные и

²⁹ Комитет по правам человека, Carl Henrik Blom v. Sweden, Communication No. 191/1985, Views adopted on 4 April 1988, Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol, Seventeenth to thirty – second sessions (October 1982 – April 1988), United Nations, New York, 1990, p. 219, para. 10.3; Г.Л. Линдгрэн и Л. Хольм и другие против Швеции, Сообщение № 298/1988 и 299/1988, решение Комитета, принятое 9 ноября 1999 года, документ Организации Объединенных Наций CCPR/C/40/D/298-299/1988 от 7 декабря 1990 года, пункт 10.3.

³⁰ Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al., Judgment of 17 May 1954, 347 U.S. 294.

³¹ European Commission of Human Rights, Decisions concerning applications Nos. 6857/74 and 11533/85, Decisions and Reports, vol. 9, p. 27 and vol. 51, p. 125.

религиозные школы, подтвердил, что цель государственных школ заключается в предоставлении образования всем членам общества. Осуществление родителями свободы давать своим детям образование в соответствии с их религиозными убеждениями в частных школах (или дома) лишает детей возможности учиться в государственных школах и вынуждает родителей нести расходы; однако такое осуществление родителями своей свободы не влечет за собой предоставления права на получение финансовых средств от государства³².

38. Кроме того, в существующей судебной практике рассматриваются вопросы, которые находятся на границе между аспектами политического и правового характера. Обычно считается, что ресурсы распределяются на основе политических решений и невыборные суды не могут узурпировать прерогативы избранных парламентариев. Вместе с тем судебные дела, решения по которым запретили выделять государственные средства частным школам или потребовали от правительств принять меры по укреплению системы государственных школ, внесли в практику распределения ресурсов коррективы, связанные с необходимостью соблюдения прав человека. Решения по таким судебным делам часто служили ответом на недавнее появление тенденций, направленных на приватизацию и коммерциализацию образования, и в частности на международное признание школьных ваучеров.

39. С помощью системы ваучеров правительство предоставляет отдельным учащимся возможность вносить плату в школу по своему выбору или платить непосредственно выбранной школе. Размер платежа обычно соответствует сумме расходов на оформление приема в школу и/или обучение в ней. Логическим обоснованием для введения системы школьных ваучеров служит необходимость стимулирования потребительского (в данном случае родительского) выбора и предполагаемая возможность расширения этого выбора в результате возникновения между школами конкуренции. Дополнительной, хотя и косвенной причиной, послужило желание поставить государственные школы в условия конкуренции, поскольку существовало мнение о том, что они монополизировали школьное обучение. Если предложение о введении ваучеров получит поддержку, то различия между общественными и частными, государственными и негосударственными, платными и бесплатными школами, а также их разнообразными вариантами, по-видимому, исчезнут; останутся только те школы, которые смогут привлекать учеников и/или получать финансовые средства. Логическое обоснование для введения системы ваучеров предполагает, что государство будет выступать только в роли источника определенных финансовых средств, полученных учениками или школами в ущерб всему комплексу обязательств государств в области прав человека, предусматривающих, в

³² Supreme Court of Canada, Adler v. Ontario, Judgment of 21 November 1996, [1996] 3 SCR 609, (1996) 140 DLR (4th) 385.

частности, обеспечение наличия, доступности, приемлемости школьного образования, а также возможности его адаптации.

40. Тема школьных ваучеров стала предметом постоянных дискуссий в экономической сфере, которые в основном касались проблем потребительского выбора и конкурентоспособности и не относили образование к одной из категорий общественного блага³³. В результате судебных разбирательств этот вопрос стал рассматриваться в сфере действия норм права. Введенная в 1993 году в Пуэрто-Рико ваучерная система была объявлена неконституционной в части, касающейся предоставления отдельным учащимся финансовой дотации в размере 1 500 долл. США на переход из государственной в частную школу³⁴. Предусмотренный в Конституции запрет на нецелевое использование государственных средств и их направление в частные школы обусловлен проводившейся политикой отделения церкви от государства и был оставлен в силе, несмотря на то что система ваучеров не имела прямого отношения к существованию светских или религиозных школ. Цель этой системы скорее заключалась в создании финансовых стимулов для перевода учащихся из государственных в частные школы (обеспечивая таким образом поступление доходов от сбора налогов в частные школы) и обеспечении расширения свободы выбора, что противоречило конституционному требованию о том, чтобы государственные средства использовались исключительно для финансирования государственных школ.

41. Противоречия, существующие по вопросу о ваучерах, обычно связаны с аргументами экономического характера и, таким образом, не имеют непосредственного отношения к смыслу и цели права на образование. Что касается существующей судебной практики, то Верховный суд Колумбии представил убедительное разъяснение по вопросу о том, почему при проведении деятельности в сфере образования не следует руководствоваться только одними аргументами экономического характера:

"... несмотря на то что Конституция защищает экономическую деятельность, частную инициативу и конкуренцию, а также признает право частных лиц создавать школы, наличие этих свобод не может позволять отрицать или умалять значение

³³ Специальный докладчик полагает, что образование является общественным благом, поскольку его стоимость возрастает по мере его распределения, и его распространению невозможно воспрепятствовать. В отличие от образования школьное обучение нельзя прямо отнести к категории общественного блага, поскольку отдельные лица могут испытывать трудности с получением доступа к школам. Отказ в предоставлении формального школьного обучения не может быть приравнен к отсутствию обучения: люди могут учиться дома, на улице, в общине, в тюрьме или в лагерях беженцев.

³⁴ Tribunal Supremo de Puerto Rico, Asociacion de Maestros v. José Arsenio Torres, 30 November 1994, 94 DTS 12:34.

образования как услуги, предоставляемой государством, и его социальную функцию; образование является прежде всего и в том числе основополагающим правом.

"... образование, даже в том случае, если оно носит частный характер, необходимо предоставлять при условиях, которые гарантируют равенство возможностей в области доступа к образованию, и, следовательно, все формы дискриминации и так называемая "элитарность" не совместимы с характером образования как услуги, предоставляемой государством и имеющей глубокий социальный смысл; эти явления, в силу того что они сопровождаются завышенными экономическим требованиями, автоматически перекрывают доступ к образованию для людей с высокими умственными способностями только по причине их уровня дохода"³⁵.

2. Статус учителей

42. Вполне возможно представить себе ситуацию, при которой дети получают школьное образование, не посещая школу, хотя без учителей этот процесс происходить не может, однако в международных стратегиях в сфере образования самое пристальное внимание уделяется школам и учебникам, но при этом почти ничего не говорится об учителях. Профессия учителя относится к числу трудоемких, и Специальный докладчик не уверена в том, что появившиеся в последнее время идеи о замене людей техническими устройствами будут когда-либо осуществлены на практике, а если это и произойдет, то такие устройства вряд ли будут эффективными. В случае школьного обучения без школ, воды, санитарного оборудования, парт и стульев, учебников, классных досок, ручек и бумаги учитель заменяет все недостающие элементы и его отсутствие делает школьное обучение невозможным. Что касается подростков в странах – членах ОЭСР, которые вместо того, чтобы готовиться к жизни в обществе, "путешествуют" по Интернету, то Специальный докладчик не видела ни одного доказательства, указывающего на то, что

³⁵ ... si bien la Constitución protege la actividad económica, la iniciativa privada y la libre competencia y reconoce también el derecho de los particulares de fundar centros educativos, tales libertades no pueden anular ni disminuir el carácter de servicio público y de función social [atribuido por la Constitución Política a la educación,] que también y sobre todo es un derecho fundamental...

... la educación – aun la privada – debe prestarse en condiciones tales que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a ella, por lo cual repugna a su sentido de servicio público con profundo contenido social cualquier forma de trato discriminatorio o 'elitista' que, en virtud de un exagerado requerimiento económico, excluya per se a personas intelectualmente capaces [por] suyo nivel de ingresos.

Supreme Court of Colombia, Request by Andres De Zubiria Samper that article 203 (in part) of Law No 115 of 1994 be determined to be unconstitutional, Judgment of 6 November 1997, C-560/97.

они находятся в более выигрышном положении с точки зрения приобретения навыков жизни в обществе, терпимости или даже получения основ грамотности.

43. Преимущества, связанные с трудоемким характером профессии преподавателя, заключаются в том, что для обучения миллионов детей и молодых людей в мире можно и даже необходимо нанимать большое количество учителей. Поскольку учителя проходят обучение, поступают на работу и получают деньги в своих странах, возникает дополнительное преимущество, обусловленное отсутствием необходимости в приобретении иностранной валюты, в отличие от ситуации со школами или школьными учебниками, которые можно либо построить за счет подлежащих выплате кредитов, либо импортировать. Однако возникает впечатление, что учителя, вместо того чтобы считаться необходимыми участниками процесса обучения, часто воспринимаются как жертвы своего собственного призвания. Одна из причин такого отношения к учителям как к бременю, а не достоянию, связана с реальными масштабами распространения профессии учителя и долей бюджета в сфере образования, выделяемого на выплату заработной платы учителям. В стране, где дети школьного возраста составляют одну треть населения, при наличии одного учителя на каждые 50 детей на долю учителей приходится всего 2,6% населения. Поскольку во многих бедных странах процесс школьного обучения осуществляется почти исключительно с помощью учителей, на их заработную плату неизбежно приходится основная часть бюджета образования³⁶. Ряд следовавших один за другим кризисов, которые произошли в сфере образования за последнее десятилетие, дали толчок к осуществлению постоянных поисков возможностей сокращения бюджета в сфере образования. И поскольку основная часть бюджета в сфере образования приходится на заработную плату учителей, бюджетные сокращения коснулись именно этой статьи расходов.

44. Иногда необходимости защиты прав человека учителей не придается значения, если к учителям относятся не как к людям, а как к одному из "факторов производства". В силу того что проблемы, с которыми сталкиваются учителя, носят сложный и многогранный характер, разработано большое число международных норм в области прав человека, применимых в таких ситуациях. Они охватывают как случаи дискриминации на основаниях, запрещенных международным правом, так и вопросы найма и места работы

³⁶ Между государствами – членами ОЭСР и развивающимися странами существует не так много различий в структуре бюджетов, предназначенных для начального и среднего образования. В странах – членах ОЭСР на текущие расходы уходит до 92% бюджетных средств и на долю заработной платы учителей приходится 69% суммы текущих расходов; в развивающихся странах доля текущих расходов составляет 93%, из которых 78% приходится на заработную плату учителей. (OECD, Education at a Glance. OECD Indicators 1998, p.129).

учителей, защиты профессиональных и научных свобод или роли учителей в получении образования в области прав человека. Проблемы, связанные с правовым обеспечением этих норм, касались определения статуса учителей как гражданских и/или государственных служащих, что означало бы отказ в предоставлении им профсоюзных свобод, или определения преподавания как базовой услуги, что означало бы отказ в предоставлении учителям права на забастовку³⁷.

В. Доступность: плата за обучение

45. В тех случаях, когда школы и учителя имеются в наличии, доступ к школьному обучению может ограничиваться по ряду причин. Как отмечалось в ее предварительном докладе, Специальный докладчик в данном докладе делает основной упор на рассмотрении вопросов о плате за обучение в школе. Введение в 80-х годах платы за прежде бесплатное начальное образование послужило причиной для возникновения серьезной озабоченности и привело к сокращению контингента учащихся и ограничению доступа к начальному школьному образованию. Мобилизация международных усилий на проведении, согласно удачной формулировке ЮНИСЕФ, "корректировки с человеческим лицом" привела к всеобщему признанию необходимости защитить систему начального образования от бюджетных сокращений, однако, по мнению Специального докладчика, деятельности по обеспечению безусловной отмены платы за школьное обучение в соответствии с требованиями международного права в области прав человека уделялось недостаточно внимания.

46. Положения международных договоров в области прав человека содержат четкое требование о том, чтобы начальное образование имело обязательный и бесплатный характер. Вместе с тем предположение о том, что по своей продолжительности обязательное школьное обучение равноценно начальному образованию, более не имеет под собой оснований. Следует напомнить, что задача мандата Специального докладчика заключается в обеспечении последовательного осуществления принципа обязательного бесплатного образования³⁸. В таблице 3 приведены данные об одинаковой и различной

³⁷ Комитет МОТ по свободе ассоциации последовательно возражал против заявлений о том, что преподавание является одной из базовых услуг и, следовательно, учителям можно отказывать в праве на забастовку, заявляя, что право на забастовку может быть ограничено или даже запрещено только для сотрудников государственных служб (к числу государственных служащих относятся лица, выступающие в качестве агентов государственной власти) или для сотрудников, предоставляющих базовые услуги в точном значении этого термина (т.е. услуги, отсутствие которых может создать угрозу для жизни, личной безопасности или здоровья всего населения или некоторой его части). Freedom of Association Committee – 272nd Report, Case № 1503 (Peru), para 117.

³⁸ Подпункт а) ii) пункта 6 резолюции 1998/33 Комиссии по правам человека.

продолжительности начального и обязательного школьного образования. В большинстве стран, по которым имеются данные (96), для получения обязательного школьного образования требуется значительно больше времени, чем для прохождения начального школьного обучения. Тенденция к увеличению продолжительности обязательного школьного образования обусловлена причинами двойственного характера: с одной стороны, повышение возраста окончания школы препятствует тому, чтобы дети слишком рано начинали взрослую жизнь (начинали работать или вступали в брак), а с другой стороны, эта тенденция обеспечивает предоставление всем детям общего базового образования, при этом в идеальном случае - в одной и той же школе и классной комнате. Страны, в которых два вида образования имеют одинаковую продолжительность (60), теперь остались в меньшинстве; более чем в 40 странах продолжительность обязательного образования составляет шесть лет или менее, в то время как немногим менее чем в 40 странах продолжительность обязательного образования была увеличена до 10 лет или более. Специальный докладчик полагает, что эти данные заслуживают особого внимания, поскольку формирующийся международный консенсус по вопросу об обеспечении всеобщего бесплатного базового образования мог бы оказать воздействие в следующих двух направлениях: в случае применения наиболее распространенной статистической категории на получение гарантированного школьного образования имеют право только те дети, которые относятся к возрастной группе 6-11 лет, а в случае использования предлагаемой возрастной категории детей, получающих базовое образование (до 15 лет), гарантированное образование охватывало бы не только начальное, но и среднее образование низшей ступени, что позволило бы детям учиться в школе до тех пор, пока они не достигнут минимального возраста для найма на работу.

47. Данные, приведенные в таблице 3, довольно полно отражают экономические возможности отдельных стран по предоставлению своему молодому поколению школьного образования. Страны с наименьшей продолжительностью обязательного школьного образования (такие, как Бангладеш, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Непал или Вьетнам) испытывают одинаковые финансовые трудности, препятствующие продлению сроков обучения, в то время как отмечаемая в Западной Европе тенденция к введению обязательного образования продолжительностью более 10 лет (например, в Бельгии, Германии и Нидерландах) является следствием наличия как необходимого желания, так и возможности обеспечить такое продление. По мере перехода на пороге нового тысячелетия к наукоемким экономике, обществу или развитию в целом этот вопрос приобретает все большее значение, и он повторно рассматривается в нижеприведенном разделе IV.

Таблица 3: Одинаковая и различная продолжительность начального и обязательного школьного образования

<p>Страны с одинаковой продолжительностью как обязательного, так и начального школьного образования</p>	<p>Албания (8), Бангладеш (5), Бенин (6), Боливия (8), Бразилия (8), Бурунди (6), бывшая югославская Республика Македония (8), Вануату (6), Вьетнам (5), Гватемала (6), Гвинея (6), Гвинея-Бисау (6), Гаити (6), Гондурас (6), Джибути (6), Замбия (7), Иран (5), Ирак (6), Йемен (9), Камерун (6), Кабо-Верде (6), Кения (8), Колумбия (5), Кот-д'Ивуар (6), Лаосская Народно-Демократическая Республика (5), Лесото (6), Ливия (9), Мавритания (6), Малави (8), Марокко (6), Мексика (6), Мьянма (5), Непал (6), Нигерия (6), Никарагуа (6), Объединенные Арабские Эмираты (6), Панама (6), Парагвай (6), Перу (6), Польша (8), Сальвадор (9), Самоа (8), Сан-Томе и Принсипи (4), Свазиленд (7), Сенегал (6), Сирия (6), Судан (8), Суринам (6), Таиланд (6), Танзания (6), Того (6), Тринидад и Тобаго (7), Центральноафриканская Республика (6), Чад (6), Чили (8), Уругвай (6), Филиппины (6), Экваториальная Гвинея (5), Эфиопия (6), Ямайка (6)</p>
<p>Страны, в которых продолжительность обязательного школьного образования превышает продолжительность начального школьного образования</p>	<p>Австралия (10-7), Австрия (9-4), Азербайджан (11-4), Алжир (9-6), Антигуа и Барбуда (10-7), Аргентина (10-7), Армения (11-4), Багамские Острова (9-6), Барбадос (11-7), Бахрейн (9-6), Беларусь (9-4), Белиз (10-8), Бельгия (12-6), Болгария (8-4), Бруней-Даруссалам (12-6), Буркина-Фасо (7-6), Венгрия (10-4), Венесуэла (10-9), Габон (10-6), Гайана (8-6), Гана (8-6), Германия (12-4), Гренада (11-7), Греция (9-6), Грузия (9-4), Дания (9-6), Доминика (11-7), Доминиканская Республика (10-8), Египет (8-5), Зимбабве (8-7), Израиль (11-6), Индия (8-5), Индонезия (9-6), Ирландия (9-6), Исландия (10-7), Испания (8-6), Италия (8-5), Казахстан (11-4), Канада (10-6), Кипр (9-6), Кирибати (9-7), Китай (9-5), Коморские Острова (9-6), Конго (10-6), Коста-</p>

	<p>Рика (10-6), Куба (9-6), Кувейт (8-4), Кыргызстан (10-4), Либерия (10-6), Ливан (9-5), Литва (9-4), Люксембург (9-6), Маврикий (7-6), Мадагаскар (6-5), Мали (9-6), Мальта (11-2), Мозамбик (7-5), Молдова (11-4), Монако (10-5), Монголия (8-4), Намибия (10-7), Нигер (8-6), Нидерланды (13-6), Новая Зеландия (10-6), Норвегия (9-6), Португалия (9-6), Республика Корея (9-6), Россия (9-3), Румыния (8-4), Сейшельские Острова (10-6), Сент-Винсент и Гренадины (10-7), Сент-Китс и Невис (12-7), Сент-Люсия (10-7), Словакия (9-4), Словения (8-4), Соединенное Королевство (11-6), Соединенные Штаты Америки (10-6), Таджикистан (9-4), Тонга (8-6), Тунис (9-6), Турция (8-5), Украина (9-4), Фиджи (8-6), Финляндия (9-6), Франция (10-5), Хорватия (8-4), Чешская Республика (9-4), Швейцария (9-6), Швеция (9-6), Шри-Ланка (9-5), Эквадор (10-6), Эритрея (7-5), Эстония (9-6), Югославия (8-4), Южная Африка (9-7), Япония (9-6).</p>
--	---

Источник: UNESCO, World Education Report 2000, table 4, pp. 134-137.

Примечание: В таблице 3 представлены полученные из ЮНЕСКО данные о продолжительности обязательного и начального школьного образования, которые поступили из министерств образования и поэтому могут и не совпадать с данными, представленными теми же странами в соответствии с требованиями договоров в области прав человека. Первая цифра в скобках, служащая после названия страны, означает продолжительность обязательного школьного образования в годах, а вторая – продолжительность начального школьного образования. К числу стран, в которых продолжительность начального образования, по-видимому, превышает продолжительность обязательного образования, относятся только Иордания (9-10), Руанда (6-7) и Тувалу (7-8).

48. При любом анализе целесообразности введения бесплатного образования неизбежно учитываются соображения, связанные с финансовыми возможностями, и за последние несколько десятилетий неоднократно поднимались вопросы о совместимости финансово-бюджетной политики и политики в области образования или, другими словами, о совместимости поставленных перед бюджетом задач по сокращению государственных

расходов с реальным объемом финансовых средств, необходимых для обеспечения всеобщего бесплатного начального образования. В начале 80-х годов был нарушен международный консенсус по вопросу о необходимости введения и поддержания бесплатного начального образования. Многие аналитики полагают, что сторонники платного школьного образования появились после того, как Всемирный банк провел соответствующие исследования и разработал политику для Африки³⁹ и последовавшее за этим установление связи между введением платы за обучение и осуществлением программ структурной перестройки вызвало много критических замечаний. Этот факт всем хорошо известен и здесь его можно не повторять. Специальный докладчик хотела бы только отметить, что впоследствии критика по поводу введения платы за школьное обучение неожиданно привела к уменьшению количества информации, поступающей по этому вопросу⁴⁰.

³⁹ В современной истории введения платы за обучение в начальной школе часто встречается мнение, что соответствующий прецедент был создан исследованием, проведенным Матином Тобани в Малави, который утверждал, что введение платы за обучение не приведет к сокращению числа учащихся и не отразится на представителях беднейших слоев населения, которые по-прежнему смогут учиться в школе (M. Thobani, "Charging user fees for social services: the case of education in Malawi", World Bank Staff Working Paper No. 572, Washington, D.C., 1983), однако после резкого падения численности учащихся, последовавшего за введением платы за обучение, стало ясно, что это утверждение было неверным (B. Fuller, "Eroding economy, declining school quality: the case of Malawi", *IDS Bulletin*, vol. 20, 1989). Отмена в 1994 году платы за школьное обучение привела к увеличению в два раза контингента учащихся (S. Reddy and J. Vandemoortele "User financing of basic social services: a review of theoretical arguments and empirical evidence", UNICEF Staff Working Paper, New York, 1996). В результате поддержки Всемирным банком предложения об увеличении платы за школьное обучение в Малави в 1982-1983 годах, в связи с чем работа Тобани часто упоминалась как пример наиболее убедительной аргументации, к которой прибегал Банк в этот период времени, было разработано так называемое "правило Тобани", согласно которому семьи и отдельные лица должны вносить плату, с тем чтобы иметь возможность пользоваться номинально представленными государственными услугами, иначе в противном случае такие услуги не будут представляться вообще или их качество будет неприемлемо низким. (P. Penrose *Planning and Financing Sustainable Education Systems in Sub-Sahara Africa*, Department for International Development, Education Research, Serial No. 7, London, 1998).

⁴⁰ В 1986 году Всемирный банк составил перечень стран, где плата взимается на всех уровнях обучения. К числу африканских стран, в которых в начале и середине 80-х годов взималась плата за обучение в начальной школе, относились Буркина-Фасо, Замбия, Кения, Лесото, Малави, Нигерия, Сьерра-Леоне, Свазиленд, Того, Уганда и Центральноафриканская Республика (G. Psacharopoulos, J.-P. Tan, and E. Jimenez. *Financing Education in Developing Countries. An Exploration of Policy Options*, The World Bank, Washington, D.C., July 1986, p. 55).

49. Несмотря на то, что в соответствии с требованиями международного права начальное образование должно быть бесплатным, теоретически или даже практически образование невозможно предоставлять без определенного финансового обеспечения. Для правительств затраты на образование являются одной из главных статей бюджетных расходов, и в сфере образования на долю государственных капиталовложений приходится 80-90% общей суммы инвестиций в этом секторе. Родители финансируют обучение своих детей через общее налогообложение, иногда они также оплачивают дополнительные сборы, однако во всех случаях ими финансируется та часть стоимости образования, которая превышает сумму государственных ассигнований. Помимо финансовых средств, относящихся к категории государственных инвестиций (которые часто называются государственными расходами), дополнительные суммы вносят родители, которые покрывают затраты на учебники, транспорт и школьные обеды, школьную форму, карандаши и ручки или спортивное оборудование.

50. Как отметила Специальный докладчик в своем предварительном докладе, предъявляемые к правительствам требования о введении бесплатного начального образования подразумевают, что правительства должны устранить финансовые трудности, с тем чтобы все дети – независимо от степени их обеспеченности - могли закончить начальную школу. Тот факт, что обязательное начальное образование должно быть одновременно и бесплатным, подчеркивается во всех трех соответствующих договорах по правам человека⁴¹. Предъявление к детям требования посещать школы, за обучение в которых их родители платить не могут, привело бы к тому, что обязательное образование приобрело бы иллюзорный характер.

51. Оговорки к двум универсальным договорам в области прав человека, касающиеся положений о введении бесплатного и обязательного начального образования, указывают

⁴¹ Статья 26 Всеобщей декларации прав человека, подпункт 2 статьи 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и подпункт а) пункта 1 статьи 28 Конвенции о правах ребенка.

на наличие общего согласия с этим постулатом⁴². Как отмечалось выше, школы различного типа, существовавшие до создания системы государственного образования, например школы, работавшие в Западной Европе в период разработки положения о праве на образование (1950-1952 годы), оказали влияние на формирование подхода к определению роли государства в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁴³, и представленные к ней оговорки подтвердили нежелание государств финансировать школы различного типа, которые стали создаваться в результате

⁴² Оговорки к подпункту а) пункта 2 статьи 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах были представлены Барбадосом, Мадагаскаром и Замбией, причем в формулировке всех трех оговорок делается упор на ограниченный характер имеющихся ресурсов. В оговорке общего характера, представленной Бангладеш, также говорится о существующих экономических условиях. Оговорка общего характера, представленная Руандой и ограничивающая область применения положений, касающихся вопросов образования, объемом прав, признанных в Конституции Руанды, тоже может указывать на несогласие с принципом обязательного и одновременно бесплатного образования.

Оговорки к подпункту а) пункта 1 статьи 28 Конвенции о правах ребенка были представлены Самоа и Свазилендом; в них также говорится об ограниченном характере ресурсов (как и в оговорках общего характера, представленных Индией, Оманом и Тунисом), а оговорка, представленная Сингапуром, ограничивает доступ граждан к бесплатному начальному образованию. Оговорки, в которых права ребенка ограничиваются правами, уже признанными в Конституции (оговорки, представленные Брунеем-Даруссаламом, Индонезией и Малайзией), также могут указывать на несогласие с принципом бесплатного и одновременно обязательного начального образования.

⁴³ В комментарии Генерального секретаря Совета Европы по поводу замены первоначально предложенной формулировки "каждый имеет право на образование" текстом в отрицательной форме говорится следующее:

"Право на образование было закреплено формулировкой в отрицательной форме: "Никому не может быть отказано в праве на образование", поскольку возможное толкование формулировки в утвердительной форме, предложенной [в августе 1950 года Консультативной ассамблеей], может позволить возложить на государство обязательство позитивной направленности по обеспечению образования. В то время как именно государство предоставляет образование детям практически во всех государствах-членах, эти государства не в состоянии обеспечивать безусловную гарантию в том смысле, в котором это может пониматься в отношении детей по предоставлению образования для взрослого населения, для которого не имеется соответствующей образовательной инфраструктуры, или гарантировать виды или стандарты образования, которые государство не может предоставить по той или иной причине".

Council of Europe, Collected Edition of the Travaux Préparatoires of the European Convention on Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985, vol. VIII, p. 11-12.

осуществления родителями своей свободы выбора⁴⁴. Тот факт, что многие государства выразили приверженность курсу на обеспечение бесплатного начального образования, является явным свидетельством выполнения ими универсальных договоров в области прав человека и, следовательно, теперь можно перейти к более подробному изучению вопроса о том, какой смысл придается понятию "бесплатное образование" в практической деятельности государств.

52. По мнению Специального докладчика, плата за обучение представляет собой одну из форм регрессивного налогообложения. Для обоснования введения такой платы обычно говорится о неспособности (или о нежелании) правительства получать достаточный объем доходов за счет общего налогообложения. Введение платы за начальное школьное образование нарушает главный принцип налогообложения, в соответствии с которым лица, не способные оплачивать предназначенные для всего населения государственные услуги, не обязаны этого делать. В большинстве случаев плата за обучение взимается за зачисление в школу, обучение и сдачу экзаменов. В случае бесплатного обучения плата может взиматься за использование учебного оборудования, помещений и материалов (таких, как лаборатории, компьютеры или спортивное оборудование) или за проведение мероприятий сверх учебной программы (таких, как экскурсии или спортивные мероприятия), или в целом за совершенствование учебного процесса или содержание школ. В некоторых случаях такие суммы могут показаться весьма незначительными (например, 4 долл. США в год) с точки зрения людей, размер ежегодного дохода которых выражается шестизначной или более крупной суммой, однако для родителей, ежегодный доход которых составляет трехзначную или меньшую сумму, эти расходы весьма обременительны, в частности, в силу того, что они накладываются на все другие затраты на образование детей, которые должны нести родители. Информация о финансовых затратах, связанных с организацией и сбором таких видов платы за обучение в небольших и удаленных начальных школах, является весьма ограниченной. Вопрос о том, не привело ли введение такой платы к слишком большим издержкам во всех смыслах этого слова, остается открытым.

⁴⁴ Оговорки к статье 2 Протокола № 1, посвященного вопросам образования, были представлены Болгарией, Германией, Грецией, Молдовой, Румынией и Соединенным Королевством; все оговорки ограничивают финансовое обязательство правительства финансировать школы, созданные в результате осуществления свободы родителей предоставлять образование своим детям в соответствии со своими убеждениями.

53. В ряде стран взимается плата за обучение в начальной школе, и эта практика отражена в документах, подготавливаемых согласно процедурам предоставления докладов в соответствии с договорами в области прав человека⁴⁵. Специальный докладчик использовала этот источник информации, исходя из того, что приведенные в нем данные заслуживают доверия, хотя и не носят всеобъемлющего характера. Учитывались только те страны, которые включили в свои доклады или в ответы на запросы договорных органов информацию о плате за обучение и которые их представили к моменту подготовки доклада. Информация, приведенная в упоминаемых документах, относится к периоду представления или обсуждения докладов, и с тех пор ситуация могла измениться. По своему охвату данная работа носит скорее иллюстративный, а не всеобъемлющий характер, и Специальный докладчик будет благодарна за все представленные поправки и дополнения.

54. По некоторым странам в представленных документах можно найти конкретные сведения о существовании той или иной формы платы за обучение⁴⁶. Сведения по другим странам не дают представления о том, какого вида плата, сборы или взносы взимаются в настоящее время и может ли уплата или отказ родителей от уплаты финансовых взносов, отнесенных к категории добровольных, каким-либо образом отразиться на школьном

⁴⁵ Специальный докладчик выражает признательность за базовое исследование по вопросу о финансовых трудностях, препятствующих доступу к начальному образованию, проведенное в соответствии с процедурой представления докладов по правам человека Лионел Йи под руководством профессора Донны Сулливан в международной лаборатории по правам человека юридического факультета Нью-йоркского университета.

⁴⁶ Плата за школьное обучение взимается в Бенине (CRC/C/3/Add.52, пункты 169 и 188), в Камеруне (E/1990/5/Add.35, пункты 118 и 119), Центральноафриканской Республике (CRC/C/11/Add.18, пункты 29 и 68), Чаде (CRC/C/3/Add.50, пункт 42): Фиджи (CRC/C/28/Add.7, пункты 202, 206-207), Гамбии (E/C.12/1994/9, пункт 17), Гане (CRC/C/3/Add.39, пункт 110), Гвинее (E/C.12/1/Add.5, пункт 23), Лесото (CRC/C/11/Add.20, пункт 198), Мадагаскаре (CRC/C/8/Add.5, пункт 218), Намибии (CRC/C/3/Add.12, пункт 346), Нигерии (E/C.12/Add.23, пункт 30), Сент-Винсенте и Гренадинах (E/C.12/1/Add.21, пункт 27), Сенегале (CRC/C/15/Add.44, пункт 14), на Соломоновых Островах (E/C.12/1999/SR.9, пункт 14), в Южной Африке (CRC/C/51/Add.2, пункты 388 и 399), Вануату (CRC/C/15/Add.111, пункт 21), Зимбабве (E/1990/5/Add.28, пункт 194 и CRC/C/3/Add.35, пункты 32, 181 и 195).

образовании их детей⁴⁷. Помимо различных видов платы, сборов или взносов на цели обучения в сумму прямых затрат на образование входит стоимость учебников (которые в некоторых странах предоставляются бесплатно, а во многих - субсидируются)⁴⁸, канцелярских товаров и принадлежностей (блокнотов, альбомов, ручек и карандашей), транспорта, (предоставляемого в некоторых странах бесплатно), питания (также предоставляемого в некоторых странах бесплатно, иногда в качестве стимула для родителей, с тем чтобы они посылали своих детей в школу) и школьной формы в тех случаях, когда ученики должны ее носить во время занятий в школе. Как неоднократно отмечалось в контексте процедур предоставления докладов договорных органов в области прав человека⁴⁹, эти затраты могут быть недопустимо высокими, и поэтому вопрос о смысле бесплатного образования вышел за рамки рассмотрения проблемы платы за обучение; финансовые трудности, препятствующие доступу к начальному образованию, лишают детей из бедных семей возможности учиться в школе и, следовательно, вместо постепенного осуществления права на образование происходит обратный процесс.

⁴⁷ Алжир (E/1990/5/Add.22, пункт 231), Китай (заключительные замечания КЛДЖ A/54/38, пункт 295 и CRC/C/11/Add.7, пункт 178), Джибути (CRC/C/8/Add.39, пункт 101), Индонезия (CRC/C/3/Add.26, пункт 66), Лаосская Народно-Демократическая Республика (CRC/C/15/Add.78, пункт 24), Мали (CRC/C/3/Add.53, пункт 142), Новая Зеландия (CRC/C/28/Add.3, пункт 277), Никарагуа (CRC/C/3/Add.25, пункт 40), Парагвай (CRC/C/3/Add.22, пункт 120), Объединенная Республика Танзания (CRC/C/8/Add.14, пункты 24 v) и 49), Вьетнам (CRC/C/3/Add.4, пункт 203) и Йемен (CRC/C/15/Add.102, пункт 4).

⁴⁸ Согласно полученной информации, учебники предоставляются бесплатно в Австрии (E/1990/6/Add.5, пункт 155), Болгарии (CRP/C/8/Add.29, пункт 201), Дании (E/1994/104/Add.15, пункт 325); Финляндии (CRC/C/8/Add.22, пункт 449), Германии (E/1994/104/Add.14, пункт 340), Исландии (CRC/C/11/Add.6, пункт 313), Италии (CRC/C/8/Add.18, пункт 166), Японии (CRC/C/41/Add.1, пункт 217), Шри-Ланке (E/1990/5/Add.32, пункт 318) и Швеции (CRC/C/3/Add.1, пункт 170). Судя по этому перечню, учебники предоставляются бесплатно только в странах Западной Европы, а также в Болгарии и Шри Ланке. Во многих странах приобретение учебников субсидируется, например в Непале (CRC/C/3/Add.34, пункт 293) или Российской Федерации (CRC/C/65/Add.5, пункт 307). Сообщается, что в Армении учебники предоставляются ученикам в аренду при условии уплаты годового взноса и/или родители должны покрывать часть их стоимости (CRC/C/28/Add.9, пункт 60 и E/1990/5/Add.36, пункт 259), в Грузии издание учебников поставлено на коммерческую основу, и они недоступны для большинства детей, которые не в состоянии купить их (CRC/C/41/Add.4/Rev.1, пункт 259).

⁴⁹ Такие замечания были сделаны в отношении стран с переходной экономикой, таких, как Венгрия (CRC/C/8/Add.34, пункт 66) или Югославия (CRC/C/15/Add.49, пункт 18).

55. В практике государств можно также найти примеры устранения финансовых трудностей, препятствующих доступу к образованию, путем предоставления бедным семьям субсидий, с тем чтобы они имели возможность отдать своих детей в школу⁵⁰. Цель таких субсидий заключается в том, чтобы освободить родителей от необходимости покрывать все прямые и косвенные затраты на начальное образование и компенсировать семьям вмененные затраты, связанные с обучением детей в школе. Таким образом, общая идея о том, что при установлении порядка оплаты затрат на образование необходимо учитывать соответствующие финансовые возможности, реализовалась в создании системы субсидирования беднейших семей, позволяющей им обходиться без участия детей в обеспечении выживания семьи. Данный вопрос рассматривается в разделе III D ниже, который касается проблемы работающих детей.

C. Приемлемость: беременность как преступное нарушение дисциплины

56. Во всех своих предыдущих докладах Специальный докладчик отмечала постоянный рост внимания к вопросам обеспечения доступа девочек к школьному образованию и продолжения ими школьного обучения, и в своем следующем докладе она представит обзор о последних изменениях в этой области. По ее мнению, необходимо выйти за рамки рассмотрения таких элементов, как наличие и доступность, и поэтому она решила остановиться на изучении вопроса о беременности как преступном нарушении дисциплины, поскольку такое отношение к данному явлению ставит под сомнение приемлемость школьной дисциплины, а также выбор общей направленности образования.

57. Комиссия по правам человека особо отметила роль образования в поощрении способности женщин осознанно делать выбор⁵¹. Отношение к беременности как к преступному нарушению дисциплины обычно приводит к отчислению из школы беременной школьницы и иногда лишает ее возможности продолжить обучение. Такая практика обычно применяется в тех случаях, когда отсутствует доступ к информации, которая дала бы возможность девочке сделать выбор или по крайней мере принять осознанное решение. Конфликты, часто возникающие между социальными нормами поведения, которые подталкивают девочек к тому, чтобы забеременеть в раннем возрасте, и правовыми нормами, направленными на обеспечение продолжения учебы девочек в

⁵⁰ Информация о наличии планов оказывать содействие детям из бедных семей в получении школьного образования путем предоставления таким семьям финансовых субсидий поступила из таких разных стран, как Япония (CRC/C/41/Add.1, пункт 217) и Венесуэла (CRC/C/3/Add.54, пункт 165).

⁵¹ Подпункт b) пункта 9 резолюции 1999/36 Комиссии по правам человека от 26 апреля 1999 года по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение.

школе, весьма затрудняют изучение этого явления. Кроме того, практика отстранения беременных преподавателей от работы в школе существовала еще не в столь далеком прошлом и свидетельствует о сохранении существовавшей ранее традиции держать детей-школьников в неведении о таком явлении, как беременность. Если случаи увольнения с работы беременных школьных преподавателей, по-видимому, уже стали историей, то это не относится к учителям, не состоящим в браке⁵².

58. Информация об определении беременности как преступного нарушения дисциплины, приводящего к отчислению из школы, носит, к сожалению, разрозненный характер. Как удалось выяснить Специальному докладчику, в Африке (несмотря на то, что имеющаяся информация является неполной и устаревшей) беременных девочек отчисляют из начальных и средних школ в Либерии, Мали, Нигерии, Свазиленде, Танзании, Того, Уганде и Замбии, а в Боливии, Ботсване, Чили, Кот-д'Ивуар, Гвинее, Кении и Малави в этой области произошли некоторые изменения⁵³. Сбор такой информации обычно проводится в качестве первого шага на пути к закреплению прав девочек на образование. Вступление в силу в ноябре 1999 года Африканской хартии прав и основ благосостояния ребенка, в которой четко закреплено требование к государствам обеспечить для беременных девочек возможность продолжить образование, видимо, даст дополнительный импульс к осуществлению изменений.

59. Изменения в этой области происходят с определенными трудностями. Как правило, родители, учителя и лидеры общин поддерживают практику отчисления из школы

⁵² Комитет МОТ по свободе ассоциации имел косвенное отношение к судебному делу, связанному с увольнением с работы незамужних беременных преподавателей в Сент-Люсии, которых отстранили от работы на основании положения 1977 года, гласившего, что "беременная незамужняя преподаватель увольняется с работы при возникновении второй беременности в том случае, если к этому времени она все еще не состоит в браке". Это дело было связано с неприменением положений коллективного договора, который должен был позволить внести изменения в это правовое положение, а вместо этого вызвал рассмотрение дела об увольнении беременных учителей на основании того, что был установлен "идеал семейной жизни супругов, состоящих в браке", образцом для которой, как предполагалось, должны были служить учителя. Freedom of Association Committee, 270th Report, Case No. 1447 (Saint Licia).

⁵³ School Drop-out & Adolescent Pregnancy: African Education Ministers Count the Cost. A Report on the Ministerial Consultation held from 15 to 18 September, 1994, Mauritius, organized by Forum for African Women Educationalists (FAWE) in collaboration with the Government of Mauritius, pp.23-24 and 58-60.

беременных девочек, аргументируя применение этого карательного подхода необходимостью соблюдать нравственную норму, запрещающую половые сношения между подростками, а поскольку в данном случае беременность рассматривается в качестве неопровержимого доказательства того, что эта норма была нарушена, виновные должны быть наказаны. Иногда наказание применяется и в отношении школьников, являющихся в таких случаях отцами детей, но оно никогда не распространяется на взрослых мужчин, которые, вероятно, несут ответственность за большинство случаев беременности девочек-подростков (в Ботсване - более чем в 70% таких случаев)⁵⁴. Социальные нормы поведения автоматически не изменятся путем принятия международных или национальных гарантий по предоставлению девочкам равного права на образование и, как правило, их нельзя изменить в рамках демократического процесса принятия решений, в котором девочки обычно не имеют права голоса. Таким образом, в данном случае законодательство служит хорошей отправной точкой для осуществления перемен.

60. Верховный суд Колумбии создал важный прецедент, потребовав внести изменения в школьные правила, которые предусматривали наказание беременных девочек путем их временного отстранения от занятий и направления в попечительские заведения, и обеспечить возвращение к обычным школьным занятиям беременных девочек, которые таким образом были наказаны. Это мнение суда стоит процитировать, поскольку оно имеет большое значение для толкования характера и объема права беременных девочек на образование:

"...несмотря на то, что временное отстранение от занятий в школе не подразумевает окончательной утраты права на образование, применение этой меры все-таки предполагает, что беременная школьница продолжит учебу в условиях, которые будут унижительными и дискриминационными по сравнению с условиями, в которых учатся другие учащиеся, учитывая, что она имеет возможность осуществлять свое [право на образование]. Разумеется, унижительное положение и дискриминация, обусловленная отстранением от занятий в школе, превратили этот метод обучения в непомерно большое бремя, которое школьница должна нести только по той причине, что она беременна, а это, по мнению суда, равносильно наказанию. Использование факта беременности – на основании школьных правил – в качестве повода для вынесения наказания является нарушением

⁵⁴ E.L.M. Bayona and I. Kandji-Murangi, Botswana's Pregnancy Related Educational Policies and Their Implications on Ex-pregnant Girl's Education and Productivity, Research Priorities for the Education of Girls and Women in Africa, Abridged Research Report No. 16, Academy Science Publishers, Nairobi, undated, p. viii.

основополагающего права на равенство, неприкосновенность частной жизни, свободное развитие личности и образование"⁵⁵.

D. Возможность адаптации: образование для работающих детей

61. Специальный докладчик внимательно наблюдала за последними изменениями в области деятельности по упразднению детского труда и, в частности, за связью, которая была установлена между учебой в школе и работой. Эти изменения имеют как негативный аспект (запрещение в принудительном порядке эксплуатирующего детского труда), так и позитивный (предоставление школьного образования работающим детям). В результате принятия Конвенции МОТ № 182⁵⁶ было закреплено определение ребенка как лица в возрасте до 17 лет, на которого распространяются гарантии против использования нетерпимых форм детского труда, были еще раз под подчеркнуты обязательства государств по обеспечению доступа к бесплатному базовому образованию для всех детей и было высказано требование организовать для детей, освобожденных от необходимости работать, профессионально-техническое обучение.

⁵⁵ В оригинале цитируемая часть судебного постановления гласит следующее:

"...aunque la 'descolarización no implica la pérdida absoluta del derecho a la educación, sí implica su prestación conforme a una condición que tiende a estigmatizar a la alumna embarazada y a discriminarla frente a los restantes estudiantes en la recepción de los beneficios derivados del [derecho a la educación].

"...erigir – por vía reglamentaria – el embarazo de una estudiante en causal de sanción, viola los derechos fundamentales a la igualdad, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la educación".

Supreme Court of Colombia, Crisanto Arcangel Martinez Martinez y Maria Eglina Suarez Robayo v. Colegio Ciudad de Cali, No. T-177814, 11 November 1998.

⁵⁶ Конвенция о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда от 17 июня 1999 года.

62. Международная организация труда уточнила свое принятое ранее положение, согласно которому возраст завершения обязательного образования должен соответствовать минимальному возрасту для приема на работу⁵⁷, и Специальный докладчик предприняла много усилий для того, чтобы обеспечить признание этого положения в международных стратегиях в сфере образования. Как она неоднократно отмечала, переход от начального и/или обязательного образования к "базовому" образованию оказал определенное отрицательное побочное воздействие, в результате чего возраст окончания школы снизился, и теперь дети вынуждены ждать, пока они не достигнут минимального возраста для найма на работу.

63. Цель ИПЕК-МОТ заключается в том, чтобы обеспечить начало "процесса, направленного на проведение реформы и изменений в сфере социальной, а также государственной и корпоративной политики, что позволит добиться устойчивого предупреждения и упразднения детского труда в какой-либо стране"⁵⁸. Деятельность как по предупреждению, так и по упразднению детского труда привела к возникновению дополнительных проблем в области образования. Для обеспечения предупреждения детского труда необходимо изменить концептуальную направленность образования посредством признания одного простого факта: "Детский труд становится неизбежным главным образом по причинам местного характера"⁵⁹, и любые существующие в этой области глобальные или иностранные модели необходимо адаптировать к местным реальным условиям. Наличие в области прав человека преобладающей тенденции к рассмотрению трудовой деятельности в качестве средства получения доступа к работе в официальном секторе, а не к самостоятельной занятости в неформальном секторе (имеющей целью обеспечить прожиточный минимум или осуществлять предпринимательскую деятельность) не создает благоприятной основы для решения этой проблемы, как, впрочем, и унаследованная от прошлого традиция, в соответствии с которой цель начального образования должна заключаться в том, чтобы предоставить ученикам возможность получить среднее и высшее образование. Возможность адаптации часто бывает ограниченной в силу характера школьных учебных программ, "которые разрабатываются на централизованной основе группами 'экспертов', составляющих их

⁵⁷ В 1921 году Конвенцией МОТ № 10 был установлен запрет на прием на работу детей в ущерб их занятиям в школе, установив возрастные рамки на уровне 14 лет. Конвенция МОТ № 138 уточнила положение, согласно которому возраст окончания школы должен соответствовать минимальному возрасту для приема на работу, и увеличила его до 15 лет.

⁵⁸ ILO-IPEC Highlights of 1998, International Labour Organization – International Programme on the Elimination of Child Labour, Geneva, October 1998, p. 6.

⁵⁹ D. Atchoarena and S. Hite, "Training poorly educated people in Africa", document prepared for the International Labour Office by the International Institute for Educational Planning, Paris, April 1999, p. 65.

таким образом, чтобы подготовить детей к получению образования на следующем уровне, на котором многие дети не смогут учиться"⁶⁰.

64. Появление для работающих детей возможности "учиться и зарабатывать на жизнь"⁶¹ определяется тем, что представители бедных слоев населения, в том числе и дети, вынуждены работать, чтобы выжить. Поэтому дневное обучение по полной программе является для них, по-видимому, недоступной роскошью, а не основным правом ребенка, и для изменения этой суровой реальности потребуется принять активные усилия политического и финансового характера. Верховный суд Индии использовал этот подход, позволяющий учиться и одновременно зарабатывать на жизнь, при рассмотрении вопроса о найме на неопасные виды работы детей в возрасте менее 14 лет, потребовав сократить продолжительность рабочего дня до шести часов, с тем чтобы после окончания работы дети не менее двух часов могли учиться за счет работодателя. В отношении опасных видов работ суд напомнил о том, что детский труд может быть упразднен только в рамках решения лежащей в его основе проблемы нищеты, и предложил давать работу не ребенку, а одному из взрослых членов семьи, а если это не представляется возможным в силу ограниченных экономических возможностей государства, то предоставлять семье минимальный доход, с тем чтобы родители могли послать своего ребенка в школу, и выплачивать эти суммы на протяжении всего периода учебы ребенка в школе⁶².

65. При адаптации образования к местным условиям необходимо не допустить возможности институционализации соответствующих негативных аспектов, что может привести к появлению "образовательных гетто"⁶³. Следует отказаться от отношения к профессионально-техническому образованию как к менее полноценному по сравнению с общим образованием, а также согласиться с необходимостью выделения ресурсов для обеспечения профессионально-технического обучения и подготовки в период учебы в школе. Отмечаемый во всем мире рост нехватки рабочих мест в государственном секторе,

⁶⁰ N. Haspels and others, *Action against child labour: Strategies in education. Country experiences in the mobilization of teachers, educators and their organizations in combating child labour*, ILO-IPEC, Geneva, May 1999, p. 41.

⁶¹ ILO-IPEC, "Action against child labour: the role of education", briefing paper produced for Consortium Meeting on Secondary Education, Paris, 10-11 June 1999, p. 10.

⁶² Supreme Court of India, *Mehta v. State of Tamil Nadu*, Judgment of 10 December 1996, (1996) 6 SCC 756; AIR 1997 SC 699; (1997) 2 BHRC 258.

⁶³ IWGE, *Disadvantage, Dialogue and Development Co-operation in Education. Meeting of the International Working Group on Education (IWGE)*, Feldafing, Munich, 23-26 June 1998, International Institute for Educational Planning, Paris, 1999, p. 56.

по-видимому, способствует изменению унаследованной от прошлого структуры образования, в которой общему образованию отдается приоритет по сравнению с профессионально-техническим.

IV. ИЗМЕНЯЮЩИЙСЯ ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБРАЗОВАНИЯ И НЕОБХОДИМОСТЬ ПОВЫШЕНИЯ ЗНАЧИМОСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

66. Во многих международных или национальных стратегиях в сфере образования не учитывается определение образования как одного из прав человека; уделение в последнее время все большего внимания образованию как к одному из средств создания человеческого капитала, а также появление вероятности того, что образование будет покупаться и продаваться в качестве услуги, вызывает настоятельную необходимость предупреждения того факта, что образование является одним из прав человека и общественным благом. Происходящие в настоящее время изменения можно проиллюстрировать на примере использования термина "права" для обозначения прав акционеров или кредиторов⁶⁴, а не в том смысле, который придается этому термину в международном праве в области прав человека. Специальный докладчик приветствует инициативу Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, направленную на включение проблем либерализации и глобализации торговли в число вопросов, рассматриваемых в области прав человека, с тем чтобы добиться "полной интеграции прав человека в процесс разработки экономической политики", а также обеспечить, "чтобы принципы и обязательства в области прав человека в полной мере учитывались в ходе будущих переговоров в рамках Всемирной торговой организации"⁶⁵.

A. Последствия применения подхода, основанного на человеческом капитале

67. Специальный докладчик последовательно отстаивала свое мнение о том, что существование понятия "человеческий капитал" ставит под сомнение тот факт, что каждый человек представляет собой определенную ценность, на которой основаны

⁶⁴ Два определяющих фактора, выбранных Всемирным банком для оценки юридической инфраструктуры, лежащие в основе его пристального внимания к наукоемкой экономике, представляют собой права кредиторов и держателей акций. The World Bank, *World Development Report 1998/99: Knowledge for Development*, Oxford University Press, New York, 1999, pp. 178 and 181.

⁶⁵ Резолюция 1999/29 Подкомиссии по поощрению и защите прав человека по вопросу о глобализации и ее воздействии на осуществление в полном объеме всех прав человека, и резолюция 1999/30 от 26 августа 1999 года о легализации торговли и ее последствиях для прав человека.

принципы в области прав человека, и умаляет роль, которую играет образование в деятельности по поощрению и защите прав человека. Она полагает, что в ответ на появление понятия "человеческий капитал"⁶⁶ необходимо предпринять определенные меры, разработанные с учетом прав человека, в противном случае исходная мысль о том, что человеческий капитал имеет рыночную стоимость, может полностью изменить концепцию, согласно которой экономика должна служить людям, а не наоборот. Применение подхода, основанного на создании человеческого капитала, превращает образование в средство для формирования только экономически значимых знаний, навыков и способностей в ущерб ценностям, существующим в области прав человека. Цель образования должна заключаться в том, чтобы готовить учеников к выполнению родительских обязанностей или принимать участие в политической деятельности, способствовать социальной интеграции и развивать терпимость. Прагматичное отношение к образованию приводит к тому, что оно в значительной степени утрачивает свой смысл и содержание.

68. В работах по теме человеческого капитала, которые начали публиковаться в последние десятилетия, сначала рассматривалась связь между образованием и уровнем доходов с основным упором на экономическую ценность школьного образования и/или коэффициент окупаемости школьного обучения, в частности образования, получаемого в частных школах, а затем стали приводиться общие аргументы в поддержку принципа "производственной полезности человеческих знаний"⁶⁷. По мнению Специального докладчика, это лишь только одна из многих целей образования. Такое стремление к упрощению не позволяет определять образование как средство достижения полного развития человеческой личности, делает тщетными попытки создать основы для образования в области прав человека и формирования у учеников стремления не торговать, а делиться знаниями, сотрудничать, а не конкурировать.

69. Применение подхода, основанного на формировании человеческого капитала, позволило понять важное значение государственных инвестиций в образование⁶⁸, а также выявить весьма неоднозначные перспективы создания во всех странах мира наукоемкой экономики. Базовое образование, которому уделяется первостепенное внимание в

⁶⁶ Понятие "человеческий капитал" обычно определяется как совокупность экономически значимых качеств (знания, навыки, компетенция), которыми обладает население в трудоспособном возрасте.

⁶⁷ OECD, Measuring What People Know. Human Capital Accounting for the Knowledge Economy, Paris, 1996, p. 22.

⁶⁸ OECD, Science, Technology and Industry Scoreboard 1999. Benchmarking Knowledge-Based Economies, Paris, 1996, p. 16-17.

современных стратегиях в сфере образования, утрачивает свое приоритетное значение при появлении данных о том, что среднее образование высшей ступени является необходимой основой для предоставления индивидуумам возможности "создавать свой человеческий капитал"⁶⁹. В результате капиталовложений в сектор образования более половины населения в работоспособном возрасте стран – членов ОЭСР смогло получить среднее образование высшей ступени. Как показывают данные, приведенные в таблице 4, в странах – членах ОЭСР удалось обеспечить почти всеобщий охват населения средним образованием, в то время как по многим развивающимся странам нет данных даже о численности такого контингента.

Таблица 4. Чистые показатели охвата средним образованием

более 90%	Дания, Канада, Кипр, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Республика Корея, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция
80-90%	Австралия, Австрия, Бахрейн, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Ирландия, Исландия, Польша, Эстония
70-80%	Болгария, Грузия, Индонезия, Иран, Латвия, Мальта, Объединенные Арабские Эмираты, Португалия, Румыния
60-70%	Бруней-Даруссалам, Гайана, Египет, Китай/особый административный район Гонконга, Кувейт, Люксембург, Хорватия
50-60%	Алжир, бывшая югославская Республика Македония, Мексика, Монголия, Перу, Турция, Филиппины, Чили, Южная Африка
40-50%	Ботсвана, Индонезия, Кабо-Верде, Колумбия, Коста-Рика, Саудовская Аравия
20-40%	Венесуэла, Доминиканская Республика, Лаос, Намибия, Парагвай, Сальвадор, Свазиленд, Сирия
менее 20%	Джибути, Лесото, Мозамбик, Нигер, Эритрея

Источник: UNESCO, World Education Report 2000, table 6, pp. 142-145.

Примечание: Данные относятся к 1996 году. По многим развивающимся странам данных не имеется.

⁶⁹ OECD, Human Capital Investment: An International Comparison, Paris, 1998, p. 93.

В. Международная торговля услугами в сфере образования

70. Разрыв между регионами и странами с высоким и низким уровнем образования, по-видимому, не будет сокращаться сам по себе, скорее он будет увеличиваться. Международная торговля услугами в сфере образования становится одной из основных причин, способствующих увеличению этого разрыва. Процесс глобализации профессиональных и научных знаний был основан на существовании "относительно общей культуры, одинаковых методов деловой практики и общего языка"⁷⁰, в результате чего проблема "утечки мозгов" вновь стала актуальной: многие студенты из развивающихся стран, которые учатся в высших учебных заведениях государств – членов ОЭСР, останутся в странах, в которых они проходили обучение. Поэтому Всемирный банк предложил использовать экспатриантов в качестве одного из основных каналов для передачи знаний развивающимся странам⁷¹.

71. Связь между помощью на цели образования и торговлей услугами в сфере образования возникла в результате финансирования донорами учебы студентов из развивающихся стран (этот вопрос рассматривался в разделе II.A выше); такое финансирование можно назвать как помощью, так и получением доходов от экспорта. Сокращение объема средств, выделяемых донорами для финансирования высшего образования в развивающихся странах, приводит к росту числа студентов, уезжающих из этих стран учиться за границей. Кроме того, возникновение такой связи объясняется сокращением масштабов государственного финансирования высшего образования в странах-донорах, что вынуждает учебные заведения изыскивать возможности для компенсации нехватки финансовых средств, в том числе за счет экспорта своих услуг. Существование этого *circulus inextricabilis* (замкнутого круга) лишь недавно привлекло внимание и пока по данному вопросу имеется недостаточно информации. Следует собрать и сопоставить данные, имеющиеся в самых различных государственных и частных организациях, при этом возникает еще одна проблема внутреннего характера, связанная с необходимостью защиты коммерческой конфиденциальности таких данных. Что еще более важно, основополагающее изменение характера существующей концепции заключается в том, что образование теперь считается товаром, подлежащим продаже и покупке, поэтому, как считает Специальный докладчик, необходимо вновь подтвердить положение, согласно которому образование является одним из прав человека.

⁷⁰ P. Bennell and T. Pearce. The Internationalization of Higher Education: Exporting Education to Developing and Transitional Economies, Institute of Development Studies, Brighton, September 1998, p. 21.

⁷¹ The World Bank, World Development Report 1998/99: Knowledge for Development, Oxford University Press, 1999, p. 146.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

72. Ограниченный объем доклада не позволяет подробно охарактеризовать произошедшие изменения в этой области, а также представить исчерпывающую информацию о соответствующих качественных и количественных показателях, и поэтому автор вынужден ограничиться лишь поверхностным анализом сложных вопросов. Эти ограничения были установлены без учета мнения Специального докладчика.

73. К сожалению, инициатива Комиссии по организации рабочего совещания для определения показателей в области реализации права на образование⁷² не была осуществлена на практике. Специальный докладчик полагает, что многочисленные данные, которые в настоящее время разрабатываются на международном уровне в сфере образования, не отвечают требованиям основанного на правах подхода к образованию и сообществу в области прав человека по-прежнему предстоит решить проблему концептуального характера, связанную с созданием показателей, которые отражали бы сущность права на образование и прав человека в сфере образования. Она планирует рассмотреть этот вопрос в своем следующем докладе.

74. Специальный докладчик продолжила свой обзор положения в области защиты прав человека во всех странах мира с упором как на международных, так и на национальных аспектах этой проблемы. Данный доклад содержит лишь общую характеристику основных изменений, происходящих в настоящее время; он будет дополнен новыми данными в ее устном выступлении в Комиссии в апреле 2000 года – накануне открытия в Дакаре Конференции "Образование для всех".

75. Следует напомнить, что Специальный докладчик провела подробное исследование видов практики, применяемой государствами в области толкования и правового обеспечения права на образование. В данном докладе были освещены лишь некоторые из этих вопросов. Ввиду того, что в 2001 году состоится Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Специальный докладчик планирует проанализировать в своем следующем докладе судебную практику, применяемую в настоящее время в отношении определения направленности и содержания учебных программ и учебников, с тем чтобы обеспечить их соответствие требованию о ликвидации всех форм дискриминации⁷³. Как отмечалось

⁷² Подпункт b) пункта 6 b) резолюции 1999/25.

⁷³ Подпункты e) и i) пункта 16 резолюции 1999/6 Подкомиссии по поощрению и защите прав человека от 25 августа 1999 года, озаглавленной "Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости".

выше, она уже запланировала встречу с представителями Комитета по ликвидации расовой дискриминации и также намеревается установить связь и координировать свою работу с Подкомиссией по поощрению и защите прав человека и Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Она также планирует сосредоточить свои усилия на изучении методов обучения, уделяя особое внимание вопросам телесных наказаний и предупреждения насилия в школах, факты которых стали предметом судебных разбирательств во всех регионах мира.
