



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/C.12/2002/SA/2
19 March 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ
И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ

Двадцать восьмая сессия

29 апреля - 17 мая 2002 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

**ВОПРОСЫ СУЩЕСТВА, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ
И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ**

Обсуждение последующих мер в связи с проведенным Комитетом днем общей дискуссии по праву на образование (статья 13 Пакта) и в связи со Всемирным форумом по образованию (Дакар, апрель 2000 года), организованное во взаимодействии с ЮНЕСКО

Пятница, 10 мая 2002 года, 15 час. 00 мин. - 18 час. 00 мин.

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРАВА НА
ОБРАЗОВАНИЕ, И МОДЕРНИЗАЦИЯ/РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВО ИСПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ/
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВ В СООТВЕТСТВИИ
С ДАКАРСКИМИ РАМКАМИ ДЕЙСТВИЙ**

Документ представлен ЮНЕСКО*

* Воспроизводится в полученном виде.

Введение

1. Образование для всех является составной частью уставной миссии ЮНЕСКО. Устав ЮНЕСКО, выражая стремление ее основателей предоставить всем "полные и равные возможности для получения образования", закладывает основы для нормативной деятельности. *Всемирная декларация об образовании для всех - удовлетворение базовых образовательных потребностей* (1990 год) развернула образование в новом ракурсе и придала импульс нормативной деятельности государств-членов. Авторы Декларации выразили решимость "предпринимать совместные действия" по достижению целей образования для всех (ОДВ), заявив, что "образование является основополагающим правом всех людей, женщин и мужчин, любого возраста во всех странах мира". В своей преамбуле Декларация признает "необходимость выработки у нынешнего и будущих поколений более масштабного подхода к базовому образованию и новых усилий в его поддержку в целях решения этой масштабной и сложной задачи [обеспечение базового образования для всех]".

2. *Всемирный форум по образованию*, организованный в апреле 2000 года в Дакаре, придал дальнейший импульс в плане реализации права на базовое образование для всех безо всякой дискриминации и безо всяких исключений. *Дакарские рамки действий* четко подтверждают "концепцию ... опирающуюся на *Всеобщую декларацию прав человека* и *Конвенцию о правах ребенка* и заключающуюся в том, что каждый ребенок, юноша и взрослый, обладает как человек правом на образование, удовлетворяющее его базовые образовательные потребности в самом высоком и полном смысле этого понятия, т.е. на образование, дающее ему возможность научиться познавать, действовать, жить вместе с другими и существовать" (пункт 3). Таким образом, они затрагивают ряд крупных международных нормотворческих документов, касающихся права на образование. Они отражают некоторые основные принципы, такие, как принцип всеобщего доступа к образованию, принцип недискриминации и принцип равенства. Кроме того, рассматривая образование в качестве фундаментального права, в качестве залога устойчивого развития и мира как в рамках стран, так и между странами, они вновь подтверждают кардинальную роль образования в наращивании прав и возможностей граждан и в преобразовании обществ.

Подтвержденное на Всемирном форуме по образованию обязательство государств/ ответственность правительств в плане обеспечения базового образования для всех в качестве фундаментального права человека

3. Правительства, организации, учреждения, группы и ассоциации, представленные на Всемирном форуме по образованию, заявили о своей приверженности "достижению целей и решению задач образования для всех (ОДВ) для каждого гражданина и для каждого общества" (пункт 1). Для реализации целей и задач, намеченных в Дакаре¹, они обязались взять на вооружение стратегию, призванную, среди прочего, "обеспечивать на национальном и международном уровнях твердую политическую приверженность образованию для всех, разрабатывать национальные планы действий и значительным образом увеличивать инвестиции в базовое образование" (подпункт i пункта 8). В Дакарских рамках действий выражено "общее обязательство его участников действовать. На правительствах лежит обязанность обеспечить достижение целей и решение задач ОДВ и последующее поддержание достигнутого уровня" (пункт 2). В них признается важность "политической воли и усиления национального руководства" (пункт 10). Ясно, что право на образование, как оно было подтверждено на Всемирном форуме по образованию, вменяет государствам в обязанность обеспечивать своим гражданам возможности для удовлетворения своих потребностей в базовом образовании.

4. Важность обязательства государств далее подчеркивается в расширенных комментариях к Дакарским рамкам действий, а именно: "Все дети должны иметь возможность реализовать свое право на получение высококачественного образования в школах или в рамках альтернативных программ на уровне, который считается "базовым". Все государства должны выполнять свою обязанность по обеспечению бесплатного и обязательного начального образования в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах ребенка и другими международными обязательствами"².

¹ Они касаются главным образом универсализации доступа к добротному начальному образованию для всех, предоставления равного доступа к программам базового и непрерывного образования, устранения гендерных диспропорций в сфере образования, поощрения образования во всякого рода политике и осуществления образовательных программ с прицелом на утверждение взаимопонимания и мира.

² Образование для всех: выполнение наших общих обязательств. Расширенные комментарии к Дакарским рамкам действий, подготовленные Редакционным комитетом Всемирного форума по образованию, Париж, 23 мая 2000 года (пункт 32).

5. Обязательство государств предполагает ответственность директивных руководителей. Организаторы "образования обязаны выявлять детей, не посещающих школу, и разрабатывать программы по охвату образованием каждого ребенка, руководствуясь принципом "наилучших интересов ребенка"³.
6. Главная ответственность за достижение шести целей, согласованных на Всемирном форуме по образованию, возлагается на правительства. Как напоминает Среднесрочная стратегия ЮНЕСКО на 2002-2007 годы, "содействие осуществлению права на образование, закрепленного во Всеобщей декларации прав человека, является центральной задачей ЮНЕСКО. Бесплатное, обязательное и всеобщее начальное образование для всех относится к числу наиболее четко определенных прав, реальное осуществление которых является обязанностью и ответственностью правительств"⁴. Далее это было подчеркнуто на первом совещании Группы высокого уровня по образованию для всех, созванном Генеральным директором ЮНЕСКО в штаб-квартире ЮНЕСКО 29 и 30 октября 2001 года. В коммюнике по итогам этого совещания участники подчеркнули "фундаментальную ответственность правительств за образование, и особенно за бесплатное и обязательное добротное базовое образование для всех"⁵.
7. Юридические последствия Дакарских рамок действий стали предметом изучения в ходе неофициальных консультаций экспертов по мониторингу права на образование, организованных в штаб-квартире ЮНЕСКО в марте 2001 года. На этих консультациях была подчеркнута важность i) изучения основ для Дакарских рамок действий как в современном конституционном праве, так и в международном праве и ii) соотнесения Дакарских рамок с существующими нормативными документами в русле континуитета существующего права.

³ Доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций "Мы, дети: десятилетний обзор деятельности по итогам Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей", Организация Объединенных Наций, сентябрь 2001 года (стр. 123).

⁴ Среднесрочная стратегия ЮНЕСКО на 2002-2007 годы, ЮНЕСКО, Париж (C/4, пункт 55).

⁵ Коммюнике по итогам первого совещания Группы высокого уровня по образованию для всех, ЮНЕСКО, Париж, 29-30 октября 2001 года (пункт 5).

8. Обязательство государств обеспечивать базовое образование для всех, принятое на Всемирном форуме по образованию, надо рассматривать как составную часть международно-правовых обязательств (касающихся права на образование), как они изложены в международных документах, и в частности в статье 26 Всеобщей декларации прав человека, статьях 4 и 5 *Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования* (1960 год), статьях 28-30 *Конвенции о правах ребенка* и статьях 13 и 14 (право на образование) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. По Международному пакту такого рода обязательство государства носит широкий характер - соблюдать, защищать и выполнять⁶. В Замечании общего порядка № 13 о праве на образование (статья 13 Пакта), принятом Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в декабре 1999 года, делается акцент на том, что осуществление положений, закрепленных в Международном пакте (статья 13), является долгом государств, и делается ссылка на *Всемирную декларацию об образовании для всех: удовлетворение базовых образовательных потребностей* (1990 год). Как и в Дакарских рамках действий, статья 13 Международного пакта предусматривает право на получение бесплатного и обязательного начального образования, которое должно быть обеспечено *каждому*, и возлагает на государства - участники Пакта обязанность в плане его поступательной реализации. Это обязательство было расценено в качестве обязательства длящегося характера в том, что касается как можно более оперативного и эффективного продвижения к реализации этого права, и оно имеет прямое действие⁷.

9. Право на ОДВ, и особенно ответственность правительств, было подкреплено рядом деклараций, резолюций и программ действий⁸, принятых Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. Так, например:

⁶ Замечание общего порядка 13 о праве на образование (статья 13 Пакта), принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам на его двадцать первой сессии в 1999 году. E/C.12/1999/10, 2 декабря 1999 года (пункт 50).

⁷ Там же (пункты 43-44).

⁸ *Копенгагенская декларация и Программа действий*, принятые Всемирной встречей на высшем уровне в интересах социального развития (март 1995 года), призывают к "укреплению образования на всех уровнях и обеспечению лицам, живущим в условиях нищеты, доступа к образованию, в частности к начальному образованию и другим возможностям для базового образования". *Программа действий в области культуры мира*, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 13 сентября 1999 года и озаглавленная "Мероприятия по содействию становлению культуры мира посредством образования", содержит несколько положений, имеющих отношение к праву на образование. Она предусматривает (пункт 9), что мероприятия по содействию становлению культуры мира посредством образования должны:

- активизировать национальные усилия и международное сотрудничество в области пропаганды целей *образования для всех*...;
- обеспечивать просвещение детей, начиная с раннего возраста...;
- обеспечивать равный доступ женщин, особенно девочек, к образованию.

- резолюция 56/116 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, озаглавленная "Десятилетие грамотности Организации Объединенных Наций: образование для всех" (принята 19 декабря 2001 года), настоятельно призывает государства-члены в тесном партнерстве с международными организациями, а также неправительственными организациями "поощрять право на образование для всех и создавать условия для всеобщего обучения на протяжении всей жизни", закрепляя ключевую роль в этом отношении за ЮНЕСКО;
- резолюция 2001/29⁹ Комиссии по правам человека от 20 апреля 2001 года, озаглавленная "Право на образование", призывает государства "обеспечить на постепенной основе и с учетом принципа равных возможностей обязательное, общедоступное и бесплатное начальное образование для всех".

10. Важность нормативной деятельности ЮНЕСКО в контексте последующих мер в связи с Дакарскими рамками действий признается в Рамочном соглашении между ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ о сотрудничестве в области образования от 9 февраля 1999 года, а именно: "ЮНЕСКО, располагая мандатом на то, чтобы взять на себя ведущую нормативную роль", вполне способна "стимулировать принципиальные дискуссии по проблематике базового образования". ЮНЕСКО будет играть "нормативную роль в плане концептуальных разработок и выработки политики в отношении восходящей деятельности[...]"¹⁰.

11. Обязательство государств в том, что касается права на образование, было подчеркнуто со стороны ЮНИСЕФ в выступлении на первом совещании Группы высокого уровня по образованию для всех в октябре 2001 года: "Всех нас объединяет знание того, что применительно ко всем детям добротное начальное образование выступает в качестве права, а применительно ко всем правительствам - в качестве обязанности, и его примат был провозглашен целым рядом соглашений - от Всеобщей декларации прав человека и Конвенции о правах ребенка до Джомтьенской декларации об образовании для всех..."¹¹.

⁹ Резолюция 2001/29 Комиссии по правам человека (E/CN.4/RES/2001/29) от 20 апреля 2001 года.

¹⁰ Рекомендации Объединенного комитета ЮНЕСКО/ЮНИСЕФ по образованию, документы 160 EX/9 и Согг., Париж, сентябрь 2000 года (пункты 3 и 4).

¹¹ Выступление представителя ЮНИСЕФ на первом совещании Группы высокого уровня по образованию для всех, созванном Генеральным директором ЮНЕСКО, Париж, 29-30 октября 2001 года.

12. Ряд принятых ЮНЕСКО нормотворческих документов (касательно права на образование), усиливают обязательства государств, содержащиеся в других международных документах, и развивают это право в различных его аспектах. Принимая их, правительства берут на себя политические обязательства под эгидой ЮНЕСКО.

13. Принимая эти декларации и рекомендации, государства и правительства связывают себя и моральными обязательствами. Эти документы четко излагают намерение правительств в плане их осуществления, хотя, как это имеет место, например, в случае резолюций Организации Объединенных Наций, их несоблюдение не сопряжено ни с какими юридическими санкциями. Они демонстрируют бесспорную моральную решимость таких государств и их партнеров выполнять обязательства, взятые ими на себя при изъяснении своего намерения принять данный комплекс руководящих принципов, как это видно на примере *Всемирной декларации об образовании для всех* или *Дакарских рамок действий*. И поэтому нужно признать этическую основу и моральный вес этих деклараций. Не имея юридически обязывающей природы, согласованные документы, по своей направленности и эффекту, носят нормативный характер, и соответствующие государства рассматривают их в качестве политических или моральных обязательств. И этическая ценность этих деклараций будет непременно получать растущее признание¹².

14. Достижению Дакарских целей способствует и мониторинг осуществления документов ЮНЕСКО в государствах-членах. Это проявляется в следующем.

¹² "Обязательства, которые берут на себя государства и правительства, принимая нормотворческие документы, нужно рассматривать в свете той юридической и моральной силы, которая присуща декларациям в современном международном праве. Как считает доктрина Организации Объединенных Наций, декларация является "официальным, торжественным документом, подходящим в тех случаях, когда провозглашаются весьма важные принципы непреходящей значимости [...]". Ввиду того, что "декларация" (в отличие от "рекомендации") носит более торжественный и значимый характер, можно считать, что она, от имени принимающего ее органа (Организации Объединенных Наций), выражает сильное упование на то, что она будет соблюдаться членами международного сообщества. А соответственно, коль скоро такое упование постепенно получает обоснование в виде практики государств, декларация, в порядке обычая, получает признание в качестве источника норм, обязательных для государств". Нормотворческие документы ЮНЕСКО, ЮНЕСКО, Париж, 1986 год (Общее введение, стр. xiv).

15. По итогам проведенного недавно шестого раунда консультаций по осуществлению в государствах-членах Конвенции о борьбе с дискриминацией в сфере образования (1960 год)¹³ Генеральная конференция ЮНЕСКО приняла в ноябре 1999 года соответствующую резолюцию¹⁴. Эта резолюция предлагает Генеральному директору "усилить деятельность ЮНЕСКО по борьбе с дискриминацией в области образования для обеспечения его максимальной демократизации и в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций в свете предстоящей седьмой консультации изучить возможность создания согласованного механизма отчетности и мониторинга в области права на образование, подобного тому, который создан в рамках различных конвенций Организации Объединенных Наций по правам человека". Конвенция вменяет государствам в обязанность обеспечивать отсутствие дискриминации в сфере образования и формулирует некоторые исходные принципы в плане недискриминации, справедливости и равенства возможностей, а также национального режима в сфере образования. И долг государств состоит в том, чтобы подкреплять эти принципы.

16. Необходимо отметить осуществление *Гамбургской декларации об обучении взрослых* (1997 год):¹⁵ провозглашая, что "образование для взрослых - это больше чем право", Декларация гласит, что "государство остается важнейшим инструментом, обеспечивающим право на образование для всех, и особенно для наиболее уязвимых групп общества, таких, как меньшинства и коренные народы, а также создающим для этого общие политические условия".

¹³ "Рассмотрение докладов и ответов, полученных в связи с шестым раундом консультаций государств-членов по осуществлению Конвенции и Рекомендации о борьбе с дискриминацией в области образования" (документ 156 EX/21) и решение 6.3, принятое Исполнительным советом.

¹⁴ Резолюция 30 C/15.

¹⁵ *Гамбургская декларация об обучении взрослых*, принятая пятой Международной конференцией по образованию взрослых (14-18 июля 1997 года), содержит "Повестку дня на будущее", в которой излагается обязательство развивать систему обучения взрослых, предусматривая ряд обязательств по таким важным темам, как "обеспечение всеобщего права на грамотность и базовое образование". Декларация также содержит *Стратегию дальнейших действий*.

17. Намечаются последующие меры в связи со *Всемирной декларацией по высшему образованию XXI века*¹⁶, которая охватывает целый комплекс мероприятий. Предусмотренные Декларацией "Приоритетные меры на национальном уровне" подчеркивают обязанность "государств, включая их правительства, парламенты и другие руководящие органы... разработать в соответствующих случаях рамки законодательных, политических и финансовых мер, направленных на реформу и дальнейшее развитие высшего образования", с тем чтобы сделать его "доступным для всех на основе способностей каждого" безо всякой дискриминации.

18. Ведется осуществление *Декларации и Комплексных рамок действий по воспитанию в духе мира, прав человека и демократии* (1995 год). В докладе о ходе такого осуществления, представленном Исполнительному совету на его 162-й сессии в октябре 2001 года, также приводится обзор тенденций проводимой в государствах-членах работы по культивированию ценностей.

19. На консультациях экспертов по мониторингу права на образование, организованных в штаб-квартире ЮНЕСКО в марте 2001 года, была высказана мысль о том, что Дакарские рамки действий следует рассматривать в их увязке с конституционным правом.

Конституционные и юридические основы Дакарских рамок действий

20. Насущное значение имеет укрепление конституционных и юридических основ права на образование и полноценный учет правовых последствий Дакарских рамок действий. Особая роль в этом отношении принадлежит ЮНЕСКО, которая, в русле Всемирного форума по образованию для всех, взяла на себя повышенную ответственность в сфере права на образование. Одной из крупнейших моральных задач современности является решение таких проблем, как универсализация доступа к образованию применительно к миллионам детей, которые лишены такого доступа, и реализация основополагающего права на образование в качестве фундаментального права человека.

¹⁶ Декларация была принята Всемирной конференцией по высшему образованию в XXI веке: видение и действия (сентябрь 1998 года) и содержит *Рамки приоритетных направлений деятельности в интересах обеспечения перемен и развития системы высшего образования*.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ

21. Что касается конституционного законодательства и реализации права на образование в порядке правоприменения, то особое значение имеют в этой связи опыт и подход Индии ввиду недавних решений Верховного суда Индии на тот счет, что право на образование является неотъемлемым компонентом права на жизнь¹⁷. Верховный суд принимал в расчет обязательство государства по международным договорам, а именно по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (статья 13 Пакта - право на образование).

22. Поправка к Конституции Индии (статья 21 А) усиливает обязательство государства и обязанность правительства: с целью признания права на бесплатное и обязательное образование в качестве фундаментального права в индийскую Конституцию включена новая статья - статья 21 А, согласно которой весь детский контингент в возрасте от 6 до 14 лет наделяется правом на бесплатное и обязательное образование. Конституционные положения были скорректированы следующим образом: "Государство обеспечивает всем детям в возрасте от 6 до 14 лет бесплатное и обязательное образование в порядке, какой может быть определен государством при помощи закона".

23. Это событие носит эпохальный характер и представляет собой новаторский отклик на Доклад о развитии человека за 2000 год в русле задачи "обеспечить включение к 2010 году во все конституции гарантии обязательного начального образования" и утвердить *правомочие* каждого на бесплатное начальное образование - с возложением соответствующей ответственности на органы социального обеспечения¹⁸.

24. Не лишены в этой связи интереса и события в других странах, такие, как, конституционные реформы, которые проходят, например, в Кении.

¹⁷ **Решение конституционной коллегии этого Суда по делу "Унни Кришнан, Дж. П., против штата А.-П." (1993 I. SCC 645). Как заключил Верховный суд по делу "М. К. Мехта против штата Тамил Над и др.", статья 24 части IV Конституции Индии вменяет государству в обязанность прилагать усилия к тому, чтобы обеспечивать детям бесплатное и обязательное образование (1996, 6, дела Верховного суда, 756).**

¹⁸ Доклад о развитии человека за 2000 год, опубликованный по заказу ПРООН издательством "Оксфорд юниверсити пресс", 2000 год (стр. 13).

МОДЕРНИЗАЦИЯ/РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

25. На Всемирном форуме по образованию участники выразили следующую решимость: "Мы будем укреплять подотчетные международные и региональные механизмы, с тем чтобы обеспечить четкое понимание этих обязательств и чтобы Дакарские рамки действий стали составной частью повестки дня каждой международной и региональной организации, каждого национального законодательного органа и каждого местного форума, ответственного за принятие решений"¹⁹ (пункт 13 Дакарских рамок).

26. Кардинальное значение имеет вопрос о том, каким образом государства выполняют свои обязательства и обязанности за счет проведения, где это необходимо, модернизации/развития национального законодательства и каким образом они претворяют свои политические обязательства, и особенно обязательства, принятые под эгидой ЮНЕСКО, в рамках правительственной политики на предмет практической деятельности.

27. Таким образом, важное значение имеет практическое претворение политических обязательств. Недавно эта проблема была поднята на первом совещании Группы высокого уровня по образованию для всех, созванном Генеральным директором ЮНЕСКО в штаб-квартире ЮНЕСКО в октябре 2001 года, и были особо отмечены следующие задачи:

- "сделать базовое образование обязательным и поистине бесплатным для всех детей",
- "сформировать образовательное законодательство и приоритеты в духе конвенций по правам человека и целей ОДВ",
- удовлетворять особые потребности детей, страдающих инвалидностью, ослабленным здоровьем или другими затруднениями в плане учебы, за счет 'инклюзивного образования'²⁰.

¹⁹ Дакарские рамки действий (пункт 13). Выделено автором.

²⁰ Выступление г-на Карла Линдберга (Швеция) на первой встрече Группы высокого уровня, созванной Генеральным директором ЮНЕСКО в штаб-квартире ЮНЕСКО 29-30 октября 2001 года.

28. В контексте последующих мер в русле Всемирного форума по образованию возникает ряд кардинальных вопросов: каким образом правительства выполняют свою первостепенную обязанность по обеспечению всеобщего доступа к начальному/базовому образованию; каким образом эти обязанности и обязательства инкорпорируются в конституционные положения и претворяются в образовательных законах и политических установках? Каков статус права на образование в конституции страны и/или в ее национальных законах? В какой мере право на образование поддается реализации в правоприменительном порядке? И каким образом осуществляются законы страны и ее образовательная политика? Как производится модификация образовательной политики и законов и их пересмотр в свете обязательств государства/обязанностей правительства, принятых на Всемирном форуме по образованию? Каковы тенденции с точки зрения эволюции политики в русле поощрения всеобщего доступа к реализации права на образование? Примечательный характер носят ряд тенденций и событий, освещавшихся в ходе первого совещания Группы высокого уровня по ОДВ (октябрь 2001 года), а также на проходившей в ноябре 2001 года тридцать первой сессии Генеральной конференции: конституционная поправка в Индии на предмет наделения правом на бесплатное и обязательное образование; новый закон в Пакистане - Закон (указ) об обязательном начальном образовании 2001 года; Закон об образовании 2000 года, находящийся в настоящее время на рассмотрении в национальной легислатуре Либерии; новое законодательство о праве на образование в Литве, которое отражает основополагающую концепцию ОДВ; подчеркиваемая Российской Федерацией необходимость нового законодательства об ОДВ в странах, находящихся на этапе перехода к демократии; признаваемая Намибией важность правовых мер в интересах маргинализированных контингентов населения и т.д.

29. В связи с принятой в Индии конституционной поправкой, после того, как произойдет вступление в силу Конституционного закона 2001 года (девяносто третья поправка), в парламент будет внесено соответствующее законодательство. Кроме того, конституционная поправка будет сопряжена с очень важными последствиями для директивных установок государства и для государственной образовательной политики, ибо ее цель состоит в следующем:

- предусмотреть в статье 45 Конституции, что государство стремится обеспечить детям в возрасте до 6 лет детское попечение и образование;
- скорректировать статью 51 А Конституции с целью предусмотреть, что родители несут обязанность обеспечивать своим детям возможности образования.

30. Модернизация/развитие национального законодательства имеет важное значение для того, чтобы оно сообразовывалось с обязательствами применительно к целям ОДВ и закладывало правовую основу для национальных планов в области ОДВ. Чтобы обеспечить их соответствие целям и задачам, поставленным на Всемирном форуме по образованию, кардинальное значение имеет разбор нормативной деятельности в таких областях, как обеспечение бесплатного обязательного начального образования, статус и профессиональная подготовка учителей; институциональные меры в плане обучения на протяжении всей жизни; гендерное равенство, равные возможности в плане образования для всех, инклюзивное образование, а также доступ к образованию для детей, находящихся в экстремальных и трудных ситуациях, и т.д.

31. В этом отношении показателен новый закон об образовании, разработанный в Литовской Республике. В 2001 году Литовская Республика разработала национальное образовательное законодательство в духе Дакарских рамок действий. Новый Закон об образовании подтверждает право на образование в качестве фундаментального права человека²¹. Он предусматривает, что новая образовательная система призвана утверждать равные возможности для образования, эффективность и качество образования, в том числе образования для взрослых и специального образования, в особенности для социально отчужденных лиц, лиц, страдающих инвалидностью, а также уязвимых и ущемленных детей. Кроме того, новый Закон гарантирует добротность образовательных услуг и их постоянное совершенствование за счет координации выработки политики, управления, планирования, делегирования полномочий и обязанностей, анализа и мониторинга, как это рекомендовано в Дакарских рамках действий.

32. В 2001 году Исламская Республика Пакистан приняла новый закон с целью предусмотреть обязательное начальное образование в Исламабадском столичном округе (указ 2001 года)²². Цель указа состоит в том, чтобы позволить всем детям посещать начальную школу вплоть до завершения курса начального обучения. В этом духе был учрежден Комитет по образованию с целью обеспечить, чтобы каждый ребенок,

²¹ Закон признает, что образование является "фундаментальным правом человека". Глава первая, общие положения, новый Закон об образовании, Литовская Республика, 2001 год.

²² Указ об обязательном начальном образовании в Исламабадском столичном округе, 2001 год.

подпадающий под действие этого указа, действительно посещал школу. Закон также устанавливает обязанности родителей, включая опекуна или любое иное лицо, на чьем попечении находится ребенок. Комитет имеет возможность выносить предписания, обязывающие родителя, не исполняющего без уважительных причин своего долга, принять меры к тому, чтобы ребенок посещал школу. Родитель, не соблюдающий такое предписание, может быть подвергнут штрафу по заключению магистрата.

33. Принятый Филиппинами Закон об уходе за малолетними детьми и их развитии (5 декабря 2000 года)²³ вводит комплексную политику и национальную систему ухода за малолетними детьми и их развития (УМДР), а также переводит УМДР на институциональную основу. Закон устанавливает ответственность национального правительства за разработку политики и программ, предоставление технической помощи и оказание поддержки поставщикам услуг в рамках УМДР.

34. В свете обязательства и ответственности правительств по достижению целей и задач Дакарских рамок действий многим другим странам, и особенно странам, находящимся на этапе перехода к демократии, понадобится новое законодательство в сфере права на образование. Право на базовое образование для всех может получить конкретное оформление в виде образовательных программ и проектов только за счет национальных образовательных законов и образовательной политики. И поэтому важное значение имеет изучение текущих веяний в сфере политике и эволюции национальных законов.

Вопросы для рассмотрения

35. Крупная проблема состоит в том, как упрочить признание и повысить значимость юридических последствий Дакарских рамок действий - главным образом с целью укрепления конституционных и юридических основ права на образование в качестве фундаментального права человека, с тем чтобы конкретно делимитировать ответственность правительств. Нужно эффективнее заниматься проблемами, имеющими отношение к устранению юридических и иных препятствий к реализации права на образование, такими, как рост расовой дискриминации, экономическая маргинализация,

²³ Закон об уходе за малолетними детьми и их развитии (закон Республики № 8980) от 5 декабря 2000 года. Закон предусматривает, что УМДР входит в совместное ведение школ, родителей, учителей и общинных ассоциаций, и рассчитан на поощрение и стимулирование инициативы частного сектора в плане разработки программ УМДР.

усиление бедности, а также негативный эффект приватизации образовательных служб для достижения образования для всех, равно как и обязанность государства сберечь образование в качестве *общего блага*. Как гласит Среднесрочная стратегия ЮНЕСКО (2002-2007 годы), "ЮНЕСКО будет и далее стремиться в том, чтобы вовлечь государства-члены и новых поставщиков образовательных услуг в **диалог с акцентом на образование как на публичное благо, и побуждать всех субъектов сферы образования уделять в рамках своих обязательств должное внимание необходимости равенства, инклюзивности и социальной сплоченности** в современных обществах"²⁴. Что касается обязательства в плане предоставления всеобщего доступа к образованию, то деятельность на международном уровне должна отстаивать концепцию наиболее фундаментальных форм публичных образовательных услуг.

36. С точки зрения развития незаменимое значение имеет наращивание инвестиций в базовое образование. А между тем, как указывается в докладе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций "Мы, дети: десятилетний обзор деятельности по итогам Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей" (2001 год), "осуществлявшиеся в 90-е годы в некоторых странах комплексные реформы сектора образования привели к введению платы за базовое образование, которое ранее было бесплатным. Это прямо противоречит обещанию обеспечить бесплатное и обязательное начальное образование, взятому государствами - участниками Конвенции о правах ребенка"²⁵. В свете таких тенденций возникает вопрос о том, как сделать так, чтобы при заключении соглашений с финансовыми учреждениями такого рода кардинальная и преобладающая роль права на образование отражалась в контексте программных мер и

²⁴ Среднесрочная стратегия ЮНЕСКО на 2002-2007 годы, ЮНЕСКО, Париж, (C/4, пункт 59).

²⁵ Доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций "Мы, дети: десятилетний обзор деятельности по итогам Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей", сентябрь 2001 года. Как упоминается в этом докладе, менее 2% международной помощи направляется на нужды начального или базового образования, а основные получатели помощи в этой сфере не фигурируют в числе наименее развитых стран (стр. 119).

стратегий развития на национальном уровне. Согласно положениям различных международных документов, "государства-участники несут обязанность обеспечивать, чтобы их действия в качестве членов международных организаций, в том числе международных финансовых учреждений, надлежащим образом принимали в расчет право на образование"²⁶.

37. Особого внимания заслуживает вопрос о том, что положения Дакарских рамок действий надо эффективнее отражать в национальных законах и политике и надо принимать необходимые меры к тому, чтобы государства-члены могли извлекать пользу из обмена опытом. Это имеет кардинальное значение в контексте нормативной деятельности ЮНЕСКО в этой области, которая приобретает все более важное значение в силу неуклонного роста признания центрального места права на образование в сфере прав человека, - права на образование не только в качестве собственно права, но и в качестве "необходимой предпосылки для реализации других прав человека"²⁷.

²⁶ Замечание общего порядка № 13 о праве на образование (статья 13 Пакта), см. выше (пункт 56).

²⁷ Замечание общего порядка № 13 о праве на образование (статья 13 Пакта). В начале этого Замечания общего порядка фигурирует тезис о том, что "образование является и собственно правом человека, и необходимым средством для реализации других прав человека".