

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
18 April 2011  
Russian  
Original: English

**Совет по правам человека****Семнадцатая сессия**

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех права человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие**

**Доклад Специального докладчика по вопросу  
о праве на образование Кишора Сингха\*****Поощрение равенства возможностей в сфере образования***Резюме*

Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 8/4 Совета по правам человека и представляет собой первый доклад Кишора Сингха после его назначения в качестве Специального докладчика по вопросу о праве на образование. Доклад посвящен вопросу поощрения равенства возможностей в сфере образования. В докладе также приводится обзор дополнительных проблем, которые Специальный докладчик намерен изучать в ходе осуществления своего мандата.

Обеспечение равенства возможностей в сфере образования представляет собой общий принцип, который отражен в основных правозащитных договорах. Государства несут обязанность принимать меры по искоренению дискриминации и обеспечению всеобщего равного доступа к образованию. Поощрение равенства возможностей в сфере образования как по закону, так и на практике – постоянная задача всех государств, требующая не только ликвидации дискриминационной практики, но и принятия временных специальных мер, направленных на достижение на практике равенства в области образования. В первой части доклада изложены основные положения, содержащие правозащитные нормы, которые устанавливают обязанность поощрять равенство возможностей в сфере образования. Далее рассмотрены различные источники неравенства и разнообразные инициативы, направленные на их устранение. В заключительной части доклада сформулированы рекомендации, основанные на правозащитных нормах.

\* Настоящий документ представляется с запозданием в связи с необходимостью включить в него обновленную информацию.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–5	3
II. Основные области, вызывающие озабоченность .....	6–7	4
III. Равенство возможностей в сфере образования как всеобщий принцип .....	8–20	6
IV. Правозащитные нормы и политические обязательства, касающиеся равенства возможностей в сфере образования .....	21–38	9
A. Международные договоры о правах человека .....	22–32	9
B. Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования .....	33–34	12
C. Глобальные политические обязательства .....	35–38	12
V. Национальная правовая база .....	39–44	13
VI. Поощрение равенства возможностей в сфере образования .....	45–64	15
A. Физические барьеры .....	53–55	17
B. Финансовые барьеры .....	56–62	18
C. Языковые и культурные барьеры .....	63–64	19
VII. Правовое обеспечение равенства возможностей .....	65–70	20
VIII. Выводы и рекомендации .....	71–72	22

## I. Введение

1. Настоящий доклад представлен во исполнение резолюции 8/4 Совета по правам человека о праве на образование. В этой резолюции Совет призвал Специального докладчика собирать, рассматривать и распространять информацию о наличии препятствий на пути к осуществлению права на образование и сформулировать рекомендации в отношении мер для его поощрения и защиты. Он также призвал Специального докладчика выносить рекомендации, которые могли бы способствовать достижению сформулированных в Декларации тысячелетия целей развития (в частности целей 2 и 3), а также целей инициативы "Образование для всех", учитывать в своей работе гендерную перспективу и рассмотреть вопрос о взаимосвязанности и взаимосвязанности права на образование с другими правами человека. Он также просил Специального докладчика ежегодно представлять доклады Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее.

2. Настоящий первый тематический доклад представлен Специальным докладчиком Кишором Сингхом, который приступил к осуществлению своего мандата в августе 2010 года. В первом разделе доклада рассматриваются возникающие проблемы, которые Специальный докладчик намерен рассматривать в ходе своего трехлетнего срока полномочий, а остальные разделы посвящены поощрению равенства возможностей в сфере образования: в разделе III приводится анализ важности равенства возможностей в сфере образования; в разделе IV подробно излагаются международные правозащитные стандарты и нормы, устанавливающие обязанность по обеспечению равенства возможностей в сфере образования, а также важнейшие политические обязательства, связанные с достижением этой цели; в разделе V рассматриваются национальные правовые рамки; в разделе VI указаны источники неравенства и обозначены меры, которые обычно принимаются для их устранения; а в разделе VII рассматривается состояние проведения в жизнь законов, защищающих равенство возможностей. В последнем разделе, разделе VIII, доклада приводятся рекомендации, направленные на упрочение равенства возможностей в сфере образования.

3. В ходе отчетного периода Специальный докладчик проводил неофициальные консультации с представителями государств, международными организациями и неправительственными организациями с целью выявления приоритетных тем, которые должны быть рассмотрены, и планирования основных видов своей деятельности. В частности, Специальный докладчик придает важность поддержанию тесного сотрудничества с Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), а также с Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), поскольку обе эти организации играют ведущую роль в области образования и являются необходимыми партнерами для распространения результатов работы в рамках данного мандата. Специальный докладчик также начал процесс сотрудничества с различными организациями гражданского общества, которые работают над вопросами, имеющими отношение к его мандату. На основе таких разнообразных неофициальных консультаций он собрал информацию, которая необходима для анализа мер по поощрению равенства возможностей в сфере образования.

4. С августа 2010 года по март 2011 года Специальный докладчик принимал участие в ряде публичных мероприятий, связанных с правом на образование. В сентябре 2010 года он принял участие в семинаре ЮНЕСКО "Новаторские методы финансирования образования", а также в параллельных мероприятиях

Встречи на высшем уровне по обзору Целей развития тысячелетия в Нью-Йорке, посвященных краеугольной важности образования и Целям. И в том, и в другом случае он подчеркнул важность правовых актов, обеспечивающих финансовую поддержку образования. 25 октября он представил Генеральной Ассамблее доклад своего предшественника, а также очертил основные первоочередные темы, которые он намерен рассмотреть. В ноябре 2010 года Специальный докладчик принял участие в Конференции министров просвещения франкоязычных стран (КОНФЕМЕН), которая состоялась в Дакаре и была посвящена теме качества образования. В декабре 2010 года он был приглашен Университетом Сан-Паулу (Бразилия) на церемонию вручения правозащитной премии, где он обменялся мнениями со специалистами по правам человека и образованию. В том же месяце Специальный докладчик принял участие в мероприятиях в Париже, посвященных шестидесятой годовщине Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования.

5. 8–15 января 2011 года Специальный докладчик совершил свою первую страновую поездку в Сенегал (об этой поездке представлен отдельный доклад). 1 марта 2011 года в Нью-Йорке Докладчик принял участие в дискуссии с группой ведущих на тему "Борьба с насилием: обеспечение качественного образования для женщин и девушек", организованной по случаю совещания Комиссии по положению женщин. 3–4 марта 2011 года он принял участие в симпозиуме ЮНЕСКО для кафедр по проблемам прав человека, биоэтики, мира, демократии и терпимости (Университет Бергамо, Италия). Он также принял участие в ряде совещаний по вопросам процесса "Образование для всех" (ОДВ) в Париже, а 22–24 марта 2011 года – в десятом Совещании Группы высокого уровня по ОДВ в Джомтьене (Таиланд).

## II. Основные области, вызывающие озабоченность

6. Право на образование как признанное на международном уровне право тем более важно, что оно не только представляет собой право человека как таковое, но и необходимо для осуществления других прав. Несмотря на то что международное сообщество привержено делу обеспечения права на базовое образование для всех, разрыв между обязательствами и реальностью остается значительным, и если не будут приняты конкретные и устойчивые меры, то он вполне может стать еще больше. Понимание и устранение препятствий на пути осуществления права на образование для всех представляет собой насущную задачу всего международного сообщества.

7. Со времени его учреждения Комиссией по правам человека в 1998 году мандат Специального докладчика по вопросу о праве на образование направлен на выявление препятствий для осуществления права на образование и на разработку как концептуальных, так и практических руководящих указаний относительно мер, которые должны приниматься для реализации этого права. Специальный докладчик намерен опираться на уже проделанную работу, извлекая максимальную пользу из знаний и опыта тех, кто непосредственно работает над развитием образования на глобальном, региональном и местном уровнях. Ниже приводятся темы, которые он намерен исследовать в ходе осуществления своего мандата. При выполнении своих первоочередных задач Специальный докладчик также намерен уделять особое внимание положению на африканском континенте, учитывая остроту проблем, с которыми сталкивается данный регион.

а) Обновления к предыдущему докладу об образовании в чрезвычайных ситуациях. Несмотря на усилия и международные обещания обеспечить

полную реализацию права на образование в районах, затрагиваемых конфликтами и стихийными бедствиями, подобные ситуации по-прежнему являются серьезными факторами, не позволяющими детям учиться в школе, и деградации системы образования. Генеральная Ассамблея просила<sup>1</sup> Специального докладчика включить в его доклад шестьдесят шестой сессии обновления к докладу<sup>2</sup> о праве на образование в чрезвычайных ситуациях.

b) Финансирование образования. Доля ресурсов, выделяемых на обеспечение образования, нередко нестабильна и недостаточна, что серьезно сказывается на возможности реализации данного права. Специальный докладчик будет уделять внимание правовым и институциональным механизмам, которые отвечают за выделение достаточных ресурсов на цели образования. Он также намерен рассмотреть новаторские формы финансирования образования и оценить вопрос о том, как государства могут руководствоваться в своих действиях в данной области правозащитными нормативными рамками.

c) Защита права на образование в судебном порядке. Защита права на образование требует судебных и квазисудебных механизмов, обеспечивающих правообладателям возможность отстаивать свои права на национальном, региональном и глобальном уровнях. Специальный докладчик намерен рассмотреть юридическую практику и механизмы правоприменения, предназначенные для защиты права на образование.

d) Установление минимальных стандартов качества в сфере образования. Недавний рост числа детей, принятых в школу, во многих странах серьезно подрывается ухудшением качества образования, обеспечиваемого школами в настоящее время. Специальный докладчик намерен уделять внимание проблемам разработки и проведения в жизнь норм обеспечения качества образования – как для государственных, так и для частных школ – с упором на улучшение условий работы учителей и итогов обучения.

e) Регулирование частного образования. На частные, религиозные и общинные школы приходится значительная доля систем образования по всему миру. Учитывая, что возможности государственных систем в некоторых странах ограничены, частные школы приобретают характер доминирующих источников образования. Специальный докладчик намерен рассмотреть нормы и механизмы, обеспечивающие соблюдение всеми негосударственными учебными заведениями норм правозащитного права и целей прав человека в целом.

f) Управление школами и правозащитные нормы. Реализация права на образование связана с надлежащим исполнением обязанностей как государственным служащими, так и сотрудниками частных учебных заведений. Специальный докладчик изучит основные препятствия на пути соблюдения прав человека в работе школ и управлении ими, а также нормы и механизмы, обеспечивающие соблюдение учебными заведениями принципов прав человека.

g) Свобода от насилия и право на образование. Школы играют центральную роль в борьбе с насилием и в привитии культуры мира, но в то же время в контексте школ часто имеет место насилие, чреватое серьезными последствиями для реализации права на образование. Докладчик намерен заняться возникающей проблемой насилия в школах в тесном сотрудничестве со Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей.

<sup>1</sup> См. резолюцию 64/290.

<sup>2</sup> A/HRC/8/10.

### III. Равенство возможностей в сфере образования как всеобщий принцип

8. Несмотря на практически всеобщее признание обязательств государств по обеспечению всеобщего начального образования и справедливого доступа к среднему и высшему образованию при помощи всех надлежащих средств, образование остается не полностью доступным для многих людей во всем мире. Специальный докладчик решил посвятить свой первый тематический доклад вопросу поощрения равенства возможностей в сфере образования, учитывая его универсальную важность для осуществления права на образование. Развивающиеся страны сталкиваются с особенно острыми проблемами в связи со значительными социальными и экономическими диспропорциями, но и развитые страны встречаются проблемы в своих усилиях по обеспечению равных возможностей в сфере образования для всех. Считается, что проблемы с обеспечением равенства возможностей в сфере образования связаны как с гарантией равных возможностей доступа к различным уровням образования, как это установлено правозащитными нормами, так и с равенством возможностей в развитии в рамках систем образования.

9. Право на образование установлено в статье 26 Всеобщей декларации прав человека и подробно разработано в статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также в статьях 28 и 29 Конвенции о правах ребенка. Как отмечается ниже, право на образование получило свое дальнейшее развитие в ряде других правозащитных договоров<sup>3</sup>.

10. Бесплатное и обязательное начальное образование представляет собой неотъемлемое право каждого ребенка и одну из обязанностей государств в соответствии с международными правозащитными договорами. Процесс "Образование для всех" способствует глобальному признанию обязанности предоставления каждому ребенку начального и базового образования без дискриминации и исключений.

11. Помимо начального образования, право на образование также распространяется на высшее образование; его реализация зависит от критериев достоинств или способностей при соблюдении основополагающих принципов недискриминации и равенства. Обязательства государств по различным правозащитным договорам варьируются от обеспечения всеобщего доступа к начальному образованию до постепенно все более широкого доступа к среднему и высшему образованию с учетом способностей. Право на образование признается не только в качестве права как такового, но и в качестве средства реализации других прав.

12. В последние десятилетия усилия по обеспечению всеобщего доступа к образованию неоднократно подкреплялись политическими обязательствами. Кампании ОДВ и Целей развития тысячелетия вдохновляют рост систем начального образования и создают дополнительные возможности для образования девочек. В то же время прогресс в различных регионах и среди различных групп населения неровен и неустойчив. По мере роста спроса на образование и расширение систем образования возникают беспрецедентные диспропорции как

<sup>3</sup> Право на образование также гарантируется статьей 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьями 10, 11 и 13 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статьями 30, 43 и 45 Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также статьей 24 Конвенции о правах инвалидов.

в доступе, так и в качестве образования. Значительные пробелы сохраняются даже в самом охвате систем образования, поскольку в мире насчитывается примерно 67 млн. детей младшего школьного возраста, которые не посещают школы, а еще больше подростков (еще 71 млн.) лишены возможности получения базового образования уровня после начального<sup>4</sup>.

13. Опыт, накопленный правозащитными механизмами мониторинга прав человека, позволяет выявить многочисленные формы дискриминации и неравенства, затрагивающие осуществление права на образование. Эти формы варьируются от явного неравенства правового статуса и прав до политических программ, не учитывающих особые условия некоторых групп населения. В последние годы работа правозащитных договорных органов позволила выявить сферы, требующие действий на национальном и международном уровнях для обеспечения равенства возможностей в сфере образования. Аналогичным образом рекомендации государствам, проходящим процесс универсального периодического обзора, также затрагивают такие аспекты, как гарантия права на образование маргинализированных и малообеспеченных групп населения, борьба с бедностью, обеспечение права на образование для всех, устранение гендерных диспропорций в образовании, активизирующие усилия по расширению возможностей получения (базового) образования и т.п.<sup>5</sup>.

14. Проблемы, которые возникают в процессе достижения равенства возможностей в сфере образования, также затрагиваются в докладах, представляемых государствами в рамках осуществления Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования<sup>6</sup>, – даже в тех странах, где возможности в области образования в целом обеспечиваются в широком масштабе, сохраняется неравенство возможностей различных социальных групп в плане их полной реализации. Социальные и культурные барьеры, а также неравенство возможностей, которые проявляются в доступе к качественному образованию, остаются наиболее серьезными трудностями в национальной политике в области образования. Ликвидация диспропорций в обеспечении доступа детей, принадлежащих к различным этническим и социально-экономическим группам, судя по этим докладам, также представляет собой распространенную проблему.

15. Необходимость гарантировать "равный доступ всех уровней общества к возможностям обучения в целях осуществления принципов открытого для всех образования" подчеркивалась в выводах и рекомендациях сорок восьмой сессии Международной конференции по вопросам образования в 2008 году. Учитывая, что открытое для всех образование является ключом к построению открытого для всех общества, Конференция рекомендовала государствам "решить проблемы социального неравенства и уровней бедности в качестве приоритетных, поскольку они представляют собой серьезные препятствия на пути проведения в жизнь политических программ и стратегий инклюзивного образования"<sup>7</sup>.

16. Последние Всемирные доклады по мониторингу ОДВ свидетельствуют о том, что осуществление права на образование серьезно ограничивается такими

<sup>4</sup> UNESCO, *EFA Global Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalized*, Paris.

<sup>5</sup> См. "Проблемы – право на образование", информационный сайт УПО <http://www.upr-info.org>.

<sup>6</sup> ЮНЕСКО, "Результаты седьмого исследования по вопросу осуществления Конвенции и Рекомендации ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 год)" (документ 177 EX/36).

<sup>7</sup> Международная конференция по образованию, "Инклюзивное образование: путь в будущее: выводы и рекомендации сорок восьмой сессии Международной конференции по образованию", 28 ноября 2008 года (ED/BIE/CONFINTED 48/5).

явлениями, как маргинализация и исключение из жизни общества. В докладе 2009 года говорится, что "прогресс в деле достижения целей ОДВ подрывается тем, что правительства так и не начали преодолевать закоренелое неравенство" по признакам дохода, гендерной принадлежности, местонахождения и этнического происхождения, языка и т.п.<sup>8</sup> Год спустя такой доклад был посвящен проблеме маргинализации, и в нем, как и в предшествующем докладе, отмечалось, что "правительства не справляются с устранением коренных причин маргинализации в сфере образования"<sup>9</sup>, и демонстрируется, как взаимоусиливающие факторы обездоленности приводят к крайней и хронической бедности, которая подрывает равенство возможностей в сфере образования<sup>10</sup>.

17. Недавний обзор хода работы по достижению Целей развития тысячелетия, проведенной ЮНИСЕФ<sup>11</sup>, посвящен вопросу равенства. Важность равенства в образовании следует признать не только в связи с целями придания всеобщего характера базовому образованию, но и в отношении "доступа к высшему образованию представителей некоторых особых целевых групп, таких как коренные народы, культурные и языковые меньшинства, обездоленные слои населения, жители оккупированных территорий и инвалиды"<sup>12</sup>. Хотя равноправие в сфере образования является и само по себе достойной целью, укрепляющие равноправие политические программы и виды практики, в частности рассматривающие образование как инвестиции в человеческий капитал, могут в долгосрочной перспективе также способствовать экономическому росту и сокращению бедности<sup>13</sup>.

18. Обеспечение равенства возможностей в сфере образования также является ключевой проблемой на региональном уровне. Конференция министров образования Африканского союза продолжает подчеркивать необходимость расширения доступа к образованию, повышения его качества и актуальности и обеспечения равноправия. Именно в этом состоит основная направленность Второго десятилетия образования для Африки (2006–2015 годы) и Рамок действий, принятых министрами образования стран Африки.

19. Доклады свидетельствуют о том, что в осуществлении повестки дня ОДВ происходят задержки, и перспективы достижения Целей развития тысячелетия 2 и 3, касающихся всеобщего начального образования и гендерного равенства, соответственно, также пессимистичны. Задача обеспечения всеобщего начального образования вряд ли будет выполнена к 2015 году. Неравенство, стигматизация и дискриминация в связи с экономическим положением, гендерной и этнической принадлежностью, языком, местонахождением и инвалидностью также сдерживают прогресс. Социально-экономическое положение и пол, судя по всему, являются серьезными факторами маргинализации в сфере образования, от которых больше всего страдают девочки и беднейшие слои населения.

<sup>8</sup> UNESCO, *EFA Global Monitoring Report 2009: Overcoming Inequality: Why Governance matters*, Summary, pp. 4, 7 and 39).

<sup>9</sup> UNESCO, *EFA Global Monitoring Report 2010*, Summary, p. 22. В докладе содержатся данные о лишении доступа к образованию в 80 странах.

<sup>10</sup> UNESCO, *EFA Global Monitoring Report 2010*, p. 137.

<sup>11</sup> UNICEF, *Progress for Children: Achieving the MDGs with Equity*, September 2010.

<sup>12</sup> См. ЮНЕСКО, "Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры", 9 октября 1998 года, статья 3: Справедливость доступа.

<sup>13</sup> См. также Всемирный банк, "Доклад о мировом развитии 2006 года: социальная справедливость и развитие".



"Бедность и гендерное неравенство усиливают другие факторы обездоленности, закрывая двери учебных заведений для миллионов детей"<sup>14</sup>.

20. В свете всех этих проблем важно рассмотреть обязательства государств по международному правозащитному праву, которые связаны с равенством возможностей в сфере образования, и подчеркнуть необходимость их выполнения. Как отмечается ниже, равенство и недискриминация представляют собой основополагающие принципы или обязательства в области прав человека, и проблемы с равенством возможностей в сфере образования затрагиваются практически во всех международных правозащитных договорах. Учитывая краеугольный характер данного принципа для государств, международными правозащитными механизмами разработаны важные руководящие принципы создания правовых и политических инструментов, обеспечивающих равенство возможностей в сфере образования.

#### **IV. Правозащитные нормы и политические обязательства, касающиеся равенства возможностей в сфере образования**

21. Поощрение и защита права на образование и содействие равенству и недискриминации совершенно очевидно представляют собой взаимосвязанные обязанности в соответствии с правозащитными нормами. Центральная роль образования в обеспечении равной защиты других прав человека признается в решениях нескольких правозащитных органов.

##### **A. Международные договоры о правах человека**

22. Вопрос равенства возможностей в сфере образования пронизывает большинство правозащитных договоров. Как упоминалось выше, статья 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах прямо устанавливает право каждого человека на бесплатное начальное образование и ответственность государств за достижение постепенного осуществления этого права в отношении среднего образования и на основе способностей высшего образования. Пакт далее гласит, что элементарное образование должно быть, по возможности, обеспечено для тех, кто не проходил или не закончил полного курса своего начального образования.

23. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам изложил основное содержание и обязанности, связанные с правом на образование, в своем замечании общего порядка № 13<sup>15</sup>. В нем отмечается, что государства несут основную ответственность за непосредственное предоставление образования, причем основные обязанности, явно связанные с принципом равенства возможностей, состоят в обеспечении права доступа к государственным учебным заведениям и программам на недискриминационной основе, а также в обеспечении начального образования для всех в соответствии с подпунктом а) пункта 2 статьи 13.

24. Один из разделов замечания общего порядка № 13 посвящен обязанностям, связанным с принципами недискриминации и равенства. Запрет дискриминации "полностью и немедленно распространяется на все аспекты образова-

<sup>14</sup> UNESCO, *EFA Global Monitoring Report 2010, Summary*, p. 22.

<sup>15</sup> КЭСКП, замечание общего порядка № 13 (1999 год).

ния и охватывает все признаки дискриминации, запрещенные на международном уровне". Далее в замечании говорится, что "принятие временных специальных мер по обеспечению фактического равенства для мужчин и женщин и для обездоленных групп не является нарушением права на недискриминацию в области образования, если такие меры не приводят к сохранению неравных или отдельных стандартов для различных групп и если принятие этих мер не продолжается после достижения целей, ради которых они принимались". Здесь также отмечается, что "явные диспропорции в проведении политики, влекущей за собой различия в качестве образования для лиц, проживающих в различных географических районах, могут являться дискриминацией по смыслу положений Пакта". Далее "государства-участники должны внимательно следить за системой образования, включая всю соответствующую политику, учреждения, программы, механизмы расходования средств и другие виды практики, с тем чтобы выявлять любые фактические проявления дискриминации и принимать меры по исправлению положения"<sup>16</sup>.

25. Статья 28 Конвенции о правах ребенка устанавливает право каждого ребенка на образование на основе равенства возможностей. Комитет по правам ребенка признал необходимость выявления маргинализированных и обездоленных групп детей и уделения им первоочередного внимания, никоим образом не игнорируя и не умаляя обязательств, которые государства-участники взяли на себя в соответствии с Конвенцией<sup>17</sup>.

26. В замечании общего порядка № 1 Комитета по правам ребенка отмечается тот факт, что, хотя равенство возможностей в сфере образования "является прежде всего вопросом, охватываемым в статье 28 Конвенции, существует множество ситуаций, в которых несоблюдение принципов, содержащихся в статье 29 (1) [касающихся целей образования], может приводить к аналогичным последствиям". Далее в этом замечании общего порядка говорится о том, как дискриминация по признаку гендерной принадлежности, инвалидности, состояния здоровья и расы может препятствовать равному доступу детей к образованию<sup>18</sup>. Кроме того, в других замечаниях общего порядка, подготовленных Комитетом, говорится о необходимости временных специальных мер, направленных на обеспечение равенства доступа к образованию для детей, принадлежащих к коренным народам, и равенства возможностей в сфере образования для детей-инвалидов<sup>19</sup>.

27. Другие договорные органы также подчеркивали обязательства, связанные с обеспечением равенства возможностей в сфере образования. Статья 5 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации защищает право на образование и обучение для всех без какой-либо дискриминации. В своих общих рекомендациях в отношении конкретной группы населения, в частности в связи с дискриминацией в отношении рома и дискриминацией по признаку происхождения, Комитет по ликвидации расовой дискриминации остановился, в частности, на "мерах в области образования". Такие меры особенно связаны с вопросами доступа к образованию, качества образования, уровней отсева и включают специальные меры, направленные на охват общин, которые сталки-

<sup>16</sup> Там же, пункты 34 и 37.

<sup>17</sup> КПР, день общей дискуссии по теме "Ресурсы для обеспечения прав ребенка – ответственность государств", рекомендации, стр. 11.

<sup>18</sup> КПР, замечание общего порядка № 1 (2001), пункты 10 и 11.

<sup>19</sup> КПР, замечание общего порядка № 11 (2009), пункт 60; замечание общего порядка № 9 (2006), пункт 62.

ваются с дискриминацией<sup>20</sup>. В общей рекомендации по вопросу о дискриминации неграждан также придается особое значение доступу к образованию и его качеству для лиц, не являющихся гражданами<sup>21</sup>.

28. Статья 10 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин содержит подробные положения, касающиеся равенства возможностей в сфере образования и равных прав женщин и мужчин в области образования. Кроме того, в общей рекомендации № 25, подготовленной Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин, который осуществляет надзор за осуществлением этого договора, поясняется, что "в соответствии с положениями Конвенции женщинам необходимо обеспечивать равные стартовые возможности и расширять их права и возможности путем создания благоприятных условий для достижения равных результатов"<sup>22</sup>. В этой связи Комитет далее указал, что необходимы временные специальные меры, причем не в виде исключения из правил, запрещающих дискриминацию, а в качестве центральной части стратегии достижения фактического или основополагающего равенства между мужчинами и женщинами<sup>23</sup>. Комитет также конкретно упомянул равенство прав девочек в области базового образования в своей общей рекомендации № 28 об основных обязанностях государств-участников<sup>24</sup>.

29. Что касается равенства между женщинами и мужчинами, Комитет по правам человека истолковал статьи 3 и 24 Международного пакта о гражданских и политических правах о равенстве между мужчинами и женщинами и о защите детей соответственно как предъявляемое к государствам требование представлять информацию "о принятых ими мерах по обеспечению одинакового отношения к девочкам и мальчикам в сфере образования"<sup>25</sup>.

30. В статье 3 Конвенции о правах инвалидов конкретно упоминается равенство возможностей в качестве общего принципа этого договора, а в статье 24 содержатся подробные положения, касающиеся права инвалидов на образование "без дискриминации и на основе равенства возможностей". Особую важность имеет подпункт 2 b) статьи 24, который гласит, что государства-участники обеспечивают, чтобы "инвалиды имели наравне с другими доступ к инклюзивному, качественному и бесплатному начальному образованию и среднему образованию...".

31. Международная конвенция о правах всех трудящихся-мигрантов и членов их семей также защищает право на образование на основе равенства. Конкретно, статья 30 Конвенции гласит, что "каждый ребенок трудящегося-мигранта имеет основное право на образование на основе равенства обращения с гражданами соответствующего государства". В статьях 43 и 45 далее подчеркивается равенство обращения с трудящимися-мигрантами и членами их семей в области доступа к учебным заведениям, а также в профессиональном обучении.

32. Таким образом, равенство возможностей в сфере образования явно представляет собой один из общих принципов большинства правозащитных договоров. Этот принцип налагает на государства-участники этих договоров международные обязательства постоянного характера, касающиеся поощрения и защиты

<sup>20</sup> КЛРД, общая рекомендация № 27 (2000); общая рекомендация № 29 (2002).

<sup>21</sup> КЛРД, общая рекомендация № 30 (2004).

<sup>22</sup> КЛДЖ, общая рекомендация № 25 (2004).

<sup>23</sup> Там же, пункт 18.

<sup>24</sup> КЛДЖ, общая рекомендация № 28 (2010).

<sup>25</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 28 (2000), пункт 28.

права на образование без дискриминации или исключения при полном соблюдении принципа равенства возможностей в сфере образования.

## **В. Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования**

33. Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования представляет собой один из ключевых правовых актов, устанавливающих основополагающие принципы недискриминации и равенства возможностей в области образования. Эта Конвенция была принята в 1960 году и вступила в силу в 1962 году; она направлена не только на ликвидацию дискриминации в сфере образования, но и на принятие активных мер содействия равенству возможностей и обращения. Статья 4 Конвенции конкретно устанавливает обязательство государств-участников "разрабатывать, развивать и проводить в жизнь общегосударственную политику, использующую соответствующие национальным условиям и обычаям методы для осуществления равенства возможностей и отношения в области образования".

34. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам истолковал статьи 2.2 и 3 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах "в свете Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (...)"<sup>26</sup>. В заявлении совместной группы экспертов ЮНЕСКО и Комитета отмечается, что при преодолении неравенства и ликвидации диспропорций в сфере образования необходимо делать акцент на аспекты инклюзивности права на образование, которая не допускает никакой дискриминации или исключений<sup>27</sup>.

## **С. Глобальные политические обязательства**

35. Глобальные политические обязательства по достижению целей ОДВ, которые международное сообщество взяло на себя на Всемирном форуме по вопросам образования 2000 года, хорошо известны. ОДВ представляет собой международную инициативу, которая имеет наибольшую важность для поощрения равенства возможностей в сфере образования; ее цели соответствуют различным положениям о праве на образование, которые воплощены в международных правозащитных договорах.

36. Отражая обязательства, которые руководители стран мира взяли на себя в 2000 году и которые должны быть выполнены к 2015 году, Цели развития тысячелетия относятся к наиболее значительным политическим обязательствам новейшей истории, направленным на решение самых насущных проблем мира, включая серьезные проблемы в области образования. Цель 2 требует от государств обеспечения завершения детьми начального образования, а Цель 3 требует от них устранения диспропорций в системах как начального, так и среднего образования. Прогресс в деле достижения этих целей требует всемерной поддержки равенства возможностей в сфере образования при выработке, осуществлении и оценке политических программ в области образования.

<sup>26</sup> КЭСКИП, замечание общего порядка № 13 (1999).

<sup>27</sup> См. ЮНЕСКО/Экономический и Социальный Совет, "Inclusive dimensions of the right to education: Normative bases," концептуальный документ, восьмое и девятое совещания совместной группы экспертов ЮНЕСКО (КР)/ЭКОСОС (КЭСКИП) по мониторингу осуществления права на образование, 2008 год.

37. Задача обеспечения равенства в сфере образования также особо подчеркивается в Дурбанской декларации и Программе действий, принятых на Всемирной конференции 2011 года по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, где образованию, и в частности базовому образованию, придается первоочередное значение. Государства настоятельно призываются "обеспечить равный доступ к образованию для всех, по закону и на практике, и воздерживаться от принятия каких бы то ни было правовых или иных мер, ведущих к установлению расовой сегрегации в любой форме в отношении доступа к школьному обучению"<sup>28</sup>. В Программе действий в достаточной мере обоснована необходимость активизации действий по обеспечению недискриминации и равенства возможностей в области образования. Государства настоятельно призываются обеспечить доступ к образованию для всех без дискриминации, устранить препятствия на пути доступа к образованию, обеспечить надлежащее качество образования, следить за успеваемостью детей из неблагополучных групп населения и выделять ресурсы для устранения диспропорций по успеваемости<sup>29</sup>.

38. Что касается равенства возможностей для мужчин и женщин, то в Пекинской платформе действий, принятой на четвертой Всемирной конференции по положению женщин в 1995 году, проблема женщин и образования фигурирует в качестве одной из 12 важнейших проблемных областей, определенных в Платформе, и в частности признается "равенство в доступе к образованию и возможность его получения, необходимые для того, чтобы большее число женщин становилось активными участниками преобразований"<sup>30</sup>. В Платформе действий правительства призываются, в частности, к достижению "цели равного доступа к образованию путем принятия мер, направленных на ликвидацию в сфере образования", и к формированию системы образования, учитывающей гендерные аспекты в целях обеспечения равных возможностей для получения образования и профессиональной подготовки<sup>31</sup>.

## V. Национальная правовая база

39. Принимая меры в соответствии с правовыми обязательствами по международным правозащитным договорам со своими политическими обязательствами, государства обязаны применять принцип равенства возможностей в сфере образования в своей национальной правовой системе в целом. Место, уделяемое данному принципу в конституциях и в другом национальном законодательстве, показывает, как именно государства учитывают свои обязательства во внутреннем праве.

40. Равенство возможностей и доступа к образованию гарантировано в конституциях многих стран во всех регионах. Достойны внимания конституционные положения в нескольких странах Африки<sup>32</sup>, Азии<sup>33</sup>, Европы<sup>34</sup> и Латинской Америки<sup>35</sup>.

<sup>28</sup> Дурбанская программа действий (A/CONF.189/12), пункты 122 и 123.

<sup>29</sup> Там же, пункты 121–123.

<sup>30</sup> Пекинская декларация и Платформа действий, сентябрь 1995 года (A/CONF.177/20 и Add.1).

<sup>31</sup> Там же, пункт 80.

<sup>32</sup> Положения о "равных и достаточных возможностях" включены в конституции Нигерии и Танзании; о "равенстве доступа к возможностям для образования и учебным заведениям" – в Либерии; о "равенстве доступа к образованию" – в Алжире

41. Конституционное право в различных странах отражает такие концепции, как равные и достаточные возможности, либо равные и обоснованные возможности, справедливость в системе государственного образования, равенство доступа к образованию, равные условия и возможности, равноправие при получении образования и другие. Такие положения создают плодотворную почву для принятия мер на национальном уровне как при помощи законодательства, так и посредством политических курсов и программ, обеспечивающих улучшение возможностей для всех.

42. Необходимость "определять меры для надлежащего укрепления и согласования, по мере необходимости, законодательной базы, обеспечивающей гарантию права на образование", признавалась на различных стадиях процесса ОДВ<sup>36</sup>. Соответственно, законодательство многих стран получило дальнейшее развитие или было модернизировано. Соответствующими законами устанавливается право на базовое образование, существуют положения о недискриминации и равенстве возможностей в сфере образования, что служит дополнительным подтверждением того важного значения, которое придается равенству возможностей в сфере образования в национальных правовых системах<sup>37</sup>. Кроме того, в некоторых странах в национальную правовую базу были включены нор-

---

и Кот-д'Ивуаре; и о "равенстве возможностей для достижения наивысших стандартов в области образования" в Уганде.

<sup>33</sup> Положение о том, что государство "проявляет особую заботу в отношении образовательного и экономического развития слабых слоев населения, включено в конституцию Индии, положение о "доступности качественного образования для всех" предусмотрено в Конституции Филиппин, а "равноправие при получении базового образования" установлено Конституцией Таиланда.

<sup>34</sup> Положение о "равенстве возможностей при получении услуг образования в соответствии со способностями и особыми потребностями, а также возможность развивать личность без препятствий, вызванных экономическими трудностями", содержится в Конституции Финляндии; о "равенстве возможностей для доступа к школам и академического успеха" – в Португалии; о "равенстве доступа к образованию (обучению)" – во Франции и о "праве на образование для всех" в Испании.

<sup>35</sup> Положение о "равных возможностях в сфере образования и в доступе к образованию для всех граждан с целью достижения наивысшего уровня образования в соответствии с их способностями" включено в конституцию Бразилии; о "равенстве возможностей при доступе к высшему образованию" – в Эквадоре, о "равенстве возможностей школьного обучения для всех граждан" – в Суринаме; о "равном и свободном доступе к образованию для всех никарагуанцев" – в Никарагуа, о "праве на обучение при равенстве доступа и возможности" – в Парагвае; и об "образовании на равных условиях и при равных возможностях" – в Венесуэле.

<sup>36</sup> ЮНЕСКО, седьмое совещание Группы высокого уровня по образованию для всех, Дакар, Сенегал, декабрь 2007 года, коммюнике (ED/EFA/2007/ME/32).

<sup>37</sup> Например, Закон об образовании, Литва (2003 год), пересмотрен в 2006 году; Закон об образовании, Либерия (2002 год); Закон об образовании, Сенегал (2004 год); Закон о национальной системе образования, Индонезия (2003 год); Закон об обязательном бесплатном всеобщем базовом образовании, Нигерия (2004 год); Закон об образовании, Бразилия (1996 год, с поправками 2006 года); Закон об образовании, Китай (1995 год); Закон о праве ребенка на бесплатное и обязательное образование, Индия (2009 год); Общий закон об образовании, Мексика (2003 год); Закон о национальном образовании, Аргентина (2006 год); Закон об образовании, Камбоджа (2007 год); Закон о базовом образовании, Таиланд (1999 год); Закон об образовании, Афганистан (2008 год); Закон о техническом и профессиональном обучении и обучении предпринимательству, Замбия (2005 год); Закон об образовании, Бенин (2003 год); Закон об образовании (поправка), Маврикий (2000 год).

мы регулирования частных учебных заведений, направленные на защиту равенства возможностей в сфере образования<sup>38</sup>.

43. Помимо этого, в других странах приняты законы, конкретно устанавливающие принципы недискриминации и равенства возможностей в сфере образования. В числе примеров можно привести Закон о поощрении равенства и о предотвращении несправедливой дискриминации (2000 год) в Южной Африке; Закон о равенстве прав и возможностей, участии и гражданстве инвалидов (2005 год) во Франции; Закон о запрете дискриминации (2005 год) в Норвегии, которым установлена функция Омбудсмана по вопросам равенства и борьбы с дискриминацией; Общий закон о равенстве обращения (2006 год) в Германии, который направлен на "предотвращение и устранение помех, связанных с расой или этническим происхождением, гендерной принадлежностью, религией или мировоззрением, инвалидностью, возрастом или сексуальной ориентацией" при найме на работу и профессиональном обучении; Закон о равенстве (2006 год) в Соединенном Королевстве, которым учреждена комиссия по вопросам равенства и прав человека и который требует от органов государственного управления "принятия активных мер по поощрению равенства возможностей между мужчинами и женщинами".

44. Для того чтобы правовые акты были эффективными, они должны давать возможность решать проблемы, связанные с множественными аспектами неравенства в сфере образования, а также учитывать особенности положения различных групп населения, которые обычно исключены из системы образования. Осуществление таких норм требует надежной системы сбора постоянно обновляемых данных, которая отражает различные ситуации неравенства возможностей в сфере образования. В некоторых случаях в законодательстве прямо говорится об образовании особо уязвимых групп населения, например коренных народов<sup>39</sup>.

## **VI. Поощрение равенства возможностей в сфере образования**

45. Решение проблемы неравенства в сфере образования требует четкого понимания его многочисленных и взаимопересекающихся источников. Учитывая широкий характер источников неравенства в сфере образования, было бы невозможно дать их исчерпывающее описание или провести полный анализ мер, принятых с декларируемой целью развития равенства возможностей в сфере образования. Более того, измерение степени маргинализации в сфере образования – трудная задача по самой своей сути. В настоящем разделе приводится лишь обзор основных факторов, создающих неравенство возможностей в сфере образования, а также некоторых инициатив, направленных на устранение барьеров, препятствующих фактическому равенству возможностей в этой сфере.

46. Одним из основных препятствий на пути реализации права на образование является бедность. Аналогичным образом, образование признается в качестве мощного рычага, позволяющего вырвать детей из пут бедности и создать для них необходимые возможности. Если не будет ускорен прогресс в осуществ-

<sup>38</sup> См. ЮНЕСКО, *Implementing the Right to Education: A compendium of practical examples*, 2010.

<sup>39</sup> Например, Закон об образовании коренных народов (2000 год) в Австралии предусматривает справедливые и надлежащие результаты образования для коренных народов и равенство их доступа к образованию.

влении инициативы "Образование для всех", то согласованные на национальном и международном уровнях задачи по сокращению бедности не будут выполнены, а неравенство между странами и внутри обществ будет нарастать. О масштабах задачи развития равенства возможностей в сфере образования можно судить по тому факту, что число людей, живущих в условиях крайней нищеты и голода, превышает миллиард человек.

47. Большинство из тех, кто лишен возможности получить образование, – девочки и женщины. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин неоднократно высказывал в своих заключительных замечаниях озабоченность по поводу низкого уровня образования женщин и девочек, а также в отношении существующих препятствий на пути их доступа к образованию на всех уровнях, особенно к среднему и высшему образованию. Специальный докладчик считает, что правозащитная база имеет краеугольное значение в борьбе со множественными формами дискриминации, от которых страдают женщины и девочки, находящиеся в уязвимом и маргинализированном положении. Образование женщин и девочек должно рассматриваться априори как императив прав человека, а не начинание, которое осуществляется исключительно по соображениям его потенциальной выгоды для конкретного ребенка или для общества в целом.

48. Принадлежность к меньшинствам также является фактором маргинализации в сфере образования. Так, ведется активная дискуссия по поводу возможностей получения образования потомками африканцев в странах Америки и рома в Европе. Обеспечение доступа к базовому образованию на основе равенства для детей, принадлежащих к этническим и языковым меньшинствам, представляет собой обязанность государств<sup>40</sup>, а также является одной из целей ОДВ. В этой связи основания для действий предусмотрены в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В 2008 году сессия Форума Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств была посвящена праву на образование и разработала рекомендации, которые применимы в сфере образования к положению меньшинств во всем мире<sup>41</sup>. Эти рекомендации весьма важны и для работы по обеспечению равенства возможностей в сфере образования для других групп населения, находящихся в неблагоприятном положении. Коренные народы также сталкиваются в доступе к образованию с серьезными проблемами. В этой связи помимо основных международных правозащитных договоров нормативная база для действий заложена и в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов<sup>42</sup>.

49. К другим группам населения, уязвимым в плане ограниченных возможностей образования, которым необходима целенаправленная поддержка, относятся инвалиды, бездомные дети и дети, лишенные родительского ухода, трудящиеся-мигранты и члены их семей, беженцы, внутренне перемещенные лица и лица, пострадавшие от стихийных бедствий или конфликтов. Кроме того, особого внимания заслуживают кочевые группы населения, включая скотоводов, которые по-прежнему лишены равенства возможностей в сфере образования, особенно в Африке.

<sup>40</sup> Право национальных меньшинств на ведение собственной просветительской работы, при этом признавая необходимость "понимать культуру и язык всего коллектива", предусмотрено в статье 5.1 с) Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования.

<sup>41</sup> См. рекомендации Форума по вопросам меньшинств (A/HRC/10/11/Add.1).

<sup>42</sup> Принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи.



50. Во всех подобных обстоятельствах возникают различные барьеры, которые служат центральными факторами ограниченности возможностей для осуществления права на образование таких различных групп населения. Понимание всех этих различных препятствий и их взаимодействия – непреложное требование для разработки эффективной политики в области образования, обеспечивающей недискриминацию и равенство возможностей в сфере образования.

51. Даже если в международных правозащитных нормах не предусмотрены конкретные политические рецепты в отношении огромных возможностей инициатив, которые требуются для обеспечения равенства возможностей в сфере образования, они, тем не менее, закладывают прочный фундамент для осуществления и оценки политических инициатив на национальном уровне. Учитывая широкий характер источников неравенства в сфере образования, было бы невозможно дать исчерпывающее описание или полный анализ мер, принимаемых с декларированной целью поощрения равенства возможностей в сфере образования.

52. Ниже приводится иллюстративный обзор основных факторов, влияющих на равенство возможностей в сфере образования, а также некоторых инициатив, направленных на преодоление барьеров на пути к достижению равенства таких возможностей на практике.

## **А. Физические барьеры**

53. Недостаточно развитый общественный транспорт и неудовлетворительное состояние учебных заведений могут быть главной причиной ограничения доступа потенциальных учащихся к системе образования. Особенно страдают лица, живущие в бедности; концентрация общин, проживающих в бедности, в отдаленных районах или в районах, которые неудовлетворительно обслуживаются транспортом, представляет собой один из ключевых факторов, ограничивающих их доступ к учебным заведениям. Проблема особенно остра в тех сельских районах, где отсутствуют школы<sup>43</sup>. Подобные проблемы обычно решаются с помощью мер, призванных содействовать перевозке школьников и приблизить школы к таким общинам, часто предусматривающих совершенствование транспортной инфраструктуры и строительство либо расширение учебных заведений в недостаточно обслуживаемых районах. Соответствующие стратегии также включают создание интернатов.

54. Угроза насилия в отношении девочек по дороге в школу и из нее также ограничивает их возможности образования: обследования домашних хозяйств показывают, что расстояние – одна из главных причин, по которым родители решают не отправлять дочерей в школу; другая заметная причина – тревога за их безопасность<sup>44</sup>.

55. Отсутствие транспортного обеспечения и надлежащих условий в учебных заведениях может также служить определяющим фактором отторжения от системы образования учащихся-инвалидов. Неудовлетворительное состояние общественного транспорта и инфраструктуры в сельских и городских районах по-прежнему препятствует доступу в школы лиц с ограниченной мобильностью и с расстройствами зрения. В самих школах неудовлетворительная планировка

<sup>43</sup> ЮНЕСКО, *EFA Global Monitoring Report 2010*, p. 192.

<sup>44</sup> Там же, стр.177. Кроме того, отсутствие отдельных туалетов для девочек и мальчиков в школах повышает риск насилия и может в конечном итоге являться одним из физических факторов ограничения доступа девочек в школы.

классов и туалетов может также ограничивать их использование учащимися-инвалидами<sup>45</sup>.

## **В. Финансовые барьеры**

56. Обследования, проведенные в различных странах, свидетельствуют о том, что финансовые ограничения – прямые и косвенные издержки на обучение детей в школах – являются одной из главных причин незачисления детей в школы или их досрочного выбытия<sup>46</sup>. Судя по всему, наиболее очевидным финансовым препятствием является плата за обучение, но в то же время совокупные косвенные издержки, связанные с транспортом, учебными материалами, школьной формой и другими косвенными сборами, подрывают доступ к возможностям в сфере образования. Кроме того, диспропорции системы в финансировании государственного образования также способствуют неравенству возможностей для многих учащихся, которые получают образование в школах с недостатком ресурсов, по сравнению с теми, кто обучается в школах, такого недостатка не испытывающих.

57. Даже когда начальное или базовое образование доступно бесплатно, такому доступу невозможно придать действительно всеобщий характер без финансовой поддержки в форме субсидий и стипендий для детей, которые исключены из системы образования, особенно тех, кто страдает от крайней бедности<sup>47</sup>. Кроме того, особую важность для обеспечения обязательного характера образования имеет целенаправленная работа по искоренению детского труда.

58. Хотя предпринимаются немалые усилия по расширению доступа к бесплатному начальному образованию, аналогичные усилия в отношении более высоких уровней образования не так значительны. В силу этого учащиеся, располагающие ограниченными ресурсами, имеют лишь весьма ограниченные перспективы продолжить учебу в средней школе и вузе. Государства несут ответственность за облегчение финансового бремени и обеспечение того, чтобы среднее образование предоставлялось и было доступным для всех, а также за предоставление равного доступа к более высоким уровням образования с учетом успеваемости или способностей<sup>48</sup>.

59. Для обеспечения того, чтобы недостаточные доходы или бедность в целом не приводили к недоступности школ, предусматривается ряд льгот, например программы питания в школах, особенно в районах проживания беднейших слоев населения. В более широком плане государственные вложения в политику социальной защиты и вклад этой политики в облегчение бремени бедности семей и детей играют важную роль в развитии образования.

<sup>45</sup> См. доклад Специального докладчика "Право инвалидов на образование" (A/HRC/4/29), пункт 14.

<sup>46</sup> ЮНЕСКО, *EFA Global Monitoring Report 2010*, p. 166.

<sup>47</sup> ЮНЕСКО, доклад о седьмом совещании Объединенной группы экспертов ЮНЕСКО (КР)/ЭКОСОС (КЭСКИ) по мониторингу права на образование, (179 EX/24).

<sup>48</sup> С учетом постепенного введения, как предусмотрено в статье 13 b) МПЭСКП: "среднее образование в его различных формах, включая профессионально-техническое среднее образование, должно быть открытым и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования"; и с) "высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования".

60. Поскольку основными препятствиями на пути достижения ОДВ остаются бедность и исключение из жизни общества, меры прямой финансовой поддержки (например, стипендии, целевая материальная помощь или социальные пособия на детей школьного возраста) могут быть эффективным средством расширения доступа к образованию.

61. Позитивные действия и стимулирующие меры имеют огромную важность для удовлетворения потребностей в образовании беднейших слоев населения<sup>49</sup>. Такие меры могут быть уместны в случаях традиционных, исторических и стойких форм дискриминации. Системная проблема ограничения доступа конкретных групп населения к образованию более высоких уровней может также решаться на основе принятия временных специальных мер. Такие меры могут варьироваться от квот на зачисление в учебные заведения до финансовых стимулов, предназначенных для особенно уязвимых групп населения.

62. Право на образование включает обязанность государств принимать стимулирующие меры, в том числе посредством введения схем финансовой поддержки. Статья 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах содержит предложение об установлении "удовлетворительной системы стипендий" в качестве одного из положений, касающихся права на образование<sup>50</sup>, а в замечании общего порядка № 13 Комитета о праве на образование говорится, что "требование о том, что "должна быть установлена удовлетворительная система стипендий", следует увязывать с положениями Пакта о недискриминации и равенстве; система стипендий должна расширять доступ к образованию для представителей малоимущих групп"<sup>51</sup>.

### **С. Языковые и культурные барьеры**

63. Одной из причин исключения из системы образования нередко служит отсутствие возможностей для обучения на родном языке или на языках коренных народов, что особенно затрагивает меньшинства и мигрантов. По оценкам, около 221 млн. детей говорят у себя дома не на языке обучения в школе, а на другом языке, что ограничивает их возможности наработки базы для дальнейшего обучения<sup>52</sup>. В пункте 3 статьи 4 Декларации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, устанавливается, что государства принимают соответствующие меры к тому, чтобы там, где это осуществимо, лица, принадлежащие к меньшинствам, имели надлежащие возможности для изучения своего родного языка или обучения на своем родном языке. Кроме того, как показывает опыт, на стадиях формирования основ знаний и в начальный период обучения дети лучше усваивают материалы, если обучение ведется на их родном языке.

<sup>49</sup> Как предусмотрено в Законе об образовании (2003 года) Перу, с целью обеспечения справедливости в сфере образования государство должно развивать активные меры и компенсировать неравенство, обусловленное экономическими, географическими и социальными факторами, которые отрицательно сказываются на осуществлении права на образование. Закон об образовании (2005 года) Чешской Республики также содержит положения об активных мерах.

<sup>50</sup> Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования устанавливает конкретные критерии "успехов или потребностей" в отношении "предоставления стипендий и любой другой помощи учащимся" (статья 3 с).

<sup>51</sup> КЭСКО, замечание общего порядка № 13 (1999), пункт 26.

<sup>52</sup> ЮНЕСКО, *EFA Global Monitoring Report 2010*, p. 10–11.

64. Страны с многочисленными местными языками, где в семьях используется не официальный, а другой язык, сталкиваются с особыми проблемами при разработке политики в области образования и установлении языковых прав. Форум по вопросам меньшинств рекомендовал государствам, когда это возможно, принимать надлежащие меры, обеспечивающие, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, имели достаточные возможности для обучения своему родному языку или для обучения на своем родном языке. Такие меры считаются наиболее важными для дошкольников и на уровне начальной школы, но могут распространяться и на последующие стадии образования<sup>53</sup>. Обеспечивая уважение к богатству языкового и культурного разнообразия, политика в области образования в современном глобализованном мире должна уделять особое внимание многоязычному образованию на базе родного языка.

## VII. Правовое обеспечение равенства возможностей

65. Судебные системы играют важнейшую роль в защите и укреплении права на образование. Обеспечение функционирования правовых механизмов, гарантирующих равенство возможностей в сфере образования, имеет решающую роль для защиты этого права. В случае нарушения права на образование и отказа в предоставлении равных возможностей любой человек должен иметь возможность добиваться правовой защиты в судах или административных трибуналах на основе международно-правовых обязательств и существующих конституционных положений о праве на образование. Постановления судов во всех регионах свидетельствуют о том, что суды защищают право на образование и равенство возможностей в сфере образования. Судебная практика нескольких стран показывает, что частные лица имеют возможность отстаивать в судах свое право на равенство возможностей в сфере образования.

66. Приняв историческое постановление по делу *Браун против Совета образования*, Верховный суд Соединенных Штатов Америки решительно заявил, что отдельные учебные заведения для белых и чернокожих детей "по сути своей равносильны неравенству". Даже в тех случаях, когда физические условия и другие объективные факторы равны, сегрегация в системе школ свидетельствует об отсутствии равных возможностей в сфере образования для меньшинств<sup>54</sup>. При разбирательстве других дел отмечалось, что "организация системы государственных школ является первоочередной обязанностью государства" и что "образование, пожалуй, является наиболее важной функцией органов государственной власти и местного самоуправления"<sup>55</sup>. Право на равенство возможностей в сфере образования в школах для учеников, принадлежащих к различным расам и гендерным группам, кодифицировано путем принятия Закона о равенстве возможностей в сфере образования<sup>56</sup>.

67. В судебной практике Индии также подчеркиваются обязанности государства в отношении права на образование и равенства возможностей в сфере образования. Верховный суд Индии дал толкование положениям о равенстве перед

<sup>53</sup> Рекомендации Форума по вопросам меньшинств (A/HRC/10/11/Add.1), пункт 58.

<sup>54</sup> *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483, 74 S.Ct.686, 98 L.Ed.873 (1954), as cited in Education Law, Education Series, Chapter 4, 'Students Rights', Law Journal Press, New York, 2002.

<sup>55</sup> *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S.205, 92 S. Ct. 1526, 32 L.Ed.2d 15 (1972), as cited in Education Law, Education Series, op. cit.

<sup>56</sup> 20 U.S.C. paragraph 1701-1758, cited in Education Law, Education Series, Chapter 4, op. cit.

законом, содержащимся в статье 14 Конституции Индии, как устанавливающего равенство *по закону и на практике*. Равенство по закону должно в конечном итоге обрести смысл своего существования в равенстве на практике<sup>57</sup>. Конституционная коллегия Верховного суда Индии постановила, что "в качестве прочного идеала нашего государственного устройства основополагающее значение имеет гарантия равных возможностей развития потенциала личности в полной мере для каждого. [...] Мировоззрение и прагматизм всеобщего высокого уровня развития на основе равенства возможностей в сфере образования и прогресса во всей стране является неотъемлемой частью веры и конституционных убеждений, лежащих в основе нашего государства"<sup>58</sup>.

68. В 1997 году Конституционный суд Колумбии постановил, что, когда школы исключают учеников по экономическим соображениям, школы нарушают их право на образование<sup>59</sup>. Конституционный суд Южной Африки постановил, что "активные меры в сфере образования, благодаря которым предпочтение при поступлении (в университеты) отдается ранее находившимся в невыгодном положении лицам, допускается частью 2 статьи 9 Конституции"<sup>60</sup>. Другие постановления того же суда в Южной Африке направлены на защиту права на образование и языковых прав<sup>61</sup>.

69. В региональных правозащитных системах также принимаются решения, имеющие значение для защиты равенства возможностей в сфере образования. Европейский суд по правам человека недавно постановил, что зачисление гражданина Хорватии происхождения рома в классы, предназначенные исключительно для рома, а не в этнически "смешанные" классы, нарушает право на образование<sup>62</sup>, даже если заявитель в свое время был зачислен в школу "только для рома". Суд отметил отсутствие системного и структурированного подхода к интеграции детей рома в обычные классы.

70. Административные трибуналы и национальные правозащитные учреждения также подкрепляют судебные и квазисудебные механизмы охраны равенства возможностей в сфере образования и права на образование. В своем постановлении по делу о школах, выделенных для детей рома, Управление по вопросам равного обращения Венгрии указало<sup>63</sup>, что ответственность за местную систему сегрегации учащихся в нарушение принципа равного обращения несут не только государственные органы, но и те, кто терпит существование схем сегрегации или способствует их сохранению, таким образом нарушая закон. Национальные правозащитные учреждения также играют важную роль. Например, на Маврикии омбудсмен обладает полномочиями расследования любых форм дискриминации в сфере образования. Аналогичными полномочиями наделены также Омбудсмен по вопросам равенства и борьбы с дискриминацией в Норвегии и Омбудсмен по равенству возможностей в Швеции.

<sup>57</sup> См. *Pradeep Jain v. Union of India*, (1984), 3 SCC 654.

<sup>58</sup> *Km. Chitra Ghosh and Another vs. Union of India and Others*, (1969) 2 SCC 228.

<sup>59</sup> Sentencia C-560/97, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 203 (parcial) de la Ley 115 de 1994.

<sup>60</sup> *Motala and Another v. University of Natal*, (1995) (3) BCLR 374 (D).

<sup>61</sup> Constitutional Court, Gauteng provincial legislature, South Africa, (1996) CCT 39/95.

<sup>62</sup> Европейский суд по правам человека, *Орсус и др. против Хорватии*, 16 марта 2010 года.

<sup>63</sup> Постановление 23/2007.

## VIII. Выводы и рекомендации

71. Ясно, что нормативные меры, направленные на достижение равенства возможностей в сфере образования как по закону, так и на практике, должны быть активизированы. Применение принципа равенства возможностей в сфере образования, который установлен в различных международных договорах о правах человека, требует усиления акцента на выполнение обязательств государств.

72. Специальный докладчик предлагает следующие рекомендации, направленные на поощрение равных возможностей в сфере образования на основе правозащитной базы:

а) Обеспечение надлежащей правовой защиты права на образование и равного пользования им во всех его инклюзивных аспектах:

Государствам следует включить свои обязательства по международным конвенциям о правах человека в свой внутренний правопорядок. Правительствам следует признать основополагающую важность для обеспечения такого равенства надлежащей правовой базы, касающейся равенства возможностей в сфере образования, в соответствии с международными нормами. Прочная нормативная база государственной и частной систем образования, основанная на принципе равенства возможностей, обеспечивает необходимый фундамент для принятия широкого круга программ и мер политики, нацеленных на обеспечение равенства возможностей;

б) Решение проблемы множественных форм неравенства и дискриминации при помощи всеобъемлющей политики:

Учитывая взаимоусугубляющую природу различных форм дискриминации и неравенства в контексте образования, государствам следует решать проблему множественных форм неравенства и дискриминации на основе принятия всеобъемлющей политики. Существующие факторы неравенства в доступе к образованию – между мальчиками и девочками и между богатыми и бедными регионами – должны стать предметом особого внимания исходя из того, что правильная политика, подкрепляемая приверженностью делу равенства, способна изменить положение. Меры политики должны учитывать необходимость обеспечения доступа к обучению для наиболее маргинализированных и уязвимых групп населения;

с) Обеспечение выделения надлежащих ресурсов:

Учитывая особые нужды тех, кто является жертвами маргинализации и отторжения, а также необходимость преодоления географических диспропорций в предоставлении услуг образования, государства должны обеспечивать выделение надлежащих ресурсов там, где они необходимы прежде всего. Необходимо ассигновать достаточные средства на стипендии, дотации и гранты, наряду с вложениями в сферу социальной защиты, памятуя о необходимости решения проблемы маргинализации и отторжения, а также о тех элементах стратегий сокращения бедности, которые связаны с образованием;

**d) Механизмы поддержки, способствующие обеспечению права на образование:**

Государствам следует предусмотреть достаточную поддержку независимых национальных правозащитных учреждений, поскольку они способны внести немалый вклад в выявление элементов неравенства и в решение соответствующих проблем нарушений права на образование;

**e) Избрание правозащитного подхода при выполнении задач инициативы "Образование для всех" (ОДВ):**

С целью укрепления эффективности в борьбе с маргинализацией и отторжением в рамках процесса ОДВ, следует уделять первоочередное внимание правозащитным обязательствам и ответственности государств за обеспечение права на базовое образование для всех. Такой подход позволит добиться дальнейшего прогресса в осуществлении ОДВ и будет способствовать обеспечению ключевой роли образования в деле ускорения прогресса в достижении Целей развития тысячелетия;

**f) Содействие комплексным последующим мерам по заключительным замечаниям, принятым правозащитными договорными органами Организации Объединенных Наций, и по рекомендациям государствам в рамках универсального периодического обзора Совета по правам человека:**

Комплексные последующие меры по заключительным замечаниям, принятым правозащитными договорными органами Организации Объединенных Наций, и по рекомендациям, сформулированным в ходе универсального периодического обзора, проводимого Советом по правам человека, будут способствовать более эффективному обеспечению равенства возможностей в сфере образования;

**g) Укрепление международной помощи и сотрудничества:**

Серьезное неравенство при осуществлении права на образование наблюдается в странах, которые сталкиваются с серьезной нехваткой ресурсов, поэтому достаточная и устойчивая международная помощь и сотрудничество также играют важнейшую роль в деле преодоления неравенства. Помощь должна предоставляться с учетом правозащитных и политических обязательств, включая Парижскую декларацию по повышению эффективности внешней помощи, а также Цель 8, касающуюся создания глобального партнерства в интересах развития;

Международные организации, в частности ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ, играют основополагающую роль в области образования. Они могут указывать путь вперед, стимулируя общественные дискуссии по вопросам, которые, как считается, имеют первоочередное значение, и играть в содействии политике укрепления равенства и обмену опытом об успешных видах практики поощрения равенства возможностей. В таком духе первоочередное внимание должно уделяться технической помощи странам, находящимся в самом трудном положении;

**h) Укрепление сотрудничества с академическими учреждениями и организациями гражданского общества:**

**Развитие инклюзивного образования подразумевает активное участие гражданского общества. Интеллектуальное сообщество и гражданское общество играют важнейшую роль в развитии понимания факторов неравенства в сфере образования. Пропагандистская роль этих заинтересованных субъектов имеет жизненную важность для привлечения внимания широкой общественности к проблемам обеспечения равенства возможностей в сфере образования.**

---