



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/9
21 January 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят девятая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Право на образование

**Доклад, представленный Специальным докладчиком г-жой Катариной
Томашевски в соответствии с резолюцией 2002/23 Комиссии
по правам человека**

Резюме

Ограниченный объем настоящего пятого ежегодного доклада позволяет лишь бегло ознакомить с основными изменениями и привести краткое резюме деятельности Специального докладчика. Кроме того, ограничения по объему вынудили автора включить в текст выводы и рекомендации, которые даны жирным шрифтом. Примечания сокращены до минимума. Работа Специального докладчика крайне затруднялась вследствие неадекватного обслуживания со стороны УВКПЧ. В этой связи она 11 декабря 2002 года провела встречу с представителями УВКПЧ и проинформирует Комиссию о ее результатах.

Согласно просьбе Комиссии Специальный докладчик продолжала уделять главное внимание задаче ликвидации препятствий, мешающих постепенному осуществлению права на образование. Раздел I настоящего доклада посвящен глобальному господству права как основе полномасштабного учета прав человека. Приоритетное значение имеет такое четкое определение рамок глобальной подотчетности, которое обеспечивает соответствие глобальных стратегий основным требованиям международного права прав человека. Правозащитный подход к образованию способствует преодолению нормативной и институциональной разобщенности и осуществлению общесекторальных стратегий в области международного сотрудничества. В докладе Специального докладчика о миссии в Индонезию (E/CN.4/2003/9/Add.1) освещается роль образования в искоренении нищеты, смягчении и предупреждении конфликтов, а также поощрении гендерного равенства. В сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры докладчик предприняла дальнейшие шаги в деле практического применения правозащитного подхода к образованию, изучения потенциала и ограничений количественных данных и разработки на основе правозащитного подхода целевых показателей качества образования. Упорядочение отчетности перед договорными правозащитными органами может способствовать дальнейшему укреплению сотрудничества по вертикали и горизонтали между различными компетентными органами, а также секторами и специалистами в различных областях.

Из практики государств явствует, что принципы международного законодательства в области прав человека воплощаются в изменениях в сфере образования. Повсеместное расширение участия в движении за осуществление права на образование свидетельствует о его возросшем мировом значении. Тенденции в осуществлении права на образование как гражданского, культурного, экономического, политического и социального права резюмируются в разделе II. Во исполнение просьбы Комиссии освещать проблемы реагирования в тех случаях, когда в этой связи возникают препятствия для эффективного осуществления тематических мандатов (резолюция 2002/84, пункт 6), Специальный

докладчик указывает на препятствия, с которыми она столкнулась в отношении Эфиопии и Турции.

Повышение внимания к качеству образования, особенно к его содержанию, еще больше подчеркивает важность укрепления правозащитных гарантий в сфере образования. Эти гарантии рассматриваются в разделе III. Перенос упора от средств к целям образования обуславливает необходимость в дополнительных количественных данных относительно бюджетных ассигнований или зачисления в учебные заведения путем постановки и выяснения следующих ключевых вопросов: Каковы цели образования? Кем и каким образом принимаются решения? Как происходит оптимальная реализация правозащитных гарантий в процессах преподавания и обучения? Такие вопросы приобретают все большую актуальность, особенно в постконфликтных обществах. Миссия Специального докладчика в Северную Ирландию (E/CN.4/2003/9/Add.2) показала важную роль образования в предупреждении в последующих поколениях повторения тех ключевых факторов, которые формируют подверженное конфликтам общество. В связи с этим возрастает необходимость в процессах преподавания и обучения на основе прав человека, и Специальный докладчик в сотрудничестве с Международным бюро образования (МБО/ЮНЕСКО) активизировала свою работу по вопросу правозащитного содержания учебных планов и учебников.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 3	5
I. ПОЛНОМАСШТАБНЫЙ УЧЕТ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПОСРЕДСТВОМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГЛОБАЛЬНОГО ГОСПОДСТВА ПРАВА	4 - 20	7
A. Преодоление финансовых препятствий	7 - 13	8
B. Реформа законодательства на основе прав человека ..	14 - 18	12
C. Разграничение публичного и частного права	19 - 20	14
II. ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ПРАВООЗАЩИТНОГО ПОДХОДА К ОБРАЗОВАНИЮ	21 - 36	15
A. Потенциал и ограничения количественных данных ..	22 - 25	16
B. Целевые показатели качества образования	26 - 28	18
C. Многогранность права на образование	29 - 36	20
III. ПРАВООЗАЩИТНЫЕ ГАРАНТИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ	37 - 45	24
A. Ликвидация препятствий в области преподавания	38 - 43	24
B. Поощрение процесса обучения на основе прав человека	44 - 45	27

Введение

1. В процессе подготовки настоящего пятого ежегодного доклада Специальный докладчик по вопросу о праве на образование была вынуждена соблюдать ограничения по объему, позволившие лишь кратко описать соответствующие изменения и сделать беглый обзор ключевых аспектов ее работы. Для выполнения своего мандата ей пришлось затратить колоссальное количество времени, а также свои собственные средства в размере более 15 000 долл. США. Поэтому 11 декабря 2002 года она провела встречу с новым начальником Отдела по вопросам исследований и права на развитие УВКПЧ и заместителем Верховного комиссара по правам человека. Цель этой встречи состояла в обсуждении возможности предоставления обещанной поддержки со стороны Управления в деле осуществления мандата по праву на образование (E/CN.4/2002/60, пункт 2) и тем самым облегчения ее работы путем устранения некоторых возникающих трудностей, с которыми Специальный докладчик столкнулась ранее (E/CN.4/2001/52, пункт 2). На практике Специальный докладчик продолжала проводить все свои исследования и подготовку письменных материалов. Трудности в выполнении ее мандата усугублялись проблемами административного и материально-технического характера. Специальный докладчик довела эти проблемы до сведения УВКПЧ во время вышеупомянутой встречи 11 декабря 2002 года и проинформирует Комиссию о мерах, принятых по ее итогам.

2. Концептуальная основа полномасштабного учета прав человека в международном сотрудничестве подкрепляется общим вниманием к искоренению нищеты, гендерному равенству и предупреждению конфликтов. Это облегчало сотрудничество Специального докладчика с ЮНЕСКО и Международной организацией труда и ее продолжающийся диалог со Всемирным банком. Общеизвестно, что бедность - основное препятствие на пути осуществления права на образование. Полномасштабный учет прав человека способствовал включению в анализ бедности тех ситуаций, где бедность проистекает из отказа в правах человека и их нарушений, включая нарушения права на образование. Гендерные, расовые, этнические и религиозные профили бедности и обнищания указывают на необходимость проведения анализов бедности на основе прав человека. Был начат процесс оценки дискриминации по всем запрещенным на международном уровне признакам с использованием показателей образования. Его конечная цель состоит в утверждении и осуществлении в полном объеме всех прав человека, в частности прав девочек и женщин или меньшинств и мигрантов, с тем чтобы вносимые улучшения имели устойчивый характер. Устойчивость обеспечивается симметрией между правами и обязанностями. Она сочетает индивидуальные права с соответствующими обязательствами правительства, увязывая расширение возможностей с подотчетностью. Наличие связи между относительной бедностью и конфликтами еще больше подчеркивает

важность правозащитных подходов, обуславливая расширение сферы их применения на предупреждение конфликтов.

3. Инициатива Генерального секретаря относительно представления сводных докладов по осуществлению договоров, касающихся прав человека (A/57/387, пункты 52-54), создает прекрасную возможность для возобновления инициативы, ранее выдвинутой Специальным докладчиком в отношении разработки общих концептуальных рамок для представления информации об осуществлении права на образование, поскольку этот вопрос рассматривается всеми договорными органами (E/CN.4/2000/6, пункты 5 и 6) . Унификация процедур отчетности по договорам в области прав человека позволит преодолеть фрагментацию, наблюдающуюся в самом международном законодательстве по правам человека. Сосуществование договоров, в которых рассматриваются разные компоненты права на образование, способствует разделному и дифференцированному анализу составных частей права на образование. Специальный докладчик продолжала доработку своей компиляции основных правозащитных стандартов в области образования из всех соответствующих договоров по мере подтверждения этих стандартов в практике государств. Ее схема 4-А, в рамках которой правозащитные обязательства правительств определяются как состоящие из обеспечения наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости образования (E/CN.4/1999/49, пункты 51-74; E/CN.4/2000/6, пункты 32-65, и E/CN.4/2001/52, пункты 64 и 65), доказала свою пригодность в качестве простого в применении инструмента истолкования международно-правовых рамок права на образование для специалистов, работающих в сферах образования или международного сотрудничества. **Специальный докладчик рекомендует использовать усилия, направленные на упорядочение подготовки докладов об осуществлении договоров в области прав человека, в качестве возможности для разъяснения и упрощения правовых рамок права на образование, освещения ключевых принципов и основных стандартов, а также выявления наиболее важных количественных и качественных данных, касающихся права на образование, составляющего часть гражданского, культурного, экономического, политического и социального права. Эти усилия могут оказаться полезными для правительств, организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами образования, многосторонних и двусторонних субъектов, которые участвуют в международном сотрудничестве, или международных финансовых учреждений.**

I. ПОЛНОМАСШТАБНЫЙ УЧЕТ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПОСРЕДСТВОМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГЛОБАЛЬНОГО ГОСПОДСТВА ПРАВА

4. В процессе своей работы Специальный докладчик подчеркивала, что более широкое утверждение господства права является основой надлежащего учета прав человека (E/CN.4/2002/60, пункты 5-8). Комиссия распространила сферу учета прав человека в основной деятельности на работу учреждений по вопросам развития и финансовых институтов (резолюция 2002/74, пункт 17 b)). Утверждение прав человека на основе господства права устанавливает рамки подотчетности, в которых можно определять и воплощать на практике индивидуальные и коллективные обязанности правительств, неизбежно вытекающие из всеобщего права на образование.

5. Специальный докладчик продолжила свой диалог со Всемирным банком¹. Она продолжает уделять приоритетное внимание оценке деятельности Всемирного банка в соответствии с требованиями законности. Этой работе способствует поощрение Всемирным банком законности на национальном уровне в рамках его политики в области кредитования. Таким образом, собственная отчетность Банка относительно кредитования в прошлом и будущем, в том числе на цели образования, является необходимым компонентом такого анализа. По словам главного экономиста Всемирного банка Николаса Стерна, "зачастую глобальные программы в меньшей степени подлежат механизмам отчетности, которая применяется к страновой деятельности"². Обоснование распространения законности на все сферы нормотворческой деятельности было удачно резюмировано уполномоченным Европейского союза по вопросам конкуренции Марио Монти, который сказал: "В конечном итоге подотчетность гарантируется путем

¹ В предварительном докладе Специального докладчика освещались меры Всемирного банка, направленные на "корректировку перестройки", которые позволили ей наметить планы для последующего исследования (E/CN.4/1999/49, пункт 20). В ее докладе о ходе работы анализировалась стратегия Всемирного банка в области образования, а также его роль в деле внедрения в Африке в 80-х годах платного обучения в школах (E/CN.4/2000/6, пункты 23-29 и 48-55). В ее последующем ежегодном докладе подчеркивалась необходимость подхода с позиций законности к укреплению оперативного руководства Всемирного банка (E/CN.4/2001/52, пункты 31-42) и, кроме того, содержалась настоятельная рекомендация провести внутреннюю инспекцию для выявления случаев взимания платы за начальное образование (E/CN.4/2001/52, пункт 81). В 2002 году Специальный докладчик отметила, что она ожидает результатов этой инспекции (E/CN.4/2002/60, пункты 14-16).

² N. Stern, Development: Learning the lessons, *Global Agenda 2002/2003: Meeting the Challenges. The Annual Meetings of the IMF and the World Bank, Washington DC, 28-29 September 2002*, Agenda Publishing, London, p. 8.

эффективного судебного надзора"³. Для подотчетности необходимы гарантии против избирательного подхода, предусматривающего, что какая-то часть законодательства соблюдается, а другая его часть игнорируется. Так, в нарушение международного и внутреннего права может взиматься плата за начальное образование или преподавателям могут отказывать в их профсоюзных свободах, тем самым подрывая сам смысл понятия законности. **Специальный докладчик рекомендует четко сформулировать требования законности в качестве основы полномасштабного учета прав человека и провести анализ воздействия этих требований на основных участников разработки и осуществления глобальных стратегий в области образования.**

А. Преодоление финансовых препятствий

6. Недавние изменения на глобальном уровне характеризовались взятием новых обязательств в отношении бесплатного начального образования, включая отмену взимания платы за школьное образование и поиск моделей устойчивого государственного финансирования. Вместе с тем в результате быстрой коммерциализации услуг в области образования разграничение между государственной и частной системами стало менее четким. **Специальный докладчик рекомендует приступить к выявлению фактических и потенциальных конфликтов в рамках быстро изменяющейся международно-правовой среды. Для этого необходимо утвердить образование в качестве бесплатной услуги государства и определить, в каких пределах разрешается вести свободную торговлю услугами в области образования.**

1. Возобновление обязательств в отношении бесплатного начального образования

7. В прошлом году был достигнут значительный прогресс в обязательствах, принятых на глобальном уровне в отношении бесплатного начального образования. За ними чаще всего следовали изменения на национальном уровне (E/CN.4/2002/60, пункты 11-13) и более активная мобилизация международного общественного мнения на защиту права на образование в качестве права человека. Этот возврат к прежней позиции был обусловлен неприятием имплицитного отказа в праве на образование бедным странам, общинам, семьям и детям в силу отсутствия средств правовой защиты для преодоления отчуждения от образования по причине отсутствия средств на его оплату. Процессу возврата к прежней позиции способствовало традиционное представление о правозащитной деятельности, согласно которому разоблачение нарушений прав человека и случаев отказа в предоставлении таких прав является наиболее эффективным средством борьбы с такой

³ F. Guerrero, "Why handshakes may get harder", *Financial Times*, 21 November 2002.

практикой. В этом деле, более чем в каком-либо другом, темпы изменений диктовались убедительностью аргументации и способностью мобилизовать политическую поддержку. силу того, что большинство обязательств, принятых на глобальном уровне в отношении государственного финансирования формальной системы образования, не подкреплены соответствующими правовыми нормами, для стимулирования изменений было крайне важно получить политическую поддержку. С началом нового тысячелетия глобальные стратегии все чаще включают обязательство в отношении предоставления бесплатного начального образования, что облегчает утверждение и реализацию одного из ключевых компонентов права на образование на национальном уровне.

8. Важное значение проблемы отторжения от образования по причине бедности побудило Специального докладчика обратить внимание на вопрос отмены платы за обучение в начальной школе. Платное обучение означает, что бедные люди, которым не по карману такие расходы, не могут улучшить свое экономическое положение путем получения образования. Эта проблема также включает в себе дискриминационный отказ в праве на образование по признакам бедности и возраста. Запрещение дискриминации по признакам экономического и имущественного положения или отсутствия средств является составной частью международных правозащитных договоров, заключенных как на глобальном, так и на региональном уровне. К сожалению, их осуществлению мешает правило обратной пропорции, по которому доступ к праву на образование становится предметом тяжб там, где образование уже гарантировано, а вовсе не там, где в нем отказывают, причем для обоснования этого отказа ссылаются на бедность. Зачастую дискриминация по признаку возраста также означает отказ в образовании тем детям, которые в нем больше всего нуждаются.

9. Продолжающийся диалог Специального докладчика со Всемирным банком сопровождается направлением 17 июня 2002 года ее письменных комментариев относительно проекта исследования по выявлению случаев взимания платы за школьное образование (E/CN.4/2002/60, пункт 16). 4 ноября 2002 года она посетила Всемирный банк. В ее комментариях относительно проекта исследования по вопросу о плате за школьное образование, среди прочего, отмечалось неизбежно отрицательное воздействие взимания такой платы на обеспечение законности. Зачастую взимание этой платы является нарушением международно-правовых обязательств и/или не соответствует конституционным положениям. Деятельность Всемирного банка по поощрению законности в рамках своей политики кредитования обуславливает необходимость ее соблюдения в собственной работе (E/CN.4/2001/52, пункты 37-41). **Специальный докладчик рекомендует Всемирному банку провести оценку соответствия его политики и практики в области кредитования образования международным правозащитным обязательствам заемщиков.** Специальный докладчик ожидает

поступления заключительного варианта исследования Всемирного банка о взимании платы за школьное образование, а также любых изменений в области политики, которые могут последовать по итогам его рассмотрения. Она намерена представить Комиссии обновленную информацию в своем устном докладе.

2. Интеграция прав человека в глобальные стратегии финансирования

10. До настоящего времени отсутствует всеобъемлющее глобальное определение всеобщих правозащитных обязательств в отношении права на образование. Процесс, направленный на разработку этого определения, включает в себя разъяснение и упорядочение коллективных, всеобщих правозащитных обязательств в целях представления ориентиров для глобальной стратегии в области образования и для решений относительно государственного финансирования. Обещания увеличить помощь на цели образования были сделаны, но еще не были выполнены на практике. Они представляют собой важную веху в деле обращения вспять тенденции сокращения потоков помощи. Этот процесс облегчался бы четким и убедительным изложением целей и задач образования. Учет прав человека в основной деятельности полезно дополняет текущую работу по уделению внимания средствам образования и необходимости для всех детей начинать и заканчивать обучение в начальной школе путем увязки права на образование с искоренением нищеты (E/CN.4/2001/52, пункты 9 и 10; E/CN.4/2002/60, пункты 59-63), а также с предупреждением конфликтов и насилия (E/CN.4/2002/60, пункты 64-69; E/CN.4/2001/52, пункты 46-50). **Специальный докладчик рекомендует в глобальных стратегиях в области образования уделять приоритетное внимание целям и задачам образования.**

11. Процесс облегчения бремени задолженности (E/CN.4/2002/60, пункты 17 и 18) породил конкретные обязательства по увеличению объема финансирования на цели начального образования, с чем тесно связана Инициатива Всемирного банка по быстрому продвижению (ИБП). Всемирный банк приступил к осуществлению ИБП в апреле 2002 года. Она охватывает 18 стран⁴, все из которых имеют высокую задолженность и получили право на облегчение долгового бремени в соответствии с Инициативой II для бедных стран с высокой задолженностью на основе документов по стратегии сокращения

⁴ В официальном объявлении от 12 июня 2002 года перечисляются 18 стран, которым было предложено присоединиться к ИБП (Албания, Боливия, Буркина-Фасо, Вьетнам, Гайана, Гамбия, Гана, Гвинея, Гондурас, Замбия, Йемен, Мавритания, Мозамбик, Нигер, Никарагуа, Объединенная Республика Танзания, Уганда и Эфиопия), и пять других стран, которым Всемирный банк обещал усиленную поддержку, с тем чтобы они могли получить право на финансирование в рамках ИБП (Бангладеш, Демократическая Республика Конго, Индия, Нигерия и Пакистан).

масштабов нищеты. Планируется, что эти страны будут "быстро продвигаться" к достижению цели зачисления всех детей в систему начального образования и завершения ими шести классов начальной школы. Необходимо также обеспечить соблюдение конкретных реформ в сфере образования. На совместном совещании Всемирного банка, ЮНЕСКО и Европейского союза 27 ноября 2002 года для первого этапа "быстрого продвижения" были отобраны семь стран (Буркина-Фасо, Гайана, Гвинея, Гондурас, Мавритания, Нигер и Никарагуа)⁵. ИБП была встречена с удовлетворением как первый механизм целевого финансирования для достижения целей развития в области образования, поставленных в Декларации тысячелетия, но подверглась также критике за ее исключительное внимание к количественным параметрам образования и единообразные для всех рамки политики. Кроме того, выражались опасения в отношении возможности дальнейшего роста зависимости от помощи. Специальный докладчик будет и впредь пристально следить за текущими изменениями и информировать о них Комиссию в своем устном докладе.

12. Специальный докладчик озабочена, в частности, шестилетним сроком школьного образования, особенно в связи с проблемой ликвидации детского труда (E/CN.4/2001/52, пункт 28; E/CN.4/2000/6, пункты 61-65). В недавнем глобальном обзоре, касающемся установленного по закону минимального возраста для, среди прочего, образования и трудоустройства⁶, были выявлены масштабы необходимых изменений. Когда обучение в начальной школе продолжается шесть лет, дети оканчивают ее в возрасте всего лишь 12 лет, тогда как в большинстве стран по закону запрещается трудоустраивать детей в этом возрасте. Комиссия, обратив особое внимание на проблему сокращения разрыва между возрастом завершения школьного образования и минимальным возрастом для трудоустройства (резолюция 2002/23, пункт 4 i)), подчеркнула тем самым необходимость учета, в сотрудничестве с МОТ, прав человека в этой области.

13. Специального докладчика также беспокоит широкораспространенное мнение, что одного начального образования вполне достаточно для сокращения масштабов нищеты. Ее беспокойство оправдано эмпирическими данными, свидетельствующими, что не начальное, а среднее образование является ключом к сокращению масштабов нищеты (E/CN.4/2002/60, пункт 62). Всегда считалось, что ответственность государства за обеспечение бесплатного и обязательного обучения обосновывается тем, что со временем

⁵ UNESCO Education Web Digest of 2 December 2002, www.unesco.org/education/efa/news.

⁶ A. Melchiorre, *At What Age? ...Are School Children Employed, Married and Taken to Court?*, Right to Education Project, November 2002, available at www.right-to-education.org.

это приносит экономические выгоды, но только в сочетании с другими активами (E/CN.4/2001/52, пункт 10). В глобальной цели борьбы с нищетой Всемирного банка (E/CN.4/2001/52, пункт 34) подчеркивается, что сокращения масштабов нищеты предполагается добиться за счет начального образования. Поскольку Банк дает заёмы, которые нужно возвращать, экономический аспект начального образования приобретает повышенную важность. Окажется ли жизнеспособным подход Всемирного банка и окажутся ли обоснованными связанные с ним ожидания - это не только эмпирические, но и юридические вопросы, т.к. детям моложе 12 лет работать не разрешается.

Специальный докладчик рекомендует Всемирному банку увеличить возраст завершения школьного образования до минимального возраста для трудоустройства. Разумеется, она будет готова внести свой посильный вклад в процесс осуществления необходимых изменений, в том числе в рамках своего сотрудничества с МОТ.

В. Реформа законодательства на основе прав человека

14. В докладе Специального докладчика о ее поездке в Индонезию (E/CN.4/2003/9/Add.1) подчеркивалась роль образования в деле искоренения нищеты, смягчения и предупреждения конфликтов, а также поощрения гендерного равенства. Специальный докладчик признательна правительству за его благоприятные замечания относительно ее выводов и рекомендаций и за поддержку ее схемы 4-А в качестве аналитических рамок. Она надеется внести свой вклад в реализацию рекомендаций, сделанных по итогам ее миссии. Рекомендации предусматривают выполнение трудной задачи развития общесекторального и межучрежденческого сотрудничества. По сравнению с другими странами сфера образования здесь выделена в самостоятельный сектор, работающий при поддержке отдельной институциональной структуры, а вопросы гендерного равенства или детского труда относятся к сфере компетенции различных учреждений.

15. Правозащитные обязательства касаются всех органов государственной власти, независимо от вертикального и горизонтального распределения властных полномочий и обязанностей. Полномасштабный учет прав человека требует регламентационной и институциональной координации, поскольку права человека взаимосвязаны и взаимозависимы. Специальный докладчик рекомендует практически осуществлять учет прав человека путем проведения реформы законодательства на основе этих прав, включая право на образование, правозащитные гарантии в сфере образования и поощрения прав человека посредством образования.

1. Учет прав ребенка

16. Определение прав человека в качестве гарантий от злоупотребления государством властными полномочиями необходимым образом дополняется, особенно применительно к правам ребенка, обязательствами взрослых и обязанностями родителей. Обязанности родителей по обеспечению образования своих детей дополняются многочисленными запрещениями злоупотреблений в отношении детей или их эксплуатации. Правительство несет ответственность за создание условий для реализации в полном объеме прав ребенка, включая контроль за выполнением родителями обязанностей по отношению к их детям, а также за выполнением таких обязанностей взрослых лиц, как уплата налогов.

17. В осуществлении права на образование участвуют три основных субъекта: правительство, которое обеспечивает функционирование и/или финансирование государственной системы школьного образования, ребенок в качестве основного обладателя права на образование и субъекта, долгом которого является соблюдение требований в отношении обязательного образования, и родители ребенка, которые являются его "первыми учителями". Гарантированная свобода и, как следствие, ответственность родителей в связи с выбором образования для своих детей является первым столпом права на образование; второй воплощен в правозащитных обязательствах государства. Предоставление выбора родителям не направлено на легитимизацию их отказа своим детям в праве на образование; в случае расхождений между выбором родителей и наилучшими интересами ребенка должны возобладать эти интересы. Выбор родителей, напротив, лишает государство монополии на определение вида образования и способствует защите плюрализма.

18. В большинстве стран дети еще не получили статуса, позволяющего им требовать осуществления их права на образование. Им не хватает знаний, опыта и политической трибуны, дающих им возможность выражать и защищать их права; кроме того, пассивный правовой статус и финансовая зависимость детей от взрослых мешают им эффективно использовать существующие правовые или внеправовые механизмы защиты прав человека. Потенциальные злоупотребления властью, органично связанные с уязвимостью детей, обуславливают необходимость формирования для детей специальных государственных учреждений наряду с созданием для них возможностей выражать и защищать свои права. Права ребенка выходят далеко за рамки вопросов законодательства, поскольку макроэкономическая и бюджетно-финансовая политика могут ставить под угрозу или даже упразднить преимущества, на которые имеют право дети. Необходимо предвидеть воздействие той или иной политики на детей, с тем чтобы избежать ее отрицательных последствий (или, по меньшей мере, смягчить их). В различных странах созданы всевозможные учреждения, включая национальные

комиссии по правам человека или уполномоченных по правам детей. Однако в них подчас воспроизводится существующее распределение компетенции среди государственных учреждений. Так, могут одновременно существовать, скажем, комиссия, конкретно занимающаяся вопросами образования, еще одна - вопросами детей, еще одна - делами женщин и/или гендерными вопросами, другая - правами человека и еще одна - проблемами меньшинств. Такие институциональные рамки облегчают проведение комплексной стратегии в области образования на основе прав человека и одновременно затрудняют его. С одной стороны, разные государственные органы могут более глубоко освещать конкретные аспекты, которые следует интегрировать в комплексную стратегию. С другой стороны, могут возникать трудности в разработке единой, комплексной стратегии в силу сосуществования разных государственных ведомств и учреждений с различными полномочиями и ограниченными мандатами. **Специальный докладчик рекомендует провести сопоставительные исследования наилучшей практики в деле разработки и осуществления с позиций прав человека стратегий в области образования.**

С. Разграничение публичного и частного права

19. Возобновление обязательств в отношении бесплатного начального образования способствовало разработке глобальных рамок подотчетности, позволяющих обеспечивать соответствие различных глобальных подходов и стратегий основным требованиям международного права прав человека. Быстрое изменение международно-правовой среды (E/CN.4/2002/60, пункты 19-21) обуславливает необходимость разграничения публичного и частного права, а также урегулирования возникающих правовых коллизий.

20. Образование, понимаемое как индивидуальное право человека в соответствии с публичным правом, требует взятия на себя правительством соответствующих обязательств; услуги же в области образования, которые приобретают характер коммерческой сделки, регулируются частным правом. Свобода научных исследований зиждется на беспрепятственном доступе к накопленным знаниям, которые позволяют создавать новые знания и передавать их посредством образования. В результате защиты прав интеллектуальной собственности возникает угроза превращения знания из общественного достояния в товар, доступный только для тех, кто обладает способностью к его приобретению. Широко распространенное смешение терминов, связанных с понятием "права", требует концептуальной и нормативной ясности. Права человека, органично присущие всем членам человеческого общества, зачастую в области терминологии уравниваются с "правами", приобретаемыми посредством коммерческих сделок в соответствии с частным правом. Торговля услугами в области образования,

которой органично присущ характер коммерческой сделки, начинает уравниваться с предоставлением образования в качестве бесплатной государственной услуги. Общественные интересы или благотворительная деятельность часто становятся неразличимыми от коммерческой и/или доходной деятельности. Например, Международная финансовая корпорация определяет деятельность религиозных организаций в качестве "инициатив частного сектора", в рамках которых на протяжении столетий предоставлялись услуги в области образования, и приветствует "предпринимательскую деятельность НПО"⁷. **Специальный докладчик рекомендует обеспечивать приоритетность публичного права по сравнению с частным правом, с тем чтобы охрана государственных интересов преобладала над охраной частных интересов, и руководствоваться такими соображениями при выработке на основе прав человека решений для урегулирования недавно возникших и будущих правовых коллизий.**

II. ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ПРАВОЗАЩИТНОГО ПОДХОДА К ОБРАЗОВАНИЮ

21. В деятельность по поощрению глобальных стратегий в области образования, разработанных на основе правозащитного подхода, вовлекается все более широкий круг субъектов. Поэтому растет потребность в практическом определении его характера и сферы охвата. Определение "на основе прав человека" было бы избыточным, если бы речь шла только о более широком образовании лучшего качества. Поэтому и возникает потребность в практическом определении. Специальный докладчик внесла свой вклад в "Обзорный доклад по образованию для всех за 2002 год"⁸, а также участвовала в Конференции в интересах солидарности скандинавских стран. Последнее мероприятие являлось уникальным форумом, к работе которого были привлечены как специалисты в области образования и развития, так и разработчики политики. При обсуждении прав человека были затронуты сложные вопросы, связанные с сокращением "разрыва между образованием и общими правозащитными проблемами"⁹. В процессе определения проблем возникают новые вопросы разного характера и потребности в различных видах данных для документального отражения ключевых проблем. Правозащитная

⁷ International Finance Corporation, *Investing in Private Education: IFC's Strategic Directions*, Washington DC, July 2001, p. 15.

⁸ *Education for All: Is the World on Track? EFA Global Monitoring Report 2002*, UNESCO Publishing, Paris, 2002.

⁹ Nordic Council of Ministers, *Nordic Solidarity: Conference on Education and Development Cooperation under Norway's Presidency in the Nordic Council of Ministers*, Oslo, 3-4 June 2002, p. 19.

проблематика требует прикладных исследований, направленных на расширение и укрепление механизмов защиты прав человека. Методика решения проблем опирается на работу в области прав человека, которая осуществлялась в течение пяти десятилетий повсюду в мире и в ходе которой был разработан инструментарий для определения проблем и поиска решений.

А. Потенциал и ограничения количественных данных

22. Специальный докладчик продолжает работу по определению показателей, основанных на правах человека (E/CN.4/2002/60, пункты 27-29). Основное направление работы Комиссии, состоящее в ликвидации дискриминации "по признаку расы, цвета кожи, родового, национального, этнического или социального происхождения, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, имущества, инвалидности, рождения или иного статуса" (резолюция 2002/23, пункт 4 b)), обусловило уделение приоритетного внимания выявлению существующих механизмов дискриминации, позволяющему надлежащим образом рассматривать и эффективно устранять их. При этом обнаруживается полное отсутствие количественных данных на глобальном уровне и их скудное наличие в большинстве стран. Начался процесс сбора касающихся образования статистических данных по признакам дискриминации, запрещенной на международном уровне. Это является непростым делом, которым лучше всего заниматься на основах тесного сотрудничества между специалистами в областях образования и прав человека всех уровней - от местного до глобального.

23. Осуществление права на образование в качестве универсального права человека диктует универсальность правозащитных обязательств правительств, поскольку дискриминация приобретает кумулятивный эффект, и такой же эффект приобретают возникающие в связи с ней ситуации неравенства в разных сферах, так как дискриминация зачастую усугубляется бедностью. Статистические данные в области образования неизменно показывают, что правом на образование пользуются не все дети. Рассмотрение запрещенной на международном уровне практики дискриминации дает информацию о схеме отторжения, которая исторически является широко распространенной, существует во всем мире и требует особого внимания. Первый шаг к ликвидации дискриминации состоит в ее выявлении. Невыявление проблемы облегчает бездействие, тем самым увековечивая отторжение. Группы, имеющие ограниченный доступ к образованию, чаще всего передают это наследие следующему поколению. Когда обязанность за финансирование образования возлагается на отдельные семьи и местные общины, разрыв между имущими и неимущими увеличивается. Разорвать этот порочный круг можно только усилиями правительств, предпринимаемыми как индивидуально, так и коллективно, и направленными на уделение приоритетного внимания финансированию

образования и осуществлению его на равной основе и на всех уровнях - от местного до глобального.

24. Ознакомление с докладами правительств по осуществлению Конвенции о правах ребенка показывает, что вероятность отторжения от образования особенно велика как минимум для 32 категорий детей. Эти категории включают (в порядке английского алфавита): брошенных детей; детей, ищущих убежища; нищенствующих детей; детей, занимающихся тяжелым физическим трудом; несовершеннолетних подростков-матерей; детей, занимающихся проституцией; детей, рожденных вне брака; детей-правонарушителей; детей-инвалидов; перемещенных детей; домашнюю прислугу; детей, злоупотребляющих наркотиками; девочек; ВИЧ-инфицированных детей; бездомных детей; детей в местах лишения свободы; детей из числа коренных народов; детей, вступивших в брак; психически больных детей; детей-мигрантов; детей из числа меньшинств; детей из числа кочевников; сирот; беременных девочек; детей-беженцев; детей без документов, удостоверяющих личность; детей, подвергающихся сексуальной эксплуатации; детей-апатридов; детей, живущих в условиях улицы; детей, становящихся жертвами контрабанды; детей, затронутых войнами; и работающих детей. **Поскольку большая часть таких детей подвергаются дискриминации по целому ряду признаков и исключаются из сферы образования в связи с бедностью, Специальный докладчик рекомендует комбинировать законодательные меры по ликвидации дискриминации, которым обычно уделяется пристальное внимание, с мерами, направленными на преодоление исключения на основе бедности.**

25. Осуществление в приоритетном порядке глобальной цели ликвидации гендерных несоответствий в сфере образования к 2005 году наталкивается на одно серьезное препятствие: необходимые статистические данные поступают с задержкой примерно на три года. Глобальные оценки, полученные в 2002 году, проведены на основе статистических данных в сфере образования, касающихся 1999 года. В период с 10 по 12 октября 2002 года Специальный докладчик принимала участие в работе семинара экспертов по статье 4(1) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в Фалькенберге/Маастрихте, на котором обсуждались модели достижения гендерного равенства, в том числе в сфере образования и *посредством* образования. Один из важных выводов этого совещания состоял в необходимости определения в качестве критерия равенства *как* женщин, *так и* мужчин, а не просто *между* женщинами и мужчинами. И действительно, учет гендерной проблематики указывает на необходимость пересмотра различных аспектов гендерного неравенства в сфере образования. Имеющиеся данные могут отражать как преобладание лиц мужского пола среди преподавателей и учащихся, так и преобладание среди этих категорий лиц женского пола, с чем уже столкнулась Специальный докладчик в своей собственной работе

(E/CN.4/1999/49, пункты 55 и 73). Выявление причин гендерных несоответствий обуславливает необходимость количественных данных, особенно касающихся осуществления и препятствий в осуществлении всех прав человека, которые влияют на гендерные характеристики преподавания и обучения. **Специальный докладчик рекомендует уделить приоритетное внимание количественным и качественным данным, касающимся гендерных несоответствий в сфере образования, с тем чтобы создать основу для оценки достигнутого прогресса в 2005 году.**

В. Целевые показатели качества образования

26. Растущие требования к качеству образования диктуют уделение первостепенного внимания укреплению правозащитных стандартов в сфере образования и упор не только на средства образования, но и - что еще более важно - на цели образования. Как следствие количественные данные относительно бюджетных ассигнований или наборов учащихся дополняются качественными данными, которые отражают цели и основные задачи образования, его ориентацию и содержание, методы преподавания и обучения.

27. Специальный докладчик продолжила деятельность по практическому применению правозащитного подхода к образованию в сотрудничестве с Региональным бюро ЮНЕСКО по вопросам образования для Азии и Тихоокеанского региона в Бангкоке. Окончание первого этапа этого сотрудничества ознаменовалось проведением совместного регионального рабочего совещания на тему "Универсализация права на образование хорошего качества: правозащитный подход к достижению образования для всех", которое состоялось в Маниле 29-31 октября 2002 года. Специальный докладчик не смогла участвовать в работе этого совещания, будучи вынужденной провести эти три дня в аэропорту Схипхол из-за плохих погодных условий. Дальнейшие направления сотрудничества включают в себя разработку резюмированного руководства по основным международным правозащитным стандартам в сфере образования, предназначенного для специалистов в области образования, и правозащитных целевых показателей качества образования. Статистические данные, представляемые органами образования, касаются численности обучаемых детей, количества учебных заведений в сопоставлении с набором учащихся или соотношения между числом преподавателей и числом учеников согласно установленным стандартам. Анализ данных о зачислении в учебные заведения различных категорий учащихся позволяет перейти к статистическому учету по другому направлению, в котором выявляются особые характеристики каждого ребенка - от возраста, пола, расы, вероисповедания или этнического происхождения и до состояния здоровья, внимания к семейному окружению ребенка (или отсутствию такового), расстояния от места жительства ребенка до учебного заведения и других ограничений, с которыми ребенок может сталкиваться в процессе учебы. Интенсивная интеллектуальная

дискуссия о значении "качества" или "целесообразности" образования, которая ведется между работниками сферы образования и педагогами, демонстрирует колоссальный прогресс на пути к выявлению тех целей и задач, которые должно преследовать образование. Поскольку цели и средства образования по правам человека уже определены, это преимущество может открывать возможности для внесения полезного вклада.

28. Реализация права на образование является непрерывным процессом. Прогресс в этом деле может быть графически изображен в виде двух расходящихся концентрических кругов, первый из которых показывает постепенное расширение осуществления права на образование, а второй - прирост за счет включения ранее отторгавшихся групп. Расширение осуществления права на образование для охвата ранее исключавшихся категорий может быть продемонстрировано четырьмя основными этапами:

a) первый этап состоит в признании образования в качестве права. В тех странах, где признается право на образование, зачастую недвусмысленно предусматривается исключение неграждан. Могут также имплицитно исключаться дети, прислуживающие на дому, или дети, не имеющие документов, удостоверяющих личности, особенно когда такие документы необходимы для зачисления в школу;

b) как только образование признано в качестве права человека, наступает второй этап, характеризующийся сегрегацией, когда девочки, представители коренных народов, дети-инвалиды или дети из числа меньшинств получают доступ к образованию, однако для них отводятся отдельные, как правило, худшие учебные заведения;

c) третий этап знаменует собой переход от сегрегации к интеграции путем ассимиляции. Новые категории детей, которых принимают в общие учебные заведения, вынуждены адаптироваться, отказываясь от родного языка, вероисповедания или обычного места проживания, если их зачисляют в учебные заведения типа интернатов. Девочек принимают в учебные заведения, чьи учебные планы разработаны для мальчиков, детей из числа коренных народов и меньшинств помещают в школы, где языком преподавания является чуждый для них язык, а в курсе изучаемой ими истории зачастую отрицается само существование тех коренных народов или меньшинств, к которым они принадлежат. Этот процесс может преследовать цели охвата образованием, но эти цели, как правило, толкуются иным образом. Ассимиляция означает принуждение к единообразию; интеграция признает многообразие, но только в качестве отхода от "нормы". Поэтому новые ученики вынуждены приспосабливаться к "норме", которая, как правило, воплощает в себе экстраполяцию ключевых характеристик первоначальных обладателей прав, самостоятельно присвоенных себе ими, отражая превосходство мужчин

над женщинами или носителей доминирующего государственного языка над теми, кто говорит на местном языке или диалекте;

d) четвертый этап обуславливает необходимость адаптации к многообразию. На смену предыдущего требования к детям приспособиться к существующей системе образования, какой бы она не была, приходит требование адаптировать образование к наилучшим интересам ребенка.

С. Многогранность права на образование

29. Практика государств отражает потребности международного права прав человека в коррективах в сфере образования. Поскольку право на образование является гражданским, культурным, экономическим, политическим и социальным правом, для него необходимы интегрированные, а не фрагментированные аналитические подходы. Это находит свое дальнейшее подтверждение в неделимости прав человека, которая обуславливает необходимость изучения взаимосвязи между правом на образование и всеми другими правами человека. Лучше всего изучать этот вопрос на месте, из чего и вытекает важность поездок в страны. 14 ноября 2002 года Специальный докладчик получила приглашение посетить Китай и намеревается осуществить эту миссию в период между маем и сентябрем 2003 года. В силу бюджетных ограничений эта поездка продлится две недели и будет сводиться к посещению Пекина. Специальный докладчик 21 октября 2002 года направила запрос в отношении приглашения на посещение Колумбии, надеясь, что она сможет запланировать проведение этой миссии на начало февраля 2003 года. По приглашению первого национального специального докладчика по праву на образование г-на Сержиу Хаддада Специальный докладчик в январе 2003 года осуществит двухнедельную частную поездку в Бразилию. Она весьма надеется на поддержку этого устанавливающего прецедент начинания.

30. Комиссия просит лиц, отвечающих за тематические механизмы, сообщать об отсутствии реагирования (резолюция 2002/84, пункт 6) в случаях, когда это мешает им эффективно осуществлять свои мандаты. После того, как Комиссия отметила необходимость поощрения права на образование путем международного сотрудничества, Специальный докладчик вступила в переписку с основными донорами, предоставляющими средства на цели образования в Эфиопии, с тем чтобы преодолеть препятствия, состоящие в том, что правительство отказало ей в разрешении на посещение страны (E/CN.4/2002/60, пункт 23). В своем заявлении на Комиссии 4 апреля 2002 года она обратила внимание на этот случай отсутствия сотрудничества, поскольку он, к счастью, был единственным за все время ее деятельности. Однако усилия Специального докладчика в отношении последующих мероприятий по итогам ее миссии в Турцию

(E/CN.4/2002/60/Add.2) до настоящего времени затрудняются отсутствием ответов со стороны правительства. Специальный докладчик направила письма 27 марта 2002 года, 14 мая 2002 года, 17 июня 2002 года и 29 октября 2002 года, запросив разъяснения, касающиеся, среди прочего, судьбы учащихся, которые выступили с инициативой по внедрению в университете факультативного курса курдского языка, так как она в ходе своей миссии встретила с некоторыми из них и испытывает глубокую озабоченность относительно их судьбы. По всей видимости, конституционные и законодательные изменения, которые имели место после проведения ее миссии, позволяли надеяться на укрепление правозащитных стандартов. Поэтому Специальный докладчик попыталась выяснить, оправдалась ли эта надежда на практике, и рассчитывает на том, что новое правительство прервет затянувшееся молчание.

31. Заслуживает упоминания работа национальных комиссий по правам человека, так как Специальный докладчик считает, что они играют ключевую роль в поощрении комплексного правозащитного подхода, а также в слиянии правовых и внеправовых методов защиты прав человека. По мнению Специального докладчика, ее сотрудничество с национальными правозащитными учреждениями было весьма полезным, будь то в Индонезии (E/CN.4/2002/60/Add.1) или в Северной Ирландии (E/CN.4/2002/60/Add.2). В период с 15 по 21 сентября 2002 года Специальный докладчик по приглашению Комиссии по правам человека Южной Африки посетила эту страну. Планы поездки включали, среди прочего, ее участие в работе Форума по проблеме расизма в сфере образования, во внедрении Проекта по образованию в области прав человека, а также в работе семинара в Национальном департаменте образования. Вопрос о взимании платы за обучение в системе обязательного образования, который вызывает озабоченность Специального докладчика, стал темой ее частной беседы с министром образования Кадером Асмалом. В своей деятельности по итогам этого посещения она уделяет приоритетное внимание поиску путей и средств официальной и полной отмены платы за обучение в системе обязательного образования. Она также надеется на продолжение сотрудничества с Комиссией по правам человека Южной Африки по вопросам права на образование, прав человека в сфере образования и образования в области прав человека.

32. В результате более активного участия различных субъектов в деятельности по поощрению и защите права на образование повсюду в мире Специальный докладчик получила более широкие возможности в плане налаживания сотрудничества и установления контактов. Эта деятельность распространяется от родителей школьников до профсоюзов преподавателей и включает сотрудничество со специализированными учреждениями, которые непрерывно наращивают свой экспертный потенциал в сфере образования по правам человека. 23 июля 2002 года Специальный докладчик приняла участие в работе двадцатой сессии Междисциплинарных курсов по правам человека в

Межамериканском институте прав человека (Сан-Хосе), выступив с лекцией на тему права на образование. Огромный интерес к этой теме был продемонстрирован в ходе внепланового вечернего заседания, на котором обсуждался прогресс, состоящий в переходе от изучения *сведений* о правах человека к изучению *самых* прав человека. 26 и 27 июля 2002 года Специальный докладчик участвовала в работе семинара на тему возможности обеспечения в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав в Мехико¹⁰. На этом совещании обсуждалась нынешняя практика Межамериканской комиссии и Межамериканского суда по правам человека, особенно уделение ими все более пристального внимания интеграции и обеспечению *всех* прав человека. Особое удовлетворение вызывает эволюция, состоящая в растущей приверженности как государственных органов, так и неправительственных субъектов делу осуществления экономических и социальных прав.

33. Среди многих аспектов права на образование до настоящего времени меньше всего внимания уделялось его рабочему определению как культурного права. Внесение культурных прав в повестку дня Комиссии представляет собой отрадное изменение. В своей резолюции, касающейся культурных прав, Комиссия подчеркнула, "что рыночные силы сами по себе не могут гарантировать сохранение и развитие культурного многообразия", тем самым подтвердив преимущество проведения государственной политики (резолюция 2002/26, пункт 13) в области формирования такой системы образования, которая способна лучше всего обеспечивать содействие осуществлению культурных прав.

34. Зачастую термины, которые используются применительно к образованию, отражают подход с позиций свободного рынка, включая в себя такие выражения, как "глобальный рынок для развития людского капитала" или даже "гуманистический капитал"¹¹. Экономисты Всемирного банка ратуют за инвестирование в сферу образования, исходя из его социальной окупаемости или его внешних экономических эффектов, определяя их в качестве "человеческого капитала отдельного лица, способствующего повышению производительности других факторов производства при помощи средств, которые не

¹⁰ Seminario sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Mexico, Center for Human and Civil Rights, Notre Dame University, United States of America and Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Mexico.

¹¹ The World Bank, *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, Washington, DC, 2002, p. 4.

интернализуются отдельным лицом"¹². Обычным значением термина *капитал* является "богатство (деньги или собственность), которым владеют или которое применяют в деловой деятельности"¹³. В этой связи Специальный докладчик считает, что такое определение является неприемлемым применительно к людям, поскольку одной из первых всеобщих норм, утвердившейся задолго до развития международного права прав человека, является запрещение владения людьми или использования их в деловой деятельности. Вероятно, само учреждение поста Специального докладчика, которая работает без какого-либо вознаграждения, является полезным напоминанием того, что права человека зиждятся не на "создании богатства", а на других ценностях.

35. Всемирный банк в собственных положениях, касающихся содержания школьных учебников, недвусмысленно ссылается на правозащитные критерии следующим образом: "Предполагается, что финансируемые Банком программы по снабжению учащихся книгами осуществляются в поддержку принципов, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека Организации Объединенных Наций. Банк оставляет за собой право прекращать финансирование снабжения книгами, содержание которых может свидетельствовать о нарушении тех или иных положений этой Декларации"¹⁴. Специальный докладчик подчеркнула противоречия, порождаемые содержанием школьных учебников (E/CN.4/2002/60, пункт 67), и осветила внутреннюю и международную судебную практику в этой связи (E/CN.4/2001/52, пункты 73-77). По мнению Специального докладчика, процесс разработки учебных планов и учебников должен корректироваться в соответствии с правовыми рамками, которые были созданы за последние 50 лет на основе Всеобщей декларации прав человека. **Она рекомендует осуществлять процесс подготовки, использования и оценки школьных учебников в соответствии с требованиями верховенства права.** Помимо содержания учебников, часто обеспокоенность в связи с правами человека возникает также по поводу языка, на котором они публикуются. В руководящих принципах Всемирного банка подчеркивались "доходность торговли учебниками" и необходимость тщательно оценивать "стоимость обеспечения материалами на языках меньшинств". По мнению Специального докладчика, критерием для таких оценок может и должна быть приверженность сохранению лингвистического достояния (чтобы не сказать "богатства") человечества или поощрению прав меньшинств или коренных народов, а не просто доходности.

¹² G. Psacharopoulos и H. A. Patrinos, *Returns to Investment in Education, A. Further Update*, Policy Research Working Paper. No. 2881, The World Bank, September 2002, p. 3.

¹³ *Webster's New World Dictionary of the American Language*, The World Publishing Company, New York, 1974, p. 210.

¹⁴ *World Bank Operational Guidelines for Textbook & Reading Materials*, Washington D.C., undated.

36. Миссия Специального докладчика в Северную Ирландию (E/CN.4/2003/9/Add.2) показала важную роль образования в предупреждении повторения в последующих поколениях ключевых факторов, которые формируют подверженное конфликтам общество. Для языка преподавания и для содержания образования типично отражение таких же противоречий, как и повсюду в мире. Они, как правило, приводят к политическим решениям или частично правозащитным подходам, при которых "образование может фактически способствовать закреплению сегрегации общин, поскольку каждая группа (которая может позволить себе это) создает свои собственные школы и обеспечивает в них преподавание своей собственной учебной программы на своем собственном языке"¹⁵.

III. ПРАВОЗАЩИТНЫЕ ГАРАНТИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

37. Одним из наиболее явных проявлений накопления знаний в области прав человека и приверженности их осуществлению является корреспонденция, поступающая в адрес Организации Объединенных Наций. В ней затрагиваются разные вопросы, которые, по мнению людей во всех уголках мира, могут свидетельствовать о нарушениях прав человека в сфере образования - от цензуры школьных учебников и до телесных наказаний школьников, от права родителей самим воспитывать и самим учить своих детей и до отказа детям в праве на образование на основе того, что они, как считается, вышли из требуемого возраста или не достигли его. Подчеркивание Генеральным секретарем того факта, что народы всего мира ждут от Комиссии по правам человека Организации Объединенных Наций защиты своих прав (A/57/387, пункт 46), является для всех механизмов Комиссии превосходной ориентацией, и Специальный докладчик продолжала свою работу в этой связи (E/CN.4/2002/60, пункты 52-57), рассматривая самые разнообразные проблемы, доводимые до ее сведения.

A. Ликвидация препятствий в области преподавания

38. Глобальная приверженность повышению качества образования обуславливает необходимость ликвидации препятствий в области преподавания и обучения, а это, в свою очередь, требует признания в полном объеме прав как учащихся, так и их преподавателей. Упоминание Комиссией преподавателей, которое впервые было включено в ее резолюцию 2002/23, стало для Специального докладчика руководством к расширению ее предыдущей

¹⁵ D. Wilson, *Minority Rights in Education. Lessons for the European Union from Estonia, Latvia, Romania and the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Right to Education Project, December 2002, available at www.right-to-education.org.

работы по подтверждению прав преподавателей, особенно путем изучения препятствий в их осуществлении (E/CN.4/2002/60, пункты 50 и 51; E/CN.4/2001/52, пункт 16; E/CN.4/2000/60, пункты 42-44). Помимо ее проводимой в сотрудничестве с МОТ предыдущей деятельности по выяснению ограничений прав преподавателей в Эфиопии (E/CN.4/2001/52, пункт 19), Специальный докладчик совместно со Специальными докладчиками по вопросу о пытках и по вопросу о свободе выражения мнений, а также совместно с Рабочей группой по произвольным задержаниям 18 октября 2002 года направила послание правительству Зимбабве. Цель этого призыва к незамедлительным действиям состояла в выяснении судьбы многих преподавателей, чья акция протеста против их коллективного увольнения была, согласно сообщениям, подавлена. По-видимому, само решение об увольнении было принято в связи с забастовкой преподавателей. Поскольку ко времени завершения подготовки доклада не было получено никакого ответа, Специальный докладчик намерена и впредь прилагать усилия к выяснению судьбы этих преподавателей, причин и обстоятельств этих событий, в результате которых, как представляется, были поставлены под угрозу не только их средства к существованию, но и их жизнь, и отслеживать развитие политики правительства в отношении положения преподавателей.

39. Для Специального докладчика ее посещение Всемирного банка 4 ноября 2002 года стало возможностью для изучения различных подходов в сопоставлении с основными международными стандартами в сфере труда, разработанными МОТ. Вышеупомянутая Инициатива быстрого продвижения Всемирного банка разработана на основе подсчета средней заработной платы преподавателя в размерах, которые в 3,5 раза превышают показатель ВВП на душу населения. Таким образом, директивные реформы обусловят повышение ставок заработной платы преподавателей в одних странах и их уменьшение в других странах, при этом ни то, ни другое не согласуется с требованиями международного трудового права, касающимися профсоюзных свобод и ведения коллективных переговоров. В Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда "свобода объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров" включены в состав тех основополагающих прав, которые подлежат универсальному применению, в том числе в рамках глобальных стратегий в целях экономического развития¹⁶. Одним из итогов принятия этой Декларации стали обязательства международных организаций о включении основополагающих принципов и прав в сфере труда в их политику и практику. В отличие от Всемирного банка Азиатский банк развития взял на себя официальное и недвусмысленное обязательство, в

¹⁶ С текстом этой Декларации и документами, касающимися ее осуществления, можно ознакомиться по адресу: www.ilo.org.

соответствии с которым "в процессе разработки и формулирования своих займов Банк будет соблюдать международно признанные стандарты в сфере труда"¹⁷.

40. Общеизвестно, что от преподавателей, которым отказывают в осуществлении их прав, нельзя ожидать эффективного преподавания прав человека. В этом и состоит разница между *преподаванием прав человека* и преподаванием *о* правах человека. Содержание учебных планов и учебников все чаще становится объектом правозащитных оценок, в связи с чем нельзя не выразить особенно глубокого удовлетворения.

41. В сентябре 1999 года Специальный докладчик вступила в переписку с правительством Индии (E/CN.4/2001/52, пункт 24) относительно многих различных аспектов государственной политики в области религии и образования, включая пересмотр учебных планов и содержания учебников. 14 января 2002 года она совместно со Специальным докладчиком по вопросу о пытках направила правительству Индии призыв к незамедлительным действиям в связи с положением участников конференции о политике в области образования, которые, как утверждалось, подверглись задержанию и жестокому обращению, но до настоящего времени ответ на этот призыв не поступил. Отмечающийся в последнее время рост внимания к чрезвычайно важному значению государственной политики для взаимоотношений между религиозными общинами обуславливает необходимость продолжать ее усилия по выяснению правозащитных аспектов недавних и текущих изменений. К числу таких аспектов относятся споры в связи с содержанием школьных учебников, которые незамедлительно обратили на себя ее внимание, и 12 декабря 2002 года она направила правительству Индии письмо в этой связи. В этом письме она запросила информацию относительно воздействия недавнего постановления Верховного суда по содержанию учебников истории на эволюцию политики и практики правительства.

42. В период с 6 по 9 ноября 2002 года Специальный докладчик принимала участие в международной конференции по вопросам образования под названием "Жить и учиться вместе", которая была проведена в Сент-Полс-Бей, Мальта. По заключению участников конференции, препятствия для преподавания и обучения выражаются в виде противоречивых изложений исторических событий, которые создают обстановку отсутствия безопасности в среде учащихся, особенно когда их социализация сопряжена с признанием "истины в последней инстанции". Преподаватели, которые оспаривают эту "истину", как она излагается в учебниках, могут подвергаться задержанию, аресту или даже физическому уничтожению. Специальные курсы обучения по вопросам прав человека или образования по вопросам мира знакомят детей с картиной планеты, в

¹⁷ Asian Development Bank, *Social Protection Strategy*, para 54 b) (full text at www.adb.org).

которой можно - и довольно просто - предупреждать возникновение конфликтов, тогда как существующая вокруг учебных заведений среда может изобиловать такими конфликтами.

43. Как представляется, есть острая необходимость уделения более пристального внимания правозащитному содержанию школьного и внешкольного воспитания и несоответствия между ними. Специальный докладчик обратила внимание на тот факт, что Комиссия указала на особую важность содержания учебных программ и учебников (резолюция 2002/74, пункт 5). Докладчик продолжала развивать свое сотрудничество с МБО/ЮНЕСКО на основе Протокола о сотрудничестве от 1 октября 1999 года (E/CN.4/2000/6, пункт 8). Междисциплинарная работа будет содействовать анализу правозащитного содержания учебных планов и учебников, а также проведению конкретных исследований по вопросу о воздействии на осуществление прав человека вносимых в них изменений, особенно в постконфликтных странах.

В. Поощрение процесса обучения на основе прав человека

44. В процессе обучения детей возникает много специфических проблем. К их числу относятся голод, плохое состояние здоровья и усталость ребенка, который приходит на занятия изнуренный тяжелым трудом или измученный дальней дорогой, которую ему пришлось пройти пешком до школы. Такие обстоятельства не располагают детей к пониманию значения прав человека, разве что указывают на их подозрительное отсутствие в их собственной жизни. Когда же эти проблемы преодолеваются, общение между учителями и учениками может затрудняться в силу избранного языка обучения, который мешает как преподаванию, так и усвоению материала. Неделимость прав человека отражается в повышении внимания к той важной роли, которую играет образование в жизни детей. Подтверждение права ребенка на здоровье обретает особую важность в связи с пандемией ВИЧ/СПИДа, и Специальный докладчик намеревается уделить значительное внимание взаимосвязи между здоровьем и образованием.

45. Быстрый рост осознания необходимости профилактики ВИЧ/СПИДа путем просвещения населения вновь побуждает обратить внимание на призыв Генерального секретаря учитывать "страшную цену непосещения школы" (E/CN.4/2001/52, пункт 30). Он подкрепляется призывом Комиссии к проведению "информационно-просветительских мероприятий по профилактике ВИЧ/СПИДа" (резолюция 2002/23, пункт 4 с)). Хотя существует широкое согласие в отношении важности просвещения для профилактики ВИЧ/СПИДа, имеются значительные расхождения в подходах к тому, чему и как следует учить детей в школе. Как правило, образование считается волшебным эликсиром, который может излечить все болезни общества. Но на вопрос, как это сделать, даются

разные ответы. Одна крайняя точка зрения состоит в осознании "потенциала изменений в учебных планах, позволяющих учащимся школы избежать ВИЧ-инфицирования"¹⁸, а другая - в замалчивании вопросов половой жизни человека. Призывы к осуществлению права детей на доступ к информации, необходимой для их самозащиты, столь же многочисленны, как и возражения против него, и дети платят высокую цену за разногласия между взрослыми. Эта ситуация, по мнению Специального докладчика, обуславливает необходимость тщательного рассмотрения существующей практики с целью выделения наилучших вариантов поощрения процессов преподавания и обучения на основе прав человека в наилучших интересах каждого ребенка.

¹⁸ *Education for All: Is the World on Track? 2002 EFA Global Monitoring Report*, Paris, 2002, p. 154.