



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/C.12/1998/18
7 October 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ
И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ

Девятнадцатая сессия

Женева, 16 ноября - 4 декабря 1998 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

ОБЩАЯ ДИСКУССИЯ ПО ТЕМЕ:
"ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ (СТАТЬИ 13 И 14 ПАКТА)"

Понедельник, 30 ноября 1998 года

Справочный документ, представленный г-жой Катариной Томашевски,
Специальным докладчиком по праву на образование
Комиссии по правам человека

1. В отношении права на образование отмечается скорее ухудшение положения, чем постепенное осуществление данного права, как это предусмотрено Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. В этой связи ответными действиями в области прав человека должно стать прекращение ухудшения положения в тех странах, где оно происходит, и обеспечение дальнейшей постепенной его реализации в других странах. Для этого необходимо провести анализ ситуации с точки зрения прав человека в тех областях, которые нуждаются в концептуальном осмыслении. В настоящем документе я хотела бы обсудить необходимость разработки правозащитной стратегии, привязанной к процессу распределения ресурсов на макроэкономическом уровне, а потому способной повлиять на инвестиции в сферу образования, а также на распределение ассигнований внутри самой этой сферы. Различия между сектором образования и правом на образование требуют глубокого изучения, поскольку используемая применительно к ним терминология и лежащие в их основе концепции сильно отличаются. Это свидетельствует о необходимости приспособить сектор образования к потребностям прав человека.

Выделение ресурсов

2. В основных международных документах по вопросам макроэкономической политики в 90-х годах редко используются термины, заимствованные из сферы прав человека. Вместо понятия социальных прав употребляется термин "страховочная социальная сеть", вместо права на образование - "доступ к образованию", а вместо начального образования - "базовое образование". Существует очевидная необходимость в анализе концептуальных различий и их воздействия на осуществление прав человека.

3. Введение платы за обучение в начальной школе привело к сокращению численности учащихся и требует решительного отпора со стороны правозащитных организаций. Если доступ к образованию определяется как удовлетворение личных потребностей, существует риск того, что он станет синонимом покупательной способности. Доход родителей и/или семьи ребенка становится фактором, определяющим получение ребенком доступа к образованию. Подобно тому, как при анализе положения в области прав человека в странах, основное внимание уделяется способности и готовности государств идти по пути реформ в качестве самого главного критерия положения в них в области прав человека, теперь необходим анализ на макроуровне. Во многом подобно тому, как это происходит на макроуровне, сокращение способности семей делать вложения в образование своих детей может приводить только к негативным последствиям.

4. Международное право прав человека не содержит твердой гарантии "права на доход" или хотя бы "свободы от бедности". Основные потребности тех, кто не в состоянии заплатить за необходимые услуги, не могут порождать эффективного спроса, если "валютой" являются не потребности или права людей, а деньги. Доступ к услугам начинает сопутствовать распределению дохода на национальном и международном уровнях и таким образом вступает в противоречие с одной из главных черт - и одним из самых важных завоеваний - прав человека. Поэтому правозащитная деятельность должна быть нацелена на обеспечение осуществления правительственных обязательств, касающихся прав

человека в целом, обязательств действовать и реагировать, следовать конкретной линии поведения или добиваться реального результата. Также необходим отход от исключительного упора на привязку прав личности к ее обязанностям перед другими. Как неимущие могут иметь какие-либо права, если у богатых нет никаких обязанностей? Упор на права личности должен дополняться уделением внимания обязанностям индивида. Право на образование требует исследования обязанностей родителей перед своими детьми, а не только обязанностей индивида перед обществом. Исследования и стратегии по проблемам развития в основном касались бедности; мало таких исследований и стратегий, касаются богатства. В международном праве прав человека почти ничего не говорится о налогообложении, хотя оно является одним из основных источников государственного дохода; для того чтобы ассигновать средства на любые цели, их прежде всего надо собрать.

5. Существование такого пробела в международном праве прав человека объяснялось предполагаемой способностью правительств добиваться выполнения индивидом своих обязанностей и своего долга - перед обществом, особенно в отношении выплаты налогов, и в связи с этим были необходимы гарантии защиты прав и свобод человека. Способность правительств налагать и обеспечивать несение "налогового бремени" (используя расхожий ныне термин) оказалось во многом подорванной. На международном уровне это вылилось в сокращение потоков международной помощи на нужды развития, а на внутригосударственном уровне - в поиске других способов мобилизации частных средств на общественные нужды, включая образование. Такие способы охватывают весь диапазон от децентрализации до приватизации, включая накопление и распределение ресурсов на уровне местных общин и переход от государственного финансирования к плате за каждую услугу...

6. На более высоком уровне обобщения эта важнейшая дилемма современности - каким образом генерировать необходимые финансовые ресурсы - находит свое отражение в социальном и политическом признании способности - либо же неспособности - государства обеспечить доход за счет налогообложения. На более низком уровне обобщения это осложняет задачу разработки моделей реализации права на образование, а также для образования в области прав человека. Каким образом можно совместить между собой приобретенное право на бесплатное образование для студентов высших учебных заведений, с одной стороны, и лишение детей доступа к какому бы то ни было образованию, с другой стороны? Как обеспечить такое положение, при котором культура приобретенных прав подкреплялась бы не только такого рода просвещением в области прав человека, при котором выпячиваются лишь права личности, но ничего не говорится о ее обязанностях перед другими? Как выбраться из пресловутой западни, заставляющей получателей помощи драться между собой за ограниченные государственные средства на образование?

7. Суть экономических и социальных прав заключается в том, чтобы быть противовесом стихии рынка. Правительства имеют обязательства в области прав человека, поскольку начальное образование не должно расцениваться как товар. Запрещение рабства привело к тому, чтобы люди перестали являться объектом купли-продажи за деньги. Международная

организация труда (МОТ) добавила к этому, что труд не должен рассматриваться как товар. Впоследствии международное право прав человека начало срывать ценники с предметов, необходимых для выживания и развития. Приоритетное значение оно уделяет правам ребенка, с тем чтобы направить как механизмы свободного рынка, так и политические процессы на благо детей. Несмотря на расхождения в мнениях относительно правительственных обязательств, касающихся экономических, социальных и культурных прав, ключевые обязательства не вызывают сомнений: правительства несут общую обязанность предоставить возможность людям обеспечивать самих себя и в исключительных случаях - обеспечивать тех, кто не в состоянии сделать это. А посему права детей имеют приоритет перед правами взрослых.

8. Экономические и социальные права предполагают обязанность государства создать условия для их реализации, своего рода режим благоприятствования. Отсутствие возможности заставить правительство выделить оговоренную сумму средств на образование заставляет нас обратиться к процедуре принятия решений о расходовании средств. Права человека редко когда получают стоимостную оценку, поскольку стандарты прав человека не предусматривают, сколько надлежит ассигновать на то или иное направление. Однако они определяют процесс принятия решений. Таким образом, осуществление политических прав становится необходимым орудием достижения экономических и социальных прав.

9. Обязательства правительств вертикально пересекают все конкретные права личности, как это хорошо известно из принципов неделимости и взаимосвязанности. Бедность непросто поделить на части, которые соответствовали бы образованию, питанию, здоровью, жилью и другим четко признанным правам. Кроме того, трудно однозначно определить, когда и при каких случаях бедность является препятствием для реализации прав человека (и поэтому государствам, общинам, семьям и отдельным лицам должна предоставляться помощь для его преодоления) в отличие от бедности, являющейся результатом злоупотребления властью, которое должно рассматриваться как нарушение прав человека. Очень важно различать неспособность правительства выполнять свои обязательства в области прав человека и его нежелание делать это. Попытки обеспечить выполнение обязательств в области прав человека являются абсурдными в случае такой неспособности, ибо никто не может быть принуждаем законом сделать невозможное. Нежелание должно влечь за собой изучение макроэкономической, монетарной и налоговой политики, которая обычно исключает правозащитное измерение, но при этом зачастую отрицательно воздействует на обязательства правительств в отношении прав человека в целом.

10. Поскольку правительственные обязательства, вытекающие из экономических и социальных прав, вращаются вокруг выделения ресурсов, они остаются за рамками процедур жалоб, которые наделяют юридическим статусом конкретные жертвы. Судебные органы не могут взять на себя рассмотрение вопросов, которыми традиционно занимается законодательная власть. Процедурный подход мог бы стать эффективным методом противодействия несоблюдению прав человека в макроэкономической политике, если бы было предусмотрено требование о проведении оценки воздействия на права человека до разработки и осуществления на практике такой политики.

Сектор образования и право на образование

11. Поскольку договоры о правах человека содержат положение о бесплатном начальном образовании в качестве одного из обязательств правительств, лишение доступа к начальному образованию из-за того, что родители не в состоянии оплатить школьное обучение, трудно согласовать с правом ребенка на образование. Нормы прав человека не исключают совместного несения расходов, однако постановка доступа ребенка к школьному обучению в зависимости от платежеспособности родителей, явно несовместима с требованиями прав человека. Вместе с тем пока еще нет авторитетного определения того, что конкретно составляет нарушение прав человека.

12. Проблема прямых расходов для родителей выходит за рамки платы за обучение и по-другому называемого "участия" в приобретении учебных пособий, школьной формы или в оплате транспорта. Разумеется, "бесплатного" образования не бывает. Строительство и ремонт школ, оплата труда учителей, школьные учебники, формы, завтраки и обеды, транспорт - все это требует значительных инвестиций. Конвенция о правах ребенка предусматривает, что родители несут основную ответственность за обеспечение своих детей. Совместное финансирование в определенных формах существует в большинстве стран; даже там, где образование является бесплатным для родителей и детей, родители будут участвовать в расходах за счет налогообложения. Признание прав ребенка требует от государства принятия мер в тех случаях, когда родители не могут дать образования своим детям (бедность) или отказываются сделать это (дискриминация в отношении девочек). Роль государства сводится к облегчению и дополнению - а также и к корректировке - усилий родителей и общин. Эта двуединая роль государства имеет важнейшее значение, поскольку она охватывает как финансирование, так и улучшение равного доступа, которые являются взаимосвязанными.

13. Параллельные системы государственных и частных школ позволяют родителям, которые могут себе это позволить, дать частное образование своим детям. Часто отмечают, что "большие различия в уровне школьного обучения являются отражением различий в уровне дохода родителей учащихся. Это ведет к появлению сети плохих школ для бедного большинства и хороших школ для богатых" ^{1/}.

14. Вместе с тем логическое обоснование приоритетного финансирования сферы образования не обязательно вытекает из обязательств в области прав человека. Определение образования как "эффективного производства людского капитала" вполне может быть использовано в качестве довода в пользу таких инвестиций, однако оно

^{1/} C. Colclough, *et al.* *Education in Zimbabwe. Issues of Quantity and Quality*, Education Division Documents, No. 50, Swedish International Development Agency, Stockholm, December 1990, p. 12.

исключает то понимание образования, которое заключено в международном праве прав человека, и относит его к категории "внешних факторов". Все более широкая замена термина "начальное образование" термином "базовое образование" может вести к принижению права ребенка на образование как в качественном, так и количественном отношениях. Как хорошо известно, последствия таких нововведений вполне могут оказаться дискриминационными, если им не будет противопоставлена конкретная политика.

15. При определении степени соответствия сектора образования применимым нормам прав человека первым делом следует обратиться к ключевому принципу недискриминации. Низкая численность учащихся является как раз тем проявлением гендерной дискриминации, наличие которой все шире подтверждается документально. Понимание этого обстоятельства требует применения комплексной стратегии, поскольку конституционные и законодательные рамки прав человека могут не затрагивать политики в области образования. Запрещение расовой дискриминации или признание языков меньшинств или коренных народов могут не находить своего отражения в секторе образования и оставаться нереализованными из-за того, что статистические категории, разработанные для сектора образования, не будут их фиксировать. До тех пор пока в статистике образования не будет поставлена цель выявления дискриминации, она вполне может усиливаться, оставаясь при этом невидимой.
