



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/C.12/1999/10
8 December 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ,
СОЦИАЛЬНЫМ И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ

Двадцать первая сессия

15 ноября - 3 декабря 1999 года

ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ,
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ

Замечание общего порядка 13 (Двадцать первая сессия, 1999 год)

Право на образование (статья 13 Пакта)

1. Образование одновременно является одним из прав человека и необходимым средством для реализации других его прав. Открывая широкие возможности, право на образование представляет собой главное средство, с помощью которого экономически и социально маргинализованные группы взрослых и детей могут покончить с нищетой и обрести возможность полноправного участия в жизни своих общин. Образование играет жизненно важную роль в укреплении прав женщин, защите детей от непосильного и опасного труда и сексуальной эксплуатации, в поощрении прав человека и демократии, охране окружающей среды и контроле за ростом населения. Образование все больше признается в качестве одной из оптимальных инвестиционных сфер государственной деятельности. Однако при этом образование имеет не только практическое значение: высокообразованный, просвещенный и деятельный разум, способный к свободному и разностороннему мышлению, - одна из человеческих радостей и достоинств.

2. Праву на образование посвящены статьи 13 и 14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Статья 13 - самое объемное положение Пакта - представляет собой наиболее широкую по охвату и всеобъемлющую клаузулу о праве

на образование в международном праве прав человека. Комитет уже принял замечание общего порядка 11 по статье 14 (План мероприятий по начальному образованию). Замечание общего порядка 11 и настоящее замечание общего порядка являются взаимодополняющими и подлежат совместному рассмотрению. Комитет осознает, что для миллионов людей во всем мире пользование правом на образование остается труднодостижимой целью. Кроме того, во многих случаях возможность достижения этой цели все больше отдалается. Комитет также отдает себе отчет в наличии серьезных структурных и других препятствий, затрудняющих полное осуществление статьи 13 во многих государствах-участниках.

3. С целью оказания содействия государствам-участникам в осуществлении Пакта и соблюдении их обязательств по представлению докладов в настоящем замечании общего порядка рассматриваются нормативное содержание статьи 13 (часть I, пункты 4-42), некоторые вытекающие из нее обязательства (часть II, пункты 43-57) и некоторые примеры нарушений (часть II, пункты 58-59). В части III вкратце затрагивается вопрос об обязанностях сторон, не являющихся государствами-участниками. Настоящее замечание общего порядка основывается на многолетнем опыте Комитета, накопленном в процессе рассмотрения докладов государств-участников.

I. НОРМАТИВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ СТАТЬИ 13

Пункт 1 статьи 13. Цели и задачи образования

4. Государства-участники согласны с тем, что любое образование - будь то государственное или частное, официальное или неофициальное - должно быть направлено на достижение целей и задач, определенных в пункте 1 статьи 13. Комитет отмечает, что в стоящих перед образованием задачах отражены основные цели и принципы Организации Объединенных Наций, провозглашенные в статьях 1 и 2 Устава. Кроме того, они в значительной степени отражены в пункте 2 статьи 26 Всеобщей декларации прав человека, хотя пункт 1 статьи 13 дополняет эту Декларацию тремя положениями: образование должно быть направлено на развитие "сознания достоинства" человеческой личности, оно должно "дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества", а также способствовать взаимопониманию между всеми "этническими" группами, между всеми нациями и всеми расовыми и религиозными группами. Из этих задач, стоящих перед образованием, которые объединяют пункт 2 статьи 26 Всеобщей декларации прав человека и пункт 1 статьи 13 Пакта, вероятно, наиболее основополагающая заключается в том, что "образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности".

5. Комитет отмечает, что после принятия Пакта Генеральной Ассамблеей в 1966 году цели образования получили дальнейшее развитие в других международных договорах. Таким образом, Комитет считает, что государства-участники обязаны обеспечивать, чтобы образование соответствовало целям и задачам, которые определены в пункте 1 статьи 13 и

толкуются в свете Всемирной декларации об образовании для всех (Джолетъен, Таиланд, 1990 год), (статья 1), Конвенции о правах ребенка (пункт 1 статьи 29), Венской декларации и Программы действий (часть I, пункт 33, и часть II, пункт 80) и Плана действий на Десятилетие образования в области прав человека Организации Объединенных Наций (пункт 2). Хотя все эти документы тесно связаны с пунктом 1 статьи 13 Пакта, в них содержатся элементы, не нашедшие непосредственного отражения в пункте 1 статьи 13, например особое упоминание о равенстве полов и охране окружающей среды. Эти новые элементы подразумеваются в пункте 1 статьи 13 и отражают современное толкование этого пункта. Такая точка зрения Комитета продиктована той широкой поддержкой, которую упомянутые выше документы получили во всех регионах мира 1/.

Пункт 2 статьи 13. Право на получение образования – некоторые общие замечания

6. Хотя точность и адекватность употребления терминов будет зависеть от условий, характерных для того или иного государства-участника, образованию во всех его формах и на всех уровнях должны быть присущи следующие взаимосвязанные и основополагающие характеристики 2/:

а) Наличие – на территории под юрисдикцией государства-участника должно иметься достаточное количество действующих учебных заведений и программ. Условия, необходимые для их функционирования, зависят от целого ряда факторов, включая уровень развития, при котором они действуют; например, для всех учреждений и программ обычно требуются здания или другие сооружения, санитарно-гигиенические удобства для лиц обоих полов, чистая питьевая вода, профессиональный преподавательский состав с конкурентоспособным для внутреннего рынка уровнем заработной платы, учебные материалы и т.п.; при этом некоторым из них также потребуются такие элементы инфраструктуры, как библиотека, компьютерные средства и информационная технология;

б) Доступность – на территории под юрисдикцией государства-участника учебные заведения и программы должны быть доступны каждому человеку без всякой дискриминации. Доступность характеризуется тремя взаимосвязанными чертами:

- i) недискриминация: образование должно быть доступным для всех, в особенности для наиболее уязвимых групп, де-юре и де-факто, без дискриминации по какому-либо из запрещенных признаков (см. пункты 31–37 о недискриминации).
- ii) физическая доступность: необходимо обеспечить безопасную физическую досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении (например, соседняя школа), либо путем получения доступа к современной технологии (например, к одной из программ заочного обучения);

iii) экономическая доступность: образование должно быть доступным для всех. Этот элемент доступности обусловлен различными формулировками пункта 2 статьи 13, касающимися начального, среднего и высшего образования: если начальное образование должно быть "бесплатным" для всех, то государства-участники обязуются постепенно проводить в жизнь принцип бесплатного среднего и высшего образования;

с) Приемлемость – форма и содержание образования, включая программы и методы обучения, должны быть приемлемыми (например, адекватными, учитывающими культурные особенности, и качественными) для учащихся, а в соответствующих случаях – для родителей; этот критерий обусловлен целями образования, предусмотренными в пункте 1 статьи 13, и таким минимумом требований для образования, который может быть установлен государством (см. пункты 3 и 4 статьи 13);

d) Адаптируемость – образование должно быть гибким, способным адаптироваться к потребностям изменяющихся обществ и общин и соответствовать потребностям учащихся в рамках их различных социально-культурных норм.

7. При рассмотрении вопроса о надлежащем применении этих "взаимосвязанных и основополагающих характеристик" первоочередное внимание должно уделяться обеспечению наилучших интересов учащихся.

Подпункт а) пункта 2 статьи 13. Право на начальное образование

8. Начальное образование включает элементы наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости, которые являются общими для образования во всех его формах и на всех уровнях 3/.

9. В целях надлежащего толкования термина "начальное образование" Комитет руководствуется Всемирной декларацией об образовании для всех, которая гласит: "Главной системой обеспечения базового образования для детей вне семьи является система начального школьного образования. Начальное образование должно быть всеобщим, обеспечивать удовлетворение потребностей всех детей в базовом образовании и учитывать культуру, потребности и возможности общины" (статья 5). "Базовые образовательные потребности" определяются в статье 1 Всемирной декларации 4/. Хотя начальное образование не является аналогом базового образования, между ними существует тесная взаимозависимость. В этой связи Комитет поддерживает позицию ЮНИСЕФ: "Начальное образование является самым важным компонентом базового образования" 5/.

10. Как указано в подпункте а) пункта 2 статьи 13, начальному образованию присущи две отдельные черты: оно "обязательное" и "бесплатное для всех". Замечания Комитета относительно обоих этих терминов см. в пунктах 6 и 7 Замечания общего порядка 11 по статье 14 Пакта.

Подпункт б) пункта 2 статьи 13. Право на среднее образование

11. Среднее образование включает элементы наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости, которые являются общими для образования во всех его формах и на всех уровнях 6/.

12. Хотя содержание среднего образования будет различаться в зависимости от государств-участников и периодов времени, оно подразумевает завершение базового образования и создание основы для дальнейшего обучения и развития личности. Оно готовит учащихся к получению профессионально-технического и высшего образования 7/. Подпункт б) пункта 2 статьи 13 касается среднего образования "в его различных формах", тем самым признавая, что среднее образование требует гибких программ и разнообразных систем обеспечения, с тем чтобы соответствовать потребностям учащихся с различными социально-культурными устоями. Комитет поощряет "альтернативные" образовательные программы, существующие параллельно с официальной системой среднего образования.

13. В соответствии с подпунктом б) пункта 2 статьи 13 среднее образование "должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования". Выражение "доступным для всех" означает, во-первых, что доступ учащегося к среднему образованию не зависит от его видимых возможностей или способностей и, во-вторых, что среднее образование будет предоставляться на территории государства таким образом, чтобы быть одинаково общедоступным. Толкование Комитетом термина "доступное" см. в пункте 6 выше. Выражение "всех необходимых мер" подкрепляет мнение о том, что государствам-участникам следует внедрять разнообразные и новаторские подходы к предоставлению среднего образования в различных социально-культурных средах.

14. Выражение "постепенное введение бесплатного образования" означает, что, в то время как государства должны уделять приоритетное внимание предоставлению бесплатного начального образования, они также обязаны идти по пути введения бесплатного среднего и высшего образования. Общие комментарии Комитета относительно значения термина "бесплатное" см. в пункте 7 Замечания общего порядка 11 по статье 14.

Профессионально-техническое образование

15. Профессионально-техническое образование (ПТО) одновременно является элементом права на образование и права на труд (пункт 2 статьи 6). Подпункт б) пункта 2 статьи 13 представляет ПТО в качестве части среднего образования, тем самым отражая особую важность ПТО на этом уровне образования. Однако в пункте 2 статьи 6 ПТО не соотносится с каким-либо конкретным уровнем образования; в нем указано, что ПТО играет более активную роль, способствуя "достижению неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости". Кроме того, Всеобщая декларация прав человека гласит, что "техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным" (пункт 1 статьи 26). Таким образом, по мнению Комитета, ПТО является составным элементом всех уровней образования 8/.

16. Приобщение к технике и трудовой деятельности не должно ограничиваться отдельными программами ПТО, а должно пониматься как компонент общего образования. В соответствии с Конвенцией ЮНЕСКО о профессионально-техническом образовании (1989 года) ПТО состоит из "совокупности форм и уровней учебного процесса, включающих, помимо общих знаний, изучение технологий и смежных наук и приобретения практических навыков, ноу-хау, образа мышления и понимания, связанных с трудовой деятельностью в различных секторах экономической и социальной жизни" (пункт а) статьи 1). Эта точка зрения также отражена в некоторых конвенциях МОТ 9/. Согласно этому толкованию, право на ПТО включает следующие аспекты:

а) оно дает учащимся возможность приобретать знания и навыки, которые способствуют развитию их личности, самостоятельности и трудоустройству и обеспечивает повышение производительности труда их семей и общин, включая социально-экономическое развитие государства-участника;

б) оно учитывает образовательный, культурный и социальный уровень соответствующих групп населения; навыки, знания и уровни квалификации, необходимые в различных секторах экономики; и требования по безопасности, гигиене и охране здоровья на производстве;

с) оно обеспечивает переподготовку взрослых, знания и навыки которых устарели в результате преобразований в сферах технологии, экономики, занятости, социальных отношений и т.д.;

д) оно предусматривает программы, которые открывают учащимся, особенно из развивающихся стран, возможность для получения ПТО в других государствах в целях надлежащей передачи и адаптации технологий;

е) в рамках положений Пакта, касающихся недискриминации и равенства, оно предусматривает программы поощрения ПТО среди женщин, девушек, прервавшей обучение молодежи, безработной молодежи, детей трудящихся-мигрантов, беженцев, инвалидов и других социально уязвимых групп.

Подпункт с) пункта 2 статьи 13. Право на высшее образование

17. Высшее образование включает элементы наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости, которые являются общими для образования во всех его формах и на всех уровнях 10/.

18. Хотя подпункт с) пункта 2 статьи 13 сформулирован аналогично подпункту б) пункта 2 статьи 13, оба эти положения различаются по трем аспектам. В подпункте с) пункта 2 статьи 13 не упоминается ни образование "в его различных формах", ни непосредственно ПТО. По мнению Комитета, эти два упущения отражают лишь различия

в акцентировании внимания между подпунктами b) и c) пункта 2 статьи 13. Для того, чтобы высшее образование соответствовало потребностям учащихся в различных социально-культурных средах, оно должно иметь гибкие программы и разнообразные системы обеспечения, такие, как заочное обучение. Таким образом, на практике и среднее, и высшее образование должны присутствовать "в различных формах". Что касается отсутствия в подпункте c) пункта 2 статьи 13 упоминания о профессионально-техническом образовании, то, согласно пункту 2 статьи 6 Пакта и пункту 1 статьи 26 Всеобщей декларации прав человека, ПТО представляет собой составной компонент всех уровней образования, включая высшее образование 11/.

19. Третье и основное различие между подпунктами b) и c) пункта 2 статьи 13 состоит в том, что если среднее образование "должно быть открыто и сделано доступным для всех", то высшее образование "должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей". Согласно подпункту c) пункта 2 статьи 13, высшее образование должно быть не "доступным для всех", а лишь доступным "на основе способностей". "Способности" лиц следует оценивать исходя из всего приобретенного ими опыта и знаний.

20. Поскольку подпункты b) и c) пункта 2 статьи 13 имеют аналогичную формулировку (например, "постепенное введение бесплатного образования"), см. предыдущие комментарии по подпункту b) пункта 2 статьи 13.

Подпункт d) пункта 2 статьи 13. Право на элементарное образование

21. Элементарное образование включает элементы наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости, которые являются общими для образования во всех его формах и на всех уровнях 12/.

22. В целом элементарное образование соответствует базовому образованию, рассмотренному во Всемирной декларации об образовании для всех 13/. В соответствии с подпунктом d) пункта 2 статьи 13 те, "кто не проходил или не закончил полного курса своего начального образования", имеют право на элементарное образование или на базовое образование по определению Всемирной декларации об образовании для всех.

23. Поскольку каждый человек имеет право на удовлетворение своих "базовых образовательных потребностей", как это предусмотрено Всемирной декларацией, действие права на элементарное образование не ограничивается теми, "кто не проходил или не закончил полного курса своего начального образования". Право на элементарное образование распространяется на всех лиц, еще не удовлетворивших свои "базовые образовательные потребности".

24. Следует подчеркнуть, что осуществление права на элементарное образование не имеет ограничений, касающихся возраста или пола; это право распространяется на детей, молодежь и взрослых, в том числе пожилых лиц. Таким образом, элементарное

образование является составной частью образования взрослых и непрерывного обучения. Поскольку право на элементарное образование имеют все возрастные группы, программы и системы обеспечения должны быть разработаны с учетом интересов лиц всех возрастов.

Подпункт е) пункта 2 статьи 13. Сеть школ; удовлетворительная система стипендий; материальные условия преподавательского персонала

25. Требование, согласно которому "должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней", означает, что государство-участник обязано иметь всеобъемлющую стратегию развития своей школьной системы. Эта стратегия должна охватывать обучение на всех уровнях, однако Пакт требует от государств-участников уделять приоритетное внимание начальному образованию (см. пункт 51). Выражение "активно проводится" предполагает, что эта всеобъемлющая стратегия должна иметь определенную приоритетность в рамках государственной политики и в любом случае осуществляться активными темпами.

26. 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.

27. Хотя согласно Пакту "должны постоянно улучшаться материальные условия преподавательского персонала", на практике условия труда учителей во многих государствах-участниках за последние годы в целом ухудшились и оказались на недопустимо низких уровнях. Подобное положение не только противоречит подпункту е) пункта 2 статьи 13, но и является серьезным препятствием для полного осуществления права учащихся на образование. Комитет также отмечает взаимосвязь между подпунктом е) пункта 2 статьи 13, пунктом 2 статьи 2, статьей 3 и статьями 6-8 Пакта, включая право учителей на организацию и заключение коллективных договоров; обращает внимание государств-участников на совместную Рекомендацию МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей (1966 года) и Рекомендацию ЮНЕСКО о положении преподавательского состава системы высшего образования (1997 года) и настоятельно призывает государства-участники сообщить о принимаемых ими мерах по обеспечению того, чтобы условия труда и положение всех преподавателей соответствовали их роли в обществе.

Пункты 3 и 4 статьи 13. Право на свободный выбор образования

28. Пункт 3 статьи 13 содержит два положения, первое из которых гласит, что государства-участники обязуются уважать свободу родителей и опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями 14/. Комитет считает, что это положение пункта 3 статьи 13 разрешает преподавание в государственных школах таких дисциплин, как общая история религии и этики, если их преподавание ведется беспристрастно и объективно, при уважении права беспрепятственно придерживаться своих убеждений, свободы совести и свободы выражения мнений. Он отмечает, что государственное образование, предусматривающее изучение

определенной религии или веры, не совместимо с пунктом 3 статьи 13, если при этом не предусмотрены недискриминационные исключения или альтернативы, позволяющие соблюсти пожелания родителей и опекунов.

29. Второе положение пункта 3 статьи 13 предусматривает свободу родителей и опекунов выбирать для своих детей не только государственные школы, но и другие школы, отвечающие "тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством". Его следует увязывать с дополнительным положением пункта 4 статьи 13, предусматривающим "свободу отдельных лиц и учреждений создавать учебные заведения и руководить ими" при условии, что эти учреждения соответствуют целям образования, изложенным в пункте 1 статьи 13 и ряду минимальных стандартов. Эти минимальные стандарты могут касаться таких аспектов, как зачисление, программы и признание документов об образовании. Такие минимальные стандарты в свою очередь должны соответствовать целям образования, определенным в пункте 1 статьи 13.

30. На основании пункта 4 статьи 13 каждый человек, включая неграждан, имеет право свободно создавать учебные заведения и руководить ими. Эта свобода также распространяется на "учреждения", т.е. на юридических лиц и образования. Она включает право создавать и возглавлять все виды учебных заведений, включая детские сады, университеты и учреждения для образования взрослых. Учитывая принципы недискриминации, равенства возможностей и реального участия в жизни общества для всех его членов, государство обязано принимать меры к тому, чтобы свобода, предусмотренная в пункте 4 статьи 13, не приводила к крайним диспропорциям в доступе к образованию для некоторых групп в обществе.

Статья 13. Отдельные принципы, имеющие широкое применение

Недискриминация и равное обращение

31. Запрет дискриминации, предусмотренный в пункте 2 статьи 2 Пакта, не требует ни постепенного осуществления, ни наличия ресурсов; он полностью и немедленно распространяется на все аспекты образования и охватывает все признаки дискриминации, запрещенные на международном уровне. Комитет толкует содержание пункта 2 статьи 2 и статьи 3 в свете Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования и соответствующих положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции о правах ребенка и Конвенции МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (Конвенция № 169), и хотел бы обратить особое внимание на следующие аспекты.

32. 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.

33. При некоторых обстоятельствах наличие отдельных образовательных систем или учреждений для групп, соответствующих категориям, определенным в пункте 2 статьи 2, не рассматривается как нарушение Пакта. В этой связи Комитет ссылается на статью 2 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 года) 15/.

34. Комитет ссылается на статью 2 Конвенции о правах ребенка и абзац е) статьи 3 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования и подтверждает, что принцип недискриминации распространяется на всех лиц школьного возраста, проживающих на территории государства-участника, включая неграждан, и независимо от их правового статуса.

35. 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.

36. Комитет ссылается на пункт 35 своего Замечания общего порядка 5, в котором рассматриваются проблемы инвалидов в контексте права на образование, и на пункты 36-42 Замечания общего порядка 6, которые касаются проблем пожилых людей в связи со статьями 13-15 Пакта.

37. 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. Данные о системе образования следует готовить в разбивке по запрещенным признакам дискриминации.

Академическая свобода и самостоятельность учебных заведений 16/

38. По опыту рассмотрения многочисленных докладов государств-участников у Комитета сложилось мнение о том, что право на образование может осуществляться лишь при наличии у преподавателей и учащихся академической свободы. Таким образом, даже если этот аспект непосредственно не отражен в статье 13, Комитету целесообразно и необходимо высказать ряд замечаний по поводу академической свободы. В приведенных ниже замечаниях особое внимание уделяется высшим учебным заведениям, поскольку, по мнению Комитета, преподаватели и студенты высших учебных заведений особенно уязвимы в плане политического и иного давления, подрывающего академическую свободу. При этом Комитету хотелось бы подчеркнуть, что преподаватели и учащиеся в системе образования в целом имеют право на академическую свободу, и для многих из приведенных ниже замечаний характерно общее применение.

39. Работники умственного труда могут беспрепятственно, будь то индивидуально или коллективно накапливать, развивать и передавать знания и идеи с помощью изысканий, преподавания, исследований, дискуссий, документации, производства, творчества или печатных трудов. Академическая свобода включает право лиц свободно выражать мнения об учреждении или системе, в которых они работают, выполнять свои функции, не испытывая проявлений дискриминации или страха перед преследованием со стороны государства или иного субъекта, принимать участие в работе профессиональных или представительных научных органов и пользоваться всеми международно признанными правами человека, присущими другим лицам под той же юрисдикцией. Пользование академической свободой сопряжено с выполнением обязанностей, например по уважению академической свободы других лиц, обеспечению объективного обсуждения противоположных точек зрения и обращению со всеми лицами без проявления дискриминации по какому-либо из запрещенных признаков.

40. Для пользования академической свободой требуется самостоятельность высших учебных заведений. Самостоятельность – это степень самоуправления, необходимая для реального принятия высшими учебными заведениями решений, касающихся их педагогической деятельности, стандартов, управления и смежных аспектов. При этом самоуправление должно сочетаться с наличием систем государственной отчетности, особенно в отношении бюджетного финансирования. Учитывая значительный объем государственных инвестиций в систему высшего образования, необходимо установить соответствующий баланс между самостоятельностью учебных заведений и их отчетностью. Хотя универсальной модели не существует, деятельность учебных заведений должна быть законной, честной и справедливой при максимально возможной степени гласности и участия.

Дисциплина в школах 17/

41. По мнению Комитета, телесное наказание не совместимо с одним из основных руководящих принципов международного права прав человека, провозглашенным в преамбулах Всеобщей декларации прав человека и обоих Пактов: достоинством личности 18/. Другие аспекты школьной дисциплины также могут быть не совместимы с достоинством личности, например публичное унижение. Кроме того, никакая из форм дисциплины не должна нарушать других признаваемых Пактом прав, например право на питание. Любое государство-участник должно принимать меры к тому, чтобы не совместимые с Пактом дисциплинарные меры не практиковались в каких-либо государственных или частных учебных заведениях под его юрисдикцией. Комитет приветствует инициативы ряда государств-участников, активно поощряющих школы к внедрению "позитивных", ненасильственных подходов к школьной дисциплине.

Ограничения статьи 13

42. Комитет хотел бы подчеркнуть, что ограничительная клаузула Пакта, каковой является статья 4, скорее защищает права лиц, нежели разрешает государству вводить ограничения. Следовательно, государство-участник, которое закрывает университет или

другое учебное заведение по таким причинам, как национальная безопасность или охрана общественного порядка, обязано обосновать принятие столь серьезной меры по каждому из элементов, определенных в статье 4.

II. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И НАРУШЕНИЯ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

Общие юридические обязательства

43. Хотя Пакт предусматривает постепенное осуществление и признает наличие препятствий, обусловленных ограниченностью имеющихся ресурсов, он также налагает на государства-участники различные обязательства, обладающие непосредственной исполнительной силой 19/. Государства-участники несут непосредственные обязательства в отношении права на образование, например по обеспечению гарантий того, что это право "будет осуществляться без какой бы то ни было дискриминации" (пункт 2 статьи 2), и обязательство "принять меры" (пункт 1 статьи 2) в целях полного осуществления статьи 13 20/. Такие меры должны быть "осознанными, конкретными и нацеленными" на полное осуществление права на образование.

44. Осуществление права на образование с течением времени, т.е. "постепенно", не следует толковать как полное выхолащивание обязательств государств-участников. Постепенное осуществление означает, что государства-участники имеют конкретное и постоянное обязательство "как можно быстрее и эффективнее продвигаться" к полному осуществлению статьи 13 21/.

45. Существует твердая презумпция невозможности принятия каких-либо регрессивных мер в отношении права на образование или других прав, предусмотренных Пактом. В случае преднамеренного принятия любых регрессивных мер государство-участник обязано представить доказательства того, что эти меры были приняты после самого тщательного рассмотрения всех альтернативных вариантов и что они являются полностью обоснованными с учетом всей совокупности прав, изложенных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов 22/.

46. Право на образование, подобно всем правам человека, налагает на государства-участники три вида или уровня обязательств: обязательства соблюдать, защищать и выполнять. Обязательство выполнять, в свою очередь, включает как обязательство содействовать, так и обязательство обеспечивать.

47. Обязательство соблюдать требует, чтобы государства-участники избегали принятия мер, препятствующих или затрудняющих осуществление права на образование. Согласно обязательству защищать государства-участники должны принимать меры по предупреждению вмешательства третьих сторон в осуществление права на образование. Обязательство выполнять (содействовать) предусматривает принятие государствами-участниками позитивных мер, обеспечивающих отдельным лицам и общинам возможность и содействие в пользовании правом на образование. Наконец, государства-участники имеют обязательство

выполнять (обеспечивать) право на образование. По общему правилу, государства-участники обязаны выполнять (обеспечивать) какое-либо конкретное право по Пакту, когда лицо или группа лиц по не зависящим от них причинам не могут самостоятельно воспользоваться этим правом, опираясь на имеющиеся у них средства. Однако охват этого обязательства всегда определяется положениями Пакта.

48. В этой связи необходимо выделить две характерные особенности статьи 13. Во-первых, очевидно, что в соответствии со статьей 13 государства в большинстве случаев несут основную ответственность за непосредственное предоставление образования; например, государства-участники признают, что "должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней" (подпункт е) пункта 2 статьи 13). Во-вторых, учитывая различие в формулировках пункта 2 статьи 13 в отношении начального, среднего, высшего и элементарного образования, содержание возложенного на государство-участника обязательства выполнять (обеспечивать) для различных уровней образования неодинаково. Таким образом, в свете положений Пакта государства-участники несут повышенное обязательство выполнять (обеспечивать) право на образование, но охват этого обязательства варьируется в зависимости от уровней и видов образования. Комитет отмечает, что такое толкование обязательства выполнять (обеспечивать) в связи со статьей 13 соответствует законодательству и практике многих государств-участников.

Конкретные юридические обязательства

49. Государства-участники обязаны обеспечивать, чтобы программы для всех уровней системы образования были ориентированы на цели, указанные в пункте 1 статьи 13 23/. Они также обязаны создать и поддерживать транспарентную и эффективную систему, осуществляющую контроль за тем, действительно ли образование ориентировано на достижение целей, определенных в пункте 1 статьи 13.

50. В соответствии с пунктом 2 статьи 13 государства несут обязательства по соблюдению, защите и выполнению каждой из "четырех основных характеристик" (наличие, доступность, приемлемость и адаптируемость) права на образование. Например, государство должно соблюдать принцип наличия образования, воздерживаясь от закрытия частных школ; защищать принцип доступности образования, ликвидируя препятствия на пути школьного обучения девочек со стороны третьих лиц, включая родителей и работодателей; обеспечивать (облегчать) доступность образования путем принятия позитивных мер по достижению того, чтобы образование было приемлемым с точки зрения культуры для меньшинств и коренного населения и являлось высококачественным для всех; обеспечивать (облегчать) адаптируемость образования посредством разработки и финансирования программ, отвечающих современным потребностям учащихся в изменяющемся мире; и обеспечивать (облегчать) наличие образования путем активного развития сети школ, включая строительство учебных помещений, разработку программ, предоставление учебных материалов, подготовку учителей и назначение им конкурентоспособной для данной страны заработной платы.

51. Как уже отмечалось, обязательства государств-участников в отношении начального, среднего, высшего и элементарного образования неодинаковы. Из формулировки пункта 2 статьи 13 следует, что государства-участники обязаны уделять приоритетное внимание введению обязательного и бесплатного начального образования 24/. Это толкование пункта 2 статьи 13 подкреплено приоритетностью начального образования, предусмотренной в статье 14. Обязательство обеспечивать всеобщее начальное образование является первоочередным долгом всех государств-участников.

52. В соответствии с подпунктами b)-d) пункта 2 статьи 13 государство-участник несет непосредственное обязательство "принимать меры" (пункт 1 статьи 2) по предоставлению среднего, высшего и элементарного образования всем лицам, находящимся под его юрисдикцией. Государство-участник по меньшей мере должно принять и осуществлять национальную образовательную стратегию, включающую предоставление среднего, высшего и элементарного образования согласно положениям Пакта. Эта стратегия должна предусматривать механизмы, например показатели и исходные данные по праву на образование, на основе которых можно будет тщательно контролировать достигнутые результаты.

53. На основании подпункта e) пункта 2 статьи 13 государства-участники обязаны обеспечить создание системы стипендий для учащихся в целях оказания помощи малоимущим группам 25/. Обязательство активно обеспечивать "развитие сети школ всех ступеней" усиливает основную ответственность государств-участников в области непосредственного предоставления права на образование в большинстве ситуаций 26/.

54. Государства-участники обязаны ввести "минимум требований для образования", обязательных для выполнения всеми учебными заведениями, учрежденными в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 13. Кроме того, они должны поддерживать гласную и эффективную систему контроля за соблюдением этих требований. Государство-участник не обязано финансировать учебные заведения, открытые на основании пунктов 3 и 4 статьи 13; однако, если государство примет решение об оказании финансовой помощи частным учебным заведениям, оно должно делать это без дискриминации по какому-либо из запрещенных признаков.

55. Государства-участники обязаны обеспечивать независимость общин и семей от детского труда. Комитет особенно подчеркивает важность образования в ликвидации детского труда и обязательства, изложенные в пункте 2 статьи 7 Конвенции 1999 года о наихудших формах детского труда (Конвенция 182) 27/. Кроме того, учитывая пункт 2 статьи 2, государства-участники обязаны устранить гендерные и иные стереотипы, затрудняющие доступ к образованию для девушек и других уязвимых групп.

56. В своем Замечании общего порядка 3 Комитет обращает внимание на обязательство всех государств-участников принимать меры "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической

областях", в целях полного осуществления признаваемых Пактом прав, например права на образование 28/. Пункт 1 статьи 2 и статья 23 Пакта, статья 56 Устава Организации Объединенных Наций, статья 10 Всемирной декларации об образовании для всех и пункт 34 (часть I) Венской декларации и Программы действий усиливают обязательство государств-участников по предоставлению международной помощи и сотрудничества в целях полного осуществления права на образование. В связи с ведением переговоров о международных соглашениях и их ратификацией государствам-участникам следует принимать меры по обеспечению того, чтобы эти документы не наносили ущерба праву на образование. Аналогичным образом на государства-участники возложено обязательство по обеспечению того, чтобы они, выступая в качестве членов международных организаций, в том числе международных финансовых учреждений, в своих действиях надлежащим образом учитывали право на образование.

57. В Замечании общего порядка 3 Комитет подтвердил, что на государствах-участниках лежит "минимальное основное обязательство обеспечить осуществление, хотя бы на минимальном уровне", каждого из провозглашенных в Пакте прав, включая "самые элементарные формы образования". В контексте статьи 13 таким основным является обязательство обеспечивать право доступа к государственным учебным заведениям и программам на недискриминационной основе; обеспечивать соответствие образования тем целям, которые определены в пункте 1 статьи 13; предоставлять всем первоначальное образование в соответствии с подпунктом а) пункта 2 статьи 13; принять и осуществлять национальную образовательную стратегию, включающую предоставление среднего, высшего и элементарного образования; и обеспечивать свободный выбор образования без вмешательства со стороны государства или третьих сторон при условии соблюдения "минимума требований для образования" (пункты 3 и 4 статьи 13).

Нарушения

58. При рассмотрении нормативного содержания статьи 13 (часть I) с учетом общих и конкретных обязанностей государств-участников (часть II) возникает динамичный процесс, который содействует обнаружению нарушений права на образование. Нарушения права на образование могут быть совершены в результате принятия государствами непосредственных мер (действие) или непринятия ими мер в соответствии с Пактом (бездействие).

59. Примерами нарушений статьи 13 являются: принятие или неотмена законодательства, которое в области образования предусматривает дискриминацию лиц или групп лиц по какому-либо из запрещенных признаков; непринятие мер по фактической ликвидации дискриминации в области образования; использование программ, не совместимых с целями образования, определенными в пункте 1 статьи 13; неспособность поддерживать гласную и эффективную систему контроля за соблюдением положений пункта 1 статьи 13; непринятие мер по введению в приоритетном порядке начального образования, которое должно быть обязательным и бесплатным для всех; непринятие "преднамеренных, конкретных и целенаправленных" мер по постепенному введению

среднего, высшего и элементарного образования в соответствии с подпунктами b)-d) пункта 2 статьи 13; запрещение частных учебных заведений; неспособность обеспечить соответствие частных учебных заведений "минимуму требований для образования", предусмотренному в пунктах 3 и 4 статьи 13; отрицание академической свободы преподавателей и учащихся; закрытие учебных заведений в периоды политической напряженности в нарушение статьи 4.

III. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ДРУГИХ СУБЪЕКТОВ, ПОМИМО ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

60. Принимая во внимание статью 22 Пакта, роль учреждений Организации Объединенных Наций, в том числе на страновом уровне, в реализации Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) имеет особое значение для осуществления статьи 13. Согласованные усилия по реализации права на образование должны по-прежнему предприниматься в целях повышения уровня координации и взаимодействия между всеми заинтересованными субъектами, включая различные элементы гражданского общества. ЮНЕСКО, Программа развития Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, МОТ, Всемирный банк, региональные банки развития, Международный валютный фонд и другие соответствующие органы системы Организации Объединенных Наций должны активизировать сотрудничество с целью осуществления права на образование на национальном уровне при должном соблюдении своих соответствующих мандатов и с опорой на приобретенный ими опыт. В частности, международным финансовым учреждениям, особенно Всемирному банку и МВФ, следует уделять больше внимания защите права на образование в рамках своих кредитной политики и соглашений, программ структурной перестройки и принятой в связи с кризисом задолженности 29/. При рассмотрении докладов государств-участников Комитет будет учитывать воздействие помощи, оказанной всеми сторонами, помимо государств-участников, на способность государств выполнять свои обязательства по статье 13. Применение специализированными учреждениями, программами и органами Организации Объединенных Наций подхода, основанного на правах, в значительной степени способствовало бы осуществлению права на образование.

Сноски

1/ Всемирную декларацию об образовании для всех приняли 155 правительственных делегаций; Венскую декларацию и План действий - 171 правительственная делегация; Конвенцию о правах ребенка ратифицировало или присоединилось к ней 191 государство-

участник; План действий на Десятилетие образования в области прав человека Организации Объединенных Наций был единогласно принят резолюцией Генеральной Ассамблеи (49/184).

2/ Этот подход соответствует аналитическим рамкам, определенным Комитетом в отношении прав на достаточное жилище и питание, а также деятельности Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на образование. В своем Замечании общего порядка 4 Комитет определяет ряд факторов, затрагивающих право на достаточное жилище, в частности его "наличие", "доступность с точки зрения расходов", "доступность" и "адекватность с точки зрения культуры". В своем Замечании общего порядка 12 Комитет приводит элементы права на достаточное питание, такие, как "наличие", "приемлемость" и "доступность". В своем предварительном докладе Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека Специальный докладчик по вопросу о праве на образование указывает "четыре основные характеристики, которыми должны обладать начальные школы, т.е. наличие, доступность, приемлемость и возможность адаптации" (E/CN.4/1999/49, пункт 50).

3/ См. пункт 6.

4/ Декларация определяет "базовые образовательные потребности" как "необходимый объем навыков (умение читать, писать, владение устной речью, умение считать и решать задачи), так и основное содержание обучения (знания, профессиональные навыки, ценностные установки и воззрения), которые необходимы людям для выживания, развития всех своих способностей, существования и работы в условиях соблюдения человеческого достоинства, всестороннего участия в развитии, повышения качества своей жизни, принятия всесторонне взвешенных решений и продолжения образования" (статья 1).

5/ Advocacy Kit, Basic Education 1999 (UNICEF), section 1, page 1.

6/ См. пункт 6.

7/ See International Standard Classification of Education 1997, UNESCO, para 52.

8/ Эта точка зрения также отражена в принятых Международной организацией труда Конвенции 1975 года о развитии людских ресурсов (Конвенция № 142) и Конвенции 1962 года об основных целях и нормах социальной политики (Конвенции № 117).

9/ См. сноску 8.

10/ См. пункт 6.

11/ См. пункт 15.

12/ См. пункт 6.

13/ См. пункт 9.

14/ Это перекликается с пунктом 4 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), а также связано со свободой исповедовать свою религию и убеждения, предусмотренной в пункте 1 статьи 18 МПГПП. (См. Замечание общего порядка 22 Комитета по правам человека по статье 18 МПГПП, сорок восьмая сессия, 1993 год.) Комитет по правам человека отмечает, что основополагающий характер статьи 18 МПГПП находит свое отражение в том, что, согласно пункту 2 статьи 4 упомянутого Пакта, отступления от этой нормы не допускаются даже в период чрезвычайного положения.

15/ Статья 2 гласит:

"Следующие положения не рассматриваются как дискриминация с точки зрения статьи 1 настоящей Конвенции, если они допускают в отдельных государствах:

а) создание или сохранение отдельных систем образования или учебных заведений для учащихся разного пола в тех случаях, когда эти системы или заведения обеспечивают равный доступ к образованию, когда их преподавательский состав имеет одинаковую квалификацию, когда они располагают помещениями и оборудованием равного качества и позволяют проходить обучение по одинаковым программам;

б) создание или сохранение по мотивам религиозного или языкового характера отдельных систем образования или учебных заведений, дающих образование, соответствующее выбору родителей или законных опекунов учащихся, в тех случаях, когда включение в эти системы или поступление в эти заведения является добровольным или если даваемое ими образование соответствует нормам, предписанным или утвержденным компетентными органами образования, в частности в отношении норм образований одной и той же ступени;

с) создание или сохранение частных учебных заведений в тех случаях, когда их целью является не исключение какой-либо группы, а лишь дополнение возможностей образования, предоставляемых государством, при условии, что их деятельность действительно отвечает вышеуказанной цели и что даваемое ими образование соответствует нормам, предписанным или утвержденным компетентными органами образования, в частности в отношении норм образования одной и той же ступени".

16/ См. Рекомендацию ЮНЕСКО о положении преподавательского состава системы высшего образования (1997).

17/ При составлении этого пункта Комитет принял во внимание юридическую практику других органов международной системы прав человека, например толкование Комитетом по правам ребенка пункта 2 статьи 28 Конвенции о правах ребенка, а также толкование Комитетом по правам человека статьи 7 МПГПП.

18/ Комитет отмечает, что, хотя в пункте 2 статьи 26 Декларации не упоминается о достоинстве личности, составители МПЭСКП непосредственно включили достоинство человеческой личности в число обязательных целей, на которые должны быть ориентированы все виды образования (пункт 1 статьи 13).

19/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункт 1.

20/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункт 2.

21/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункт 9.

22/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункт 9.

23/ В этой связи государства-участники будут опираться на целый ряд источников, например на документ ЮНЕСКО *Guidelines for Curriculum and Textbook Development in International Education (ED/ECS/HCI)*. Одна из целей, предусмотренных в пункте 1 статьи 13, заключается в том, чтобы "укреплять уважение к правам человека и основным свободам"; в этой связи государствам-участникам следует рассмотреть инициативы, разработанные в рамках Десятилетия образования в области прав человека Организации Объединенных Наций. Особенно поучительны План действий для Десятилетия, принятый Генеральной Ассамблеей в 1996 году, и Руководящие принципы в отношении национальных планов действий по образованию в области прав человека, разработанные Управлением Верховного комиссара по правам человека в целях оказания государствам содействия в организации участия в Десятилетии образования в области прав человека Организации Объединенных Наций.

24/ Что касается значения терминов "обязательное" и "бесплатное", то Комитет ссылается на пункты 6 и 7 своего Замечания общего порядка 11 по статье 14.

25/ В соответствующих случаях такая система стипендий служила бы конкретным целевым ориентиром для международной помощи и сотрудничества, о которых говорится в пункте 1 статьи 2.

26/ В связи с базовым образованием ЮНИСЕФ отметил: "Только государство ... способно свести все компоненты в единую, но гибкую систему образования". UNICEF, *The State of the World's Children, 1999, "The education resolution", page 77.*

27/ Согласно пункту 2 статьи 7, "(к)аждое государство-член, принимая во внимание важность образования в деле искоренения детского труда, принимает в установленные сроки эффективные меры, направленные на: ___ с) предоставление всем детям, освобожденным от наихудших форм детского труда, доступа к бесплатному базовому образованию, а также, по мере возможности и необходимости, профессионально-технической подготовке" (Конвенция МОТ 182 о наихудших формах детского труда, 1999 год).

28/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункты 13-14.

29/ См. Замечание общего порядка 2 Комитета, пункт 9.
