



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1998/10
3 June 1998

RUSSIAN
Original: FRENCH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по предупреждению
дискриминации и защите меньшинств
Пятидесятая сессия
Пункт 4 d) предварительной повестки дня

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ, ВКЛЮЧАЯ ОБРАЗОВАНИЕ
В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Осуществление права на образование

Рабочий документ, представленный г-ном Мустафой Мехеди

1. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 1997/7 от 22 августа 1997 года, озаглавленной "Осуществление права на образование, включая образование в области прав человека", Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств постановила включать вопрос о праве на образование в повестку дня Подкомиссии в течение всего срока Десятилетия образования в области прав человека Организации Объединенных Наций (1995-2004 годы) и просила г-на Мустафу Мехеди подготовить без финансовых последствий рабочий документ по этой теме с целью представления его на пятидесятую сессию Подкомиссии.

2. В соответствии с резолюцией в этом документе следовало уточнить содержание права на образование, в частности с учетом его социального аспекта и связанных с ним свобод, его взаимосвязи с гражданскими и политическими правами и экономическими, социальными и культурными правами, а также определить пути и средства содействия образованию в области прав человека.

3. Ниже перечисляются общие направления настоящего документа.

1.1 Право на образование и образование в области прав человека

4. В резолюции 1997/7 Подкомиссия призывает государства приложить усилия в целях осуществления права на образование и поощрения образования в области прав человека. Хотя эти две темы могли бы быть рассмотрены в отдельных документах, их совместное рассмотрение представляется тем не менее оправданным, поскольку без образования в области прав человека невозможно обеспечить подлинного уважения права на образование.

1.2 Неделимость прав человека

5. Право на образование провозглашено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах. Уже один этот факт свидетельствует о неделимости прав человека, что отражено в Венской декларации и Программе действий:

"Все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием. Хотя значение национальной и региональной специфики и различных исторических и религиозных особенностей необходимо иметь в виду, государства, независимо от их политических, экономических и культурных систем, несут обязанность поощрять и защищать все права человека и основные свободы". (A/CONF.157/23, пункт 5)

1.3 Важное значение права на образование

6. Право на образование является одним из основополагающих прав, имеющим гражданские, политические, экономические, социальные и культурные аспекты, о чем пишет в своем исследовании Манфред Новак 1/:

"Право на образование, определенное в статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), статье 28 Конвенции о правах ребенка и статье 13 Дополнительного протокола к Американской конвенции о правах человека, является прежде всего "правом второго поколения". Точнее говоря, оно является наиболее ярким примером права, относящегося к категории "культурных прав", хотя некоторые специалисты считают, что оно является социальным правом. Будучи правом "второго поколения", право на образование основывается на социалистической философии, в соответствии с которой права человека могут гарантироваться лишь благодаря позитивным мерам со стороны государства. Следовательно, это право обязывает государство создавать и поддерживать систему школ и других учебных заведений с целью обеспечения образования каждому человеку, по возможности на бесплатной основе. Как и право на труд (основополагающее социальное право) и право на адекватный уровень жизни (наиболее исчерпывающее социальное право), право на образование рассматривается в качестве одного из наиболее важных средств, в котором нуждается человек для развития своей личности. [...] Тем не менее образование относится к категории "прав человека первого поколения". Хотя в классических хартиях прав, принятых в ходе американской и французской революций, не содержится никакого права, непосредственно связанного с образованием, это положение изменяется с усилением влияния либерализма на определение конституционных прав, в частности в Германии. В рамках этих связанных с образованием прав ясно отстаиваются либеральные и антиклерикальные идеи свободы науки, исследований, обучения, образования и выбора профессии от вмешательства государства и церкви. Эта либеральная концепция образования была также закреплена в международных договорах, касающихся прав человека, после второй мировой войны. Хотя в статье 2 Международного протокола I к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод говорится о том, что "никому не может быть отказано в праве на образование", юриспруденция Европейской комиссии и Европейского суда по правам человека не оставляет никаких сомнений относительно того факта, что это право не обязывает государство обеспечивать образование посредством строительства школ и

1/ "The Right to Education" in EDE et. al., *Economics, Social and Cultural Rights*, M. Nijhoff, ed. 1995, p. 196 et 197 (Traduit de l'anglais par les membres de la Chaire de l'UNESCO des droits de l'homme de l'Université d'Oran, Algérie).

обеспечения доступа к образованию для всех. Оно лишь гарантирует равный доступ к уже существующим учебным заведениям. В этом положении делается упор на обязанности государства уважать права родителей обеспечивать своим детям образование и обучение в соответствии со своими религиозными и философскими взглядами. Аналогичная защита этого права родителей от чрезмерного вмешательства со стороны государства закреплена в статье 12 Американской конвенции о правах человека, статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), пункте 3 статьи 13 МПЭСКП и статье 13 Сан-Сальвадорского протокола. [...] И наконец, право на образование имеет определенную связь с так называемыми правами солидарности, относящимися к "третьему поколению человека" "...".

7. Вышеизложенные соображения со всей очевидностью объясняют интерес к изучению права на образование в качестве основополагающего права: такое исследование могло бы служить в качестве модели для анализа содержания других экономических, социальных и культурных прав, а также способствовало бы обоснованию неприемлемости традиционного разграничения между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и экономическими, социальными и культурными правами - с другой.

2. ВОПРОСЫ, ПОДЛЕЖАЩИЕ РАССМОТРЕНИЮ В ПЕРВООЧЕРЕДНОМ ПОРЯДКЕ

2.1 Правовые нормы, касающиеся права на образование

8. Прежде всего следует перечислить многочисленные международные договоры, в которых упоминается о праве на образование, и подробно их проанализировать с целью точного определения содержания этого права, которое зачастую представляется расплывчатым и неточным. Эти положения содержатся в международных договорах, принятых Организацией Объединенных Наций, а также Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Международной организацией труда и различными региональными учреждениями. В 1995 году Всемирная организация по сотрудничеству между университетами, Европейский форум за свободу в области образования и Международная организация за развитие свободного образования опубликовали сборник международных договоров, который может служить основой для этого исследования. В нем содержится 41 документ, принятый Организацией Объединенных Наций, региональными учреждениями и неправительственными организациями 2/. В число основных документов входят следующие:

2/ A. Fernandez/S. Jenkner. Déclarations et conventions internationales sur le droit à l'éducation et à la liberté d'enseignement, Info-3 Verlag, Frankfurt 1995.

- Всеобщая декларация прав человека, преамбула: "Генеральная Ассамблея провозглашает настоящую Всеобщую декларацию прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства, с тем чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению [...] их эффективного признания и осуществления...".
- Всеобщая декларация прав человека, статья 26: "Каждый человек имеет право на образование [...] Образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и увеличение уважения к правам человека и основным свободам [...] Родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей".
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 13: "Образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам. [...] Государства обязуются уважать свободу родителей... выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы...".
- Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 18: "Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. [...] Государства обязуются уважать свободу родителей... обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями".
- Конвенция о правах ребенка, статьи 28 и 29: "Государства-участники признают право ребенка на образование. [...] (Они) соглашаются в том, что образование ребенка должно быть направлено на... развитие личности, талантов и умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме [...]".
- Венская декларация и Программа действий, принятые Всемирной конференцией по правам человека, в частности пункт 33 в части I: "Государства обязаны обеспечивать, чтобы система образования была направлена на укрепление уважения к правам человека и основным свободам", а также пункты 78-82 в части II: "Всемирная конференция подчеркивает важность включения вопроса прав человека в программы обучения... (Она) считает, что обучение, подготовка кадров и информирование общественности по вопросам прав человека являются существенно важными для поощрения и установления взаимопонимания, терпимости и мира".

- Всемирная декларация "Образование для всех": удовлетворение основных потребностей в области образования (принята в Джомтьене 3/, Таиланд, 9 марта 1990 года).

2.2 Основные цели образования

9. Любые соображения, касающиеся права на образование и его эффективного осуществления, основываются на общем подходе к вопросу об образовании и его главных целях. Стремясь понять, существует ли в данной области консенсус, Джост Делбрук считает, что такой консенсус может быть обнаружен в связи, неизменно проводимой между правом на образование, развитием личности и использованием правами человека:

"Общее начало и единая основа права на образование, в том виде, в котором оно закреплено в многочисленных конституциях, национальных законах, международных договорах и других правовых документах, заключается в четко провозглашенной приверженности уважению присущего каждому человеку достоинства и, следовательно, развитию личности человека. Во Всеобщей декларации прав человека и МПЭСКП непосредственно подчеркивается этот аспект в аналогичных статьях, касающихся прав на образование [...] Можно с уверенностью сделать вывод о том, что достоинство, присущее каждой человеческой личности, образует основу всех аспектов и последствий права на образование и в качестве такового должно приниматься во внимание при определении направленности и сферы охвата этого права, в особенности в том что касается роли государства в процессе осуществления права на образование..." 4/.

10. Манфред Новак, со своей стороны, более подробно определяет аспекты, которые, на его взгляд, лежат в основе консенсуса по данному вопросу. Он считает, что все исследователи согласны с тем, что образование а) позволяет человеку свободно развивать свою личность и чувство собственного достоинства; б) делает возможным его активное участие в социальной жизни в условиях терпимости; в) обеспечивает уважение к родителям, национальным ценностям и окружающей человека среде; г) содействует развитию прав человека.

3/ Конференция, организованная Всемирным банком, Программой развития Организации Объединенных Наций, Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и Детским фондом Организации Объединенных Наций.

4/ Jost Delbrück, The Right to education as an International Human Right, p. 98-99 (Traduit de l'anglais par les membres de la Chaire de l'UNESCO des droits de l'homme de l'Université d'Oran, Algérie).

11. Вместе с тем Делбрук отмечает, что в процессе достижения этой цели на практике положение, касающееся личной свободы, как представляется, учитывается недостаточно полно. Ссылаясь, в частности, на статью 26 Всеобщей декларации и статью 13 МПЭСКП, он отмечает следующее:

"Представляется весьма сложным обнаружить непосредственную ссылку на значение образования как такового с точки зрения осуществления права, касающегося личной свободы, как основы жизни с учетом конкретных социальных обязательств в рамках свободного общества. Несомненно, положения статьи 13 МПЭСКП, согласно которым "образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества", позволяют приблизиться к учету этого основополагающего аспекта образования. Однако, как представляется, в этой формулировке по-прежнему сохраняется определенная "инструментальная" коннотация, поскольку в ней говорится о "полезных участниках" в свободном обществе и не упоминается об индивидууме как центральном объекте, а идет речь скорее о группах лиц, о чем свидетельствуют выражения "всем" (в английском варианте *"all persons"*) и "общества". С этой точки зрения представляется, что право на образование следует истолковывать исключительно как социальное право, предполагающее обязанность государства удовлетворять потребности населения в области образования и, осуществляя это право, создать для детей систему обязательного образования (по меньшей мере на уровне начального образования). Однако, возможно, этим не ограничивается рассмотрение данной проблемы. В этой связи должен возникать вопрос о том, является ли право на образование также связанным с защитой личной свободы, т.е. с классической концепцией прав человека, о чем, как представляется, свидетельствует ссылка на документы, касающиеся прав человека, анализируемые в настоящем документе с точки зрения целей, касающихся развития личности, терпимости и уважения к правам человека" 5/.

12. В своих рассуждениях Д. Делбрук также констатирует, что цель, заключающаяся в содействии личной свободе в области образования, зачастую затмевается усиливающейся ролью государства, которая может доходить до навязывания учащимся, зависящим от государственной системы образования, видения мира, обусловленного официальными взглядами. Он считает, что содержащаяся в первом Протоколе к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод негативная формулировка - "Никому не может быть отказано в праве на образование" - в большей мере соответствует классической концепции прав человека.

5/ Ibid., p. 100.

13. В докладе Международной комиссии по образованию для XXI века содержатся интересные соображения о целях образования:

"Для того чтобы система образования соответствовала поставленным перед ней целям, необходимо организовать обучение по четырем главным направлениям, которые на протяжении всей жизни каждого человека будут являться основами знания: обучение познанию, т.е. освоение навыков для понимания; обучение деятельности, с тем чтобы человек мог воздействовать на окружающую его среду; обучение жизни в обществе с целью участия и сотрудничества с другими людьми во всех видах деятельности; и наконец, обучение пониманию себя как личности, представляющее собой основную задачу, для осуществления которой важное значение имеют три предыдущие. Разумеется, эти четыре направления обучения сливаются в одно, поскольку между ними существуют многочисленные точки соприкосновения и взаимодополняемости" 6/.

2.3 Обязанности государства в области образования

2.3.1 Три обязанности государства и два аспекта права

14. Представляется очевидным, что вопрос о целях образования тесно связан с вопросом о роли государства в проведении политики в области образования. В этой связи было бы интересно упомянуть о различиях, проводимых Фонсом Кумансом. Принимая во внимание соображения А. Эйде относительно прав на питание, а также Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Маастрихтские принципы, Куманс считает, что в сфере образования на государство возлагается тройное обязательство по "уважению", "защите" и "полному осуществлению права":

"На первом уровне находится обязанность обеспечивать уважение. Эта обязанность запрещает самому государству нарушать признанные права и свободы. Это означает, что государство должно воздерживаться от вмешательства в осуществление таких прав или свобод, равно как и от их ограничения. На втором уровне находится обязанность по защите, в соответствии с которой государство обязано принимать законодательные и другие меры в целях недопущения и запрещения нарушений индивидуальных прав и свобод третьими лицами. Третий уровень связан с

6/ Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le XXI^e siècle: L'Education, un trésor est caché dedans, Edition Odile Jacob, Paris, 1996, Chap. 4.

обязанностью по обеспечению полного осуществления права. Эта обязанность может быть характеризована в качестве программной и предполагает видение на долгосрочную перспективу. В целом, для этого необходимы финансовые средства, которые не могут быть обеспечены одними лишь индивидуумами. Эта классификация обязанностей применима также к экономическим, социальным и культурным правам, равно как и к гражданским и политическим правам. Она свидетельствует о том, что для осуществления того или иного конкретного права одновременно требуется как невмешательство, так и участие со стороны правительства" 7/.

15. Каждая из этих трех обязанностей должна быть выполнена для каждого из двух аспектов, признаваемого Кумансом за правом на образование: социального аспекта и аспекта свободы, которые в целом покрывают уже упоминавшиеся связи с правами второго и первого поколений:

"С одной стороны, осуществление права на образование требует усилия со стороны государства, с тем чтобы образование являлось возможным и доступным. Оно предполагает наличие у государства позитивных обязанностей. Это касается социального аспекта. С другой стороны, имеется личная свобода индивидуумов делать выбор между образованием, организованным государством, и частным образованием, которая может соответствовать, например, свободе родителей обеспечивать нравственное и религиозное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными взглядами. Это приводит к появлению свободы физических или юридических лиц создавать свои собственные учебные заведения. Вышесказанное касается аспекта свободы" 8/.

16. Все эти различия свидетельствуют о совершенно неповторимом характере права на образование, о котором уже говорил Новак в упомянутом выше исследовании: "Образование является одним из редких прав человека, в отношении которого существует общее мнение о том, что его осуществление каждым человеком соответствует обязанности". Анализ осуществления на практике права на свободу образования

7/ Fons Coomans, "Clarifying the Core Elements of the Right to Education", in The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights, Netherlands Institute of Human Rights, SIM No. 18 Utrecht 1995, p. 23 (Traduit de l'anglais par les membres de la Chaire de l'UNESCO des droits de l'homme de l'Université d'Oran, Algérie).

8/ Ibid., p. 12.

содержится в исследовании, подготовленном l'OIDEL, которое озаглавлено "Доклад о положении дел в связи с осуществлением права на свободу обучения во всем мире" 9/. И наконец, следует сослаться на исследование Одре Р. Чепмана, который представляет в форме серии вопросов критерии осуществления права на образование, которые могли бы быть использованы в качестве основы для разработки системы показателей в области прав, связанных с образованием 10/.

17. Следует отметить, что, за исключением вышеупомянутых исследований 11/, в большинстве работ право на образование анализируется лишь с социальной точки зрения. Мы считаем, что эта лакуна объясняется идеологическими причинами, поскольку многие считают, что подобное выделение аспекта свободы может поставить под угрозу достижения в области равенства возможностей, создавать более благоприятные условия для представителей обеспеченных или образованных классов и ослаблять сплоченность общества. По этому вопросу в исследовании Герберта Жинтиса, опубликованном в журнале "Перспективы" ЮНЕСКО, объективно излагаются аргументы за и против свободы в сфере обучения путем сравнения положения в сфере образования с другими секторами общественной жизни, в которых существует конкуренция между службами, оказывающими услуги, которая, тем не менее, контролируется государством 12/.

2.3.2 Право на образование и академическая свобода

18. В большинстве исследований также не рассматривается вопрос об академической свободе, который к тому же, почти не затрагивается в международных договорах, хотя он имеет важное значение для исчерпывающего анализа права на образование:

"Хотя право на образование со всей очевидностью применимо как к университетам, так и к другим высшим учебным заведениям, в современном международном праве содержится очень незначительное число положений, обеспечивающих защиту академической свободы и независимости университетов". Единственные гарантии по

9/ Rapport sur l'état de la liberté d'enseignement dans le monde, Genève, 1995. Se référer en particulier, dans ce rapport, au texte d'A. Fernandez "La liberté d'enseignement dans les instruments internationaux".

10/ Monitoring the Right to Education: Reporting to UN Treaty bodies", in Académie Freedom 3, Zed Books, Londres 1995.

11/ Auxquelles il convient d'ajouter celle de J.L. Martinez Lopez-Muñiz, Libertad de enseñanza y derecho a la educación en el convenio europeo de derechos humanos, OIDEL, Genève, 1993.

12/ "Le Choix scolaire: Problèmes et Options", Herbert Gintis in Perspectives, BIE (Bureau international d'éducation)/UNESCO Vol. XXVI, No. 4, Genève, décembre 1996.

этому вопросу могут быть обнаружены в пунктах 3 и 4 статьи 15 МПЭСКП, в которых говорится о том, что государства обязуются уважать свободу, безусловно необходимую для научных исследований и творческой деятельности, и поощрять международные контакты и сотрудничество в научной и культурной областях. При этом отсутствуют четкие гарантии автономии университетов, право преподавателей активно участвовать в автономном управлении высшими учебными заведениями, равно как и подробные положения о защите академической свободы. Совершенно очевидно, что права, связанные с общей свободой печати, выражения мнений, информации, собраний и ассоциации, закрепленные в статьях 18, 19, 21 и 22 МПГПП, рассматриваются в качестве достаточных для защиты академической свободы" 13/.

2.4 Культурный аспект права на образование

19. Новак относит право на образование к категории культурных прав. Эта классификация, хотя и является естественной, представляется не совсем ясной, поскольку само понятие "культурного права" является очень расплывчатым и на практике недостаточно изученным. В этой связи можно сослаться на заключительные документы VIII междисциплинарного семинара по правам человека, организованного Институтом прав человека при Фрибургском университете 14/:

"В настоящее время культурные права являются расплывчатыми. Как правило, их рассматривают совместно с экономическими и социальными правами в силу логической связи между ними, которую многие считают определяющей. Считается, что для их осуществления государство обязано принимать целый ряд мер: осуществление программ по обеспечению школьного образования, создание надлежащей инфраструктуры в области культуры и расширение доступа групп населения, находящихся в неблагоприятном положении, к так называемым "благам культуры".

13/ M. Nowak, Art.Cit. p 209 (Traduit de l'anglais par les membres de la Chaire de l'UNESCO des droits de l'homme de l'Université d'Oran, Algérie). Le premier rapport a la Sous-Commission sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels évoquait déjà la pertinence d'une étude sur la liberté académique (E/CN.4/Sub.2/1989/19, p.24). On consultera également "Les Contributions à la préparation d'une déclaration sur les libertés académiques", adoptées par l'UNESCO à Montréal en 1994.

14/ Patrice Meyer-Brisch, Les droits culturels, une catégorie sous développée de droits de l'homme, Editions Universitaires, Fribourg, Suisse 1993.

Однако с правовой точки зрения, как правило, их не рассматривают совместно с социально-экономическими правами, поскольку приходится констатировать, что по своему характеру они связаны с гражданскими и политическими правами: обеспечение осуществления культурных прав можно требовать от государства, поскольку оно не может ограничивать проявления культурного творчества, свойственного индивидуумам и группам, образующим народ" 15/.

20. Помимо простой проблемы "классификации", разъяснение понятия "культурное право" предполагает новое толкование неделимости этих прав. Мейер-Биш отмечает семь логических проблем, требующих обязательного решения:

- 1) Основополагающий характер культурных прав. Известные три группы культурных прав принадлежат к двум категориям: с одной стороны - культурные свободы (совести, выражения мнений, творчества и общения) относятся к гражданским правам, а с другой - право на участие в культурной жизни относится к социальным правам и является, несомненно, наиболее расплывчатым. Что касается права на образование, то оно обычно рассматривается в качестве смешанного права, поскольку оно служит осуществлению первых прав, однако зависит от политической логики социальных прав.
- 2) Утилитарная концепция культуры, в рамках которой культура рассматривается в качестве материального блага, которым можно воспользоваться, позволяет отнести эти права прежде всего ко второй категории, объединяющей права на владение имуществом, необходимым для существования, при этом исходят из мнения о том, что государство выступает в данном случае в качестве первого должника. Однако можно ли рассматривать культуру лишь с точки зрения потребительского товара? В этом заключается вторая логическая проблема, связанная с отсутствием консенсуса относительно понятия "культура", вследствие чего появляется возможность рассматривать культуру то в качестве потребности человеческой личности или общества, то в качестве средства формирования предопределенной национальной самобытности.
- 3) Прилагательное "культурный" чаще всего используется совместно с другими аналогичными прилагательными (например, языковой, художественный, научный и культурный), обозначая все то, чему еще не было найдено определения.

15/ Ibid, p. 18.

- 4) Культурные права являются носителями революционного характера прав человека, служащих интересам народов и индивидуумов.
- 5) Тому или иному культурному требованию не сложно придать характер исключительности или универсальности.
- 6) Еще одна проблема связана с тем фактом, что пользователь права не всегда легко поддается определению (социальный аспект личности или коллективный пользователь), хотя такое определение должно предшествовать уважению его права. Для того чтобы выдвигать требование, касающееся признания самобытности, следует уже иметь хотя бы минимальную самобытность.
- 7) Эти права, которые являются столь близкими пользователю, одновременно представляют собой обязанности, поскольку их объект - культура - никогда не является чем-то данным; она предполагает активное участие, решительное пользование своей свободой. Эта неделимость права и обязанностей зачастую используется в качестве предлога для требования причитающегося без взаимной компенсации либо от пользователя, требующего существования культуры, обеспечивающей конкретные блага, либо от государства, которое может ссылаться на неучастие пользователей в официальной культурной жизни, с тем чтобы освободить себя от обязанностей".

21. Таким образом, поскольку право на образование является правом на доступ к культуре, к нему относятся те же самые проблемы 16/.

2.5 Экономический аспект

22. Необходимо также подробно рассмотреть экономический аспект права на образование, поскольку совершенно очевидно, что без выделения государством адекватных финансовых средств это право не может быть гарантировано. Статистические исследования, подготовленные Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию, а также представленный ЮНЕСКО доклад Международной комиссии по образованию для XXI века свидетельствуют о том, что более эффективное использование средств, выделяемых на цели образования, является не только возможным, но и необходимым. В указанном докладе подчеркивается инвестиционный характер ассигнований, направляемых на цели образования:

16/ Voir la Déclaration sur les droits culturels en tant que droits de l'homme, Paris, UNESCO 1970, p. 109 à 111.

"Расходы на образование представляют собой не только социальные затраты, но и экономические и политические инвестиции, приносящие выгоды в долгосрочной перспективе [...] Развитие любой страны предполагает, в частности, способность ее активного населения использовать сложные технологии и проявлять творческий подход и готовность к адаптации, что в значительной мере зависит от начального уровня подготовки соответствующих лиц. Таким образом, инвестиции в сферу образования являются основной предпосылкой экономического и социального развития в долгосрочной перспективе и должны защищаться в период кризисов" 17/.

23. Вместе с тем в связи с требованием о выделении необходимых государственных средств на нужды образования возникает опасность усиления решимости тех, кто выступает за монополию государства в сфере образования, которая не совместима с аспектом свободы права на образование. Анализ этого вопроса со всей очевидностью приводит к отделению требования о финансировании 18/.

24. Каковым является минимальный уровень расходов, которые мы вправе ожидать от государства в области образования, без ущемления аспекта свободы этого права? Этот вопрос является основным при рассмотрении экономического воздействия трех "обязанностей" государства: обязанностей по уважению, защите и обеспечению полного осуществления права (см. пункт 14 выше).

2.6 Некоторые конкретные вопросы

25. В случае развивающихся стран этот вопрос требует рассмотрения в первоочередном порядке. Речь идет о воздействии программ структурной перестройки на ассигнования, выделяемые на цели образования. ЮНЕСКО были подготовлены два исследования по этому вопросу (F. Reimers et L. Tiburcio, Education, ajustements et reconstruction, Options pour un changement, UNESCO, Paris, 1993, et J. Samoff (ed.), Coping with crisis, Casel/UNESCO, 1994). Органы, занимающиеся вопросами защиты прав человека, подробно обсуждали этот вопрос на протяжении последних лет, однако так и не пришли к четким выводам: по-прежнему не ясно, какие международные финансовые учреждения или правительства несут основную ответственность за кризисную ситуацию. Следует также упомянуть о докладах, представленных Подкомиссии г-ном Д. Тюрком по вопросу об экономических, социальных и культурных правах.

17/ Ibid., chap. 8.

18/ По этому вопросу существуют конкретные решения, о чем свидетельствуют заключительные документы, подготовленные по итогам Дня, посвященного изучению вопроса о финансировании образования в Европе, OIDEL, которые будут опубликованы в первой половине 1998 года. В этой связи было бы целесообразно сослаться на исследование Бруно Маселло, озаглавленное Elternrecht und Privatschulfreiheit. Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse an der Hochschule, St-Gallen, 1995 (en allemand).

26. Следует также принимать во внимание другие препятствия на пути осуществления права на образование: прежде всего речь идет об актах насилия, совершаемых террористическими группами, в особенности когда они совершаются против деятелей культуры и культурных учреждений. В этой связи следует также упомянуть о геноциде, имевшем место в Камбодже и Руанде, а также о систематическом истреблении интеллигенции в Алжире.

2.7 Право на образование применительно к меньшинствам и коренным народам

27. И наконец, в исследовании, касающемся права на образование, следует коснуться двух определенных Подкомиссией приоритетных вопросов - **прав этнических, религиозных и культурных меньшинств**, а также **прав коренных народов**. По вопросу о меньшинствах следует сослаться на рабочий документ от 5 мая 1997 года (E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WR.3), представленный Рабочей группе по правам меньшинств г-ном Гийомом Сименски и озаглавленный "Гаагские рекомендации относительно прав меньшинств на образование", а также на рекомендации, содержащиеся в докладе о работе семинара по проблеме образования, учитывающего особенности различных культур (E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WR.5).

"Лица, принадлежащие к меньшинству, испытывают чувство "культурной безопасности" в том случае, когда они располагают необходимыми возможностями для возрождения своей общины. Возрождение культуры и языка предполагает, что община имеет возможность передать свою культуру и язык следующему поколению [...] Учитывая важное значение языка, меньшинства, которые вследствие проводимой государственными властями политики лишены возможности эффективно и динамично передать свой язык и свою культуру, вынуждены принимать энергичные меры. Достаточно принять во внимание этно-политическую ситуацию, существующую в ряде государств, чтобы констатировать опасность возникновения межэтнических конфликтов, в основе которых могут лежать проблемы, связанные с использованием языков. Примеры подобных случаев имели место в Европе" (E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WR.3, р. 3).

28. Что касается коренных народов, то ЮНЕСКО было опубликовано исследование, озаглавленное "Коренные народы и система Организации Объединенных Наций: новые отношения партнерства" ("Les peuples autochtones et le système des Nations Unies. Un nouveau partenariat"). В преамбуле к этому документу Генеральный директор ЮНЕСКО отмечает:

"Ни один другой голос не заглушался столь систематически на общих форумах наций, как голос коренных народов мира [...] Лишь недавно была пробита брешь в этой многолетней стене молчания после того, как коренные народы стали создавать межобщинные и межрегиональные объединения с целью защиты своих прав. Международные форумы оказались наиболее важной трибуной для защиты прав, в которых им столь часто отказывают на национальном уровне" 19/.

В том же документе Ф. Майор подчеркивает также важное значение образования, ссылаясь на систему школ, связанных с ЮНЕСКО, "призванных прививать молодежи взгляды и идеи, способствующие переходу к общемировой культуре мира, справедливости и устойчивого развития".

3. РОЛЬ ОБРАЗОВАНИЯ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

29. Как отмечалось в пункте 4 выше, общее исследование права на образование тесно связано с изучением вопроса, касающегося образования в области прав человека. Таким образом, речь идет об определении роли такого образования в контексте права на образование, а также того, каким образом может быть создана подлинная культура прав человека с учетом различных культурных и религиозных традиций:

"Хотя с концептуальной точки зрения между образованием в области прав человека и правом на образование существуют различия, их не следует изучать в отрыве друг от друга, поскольку образование в области прав человека является одной из заключительных целей образования, признанных в международных договорах [...] Следует проводить различие между образованием в области прав человека, правом, религией и гражданской этикой, являющейся составной частью социальной этики, которую, в свою очередь, невозможно отделить от общей подготовки по вопросам, касающимся этических норм. Эта этика должна преследовать цель обеспечения "достойной жизни совместно с другими людьми и для других людей в условиях функционирования справедливых институтов" 20/. Не отделяя эти два вида этики друг от друга, в то же время между ними следует провести различие, поскольку образование в области прав человека охватывает не всю область этики, определяющей поведение личности. Образование в области прав человека должно обеспечивать минимальный учет особенностей различных культур" 21/.

19/ F. Mayor, in J.P. Zinsser, "Les peuples autochtones et le système des Nations Unies. Un nouveau partenariat". Etudes et documents d'éducation, no. 62, UNESCO, 1995, p. 9.

20/ Paul Ricoeur.

21/ Alfred Fernandez, Com-Prendre la Tolérance, p. 55 et ss, OIDEL/Nicomaque, Genève, 1995.

30. Существует настоятельная необходимость создания подлинной системы образования в области прав человека; эта обязанность, в частности, возлагается на государство. Кроме того, следует обеспечить универсальный характер такого образования (подчеркивая неделимость всех прав человека), в особенности в рамках школьного образования, что предполагает пересмотр целей образования и культуры. Это должно являться основой для сотрудничества, а не причиной конфликтов.

31. Для обеспечения эффективного осуществления такой программы, демократизации выступлений и перехода от слов к делу следует обеспечить отношения партнерства и сотрудничества между различными сторонами (Организацией Объединенных Наций, международными организациями, неправительственными организациями, а также средствами массовой информации, религиозными кругами, преподавателями, директорами учебных заведений, родителями учащихся, учащимися, предприятиями, профсоюзами, представителями конкретных профессий, таких, как адвокаты, полицией, военнослужащими и т.д.).

32. Изучение вопросов, касающихся прав и обязанностей гражданина, является важным этапом обучения ценностям, связанным с правами человека, поскольку они являются взаимозависимыми, при этом параллельно следует также изучать нормы международного гуманитарного права. Зачастую эти два аспекта рассматриваются по отдельности, в то время как их взаимозависимость можно было бы четко выделить в рамках соответствующих учебных программ.

33. Пятидесятая годовщина со дня принятия Всеобщей декларации прав человека, как представляется, также является прекрасным поводом для поощрения изучения прав человека. В сентябре 1997 года ЮНЕСКО организовала региональную конференцию, в ходе которой были высказаны интересные идеи (см. заключительный доклад, Турку, 1997 год). Совет по вопросам сотрудничества в области культуры, входящий в состав Совета Европы, недавно опубликовал брошюру "L'éducation relative aux droits de l'homme à l'école" ("Образование в области прав человека в школе"), в которой рассматривается положение, существующее в связи с данным вопросом в Европе (Совет Европы, 1996 год). И наконец, ЮНЕСКО недавно опубликовала "Manuel pour l'éducation aux droits de l'homme" ("Пособие по обучению правам человека") (ЮНЕСКО, 1997 год, под руководством К. Саволенена).

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

34. В своей резолюции 52/127 от 12 декабря 1997 года Генеральная Ассамблея приветствовала решение Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств включить вопрос о праве на образование, и в частности образование в области прав человека, в свою повестку дня на весь период Десятилетия образования в области прав человека Организации Объединенных Наций (1995-2004 годы).

35. Следует также отметить, что в своей резолюции 1998/33 от 11 апреля 1998 года, озаглавленной "Вопрос об осуществлении во всех странах экономических, социальных и культурных прав, изложенных во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, и исследование особых проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в своей деятельности по осуществлению таких прав человека", Комиссия по правам человека постановила назначить Специального докладчика по теме "Право на образование" в общих рамках экономических, социальных и культурных прав. Мандат Специального докладчика включает, в частности, представление докладов по вопросу о "последовательном осуществлении права на образование", содействие "оказанию помощи правительствам в разработке и принятии срочных планов действий", "учет гендерных соображений". Таким образом, речь идет о мандате, предусматривающем разработку чрезвычайной политики с целью устранения грубых нарушений этого права, в частности в отношении женщин. Поскольку мандат Подкомиссии, предусмотренный в пункте 3 ее резолюции 1997/7, касается прежде всего содержания и сферы охвата права на образование, а также образования в области прав человека, обе указанные инициативы являются взаимодополняющими. В пункте 6 а) vii) резолюции 1998/33 Комиссии содержится непосредственная просьба в отношении того, чтобы эта деятельность осуществлялась в "координации" и "дополняемости" с деятельностью по подготовке рабочего документа, запрошенного Подкомиссией.

36. Со всей очевидностью можно охарактеризовать в качестве исторического тот факт, что Подкомиссия как независимый орган стала рассматривать вопрос о праве на образование и об образовании в области прав человека. Органы Организации Объединенных Наций, занимающиеся защитой прав человека, впервые рассматривают это право. Это событие является тем более важным, что оно совпадает с празднованием международным сообществом пятидесятой годовщины со дня принятия Всеобщей декларации прав человека и с проведением Десятилетия образования в области прав человека Организации Объединенных Наций. Кроме того, осознание необходимости рассмотрения данного вопроса соответствует призывам, содержащимся в Венской декларации и Программе действий.

37. В этих условиях, способствующих рассмотрению по существу вопроса об образовании, можно ожидать комплексного подхода к рассмотрению права на образование, которое зачастую воспринималось в качестве лишь технического и педагогического вопроса, несмотря на то, что "важность образования, в частности образования в области прав человека, для развития человека все полнее осознается международным сообществом" (резолюция 1997/7 Подкомиссии, пункт 8 преамбулы).

38. Представленные в настоящем документе соображения преследуют цель создания основы для проведения широкого обсуждения и определения будущих направлений деятельности с учетом важности и настоятельной необходимости проведения более подробного анализа. Поэтому мы призываем к продолжению деятельности, начатой Подкомиссией по вопросам, рассмотренным в настоящем документе.
