

**Совет по правам человека****Сорок четвертая сессия**

15 июня – 3 июля 2020 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Право на образование: воздействие кризиса, вызванного
коронавирусной инфекцией, на право на образование –
проблемы, задачи и возможности****Доклад Специального докладчика по вопросу о праве
на образование****Резюме*

В настоящем докладе, подготовленном в соответствии с резолюциями 8/4, 35/2 и 38/9 Совета по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о праве на образование высоко оценивает усилия, приложенные правительствами во время кризиса, вызванного коронавирусной инфекцией (COVID-19), для сохранения человеческих жизней в условиях научной неопределенности.

Кризис, вызванный COVID-19, имел многочисленные последствия для всех секторов человеческой жизни и привел как к экономическому кризису, так и к кризису в области образования. В настоящем докладе Специальный докладчик анализирует вопросы, которые она считает наиболее актуальными с точки зрения прав человека. Действия в рамках правозащитной системы действительно имеют решающее значение для обеспечения того, чтобы меры, принимаемые в ответ на пандемию, не ставили под угрозу право на образование и не увеличивали страдания наиболее маргинализированных слоев населения.

Специальный докладчик подчеркивает, что, хотя многие правительственные и неправительственные заинтересованные стороны приняли многочисленные инновационные меры во всех уголках земного шара для обеспечения определенной непрерывности образования, нельзя было ожидать, что эти меры компенсируют очевидную глобальную неготовность к кризису такого масштаба. Прошлые неудачи в создании прочных и жизнеспособных систем образования и в борьбе с укоренившимся неравенством оказали неблагоприятное воздействие на наиболее уязвимые и

* Настоящий доклад был представлен конференционным службам с опозданием без указания причин, требуемых в соответствии с пунктом 8 резолюции 53/208 В Генеральной Ассамблеи.



маргинализованные группы населения, и ни одна спешно принятая временная мера не могла бы в корне исправить сложившуюся ситуацию.

Специальный докладчик выносит ряд рекомендаций. В частности, она рекомендует провести тщательную оценку для выявления в каждом местном контексте тех факторов, которые привели к усилению дискриминации в осуществлении права на образование в период кризиса. Такая оценка должна включать анализ растущего неравенства, обусловленного мерами, принятыми для борьбы с пандемией; исследование устойчивости экономических и финансовых моделей, лежащих в основе систем образования, в том числе последствий недостаточного финансирования государственных образовательных учреждений; изучение роли частных субъектов в сфере образования; оценку адекватности социальной защиты, предоставляемой работникам сферы образования, в том числе в частном секторе; а также проверку на предмет отсутствия сотрудничества между государственными администрациями, образовательными учреждениями, преподавателями, учащимися, родителями и общинами.

Кроме того, Специальный докладчик подчеркивает, что развертывание дистанционного онлайн-обучения (вместе с радио и телевидением) следует рассматривать только как временное решение, направленное на преодоление кризиса. Цифровизация образования никогда не должна подменять учебных занятий с преподавателями в стенах образовательных заведений, а массовый приток частных субъектов вследствие использования цифровых технологий должен рассматриваться в качестве одной из главных опасностей для систем образования и права на образование для всех в долгосрочной перспективе. Необходимо провести тщательное обсуждение вопроса о том, какое место следует отводить такому обучению в будущем, памятуя не только о перспективных возможностях, но и о негативных последствиях, которые экраны оказывают на детей и молодежь, включая их право на здоровье и образование.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Правовые и нормативные основы.....	5
III. Актуальные проблемы	8
A. Структурная дискриминация и растущее неравенство	9
B. Адекватность и неадекватность корректирующих средств: высокотехнологичные, низкотехнологичные и нетехнологичные решения	11
C. Цифровизация образования: вызовы и возможности	13
D. Права преподавателей и других работников сферы образования	15
E. Будущее систем государственного образования.....	19
IV. Выводы и рекомендации	21

I. Введение

1. В настоящем докладе, подготовленном в соответствии с резолюциями 8/4, 35/2 и 38/9 Совета по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о праве на образование рассматривает воздействие коронавирусной инфекции (COVID-19) на право на образование. Учитывая, что пандемия оказала и продолжает оказывать крайне неблагоприятное воздействие на право на образование во всех частях мира, Специальный докладчик решила изменить свои планы по представлению тематических докладов и внести свой вклад в текущие глобальные дискуссии по вопросу о способах обеспечения непрерывности образования. В настоящем докладе она анализирует вопросы, которые считает наиболее актуальными с точки зрения прав человека¹.

2. О крайне неблагоприятном воздействии кризиса, вызванного COVID-19, на системы образования и учащихся, написано немало. Многочисленные субъекты, будь то правительственные, межправительственные или неправительственные, на национальном, региональном и международном уровнях выпустили полезные руководящие принципы и рекомендации по улучшению положения более чем 1,5 млрд учащихся, затронутых закрытием школ и университетов во всем мире. В целом, по данным Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), по состоянию на 2 апреля 2020 года 194 страны и территории приняли решения о закрытии своих школ на национальном уровне, в то время как в других странах такие решения принимались на местном уровне².

3. Специальный докладчик приветствует работу, проделанную такими международными организациями, как ЮНЕСКО, Исламская всемирная организация по вопросам образования, науки и культуры, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Африканский союз, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Глобальное партнерство в интересах образования и Межучрежденческая сеть по вопросам образования в чрезвычайных ситуациях (МСОЧС), а также неправительственными организациями и профсоюзами во всем мире. Она высоко оценивает их усилия по укреплению международного сотрудничества, обмену передовым опытом и выработке полезных руководящих принципов и предложений в отношении наилучших способов разрешения того, что можно назвать кризисом в сфере образования.

4. Теперь, когда первый период – в течение которого учебные заведения были закрыты в спешке, как правило, без предупреждения или подготовки, – прошел, крайне важно подвести итоги того, что произошло, и проанализировать краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные последствия этого кризиса для образования.

5. Поскольку некоторые страны постепенно начали вновь открывать учебные заведения или планируют это сделать, все последствия кризиса, вызванного COVID-19, для образования будут зависеть от мер, которые принимаются сейчас. Большинство шагов, предпринятых во время кризиса, следует рассматривать как временные по своему характеру, в то время как ряд других могут открыть новые возможности. Главный вопрос заключается в том, сможем ли мы добиться позитивных изменений и при этом не свести на нет прогресс, достигнутый за последние десятилетия, в частности в отношении доступа к образованию.

6. Однако оценку воздействия кризиса следует проводить, не упуская из виду общий и более широкий контекст: государственные системы образования остаются недофинансированными и испытывают на себе давление, неравенство в образовании по-прежнему поражает, доступ к образованию является мечтой многих, и еще до

¹ Тематический доклад о культурных аспектах права на образование, первоначально запланированный для представления Совету по правам человека на его сорок четвертой сессии, будет подготовлен для рассмотрения позднее.

² См. <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>.

начала пандемии учебные заведения не посещали 258 млн детей и молодых людей³, в том числе дети с инвалидностью⁴. На данный момент неграмотными остаются около 773 млн человек; многие из них – женщины, живущие в странах с низким уровнем дохода⁵.

7. Кризис резко обострил и без того хорошо известные проблемы, связанные с осуществлением права на образование. Наряду с важностью оценки воздействия кризиса не менее важным представляется понимание того, каким образом определенные особенности нынешних систем образования сводят к минимуму или максимально увеличивают негативное (или позитивное) воздействие ситуации с COVID-19. В частности, драматический характер в период кризиса в сфере образования приобрела структурная дискриминация, от которой сильнее всего пострадали наиболее маргинализированные и уязвимые группы населения. Кроме того, весьма вероятно, что кризис в области образования более серьезно затронул страны, где государственные системы образования являются неустойчивыми и где нет взаимного доверия между гражданами и государственными учреждениями, социального диалога с учительскими союзами и ассоциациями, а также культуры установления тесных отношений между школами, семьями и общинами.

8. В рамках подготовки своего доклада Специальный докладчик приняла участие в онлайн-дискуссии по вопросу о растущем неравенстве в сфере образования в связи с пандемией, которая была организована под ее эгидой в сотрудничестве с Глобальной инициативой в защиту экономических, социальных и культурных прав и Инициативой в области права на образование. Свой вклад внесли межправительственные и неправительственные организации, включая ЮНЕСКО, Исламскую всемирную организацию по вопросам образования, науки и культуры, Всемирный банк, Глобальное партнерство в интересах образования и МСОЧС. Кроме того, Специальному докладчику было предложено принять участие в двух онлайн-дискуссиях: одной, организованной Комитетом профсоюзов франкоязычных стран в сфере образования и профессиональной подготовки в сотрудничестве с Международной ассоциацией просвещения и посвященной положению и участию преподавателей в период кризиса, и другой, организованной Глобальной кампанией в поддержку образования и посвященной трудностям, с которыми сталкивается гражданское общество, и воздействию кризиса на право на образование. Она горячо благодарит всех участников за уделенное время и внесенный вклад, в том числе тех, кто по собственной инициативе представил доклады и материалы⁶.

II. Правовые и нормативные основы

9. В отличие от Международного пакта о гражданских и политических правах Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах не содержит положения о возможных отступлениях от обязательств государств.

10. Поэтому во время кризисов государства – участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах должны продолжать обеспечивать право на образование (статья 13) – обязательство, также закрепленное во Всеобщей декларации прав человека (статья 26). В тех случаях, когда принимаемые меры, такие как закрытие или частичное открытие учебных заведений, ограничивают закрепленные в Пакте права, они должны соответствовать условиям, изложенным в статье 4 Пакта и в статье 29 Всеобщей декларации прав человека.

11. Как было подчеркнуто Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, по сути, в случаях, когда принимаемые меры ограничивают права

³ См. <https://tellmaps.com/uis/oosc/#1/tellmap/-528275754>.

⁴ Материалы, представленные Международным альянсом организаций лиц с инвалидностью и Международным консорциумом «Инвалидность и развитие».

⁵ См. <http://uis.unesco.org/en/topic/literacy>.

⁶ Материалы, полученные Специальным докладчиком, будут размещены по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/SREducationIndex.aspx.

по Пакту, они должны быть необходимыми для борьбы с кризисом в области здравоохранения, вызванным COVID-19, и должны быть разумными и соразмерными. Государствам-участникам не следует злоупотреблять имеющимися в их распоряжении чрезвычайными мерами и полномочиями для борьбы с пандемией, и как только в них отпадет необходимость для защиты здоровья населения, эти меры и полномочия должны быть отменены. Кроме того, меры по борьбе с пандемией должны основываться на наилучших имеющихся научных данных для защиты здоровья населения⁷.

12. Специальный докладчик согласна с Комитетом в том, что, поскольку эта пандемия и меры, принятые для борьбы с ней, оказали несоразмерно негативное воздействие на наиболее маргинализованные группы населения, государства должны приложить все усилия для мобилизации необходимых ресурсов в целях борьбы с COVID-19 на наиболее справедливой основе, с тем чтобы избежать дополнительного экономического бремени для этих маргинализованных групп. При выделении ресурсов следует в первоочередном порядке учитывать особые потребности этих групп⁸.

13. Право на образование имеет особое значение для детей. Как и Пакт, Конвенция о правах ребенка не содержит положения об отступлении от обязательств. При этом Комитет по правам ребенка четко заявил, что ограничения, вводимые в отношении прав детей в целях охраны здоровья населения, должны применяться только в случае необходимости, быть соразмерными и сводиться к абсолютному минимуму⁹. Кроме того, любые такие ограничения должны отражать принцип учета наилучших интересов ребенка в качестве основного соображения (пункт 1 статьи 3 Конвенции). Это относится и к ограничениям в отношении права ребенка на образование (статья 28)¹⁰.

14. Использование рамок, изложенных в замечании общего порядка № 13 (1999) о праве на образование, для оценки проблем и приоритетов и обеспечения того, чтобы наиболее уязвимые группы не оставались в стороне, имеет важнейшее значение. В соответствии с этими рамками¹¹ образование должно обладать следующими взаимосвязанными и существенными характеристиками, все из которых особенно актуальны в период кризиса:

а) наличие, подразумевающее наличие функционирующих учебных заведений, включая санитарно-гигиенические удобства для лиц обоих полов и чистую питьевую воду, а также подготовленных преподавателей, учебных материалов, компьютерного оборудования и информационных технологий;

б) доступность, означающая, что учебные заведения и программы должны быть физически и экономически доступными для каждого человека без всякой дискриминации;

в) приемлемость, означающая, что форма и содержание образования, включая программы и методы обучения, должны быть приемлемыми (например, адекватными, учитывающими культурные особенности и качественными) для учащихся и в соответствующих случаях для родителей; это обусловлено целями образования, предусмотренными в пункте 1 статьи 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, и таким минимумом требований для образования, который может быть установлен государством в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 13 того же Пакта;

⁷ E/C.12/2010/1, пункты 10 и 11.

⁸ Там же, пункт 14.

⁹ Committee on the Rights of the Child, statement dated 7 April 2020, URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CRC/ST/A/9095&Lang=en.

¹⁰ Ibid.

¹¹ См. также принцип 14 Абиджанских принципов, касающийся правозащитных обязательств государств предоставлять государственное образование и регулировать деятельность частных субъектов в сфере образования.

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

15. Понимая, что многие были застигнуты врасплох закрытием учебных заведений и что необходимо срочно принять меры, Специальный докладчик настаивает на важности соблюдения этих рамок во имя не только равенства и справедливости, но и эффективности. Например, дистанционное обучение должно осуществляться с учетом этих рамок не столько для того, чтобы уменьшить неравенство, сколько для того, чтобы не допустить его увеличения. Кроме того, рамки обеспечения наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости образования требуют тесного сотрудничества между учебными заведениями, преподавателями, семьями и общинами для обеспечения понимания потребностей учащихся и их семей. Это противоречит некоторым авторитарным устремлениям и навязыванию прямого управления, усиливающимся в период кризиса, как это видно на примере многих регионов мира.

16. После пандемии существует возможность восстановить все по принципу «лучше чем было» и устранить прежние слабые места. Однако для этого необходимо понимание того, каким образом политика и нормативно-правовая база, не обеспечившие достаточной интеграции правозащитного подхода, могли усугубить негативное воздействие пандемии на право на образование наиболее уязвимых слоев населения.

17. Представляется необходимым укрепить и скорректировать эту политику и эту нормативно-правовую базу, чтобы противостоять следующему кризису, например, за счет:

a) интеграции рамок обеспечения наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости на всех уровнях системы образования, в том числе на уровне школ. Эти рамки являются мощным инструментом для решения проблемы неравенства в осуществлении права на инклюзивное качественное образование. Они способствуют формированию культуры прав человека в рамках систем образования, а также культуры сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами, включая родителей и общины, в качестве прочной основы, опираясь на которую можно своевременно и оперативно реагировать на будущие кризисы;

b) всестороннего учета прав детей, для которых право на образование имеет особое значение и которых следует рассматривать в качестве правообладателей;

c) уделения первоочередного внимания тем, кто находится в наиболее уязвимом положении;

d) разработки планов обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям в рамках национальных систем образования во всем мире, поскольку лишь в немногих странах имеются планы образования, учитывающие кризисные ситуации¹², а специалисты по планированию образования на всех уровнях не имеют достаточной подготовки в этом отношении. Эти планы должны основываться на праве на образование для всех, а также на принципах наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости образования;

e) постановки права на государственное образование в центр политики в области образования. В частности, нормативно-правовая база должна включать право на доступ к государственным учебным заведениям и программам на недискриминационной основе в качестве одного из основных обязательств в соответствии со статьей 13 Пакта¹³. Страны с мощными системами государственного образования с большей вероятностью смогут реагировать на кризисы в сфере образования, чем другие страны, точно так же, как страны с мощными системами государственного здравоохранения способны эффективнее реагировать на кризисы в

¹² <https://inee.org/collections/education-planning>.

¹³ Замечание общего порядка № 13, пункт 57.

сфере здравоохранения. В более широком плане осуществление права на государственное, инклюзивное и качественное образование для всех на долгосрочной основе является наилучшим способом борьбы с неравенством, которое кризис, вызванный COVID-19, не создал, а продемонстрировал и значительно усугубил. Временные меры, принимаемые во время кризиса, могут лишь минимизировать его последствия, но не устранить неравенство.

18. Поскольку страны поражены сильнейшим экономическим кризисом, имеющим долгосрочные последствия, Специальный докладчик напоминает государствам об их обязанности в соответствии со статьей 2 Пакта направлять максимум имеющихся у них ресурсов на постепенное достижение полного осуществления прав, признаваемых в Пакте. Согласно Комитету, любые умышленно регрессивные меры в этой связи потребовали бы самого тщательного рассмотрения и нуждались бы в исчерпывающем обосновании с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов¹⁴. В этом контексте полезным руководством служат Абиджанские принципы, касающиеся правозащитных обязательств государств предоставлять государственное образование и регулировать деятельность частных субъектов в сфере образования¹⁵.

III. Актуальные проблемы

19. Большинство государств и других заинтересованных сторон, включая межправительственные организации и организации гражданского общества, сделали все возможное для того, чтобы за очень короткое время преодолеть кризис в области образования. Специальный докладчик приветствует эти усилия. Она получила многочисленные сведения из всех частей мира, свидетельствующие о внедрении дистанционного обучения с помощью высокотехнологичных решений (таких как онлайн-обучение), низкотехнологичных решений (с использованием радио или телевидения) или нетехнологичных решений (таких как распространение документов); действиях, предпринятых для охвата наиболее уязвимых слоев населения; и поддержке, оказываемой учителям и семьям в целях обеспечения домашнего обучения и уделения внимания благополучию учащихся и их семей. Она в первую очередь отдает дань уважения учителям, многие из которых являются женщинами, продемонстрировавшим мужество (в частности, тем, кто заботился о детях работников, непосредственно задействованных в борьбе с пандемией), целеустремленность, творческий подход к разработке новых методов обучения и к поиску способов поддержания связи с учениками и гибкость в адаптации к новому контексту.

20. Однако вряд ли стоит ожидать, что такие меры смогут компенсировать очевидное глобальное отсутствие готовности к кризису такого масштаба. Кроме того, прошлые неудачи в создании прочных и жизнеспособных систем образования оказали неблагоприятное воздействие на наиболее уязвимые и маргинализированные группы населения, и ни одна спешно принятая временная мера не могла бы в корне исправить сложившуюся ситуацию.

21. Необходима всеобъемлющая оценка, поскольку заинтересованные стороны должны обеспечить свою готовность к следующему кризису. Такая оценка должна включать анализ растущего неравенства, обусловленного мерами, принятыми для борьбы с пандемией; исследование устойчивости экономических и финансовых моделей, лежащих в основе систем образования, в том числе последствий недостаточного финансирования государственных образовательных учреждений; изучение роли частных субъектов в сфере образовании; оценку адекватности социальной защиты, предоставляемой работникам сферы образования, в том числе в частном секторе; а также проверку на предмет отсутствия сотрудничества между государственными администрациями, образовательными учреждениями, преподавателями, учащимися, родителями и общинами. Кроме того, поскольку

¹⁴ Замечание общего порядка № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников, пункт 9.

¹⁵ См., в частности, принципы 45–46.

цифровое обучение возросло в геометрической прогрессии, необходимо провести тщательное обсуждение вопроса о том, какое место следует отводить такому обучению в будущем, учитывая не только перспективные возможности, но и негативные последствия, которые экраны оказывают на детей и молодежь, включая их право на здоровье и образование. Необходимо также обратить внимание на риски, связанные с переходом к онлайн-обучению для детей, подверженных риску цифрового отторжения или имеющих особые образовательные потребности.

A. Структурная дискриминация и растущее неравенство

22. Специальный докладчик глубоко обеспокоена значительным усилением неравенства в доступе к образованию в результате закрытия учебных заведений и социально-экономического кризиса, возникшего в результате пандемии.

23. Новые основания для дискриминации могут приобретать все большее значение в условиях, сложившихся после COVID-19, например отсутствие доступа к Интернету. Однако в конечном итоге эти основания просто соответствуют существовавшему ранее структурному неравенству в обществах, основанному, в частности, на социальном и экономическом положении, удаленном местоположении, поле и гендерной принадлежности, языке, религии, цвете кожи, национальном или этническом происхождении, инвалидности или ином критерии. Огромные различия в доступе к образованию существуют также между странами и внутри стран. Кроме того, серьезную озабоченность вызывает положение детей в гуманитарных контекстах (беженцы¹⁶ и затронутое конфликтами население).

24. Закрытие школ и университетов помешало обучению бесчисленного множества людей. Там, где закрытие школ длилось всего несколько недель, где родители были в состоянии обеспечить эффективное домашнее обучение и где дети получали постоянную поддержку со стороны своих учителей и доступ к цифровым платформам обучения, последствия могут оказаться ограниченными. У детей, которые уже хорошо справлялись со своими обязанностями и получили пользу от хороших физических, социальных, экономических и психологических условий дома, возможно, не будет никаких проблем. То же самое относится и к тем старшим учащимся, которые получили доступ к онлайн-образованию и другим формам педагогической и социальной поддержки.

25. Однако для многих других закрытие школ оказалось катастрофическим, со значительными долгосрочными последствиями для их права на образование и упущенными возможностями, влияющими на их будущее¹⁷. Для большого числа детей закрытие школ привело к усилению неравенства. Это в первую очередь касается социально уязвимых детей, чьи родители не в состоянии обеспечить эффективное домашнее обучение и не говорят на языке, используемом в школе, детей, которые живут в некачественном или небезопасном жилье, сталкиваются с цифровым отчуждением, ухаживают за другими, испытывают экономическую нестабильность и голод в результате закрытия школ и не могут получить доступ к онлайн-обучению или воспользоваться его преимуществами. Пандемия, вызванная COVID-19, может привести к тому, что дети и подростки окончательно прекратят обучение по различным причинам, включая неспособность родителей платить за обучение в школе в условиях, которые сложатся после COVID-19, необходимость оказания экономической поддержки своим семьям, банкротство школы или неспособность школы обеспечить гигиенические и защитные меры, необходимые для обеспечения безопасного возвращения в краткосрочной перспективе. Для многих закрытие школ означало также прекращение доступа к социальным услугам, включая школьное питание и услуги по оказанию психосоциальной поддержки. Режим самоизоляции и разрыв связи с образовательными учреждениями повысили риск бытового насилия и психосоциального расстройства, сексуального и гендерного насилия, детских браков,

¹⁶ См. доклад Специального докладчика о праве беженцев на образование (A/73/262).

¹⁷ George Psacharopoulos and others, "The COVID-19 cost of school closures" (Brookings, 29 April 2020).

детского труда и торговли детьми, вербовки и использования детей в вооруженных конфликтах. Согласно предварительным оценкам, основанным на итогах предыдущих кризисов, таких как кризис Эбола, после возобновления работы всех школ число девочек, не обучающихся в школе, увеличится на 10 млн по сравнению с периодом, предшествовавшим пандемии¹⁸.

26. Ситуация также остается чрезвычайно сложной для тех студентов, которые больше не в состоянии содержать себя и/или выплачивать свои долги из-за потери работы. Некоторые иностранные студенты не смогли вернуться домой и оказались изолированными, обездоленными и живущими в некачественном жилье.

27. Слишком часто меры, принятые для сведения к минимуму воздействия COVID-19 на непрерывность образования, не были направлены на реализацию прав человека, что потребовало от лиц, принимающих решения, учета положения и потребностей наиболее уязвимых слоев населения и обеспечения осуществления принципа недискриминации.

28. Специальный докладчик с озабоченностью отмечает, например, информацию, согласно которой некоторые правительства в период кризиса лишили беженцев возможности получать образование. Имеются также примеры дискриминации в отношении детей медицинских работников, многим из которых не разрешили вернуться в свои обычные классы после того, как школы вновь открылись, опасаясь, что они окажутся заразными. В некоторых случаях дети, находящиеся в местах лишения свободы и на попечении государства, сталкивались с тем, что их образование было приостановлено в контексте COVID-19.

29. Как сообщается, некоторые правительства не занимались положением детей с инвалидностью или делали это, когда уже было слишком поздно. Дети с ограниченными интеллектуальными возможностями в большей степени подвержены риску отчуждения и с большей вероятностью прекратят обучение в школе, поскольку лишь немногие родители или опекуны обучены тому, как оказывать им поддержку в домашнем обучении. Кроме того, дистанционное обучение зачастую не соответствует их образовательным потребностям и не адаптировано к ним. Дети с ограниченными интеллектуальными возможностями могут нуждаться в дополнительной очной поддержке¹⁹. Тем не менее в этом отношении был отмечен передовой опыт. Например, сообщается, что в таких странах, как Боливия (Многонациональное Государство), Вьетнам, Гватемала, Демократическая Республика Конго, Индия, Кения, Соединенные Штаты Америки и Эквадор, среди семей и лиц, осуществляющих уход, были распространены руководящие указания и рекомендации²⁰. В Перу, согласно сообщениям, обучение на дому предлагается через 50 местных радиостанций на 9 языках коренных народов и по открытому телевидению на языке жестов, что позволяет охватить более 200 000 учащихся в отдаленных общинах в регионах Анд и Амазонии²¹.

30. Усиление неравенства может продолжаться и после возобновления работы школ. Специальный докладчик обеспокоен, к примеру, сообщениями о том, что в

¹⁸ Malala Fund, "Girls' education and COVID-19: what past shocks can teach us about mitigating the impact of pandemics", p. 2, и УВКПЧ «COVID-19 и права человека женщин: руководство», 15 апреля 2020 года.

¹⁹ Материалы, представленные Международным альянсом организаций лиц с инвалидностью и Международным консорциумом «Инвалидность и развитие».

²⁰ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), «COVID-19 и права инвалидов: руководство» (29 апреля 2020 года) и материалы, представленные Международным альянсом организаций лиц с инвалидностью и Международным консорциумом «Инвалидность и развитие».

²¹ Материалы, представленные Международным альянсом организаций лиц с инвалидностью и Международным консорциумом «Инвалидность и развитие». См. также <https://noticia.educacionenred.pe/2020/05/aprendo-casa-estrategia-minedu-difundio-mas-700-programas-lenguas-originarias-199810.html> (на испанском языке).

некоторых странах, где дети возвращаются в школу на добровольной основе, в действительности возвращается лишь небольшое число наиболее уязвимых детей²².

31. Усиливающееся неравенство в сфере образования имеет еще более серьезные последствия, учитывая важность образования как права, расширяющего права и возможности, в предоставлении всем возможности вести поиск и реализовывать свой потенциал. Поэтому неравенство в сфере образования увековечивает и усиливает неравенство в будущем. Кризис лишний раз продемонстрировал, насколько взаимосвязаны и взаимозависимы права человека, особенно право на образование, право на воду и санитарию (в том числе в учебных заведениях), право на достаточное питание (когда питание предоставляется школами), право на достаточное жилище (необходимое для продолжения обучения на дому), право на достаточный жизненный уровень и право на труд (которые часто зависят от достигнутого уровня образования), а также право ребенка на свободу от всех форм насилия, телесных повреждений и злоупотреблений. Образование оказывается на перепутье многих направлений государственной политики в интересах уязвимых групп населения, особенно детей. Когда приостанавливается образование, приостанавливаются предоставление и многих других услуг.

В. Адекватность и неадекватность корректирующих средств: высокотехнологичные, низкотехнологичные и нетехнологичные решения

32. Была получена информация о мерах, принятых большим числом государств, которые приложили значительные усилия для создания образовательных программ, реализуемых через Интернет, телевидение и радио. Были распространены компьютеры, планшеты, телевизоры и радиоприемники, обеспечено подключение к Интернету и организовано распространение учебных материалов по почте или на школьных дворах²³.

33. Приветствуя эти усилия, Специальный докладчик предостерегает от соблазна рассматривать высокотехнологичные решения в качестве основного или наилучшего способа обеспечения непрерывности образования в период кризиса, когда абсолютно необходимо рассматривать сочетание высокотехнологичных, низкотехнологичных и нетехнологичных решений в зависимости от контекста. Самая простая технология, такая как печатные материалы, может оказать положительное воздействие на непрерывность обучения в периоды закрытия школ и должна стать основной частью ответных мер.

34. Например, согласно рекомендации МСОЧС, в зависимости от контекста и возрастного состава учащихся наиболее подходящим может быть многосторонний подход ввиду того, что как с точки зрения спроса, так и с точки зрения предложения использование большинства цифровых форм дистанционного обучения в районах с ограниченной связью будет затруднено. Во-первых, большинство систем образования в нестабильных и конфликтных ситуациях не предполагают поддержку подключения к Интернету. Во-вторых, большинство маргинализированных групп населения не будет иметь финансовых или физических средств для поддержки своих детей с помощью цифрового дистанционного обучения. Необходимо учитывать, например: расходы на скачивание, выгрузку и потоковую передачу дополнительных данных; незначительную вероятность того, что домохозяйства будут иметь (достаточное) аппаратное обеспечение для поддержания онлайн-обучения; потенциально гендерный характер доступа к любому оборудованию, имеющемуся в домохозяйствах; и вероятность того, что в условиях кризиса доходы домохозяйств сократятся, в то

²² Материалы, представленные Национальным профсоюзом работников среднего образования (Франция).

²³ См. <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ndHgP53atJ5J-EtxgWcpSfYG8LdzHpUsnb6mWybErYg/edit?ts=5e6f893e#gid=0>. См. также Shelby Carvalho and Lee Crawford, "School's out: now what?" (Center for Global Development, 25 March 2020).

время как использование сбережений для покрытия наиболее важных расходов возрастет²⁴.

35. Кроме того, важнейшее значение имеет сохранение определенной степени взаимодействия между учащимися и преподавателями, а также между самими учащимися²⁵. Кроме того, даже в беднейших семьях и в семьях с ограниченной грамотностью участие и поддержка родителей и братьев и сестер могут значительно улучшить результаты обучения с помощью очень простых методов²⁶.

36. Чрезмерное использование онлайн-средств дистанционного обучения для обеспечения непрерывности образования чревато усугублением неравенства. Цифры, опубликованные ЮНЕСКО, говорят сами за себя: половина от общего числа учащихся (около 826 млн человек), не охваченных школьным образованием в результате пандемии COVID-19, не имеют доступа к домашнему компьютеру, а 43% (706 млн человек) не имеют доступа к Интернету дома²⁷.

37. Диспропорции особенно остро ощущаются в странах с низким уровнем дохода: в странах Африки к югу от Сахары 89% учащихся не имеют доступа к домашним компьютерам, а 82% не имеют доступа к Интернету. Кроме того, хотя мобильные телефоны позволяют учащимся получать доступ к информации, общаться со своими преподавателями и друг с другом, около 56 млн учащихся живут в местах, не обслуживаемых мобильными сетями, причем почти половина из них находится в странах Африки к югу от Сахары²⁸. Было опубликовано большое число докладов о трудностях, связанных с доступом к онлайн-инструментам, в частности для тех, кто находится в отдаленных или сельских районах, в том числе и в развитых странах.

38. В этой связи Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что статистические данные о доступе к дистанционному обучению в онлайн-режиме могут быть недостаточно точными. Например, сообщалось, что в некоторых странах, в том числе в Албании, при сборе таких статистических данных не учитывались частные школы. Вероятно также, что не учитывались и структуры неформального образования²⁹. Кроме того, эта проблема касается не только учащихся, но и преподавателей³⁰.

39. Специальный докладчик подчеркивает, что речь идет не только о наличии компьютера или мобильного телефона. Для родителей, учителей и учащихся крайне важно знать, как использовать эти инструменты. Специальный докладчик напоминает в этой связи, что критерии доступности, изложенные в пункте 14 b) выше, включают в себя как информационный, так и когнитивный компонент. Кроме того, необходимо провести тщательную оценку результатов, достигнутых в области дистанционного онлайн-образования, поскольку критерии подключения являются далеко не единственным доказательством успешного образования.

40. Так, озабоченность вызывает очень низкий уровень подготовки и практических навыков преподавателей для обеспечения дистанционного обучения, причем даже в самых богатых странах. В обследовании, проведенном Международной ассоциацией просвещения, которая представляет профсоюзы учителей и других работников образования во всем мире, только около 29% респондентов заявили, что правительства

²⁴ INEE, "Technical note: education during the COVID-19 pandemic" (New York, April 2020), p. 13.

²⁵ Ibid.

²⁶ Материалы, представленные организацией «Спасите детей».

²⁷ См. <https://en.unesco.org/news/startling-digital-divides-distance-learning-emerge>. Цифры, представленные на этой веб-странице, были собраны Целевой группой по подготовке учителей, международным альянсом, деятельность которого координируется ЮНЕСКО, на основе данных Статистического института ЮНЕСКО и Международного союза электросвязи.

²⁸ Ibid.

²⁹ Comité européen pour l'enseignement catholique, Information Bulletin No. 7 (May 2020), p. 4. URL: http://enseignement.catholique.be/ceec_wp/wp-content/uploads/2017/04/CEEC-Newsletter-N%C2%B07-Mai2020fr%C3%A7s.pdf (на французском языке).

³⁰ Education International, "COVID-19 and education: how education unions are responding – survey report" (April 2020), pp. 9–10.

оказывают адекватную и достаточную поддержку учителям при переходе от обучения в учебных заведениях к цифровому и дистанционному обучению³¹.

41. Хотя в большинстве случаев такие низкотехнологичные средства доставки информации, как радио и телевидение, могут охватывать и действительно охватывают гораздо большее число детей, чем Интернет, доступ к радио далеко не универсален. Там, где такие механизмы использовались, они не позволяли охватить наиболее маргинализованных и обездоленных учащихся, в том числе проживающих в сельских и отдаленных районах. Кроме того, в некоторых частях мира, например в Чаде и других странах с низким уровнем дохода, наиболее маргинализованные учащиеся по-прежнему не имеют доступа к электричеству³².

42. Особая озабоченность была выражена по поводу доступа девочек к технологиям. В докладах указывается, что «вредные гендерные нормы и представления о риске для безопасности девочек или их репутации заставляют некоторых родителей отказывать девочкам в доступе к устройствам. В беднейших странах вероятность пользования Интернетом у женщин на 33% ниже, чем у мужчин»³³.

43. Положение детей с инвалидностью также требует более пристального внимания. Многие глухие или слабослышащие учащиеся не могут получить доступ к образованию, и не все веб-платформы, используемые для дистанционного обучения, доступны для слепых учащихся³⁴.

44. Решение вопросов доступа к электричеству, доступа к Интернету и таким высоким технологиям, как компьютеры, зависит от наличия политической воли. Специальный докладчик напоминает в этой связи о работе, проделанной Специальным докладчиком в области культурных прав по вопросу о праве на пользование результатами научного прогресса и их практического применения, закрепленном в статье 15 Пакта, а также о недавнем замечании общего порядка Комитета по этому вопросу³⁵.

С. Цифровизация образования: вызовы и возможности

45. Несмотря на недостатки в доступе к дистанционному обучению в режиме онлайн, использование этого способа обучения значительно ускорило в связи с кризисом в области здравоохранения и, по мнению многих, открывает большие перспективы для более эффективного осуществления права на образование для всех в будущем.

46. Подчеркивая, что многие возможности действительно могут возникнуть, Специальный докладчик предостерегает от поощрения простых решений, которые обернутся ущербом, а не выгодой для права на образование. Следует рассмотреть и обсудить ряд проблем, а также принять решения с участием заинтересованных сторон, включая учащихся, родителей и учителей, на основе права на образование. Необходимо серьезно подумать о месте и содержании цифрового образования, его значении и эффективности, а также о его влиянии на здоровье и образование детей и других учащихся. Необходимо учитывать, например, последствия интенсивного использования экранов детьми и угрозу злоупотреблений в сети.

47. Развертывание дистанционного обучения в режиме онлайн (наряду с использованием радио и телевидения) следует рассматривать лишь как временное решение, направленное на преодоление кризиса. Цифровизация образования никогда

³¹ Ibid., pp.6–7.

³² Материалы, представленные организацией «Спасите детей». См. также Shelby Carvalho and Lee Crawford, “School’s out: now what?”.

³³ Malala Fund, “Girls’ education and COVID-19”, p. 8.

³⁴ Материалы, представленные Международным альянсом организаций лиц с инвалидностью и Международным консорциумом «Инвалидность и развитие».

³⁵ A/HRC/20/26 и замечание общего порядка № 25 (2020) о науке и экономических, социальных и культурных правах.

не должно подменять обучение учителями в стенах учебных заведений. Если дистанционному образованию предстоит стать новой парадигмой образования по окончании пандемии, то это затронет суть и цель права на образование. Очное школьное обучение позволяет учителям не только излагать содержание предмета, но и обеспечивать его понимание и хорошее восприятие учащимися. Кроме того, образование не просто передает дидактические знания: оно направлено на развитие социально-эмоциональных навыков, критического духа, творчества, чувства гражданственности и взаимопонимания между группами, которые должны взаимодействовать и смешиваться друг с другом для того, чтобы жить вместе и строить мирное общество. Образование также направлено на то, чтобы дети были связаны с природой и окружающей их средой. Образование – это социальный акт, осуществляемый сообществом учащихся, который требует реального, человеческого взаимодействия.

48. В средствах дистанционного обучения должно использоваться высококачественное содержание, адаптированное к местным условиям, и в частности к местным языкам, а их внедрение должно проводиться наряду с эффективной и непрерывной подготовкой учителей и учащихся. Эти средства должны позволять учителям и учащимся вносить свой вклад, допускать педагогическую дифференциацию в зависимости от уровня и способностей учащихся, а также обеспечивать академическую свободу и творческий подход.

49. Цифровое образование поднимает дополнительные важные вопросы, в том числе в отношении защиты данных и конфиденциальности данных учителей и учащихся. Как отметил один исследователь и защитник прав детей в «Хьюман Райтс Уотч»:

Данные об образовании детей защищены гораздо меньше, чем данные о здравоохранении. Во многих странах действуют нормативные акты, регулирующие надлежащее использование и раскрытие персонально идентифицируемых медицинских данных даже в чрезвычайных ситуациях. Однако, несмотря на то, что школьные данные детей могут быть столь же конфиденциальными, поскольку содержат имена, домашние адреса, сведения о поведении и другие очень личные данные, которые могут навредить детям и семьям в случае их неправильного использования, в большинстве стран нет законов о конфиденциальности данных, которые защищали бы детей³⁶.

В связи с этим была выражена озабоченность в связи с опубликованными ЮНЕСКО популярными вариантами дистанционного обучения³⁷. Особую озабоченность вызывает дистанционное наблюдение за учителями и учащимися и продажа данных.

50. Специальный докладчик напоминает в этой связи, что в соответствии с Абиджанскими принципами государства должны определять и применять минимальные стандарты в отношении:

конфиденциальности и защиты данных, обеспечивая, в частности, соблюдение уважение верховенства закона и этических норм в отношении персональных данных. Государства должны также обеспечить защиту личных данных, включая биометрические данные, от неправомерного сбора и хранения без согласия обладателя, а также от передачи третьим сторонам без явного согласия и в целях, не связанных с образованием, в том числе в коммерческих целях, в целях отслеживания миграционных потоков или в целях безопасности³⁸.

51. Массовый приток частных субъектов вследствие использования цифровых технологий должен рассматриваться в качестве одной из главных опасностей для систем образования и права на образование в долгосрочной перспективе и должен контролироваться в соответствии с существующими стандартами, включая

³⁶ Hye Jung Han, “As schools close over coronavirus, protect kids’ privacy in online learning” (Human Rights Watch, 27 March 2020).

³⁷ Ibid. См. варианты, перечисленные ЮНЕСКО, по адресу <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/solutions>.

³⁸ Принцип 55.

Абиджанские принципы. В частности, Специальный докладчик обеспокоен тем, что существенная роль частных субъектов в этом контексте может привести к захвату ограниченных государственных ресурсов на цели образования коммерческими структурами, стремящимися извлечь выгоду из кризиса, вызванного COVID-19, несмотря на исследования, свидетельствующие об огромных пробелах в доступе к цифровым технологиям обучения с учетом уровня доходов, местонахождения и пола³⁹.

52. Развитие партнерских связей между государствами, межправительственными организациями и частными субъектами ставит вопросы о характере участия каждого участника в сфере образования и о преимуществах, которые они получают от таких партнерских связей, будь то в плане государственных субсидий, сбора данных, рекламы, ориентированной на детей и молодежь⁴⁰, и более долгосрочных изменений в том, как будут сформированы системы образования по окончании кризиса⁴¹. Нельзя недооценивать риски, связанные с передачей данных и контроля над образованием нескольким компаниям, расположенным в горстке стран. Существует ряд альтернатив коммерческим решениям, включая инструменты по лицензиям Creative Commons и общедоступные онлайн-платформы обучения, которые следует изучить и усовершенствовать.

D. Права преподавателей и других работников сферы образования

53. При принятии связанных с COVID-19 решений в области образования необходимо учитывать тот факт, что учащиеся являются частью своих общин. Это влечет за собой признание последствий различных аспектов принятия решений в области образования для прав тех, кто преподает, заботится об учащихся и делится с ними своими знаниями⁴².

54. Кризис COVID-19 затронул не только учащихся, но и учителей. По данным ЮНЕСКО, 63 млн учителей начальных и средних школ пострадали от беспрецедентных сбоев в работе, вызванных пандемией COVID-19⁴³. В этих цифрах не учтены такие работники сферы образования, как учителя дошкольных учреждений и преподаватели высших учебных заведений, а также все другие сотрудники, работающие в учебных заведениях, как то временные или сессионные преподаватели, лица, оказывающие дополнительную поддержку учащимся с особыми образовательными потребностями и ограниченными возможностями, административный персонал, уборщики, сотрудники службы безопасности, работники кафетериев и водители автобусов.

55. Эти работники тоже являются правообладателями. Независимо от того, работают ли они в государственном или частном секторе, они должны пользоваться всеми правами, закрепленными во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, в частности правом на пользование справедливыми и благоприятными условиями труда, которое включает в себя справедливое вознаграждение, безопасные и здоровые условия труда, равные возможности для продвижения по службе, а также отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени; правом на социальное обеспечение, включая социальное страхование; правом создавать профессиональные союзы и вступать в профсоюз по своему выбору; и правом на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (статьи 7, 8, 9 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).

³⁹ Материалы, представленные «Оксфам».

⁴⁰ См., например, Solidarité Laïque, “Beware: major risk of privatization of world education!”. См. также A/69/286.

⁴¹ См. например, Ben Williamson, “New pandemic edtech power networks“ (1 April 2020).

⁴² Aoife Nolan, “Should schools reopen? The human rights risk - an advisory note to Independent SAGE” (May 2020).

⁴³ См. <https://en.unesco.org/news/startling-digital-divides-distance-learning-emerge>.

56. Кризис в области здравоохранения пролил свет на неудовлетворительные условия во многих школах по всему миру, где учителя и ученики оказываются в переполненных классных комнатах, иногда без доступа к воде и санитарным услугам или с недостаточным доступом к ним. Многие учителя и другие работники сферы образования не имеют достаточной социальной защиты и подготовки.

1. Участие учителей, учительских союзов и ассоциаций в принятии решений

57. Конкретное осуществление права на образование для всех в значительной степени зависит от приверженности достаточного числа подготовленных учителей, способных принимать участие в процессах принятия решений о том, как наилучшим образом обеспечить реализацию этого права.

58. Специальный докладчик подчеркивает, что права профсоюзов и право участвовать в процессах принятия решений – это не роскошь, которая может быть реализована только в спокойные времена. Это чрезвычайно важно и во время кризиса – в интересах эффективности. Учителя знают своих учеников. Зачастую они располагают наилучшими возможностями для продвижения новаторских и творческих идей в их местных условиях, для поддержания связи с семьями и общинами с целью оценки их трудностей и потребностей, а также для адаптации своих действий по удовлетворению этих потребностей. Но для этого их также необходимо поддерживать, доверять им и прислушиваться к ним, а также использовать для развития и применения их творческого подхода и критического мышления. Тот факт, что у самих учителей имеются семьи и другие обязательства, должен признаваться при планировании мер реагирования на будущие кризисы.

59. Однако кризисные периоды, как правило, усиливают авторитарные устремления и навязывание прямого управления, в том числе в области образования. Хотя, согласно сообщениям, во время кризиса и имелись примеры довольно хорошего сотрудничества между правительствами и профсоюзами, например, на Маврикии⁴⁴, Специальный докладчик по-прежнему обеспокоен тем, что во многих случаях с ассоциациями преподавателей и профсоюзами не проводилось надлежащих консультаций и они не привлекались к принятию решений. Это относится и к таким важным решениям, как закрытие учебных заведений и возобновление их работы. Специальный докладчик получила сообщения о том, что профсоюзы через прессу информируются о закрытии школ (например, во Франции)⁴⁵, о выборе и использовании платформ и содержания, инструментов и методологий дистанционного образования, о подтверждении или неподтверждении частично завершенных программ обучения, о пересмотре школьного календаря и об изменениях в условиях работы.

60. В некоторых странах, таких как Нигер, правительственные власти, согласно сообщениям, до сих пор не установили взаимодействия с профсоюзами учителей в связи с кризисом, вызванным COVID-19. В других странах уровень и качество социального диалога являются низкими, что препятствует сотрудничеству и совместным усилиям по преодолению кризиса в области здравоохранения. Эта проблема особенно остро стоит в странах, где каналы связи между правительственными органами и профсоюзами уже были неудовлетворительными, а отношения между ними до кризиса – напряженными, как об этом сообщалось в Габоне и Гаити.

61. Во многих частях мира профсоюзы учителей организовались для того, чтобы поддержать действия правительства или компенсировать их бездействие⁴⁶. Например, профсоюзы организовывали обучение новым методам дистанционного обучения, распространяли информацию о санитарных мерах и протоколах и обменивались информацией об опыте. Многие из них лоббировали правительства в целях

⁴⁴ Материалы, представленные Союзом учителей государственных школ Маврикия.

⁴⁵ Материалы, представленные Национальным профсоюзом работников среднего образования (Франция).

⁴⁶ Education International, “COVID-19 and education”, pp. 18–19.

обеспечения уважения прав их членов⁴⁷, включая их право на труд в здоровых условиях, и сведения к минимуму воздействия кризиса на учащихся.

62. Специальный докладчик признает, что правительства были вынуждены принимать трудные решения в течение короткого периода времени ввиду многих научных неопределенностей, связанных с пандемией. Решения о закрытии школ принимались настолько быстро, что во многих частях мира у систем образования не было времени на составление планов и корректировку методов работы для обеспечения определенной непрерывности образования. Однако, как уже упоминалось ранее, любому кризису должно предшествовать наращивание потенциала для его преодоления. В системе образования это включает в себя установление хороших отношений и взаимного доверия между правительством, учителями, включая их ассоциации и профсоюзы, родителями и общинами на национальном и местном уровнях.

2. Право на безопасные и здоровые условия труда

63. Специальный докладчик также обеспокоена санитарными условиями, в которых работают учителя и другие работники системы образования в период кризиса, в частности те, кто продолжает заботиться о детях работников, непосредственно задействованных в борьбе с пандемией, таких как медицинские работники. В связи с продолжающимся или планируемым возобновлением работы учебных заведений этот вопрос приобретает особую остроту, особенно в странах, где системы здравоохранения нельзя назвать устойчивыми. Однако это беспокоит весь мир.

64. Специальный докладчик разделяет озабоченность, выраженную другими специальными процедурами Организации Объединенных Наций в связи с тем, что некоторые находящиеся на переднем крае борьбы специалисты не обеспечиваются надлежащей защитой в периоды пиковой заболеваемости в различных странах и секторах экономики, и согласна с рекомендацией о том, что всем государствам и предприятиям следует обеспечить принятие превентивных и предупредительных мер для защиты каждого работника⁴⁸. Это касается и работников сферы образования, в том числе в частных учебных заведениях. Особое внимание следует уделить положению тех работников образования, которые могут подвергаться особому риску в контексте COVID-19 в силу, например, их возраста, состояния здоровья или этнической принадлежности.

65. Специальный докладчик приветствует усилия, приложенные многими правительствами для сведения к минимуму рисков для учителей путем принятия мер по физическому дистанцированию, сокращению числа детей в классах и предоставлению таких средств защиты, как маски. Иногда такие меры принимались в результате выдвижения профсоюзами условий для возобновления работы школ.

66. Однако в слишком многих случаях работники остаются незащищенными или не имеют достаточных гарантий относительно возобновления работы школ в будущем. В таких странах, как Нигер, где в классных комнатах занимаются 40–60 учащихся и за одним столом сидят 4 ребенка, возвращение в школу в безопасных санитарных условиях представляется проблематичным, что вызывает озабоченность не только у работников образования, но и у учащихся. В более богатых странах, таких как Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, серьезная озабоченность выражалась в связи с тем, что школы вновь открываются без принятия надлежащих мер по уменьшению рисков для учащихся, учителей и общественности в целом⁴⁹.

⁴⁷ Ibid., p. 20

⁴⁸ УВКПЧ, «Каждый работник важен и должен обязательно быть защищен от COVID-19» – эксперты ООН по правам человека (18 мая 2020 года).

⁴⁹ United Kingdom, Independent Scientific Advisory Group for Emergencies, “When should a school reopen? Final report” (28 May 2020).

67. В школах, где нет доступа к воде и санитарным услугам, этот вопрос вызывает особую озабоченность. Специальный докладчик затронет этот вопрос в своем следующем тематическом докладе Генеральной Ассамблее, в котором основное внимание будет уделено взаимосвязи между правом на образование и правом на воду и санитарию.

3. Положение с занятостью и оплата труда

68. Согласно различным сообщениям, ситуация с занятостью и заработной платой учителей и других сотрудников во многих странах ухудшилась. Особенно пострадали учителя в частном секторе и учителя с нестабильными контрактами. Проблемы, связанные с прекращением контрактов, сокращением заработной платы и задержками с ее выплатой, а также с требованием о том, чтобы работники сферы образования брали неоплачиваемый отпуск, были доведены до сведения Специального докладчика, которая в этом контексте подчеркивает необходимость учета гендерных аспектов, поскольку многие работники сферы образования являются женщинами.

69. Международная ассоциация просвещения указала, что к категории затронутых работников, наиболее часто упоминаемой профсоюзами, относятся работники сферы образования, занятые в частных учебных заведениях. К другим категориям, подверженным наибольшему воздействию, относятся следующие (от наиболее к наименее часто упоминаемым): работники высших учебных заведений и научные исследователи; временные/подменные учителя; воспитатели детских дошкольных заведений; и учителя-иммигранты (упомянутые только одним респондентом). Многие респонденты сообщили, что особенно сильно закрытие школ повлияло на положение учителей, нанимаемых на временные контракты. При закрытых школах те, кто получали почасовую оплату, остались без работы, те, кто работали по временным контрактам, не смогли их продлить, а те, кто не работал, сталкиваются с трудностями при поиске новой работы⁵⁰.

70. Положение в частных школах вызывает особую обеспокоенность на всех уровнях – от дошкольного до высшего образования. Экономическая модель, лежащая в основе таких учреждений, которые в значительной степени зависят от внесения платы за обучение, и нестабильные условия занятости работников образования в этих учреждениях делают их более уязвимыми для увольнения и сокращения заработной платы. Проблемы такого рода отмечались в Испании, на Кипре, в Марокко, Непале и Шри-Ланке⁵¹, а также в Демократической Республике Конго. Хотя некоторые правительства приложили усилия по созданию сетей социальной защиты этих работников, например в Италии и Марокко, ситуация показывает, насколько важно обеспечить защиту работников частных школ в соответствии с международными стандартами и на равной основе с теми, кто работает в государственных школах, особенно в тех случаях, когда школы, в которых они работают, получают государственное финансирование⁵².

71. Этот вопрос стал весьма спорным в некоторых странах (например, в Марокко), где некоторые частные школы потребовали полной оплаты, в том числе за третий триместр года, когда дети не посещали школу, обосновывая свою просьбу ссылкой на инвестиции, сделанные с целью гарантировать дистанционное обучение и заработную плату учителей. В то время как некоторые школы снизили плату за обучение, в частности для наиболее уязвимых семей, другие не стали этого делать. Более того, имеются и школы, которые, как сообщается, оказывают давление на семьи, угрожая не зачислять их детей на следующий учебный год в случае невнесения платы за обучение⁵³.

⁵⁰ Education International, “COVID-19 and education”, pp. 13–15.

⁵¹ Ibid., p. 16.

⁵² См. принципы 55 е) и 67 Абиджанских принципов.

⁵³ См. www.bladi.net/maroc-ecoles-privées-parents.69523.html и www.maroc-hebdo.press.ma/ecoles-privées-payer-frais-scolaire (на французском языке).

72. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что некоторые частные школы закрылись, как и многие другие частные предприятия во всем мире, и что многие из них сталкиваются с экономическими трудностями и ожидают, что в следующем учебном году число учащихся сократится, поскольку семьи будут не в состоянии и далее оплачивать обучение и сопутствующие расходы⁵⁴. Особую озабоченность вызывают сообщения, свидетельствующие о массовом закрытии частных школ с низкой платой за обучение, например в Пакистане⁵⁵, что приведет к резкому и внезапному давлению на неподготовленные государственные школы в плане зачисления в них детей, когда они вновь откроются, или к увеличению числа детей, не охваченных школьным образованием⁵⁶. В Кении школьная сеть «Бридж интернэшнл академиз», как сообщается, отправляет учителей в обязательный неоплачиваемый отпуск, покрывая расходы на медицинское страхование и ежемесячную безвозмездную выплату в размере 10% от их заработной платы⁵⁷. По сообщениям, в Либерии эта же компания ввела сокращение окладов «основного персонала» на 80–90%, в то время как сотрудники продолжают работать из дома⁵⁸, и Министерство труда обеспокоено этим вопросом и изучает его⁵⁹.

73. По мнению Специального докладчика, это лишь еще один пример ограничений моделей образования, основанных на приватизации и коммерциализации⁶⁰. Когда увольняют учителей или закрывают школы, дети остаются без доступа к образованию. Тот факт, что открытие этих школ остается неопределенным, вызывает большую тревогу как у детей, так и у их семей. Если учителя найдут альтернативную работу для поддержания дохода, вполне вероятно, что, как это было в прошлом, будет ощущаться нехватка преподавательского состава, когда школы вновь откроются⁶¹.

74. Некоторые частные школы, в том числе некоммерческие религиозные школы, обращались к государствам с просьбами об оказании финансовой поддержки, но не всегда получали своевременные ответы, как это, по сообщениям, происходило, например, в Албании⁶². Специальный докладчик подчеркивает в этой связи необходимость следовать содержащимся в Абиджанских принципах руководящим указаниям в отношении прямого или косвенного финансирования частных учебных заведений, если любое такое финансирование будет сочтено необходимым в чрезвычайных ситуациях⁶³. Она напоминает, что государства должны уделять первоочередное внимание финансированию и обеспечению бесплатного и качественного государственного образования⁶⁴.

Е. Будущее систем государственного образования

75. Меры жесткой экономии и бюджетные сокращения государственных систем образования ослабили их способность противостоять кризису в сфере образования и обеспечивать защиту права на образование для всех. Например, в Бразилии сокращение финансирования и ограничение государственных расходов привели к ликвидации социальной политики, не позволив заинтересованным сторонам принять

⁵⁴ См., например, Quentin Wodon, “COVID-19 crisis, impacts on Catholic schools, and potential responses: introduction”, *Journal of Catholic Education* (2020).

⁵⁵ Arshad Yousafzai, “Low-cost private schools may not be able to survive COVID-19 crisis”, *The International News*, 1 April 2020.

⁵⁶ Материалы, представленные «Оксфам».

⁵⁷ Paul Wafula, “Bridge schools send teachers home amid coronavirus crisis”, *Daily Nation*, 27 March 2020.

⁵⁸ “Labor ministry expresses concern over labor issues at Bridge International Academies Liberia: several employees express frustration”, *Libeyewitness*, 26 May 2020.

⁵⁹ <https://www.facebook.com/Labourministry2018/posts/2603104286631733>.

⁶⁰ См. доклад Специального докладчика по этому вопросу (A/HRC/41/37).

⁶¹ Malala Fund, “Girls’ education and COVID-19”, p. 5.

⁶² Comité européen pour l’enseignement catholique, *Information Bulletin* No. 7 (May 2020), p. 4.

⁶³ Принципы 64–74.

⁶⁴ Абиджанские принципы, всеобъемлющий принцип 5.

срочные и решительные ответные меры в связи с пандемией⁶⁵. Напротив, страны, которые инвестировали в защиту экономических, социальных и культурных прав и в которых было налажено сотрудничество и отношения доверия с гражданским обществом, оказались лучше подготовленными к реагированию на кризисы.

76. Понимая, что приоритеты должны быть установлены в каждой стране в зависимости от особенностей местного контекста и последствий пандемии, Специальный докладчик выражает озабоченность в связи с риском массового перенаправления средств на цели здравоохранения в ущерб образованию без учета очевидных связей между этими социальными службами. Как уже подчеркивалось Специальным докладчиком по вопросу о крайней нищете и правах человека, «государства обязались выделить не менее 8 трлн долл. США на защиту от экономических последствий COVID-19. Эти средства должны быть направлены на построение более инклюзивной экономики, основанной на правах на труд и социальное обеспечение, а также на правах на достаточное жилище, здоровье и образование»⁶⁶.

77. Кроме того, ввиду крупного экономического кризиса, затронувшего все страны, включая увеличение задолженности, Специальный докладчик опасается, что произойдет значительное сокращение бюджетных ассигнований, выделяемых сектору государственного образования, который, тем не менее, продемонстрировал свою исключительную важность во времена кризисов, в том числе кризиса, вызванного COVID-19. Резкое сокращение финансирования государственных школ может привести к снижению качества образования и сокращению доступа к нему, а также к дальнейшему росту числа частных школ с низкой платой за обучение и другим процессам приватизации по мере того, как правительство не будет удовлетворять возросшие потребности, что повлечет за собой введение или повторное введение платы за школьное обучение и низкую посещаемость⁶⁷. Вероятное расширение партнерских отношений между государственным и частным секторами в посткризисный период может привести к росту неравенства в сфере образования при ограниченном участии граждан или ограниченной ответственности. Особую озабоченность вызывают возможные сокращения бюджетных ассигнований на цели инклюзивного образования.

78. Хотя некоторые призывают к укреплению партнерских связей с международными финансовыми учреждениями, включая Международный валютный фонд, Специальный докладчик подчеркивает, что такие партнерские связи необходимо тщательно анализировать, принимая во внимание воздействие прошлой политики на такие государственные службы, как здравоохранение и образование. Она далее напоминает, что «государства, которые предоставляют международную помощь и сотрудничество, не должны принимать, поддерживать или требовать недопустимых регрессивных мер в отношении права на государственное образование»⁶⁸. Она поддерживает рекомендацию Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о том, что государствам следует использовать свои права голоса в международных финансовых учреждениях для облегчения финансового бремени развивающихся стран в борьбе с пандемией с помощью таких мер, как предоставление этим странам различных механизмов уменьшения бремени задолженности⁶⁹.

⁶⁵ OHCHR, “COVID-19: Brazil’s irresponsible economic and social policies put millions of lives at risk, UN experts say” (29 April 2020). См. также Andressa Pellanda and Gabriel Morais, “Brazil: students, teachers’ unions and civil society lead the struggle for the right to education”, National Campaign for the Right to Education, 19 August 2019.

⁶⁶ УВКПЧ, «Кризис, вызванный пандемией COVID-19, говорит о том, что необходимо срочно менять мировую экономику, заявил новый эксперт ООН по вопросу о крайней нищете» (1 мая 2020 года).

⁶⁷ Материалы, представленные «Оксфам». См. также Jo Walker and others, *The Power of Education to Fight Inequality* (Oxford, Oxfam International, September 2019).

⁶⁸ Принцип 46 Абиджанских принципов.

⁶⁹ E/C.12/2020/1, пункт 21.

IV. Выводы и рекомендации

79. Кризис наглядно продемонстрировал центральную роль образовательных учреждений в наших обществах не только в плане осуществления права на инклюзивное качественное образование для всех, но и в плане обеспечения ряда социальных услуг в интересах наиболее маргинализированных групп населения, передачи медико-санитарной информации, развития социально-эмоциональных навыков для укрепления жизнестойких обществ, оказания необходимой поддержки медицинским работникам, которые вынуждены были находиться на переднем крае борьбы и не могли быть со своими детьми, а также создания условий для экономического функционирования стран в период работы родителей. Следует признать истинную ценность учителей и других работников сферы образования. Школы и образовательное сообщество выступали в качестве необходимого пространства для проявления солидарности во время кризиса. Крайне важно поразмыслить над этим опытом.

80. Тщательная оценка воздействия закрытия учебных заведений на различные группы населения должна проводиться во всех странах с учетом интерсекциональности дискриминации. Хотя очевидно, что кризис образования непропорционально затронул наиболее уязвимые и маргинализированные группы населения, это произошло на фоне укоренившегося, признанного структурного неравенства. Неудивительно, что наиболее обездоленные из тех, кто страдает от дискриминации по признаку экономического и социального положения, пола и гендерной принадлежности, этнического происхождения, географического местоположения, инвалидности и состояния здоровья, будут испытывать наиболее долгосрочные последствия для своего права на образование и дальнейшего жизненного пути. Поскольку многие школы в настоящее время вновь открываются в различных частях мира, важно создать системы контроля и мониторинга показателей отсева из школ на всех уровнях. Это необходимо не только для минимизации воздействия на наиболее уязвимые группы населения, но и для подготовки к следующему кризису.

81. При этом в рамках такой оценки необходимо анализировать не только последствия кризиса в области образования, но и его причины. В каждом местном контексте необходимо выявить те факторы, которые привели к усилению дискриминации в осуществлении права на образование в период кризиса.

82. Такая оценка должна, соответственно, включать анализ растущего неравенства, обусловленного мерами, принятыми для борьбы с пандемией; исследование устойчивости экономических и финансовых моделей, лежащих в основе систем образования, в том числе последствий недостаточного финансирования государственных образовательных учреждений; изучение роли частных субъектов в сфере образования; оценку адекватности социальной защиты, предоставляемой работникам сферы образования, в том числе в частном секторе; а также проверку на предмет отсутствия сотрудничества между государственными администрациями, образовательными учреждениями, преподавателями, учащимися, родителями и общинами.

83. Многие правительственные и межправительственные учреждения, а также организации гражданского общества распространили большое число полезных руководящих принципов и рекомендаций о том, как реагировать на кризис в сфере образования в краткосрочной (в том числе в период возобновления работы школ) и долгосрочной перспективе, причем некоторые из них оказались весьма подробными и адаптированными к конкретным ситуациям. Специальный докладчик приветствует, в частности, полезное руководство, разработанное МСОЧС, УВКПЧ и, в более конкретном плане, Международной ассоциацией просвещения.

84. Вместо того, чтобы повторять или обобщать эти рекомендации, Специальный докладчик предпочитает сосредоточиться на ряде рекомендаций,

в которых излагается, что влечет за собой правозащитный подход к кризису. В частности, она выносит следующие рекомендации:

а) ограничения, налагаемые на право на образование, должны строго соответствовать условиям, изложенным в статье 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статье 29 Всеобщей декларации прав человека и других соответствующих положениях международного права прав человека;

б) правительствам и другим заинтересованным сторонам следует интегрировать рамки наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости в качестве политического руководства в рамках всей системы образования на всех уровнях, в том числе на уровне школ;

в) государствам следует повышать готовность к чрезвычайным ситуациям в сфере образования в рамках национальных систем образования во всем мире и готовить специалистов по планированию образования на всех уровнях. Эти планы должны основываться на гарантировании права на образование для всех, а также на принципах наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости;

г) государствам следует создать институциональный механизм планирования и ликвидации последствий кризисов и стихийных бедствий. Такой механизм должен функционировать на уровне принятия важных решений и быть децентрализованным при его реализации, обеспечивая принятие соответствующих решений на местном уровне в сотрудничестве с местными заинтересованными сторонами, например, когда речь идет о возобновлении работы школ;

д) все государства должны в срочном порядке принять специальные целевые меры, в том числе в рамках международного сотрудничества, для устранения и смягчения последствий пандемии для уязвимых групп, а также для общин и групп, подвергающихся структурной дискриминации и находящихся в неблагоприятном положении. Во многих контекстах это будет означать уделение приоритетного внимания внедрению наиболее доступных низкотехнологичных или нетехнологичных подходов к дистанционному обучению, а также принятие таких мер, как введение мораториев на внесение платы за обучение, предоставление денежных пособий семьям и обеспечение доставки продовольствия и других социальных услуг уязвимым детям во время кризиса;

е) учитывая чрезвычайную важность права детей на образование, лица, ответственные за принятие решений, должны уделять особое внимание и отдавать приоритет их правам. Государствам следует проводить оценку воздействия решений, касающихся образования в условиях кризиса, на права ребенка. Кроме того, государства должны предоставлять возможности для того, чтобы мнения детей были услышаны и приняты во внимание в процессе принятия решений в контексте COVID-19;

ж) особое внимание следует уделять равному значению права каждой девочки и каждого учащегося с инвалидностью на непрерывное образование в соответствии с руководящими указаниями, разработанными УВКПЧ в этом отношении, а также других маргинализованных или уязвимых детей или учащихся, включая мигрантов и детей в гуманитарных контекстах;

з) развертывание дистанционного обучения в режиме онлайн (наряду с радио и телевидением) следует рассматривать только как временное решение, направленное на преодоление кризиса. Цифровизация образования никогда не должна подменять обучение учителями в стенах учебных заведений. Необходимо серьезно подумать о месте и содержании цифрового образования, его значении и эффективности, а также о его влиянии на здоровье и образование детей и других учащихся;

и) в средствах дистанционного обучения должно использоваться высококачественное содержание, адаптированное к местным условиям,

и в частности к местным языкам, и их внедрение должно проводиться наряду с эффективной и непрерывной подготовкой учителей и учащихся. Они должны позволять учителям и учащимся вносить свой вклад, допускать педагогическую дифференциацию в зависимости от уровня и способностей учащихся, а также обеспечивать академическую свободу и творческий подход. Они должны быть разработаны таким образом, чтобы обеспечить защиту данных и частной жизни учащихся и учителей. Средства дистанционного обучения должны быть безопасными и не подвергать детей риску или агрессии;

j) правительствам следует рассматривать массовый приток частных субъектов вследствие использования цифровых технологий в качестве одной из главных опасностей для систем образования и права на образование в долгосрочной перспективе. Они должны обеспечить, в том числе путем принятия соответствующих нормативных актов, чтобы повышение роли частного сектора не приводило к захвату ограниченных государственных ресурсов на цели образования коммерческими структурами, стремящимися извлечь выгоду из кризиса, сбору данных об учащихся и учителях или рекламе, ориентированной на детей и молодежь. Решения в области образования и обучения должны разрабатываться как общественное благо, без коммерческих или других ограничительных лицензий, которые ставят под угрозу осуществление права на образование и углубляют неравенство;

к) государствам следует выполнять свое обязательство по статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах путем выделения в максимальных пределах имеющихся ресурсов на постепенное достижение полного осуществления экономических, социальных и культурных прав, включая право на образование. Поэтому государства должны активизировать свои усилия по мобилизации внутренних ресурсов, особенно путем принятия прогрессивной налоговой политики. Специальный докладчик подчеркивает в этой связи исключительную важность укрепления систем государственного образования и уделения первоочередного внимания обеспечению бесплатного государственного образования наивысшего достижимого качества в соответствии с принципом 34 Абиджанских принципов;

l) с учетом взаимозависимости и неделимости прав человека, а также Целей в области устойчивого развития, реагирование на кризис должно носить многоаспектный и многосекторальный характер, а соответствующие меры должны приниматься в отношении всего спектра основных социальных услуг, включая образование, здравоохранение, жилье, продовольствие и занятость. Соответственно, государствам следует проявлять осторожность, с тем чтобы не перенаправлять значительные финансовые средства в сектора здравоохранения или экономики в ущерб образованию;

m) если в исключительных обстоятельствах принимаются регрессивные меры в отношении права на образование, государства должны обеспечить, чтобы любая такая мера соответствовала применимым правовым нормам и стандартам в области прав человека. Государства, которые предоставляют международную помощь и сотрудничество, не должны принимать, поддерживать или требовать недопустимых регрессивных мер в отношении права на государственное образование;

n) государствам следует и далее оказывать надлежащую помощь для их государственных систем образования в качестве средства обеспечения того, чтобы кризис не привел к усилению приватизации и коммерциализации образования;

o) государствам следует использовать свои права голоса в международных финансовых учреждениях, с тем чтобы облегчить то финансовое бремя, какое для развивающихся стран представляет борьба с пандемией, и в этом контексте принять такие меры, как предоставление этим странам различных механизмов облегчения долгового бремени, включая списание задолженности;

р) доноры должны выполнять свои обязательства по локализации, обеспечивая финансирование местных и национальных организаций для реагирования на кризис и признавая местный опыт этих организаций и их способность охватывать маргинализованное население;

q) государствам следует обеспечивать права учителей и других работников сферы образования в государственном и частном секторах во время и после кризиса, в частности, их права на использование справедливых и благоприятных условий труда, на создание профсоюзов и вступление в них по своему выбору, на социальное обеспечение, включая социальное страхование, и на достижение наивысшего достижимого уровня физического и психического здоровья (статьи 7, 8, 9 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах);

г) всем государствам и субъектам предпринимательской деятельности следует обеспечить принятие превентивных и предупредительных мер для защиты и обеспечения права на здоровье, включая психическое здоровье и благополучие, для каждого работника и учащегося системы образования, особенно в период возобновления работы учебных заведений. Самое пристальное внимание следует уделять тем, кто подвергается особому риску;

с) как на национальном, так и на местном уровнях следует установить хорошие отношения и взаимное доверие между правительствами, учителями, ассоциациями и профсоюзами учителей и других работников образования, а также родителями и общинами. Постоянные каналы диалога должны оставаться открытыми на всех этапах кризиса для обеспечения того, чтобы принимаемые меры были адекватными, эффективными и приемлемыми для всех. Возобновление работы школ должно проводиться в сотрудничестве с учителями и их ассоциациями и профсоюзами;

т) для дальнейшего повышения роли родителей и семей в обучении своих детей необходимо провести мероприятие, посвященное извлеченным урокам;

у) в качестве долгосрочной меры необходимо усилить роль образовательных заведений в развитии психозэмоциональных способностей всех людей и жизнестойкости общества и обеспечить самое серьезное к ней отношение.