



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
5 August 2011

Russian
Original: English

Шестидесят шестая сессия

Пункт 69 b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека:

вопросы прав человека, включая альтернативные подходы
в деле содействия эффективному осуществлению
прав человека и основных свобод

Право на образование

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее предварительный доклад по вопросу о праве на образование, представленный Специальным докладчиком по вопросу о праве на образование Кишором Сингхом во исполнение резолюций 8/4 и 17/3 Совета по правам человека.

* A/66/150.



Предварительный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на образование

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюций 8/4 и 17/3 Совета по правам человека. Он посвящен вопросу финансирования базового образования из внутренних источников. В нем подробно излагаются обязательства в области прав человека, касающиеся финансирования образования, и приводятся практические примеры национальных правовых механизмов обеспечения его финансирования из внутренних источников. Во исполнение резолюции 64/290 Генеральной Ассамблеи в доклад также включена обновленная информация о положении дел в области образования в чрезвычайных ситуациях. Специальный докладчик подчеркивает, что образование в чрезвычайных ситуациях по-прежнему страдает от недостатка внимания и финансирования, и призывает выделять больше средств на меры по предотвращению конфликтов и совершенствовать защиту системы образования в период вооруженных конфликтов.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Финансирование базового образования	4
A. Обязательства в области защиты прав человека, касающиеся финансирования образования	5
B. Национальный правовой механизм финансирования базового образования	9
C. Вопросы, требующие дальнейшего изучения	12
D. Выводы и рекомендации	14
III. Новые данные о положении в области образования в чрезвычайных ситуациях	16
A. Обеспечение политической и финансовой поддержки образования в чрезвычайных ситуациях	17
B. Защита учреждений образования от нападений	19
C. Подготовка учреждений образования к противостоянию стихийным бедствиям	20
D. Обеспечение внимания к положению девочек и маргинализированных групп	21
E. Обеспечение качества образования на всех уровнях	23
F. Мониторинг образования в чрезвычайных ситуациях	24
G. Выводы и рекомендации	25

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюциями 8/4 и 17/3 Совета по правам человека. В нем рассматриваются обязательства государств в отношении государственного финансирования базового образования и подчеркивается важное значение правовых механизмов, обеспечивающих финансирование такого образования из внутренних источников. В соответствии с резолюцией 64/290 Генеральной Ассамблеи в докладе также содержится обновленная информация о положении дел в области образования в чрезвычайных ситуациях.

2. После назначения Советом по правам человека на должность Специального докладчика Кишор Сингх приступил к исполнению своих обязанностей в августе 2010 года. В этот период он выступил с докладом на семнадцатой сессии Совета по правам человека, состоявшейся в июне 2011 года. В первом докладе¹ он охарактеризовал первоочередные проблемы, подлежащие изучению в ходе выполнения им своего мандата, и более подробно рассмотрел обязательства государств по обеспечению равных возможностей в сфере образования. Он отчитался также о своей первой поездке в Сенегал² в январе 2011 года.

3. В течение первого года своей работы Специальный докладчик принял участие в ряде мероприятий по вопросам образования и занимался налаживанием контактов с государствами, международными организациями и неправительственными организациями. В последнее время Специальный докладчик принял участие в работе двух региональных подготовительных совещаний Экономического и Социального Совета – в Таиланде в марте и в Того в апреле. В июле Специальный докладчик участвовал в ежегодном обзоре на уровне министров, состоявшемся в рамках Этапа заседаний высокого уровня Основной сессии Совета и уделившем основное внимание реализации согласованных на международном уровне целей и обязательств в отношении образования.

II. Финансирование базового образования

4. Право на образование является международно признанным правом, и для его осуществления необходимы соответствующие финансовые средства. В статье 26 Всеобщей декларации прав человека признано право каждого человека на образование, которое должно быть бесплатным, по меньшей мере это касается начального и общего образования. После принятия Всеобщей декларации прав человека государства закрепили международные правовые обязательства, обеспечивающие осуществление права на образование, в ряде документов о правах человека³ и приняли на себя ответственность за предоставление средств, необходимых для их выполнения.

5. Дефицит средств остается, однако, основным препятствием на пути осуществления права на образование. Перспективы решения задач, предусмотренных

¹ A/HRC/17/29 и Corr. 1.

² A/HRC/17/29/Add.2.

³ Это право всесторонне закреплено в статьях 13 и 14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и в Конвенции ЮНЕСКО по борьбе с дискриминацией в области образования; оно гарантируется также статьями 28 и 29 Конвенции о правах ребенка, статьей 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и статьями 10, 11 и 13 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статьями 30, 43 и 45 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и статьей 24 Конвенции о правах инвалидов.

целью 2 ("Обеспечить, чтобы к 2015 году у всех детей мира – как у мальчиков, так и у девочек – была возможность получить в полном объеме начальное школьное образование") и целью 3 ("Ликвидировать, не позднее чем к 2015 году, гендерное неравенство на всех уровнях образования") Целей развития тысячелетия, остаются смутными из-за недостатка средств. В оценке, подготовленной для состоявшегося в 2010 году пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи, посвященного Целям развития тысячелетия, подчеркивалась необходимость увеличения бюджетных расходов и выделения дополнительных ресурсов ради ускорения прогресса в решении этих задач⁴. В последние годы во Всемирных докладах по мониторингу образования для всех постоянно указывается на недостаточное финансирование образования. Наблюдающееся в последнее время урезание государственных расходов вследствие мирового финансового кризиса несет угрозу сокращения поддержки сектора образования, что чревато ударом по завоеваниям недавнего прошлого⁵. Например, в 2009 году семь из 18 стран с низким уровнем дохода сократили расходы на образование; только в этих странах 3,7 млн. детей не были охвачены школьным образованием⁶.

6. С учетом насущной необходимости преодоления дефицита средств для осуществления права на образование и достижения согласованных на международном уровне целей, таких как Цели развития тысячелетия и цели программы "Образование для всех", Специальный докладчик напоминает в настоящем докладе об обязательствах правительств по изысканию ресурсов из внутренних источников для финансирования базового образования и приводит примеры национальных законодательных актов, принятых с целью обеспечить выделение необходимых финансовых средств на образование.

А. Обязательства в области защиты прав человека, касающиеся финансирования образования

7. В соответствии с международными договорами по правам человека государства несут ответственность за предоставление ресурсов, обеспечивающих возможность осуществления прав человека. Выделение необходимых средств для осуществления права на образование тем более важно потому, что реализация этого права является залогом осуществления всех других прав человека. Это должно стать приоритетным направлением государственных инвестиций, поскольку выгоду из этого извлекают и частные лица, и общество в целом.

8. Об обязательствах государств по выделению в полном объеме ресурсов, необходимых для преодоления препятствий на пути к осуществлению права на образования, постоянно говорится в заключительных замечаниях, принимаемых договорными органами по правам человека Организации Объединенных Наций. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по правам ребенка неоднократно высказывали обеспокоенность по поводу снижения образовательных стандартов вследствие недостаточности государственных инвестиций в образование и рекомендовали увеличить объемы ассигнований на нужды сферы образования. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин также систематически обращался к государствам с настоятельным призывом увеличить

⁴ A/64/665, пункт 71 b).

⁵ Этот вопрос был рассмотрен и в ряде публикаций Международного института планирования образования ЮНЕСКО по проблемам финансирования образования.

⁶ ЮНЕСКО, "Скрытый кризис: вооруженные конфликты и образование", Всемирный доклад по мониторингу образования для всех за 2011 год, с. 17.

инвестиции в образование как в основополагающее право человека и основу для расширения прав и возможностей женщин. Еще одним подтверждением широкого признания ключевой роли финансирования образования в выполнении обязательств в области прав человека служат рекомендации о выделении большего объема ресурсов на нужды образования, формулируемые в рамках механизма всеобщего периодического обзора Совета по правам человека⁷.

9. Об обязательствах по финансированию образования идет речь и в принятой Международной организацией труда (МОТ) и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) Рекомендации о положении учителей (1966 год), где признается необходимость предусматривать в приоритетном порядке в национальных бюджетах всех стран необходимую долю национального дохода на развитие образования⁸. На деле, право на образование является составной частью институциональной миссии ЮНЕСКО, и государства-члены несут обязательства по выделению необходимых ресурсов на его осуществление.

1. Обеспечение постепенного осуществления прав и недопущение регресса

10. Концепция постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав (в том числе права на образование) представляет собой признание того факта, что их осуществление часто требует времени. Она предполагает также, что меры, способствующие осуществлению права, следует принимать, исходя из необходимости устойчивого расширения возможностей осуществления этого права в масштабах всей страны. Касаясь постепенного осуществления права на образование, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам особо указал, что государства – участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах несут конкретное и постоянное обязательство "как можно быстрее и эффективнее" продвигаться к полному осуществлению этого права. Он также подчеркнул: "существует твердая презумпция невозможности принятия каких-либо регрессивных мер"⁹. Соответственно, в процессе оказания поддержки образованию следует исходить из необходимости последовательно расширять систему образования.

11. Ряд договорных органов по правам человека Организации Объединенных Наций выражал обеспокоенность в связи с возможным воздействием экономического кризиса на возможность воспользоваться правами человека. Комитет по экономическим и социальным правам указывал, что "даже в периоды острой нехватки ресурсов, будь то по причине перестройки, экономического спада или под воздействием других факторов, наиболее уязвимые члены общества могут и должны быть защищены путем принятия сравнительно недорогостоящих целевых программ"¹⁰. Недавно Совет по правам человека принял резолюцию, в которой привлек внимание государств к тому, что мировой финансово-экономический кризис не снижает степень ответственности властей стран за осуществление прав человека¹¹.

⁷ См., например, рекомендации, принятые в 2009 и 2010 годах в адрес Боливии, Демократической Республики Конго, Испании, Камбоджи, Чили и Эфиопии.

⁸ Рекомендация МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей, пункт 10 I).

⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 13, пункты 44, 45.

¹⁰ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 3, пункт 12.

¹¹ Резолюция S-10/1 Совета по правам человека от 23 февраля 2009 года.

2. Выполнение основных обязательств

12. Признанные Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах обязательства государств обеспечивать в приоритетном порядке "осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне", именуемые также "минимальными основными обязательствами", являются положениями прямого действия. К числу основных обязательств в отношении права на образование относятся обязательства по обеспечению всеобщего бесплатного начального образования в соответствии с подпунктом а) пункта 2 статьи 13 и обязательства по принятию и осуществлению национальной образовательной стратегии, включающей предоставление среднего, высшего и базисного общего образования¹². Далее в статье 14 Пакта подчеркивается основное обязательство принять план мероприятий для постепенного осуществления, в разумные сроки, права на обязательное бесплатное начальное образование.

3. Предоставление максимально возможного объема наличных ресурсов

13. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах¹³, Конвенции о правах ребенка¹⁴ и Конвенции о правах инвалидов¹⁵ прямо говорится об обязательствах государств-участников предоставлять максимум наличных ресурсов для обеспечения осуществления прав человека.

14. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка относительно природы обязательств государств-участников¹⁶ подчеркивает, что даже в тех случаях, когда наличных ресурсов недостаточно для осуществления экономических и социальных прав, государство-участник все же связано обязательством стараться обеспечить как можно более широкое осуществление соответствующих прав в сложившихся условиях, контролировать степень их осуществления и разрабатывать стратегии и программы их реализации. Понятие ресурсов включает финансирование, но не ограничивается им.

4. Обеспечение международной помощи и сотрудничества

15. Согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах государства обязаны в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к постепенному обеспечению полного осуществления прав. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам особо указал на конкретные обязательства международного сообщества в отношении финансирования права на образование¹⁷. Вместе с тем государства, нуждающиеся в поддержке со стороны международного сообщества, должны запрашивать помощь и использовать ее в соответствии со стандартами и нормами прав человека.

16. В соответствии с принципом международной солидарности наименее развитые страны, сталкивающиеся с серьезными финансовыми проблемами, априори

¹² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 13, пункт 52.

¹³ Пункт 1 статьи 2.

¹⁴ Статья 4.

¹⁵ Пункт 2 статьи 4.

¹⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 3, пункт 11.

¹⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 11 (1999 год), пункт 9, и замечание общего порядка № 3 (1990 год), пункт 14.

заслуживают такой помощи. Партнеры в области развития обязаны предоставлять "финансовую и техническую поддержку" таким странам "в целях осуществления их национальных планов и программ в области образования, включая расширение доступа к образованию в сельских и удаленных районах". Наименее развитым странам необходимо, со своей стороны, укреплять свои национальные системы образования¹⁸.

17. В ряде политических деклараций о международной помощи подчеркивается, что странам – получателям помощи необходимо адекватно управлять имеющимися внутренними ресурсами, содействуя повышению устойчивости мер в области развития. Например, в принятой в 2005 году Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи страны-партнеры обязуются "усилить мобилизацию внутренних ресурсов и фискальную устойчивость и создать благоприятную среду для государственных и частных инвестиций"¹⁹. Аналогичным образом, Глобальный договор, инициатива о заключении которого была выдвинута Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций на Международной конференции по финансированию развития в Монтеррее в 2002 году, предусматривает, что, если развивающиеся страны улучшат управление и добьются конкретных результатов, доноры предоставят им финансовые средства, необходимые для достижения Целей развития тысячелетия²⁰. В Инициативе ускоренной реализации программы "Образование для всех", представляющей собой важнейший механизм международной помощи на цели образования для содействия странам в достижении цели 2 Целей развития тысячелетия и целей инициативы "Образование для всех", особое внимание уделяется адекватному управлению странами – получателями помощи средствами, поступающими из внутренних источников.

18. В 2006 году государства и международные организации, участвующие в оказании помощи на цели развития, создали Инициативную группу по инновационному финансированию в целях развития, перед которой поставлена задача разрабатывать дополнительные механизмы международного финансирования в интересах глобального развития. Сформированная в рамках этой инициативы Международная целевая группа по инновационному финансированию образования рассматривает в настоящее время различные варианты увеличения финансирования на цели образования²¹, включая как привлечение средств из внутренних источников, так и международную помощь²².

5. Соответствующие глобальные политические обязательства

19. Обязательства по финансированию начального образования нашли свое отражение в ряде международных деклараций, а также являются центральным

¹⁸ Программа действий для наименее развитых стран на десятилетие 2011–2020 годов, принятая четвертой Конференцией Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам, состоявшейся в Стамбуле 9–13 мая 2011 года (A/CONF.219/3/REV.1), подпункты 2 а) и 1 с) пункта 74 и подпункт 1 с) пункта 72.

¹⁹ Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи, Часть I – Решение, пункт 25. Этот раздел декларации содержит обязательства усилить национальные стратегии развития стран партнеров и соответствующие операционные структуры (например, планирование, бюджет и оценка исполнения) и "определить меры и стандарты исполнения".

²⁰ Смысл свопов долговых обязательств в сфере образования состоит в списании внешнего долга в обмен, например, на обязательство правительства страны-заемщика привлекать внутренние ресурсы на покрытие расходов на нужды образования.

²¹ См. Leading Group on Innovative Financing for Development, "2+3=8 – Innovating in Financing Education", Report of the Writing Committee to the Task Force on Innovative Financing for Education, 2010.

²² Этот вопрос обсуждался на втором совещании Международной целевой группы по финансированию образования Инициативной группы по инновационному финансированию в целях развития, проходившем в Париже 17 июня 2010 года.

элементом крупнейших кампаний всемирного масштаба. В ходе Всемирного форума по образованию (2000 год) правительства наряду с другими заинтересованными сторонами обязались придерживаться стратегии, предусматривающей, в частности, обязательство "обеспечивать на национальном и международном уровнях твердую политическую приверженность образованию для всех, разрабатывать национальные планы действий и значительным образом увеличивать инвестиции в базовое образование"²³. Составной частью этих обязательств был принцип, гласящий, что "политическая воля должна подкрепляться средствами". Поэтому на правительства возлагается обязанность предоставлять средства из внутренних источников на обеспечение образования для всех. Доступ к образованию – одному из основополагающих прав человека – считается "стратегической инвестицией в развитие"²⁴.

20. Цели развития тысячелетия следует рассматривать в числе прочего и как подтверждение обязательств, закрепленных в договорах о правах человека, и, соответственно, ответственности правительств за предоставление финансовых средств на цели образования. Цель 2 Целей развития тысячелетия отражает обязательство обеспечить всеобщее начальное образование, в том числе обязательство не допустить, чтобы какие-либо прямые или косвенные затраты лишали детей права на образование. Цель 3 Целей развития тысячелетия отражает обязательство обеспечить гендерное равенство на всех уровнях образования, в том числе обязанность выделять финансовые средства на решение этой задачи.

В. Национальный правовой механизм финансирования базового образования

21. Государства несут ответственность за включение своих международных обязательств по финансированию образования в национальное законодательство. Положения относительно государственного финансирования образования, включенные в Конституцию страны, национальное законодательство и стратегию в области образования, крайне важны как средство обеспечить соблюдение обязательств относительно осуществления права на образование. По мнению Специального докладчика, создание национального правового механизма финансирования образования свидетельствует о признании важности и приоритетности права на образование.

22. Проведение правовых реформ в контексте процесса обеспечения образования для всех свидетельствует о том, что в национальном законодательстве наряду с правом на начальное образование начинает закрепляться и право на базовое образование. В результате государства признают свою обязанность гарантировать всеобщий доступ к базовому образованию. Например, в 2009 году участники Совещания глав правительств Содружества призвали все страны – члены Содружества выделять дополнительные ресурсы на базовое образование²⁵.

²³ Дакарские рамки действий, принятые на Всемирном форуме по образованию, 2000 год, подпункт i) пункта 8.

²⁴ Стратегия в секторе образования Группы организаций Всемирного банка на период до 2020 года "Качественное обучение для всех: инвестиции в знания и навыки в целях содействия развитию", резюме, с. 1.

²⁵ Коммюнике Совещания глав правительств Содружества, состоявшегося в Тринидаде и Тобаго 27–29 ноября 2009 года, пункт 89.

1. Конституционные положения

23. Конституционные положения о финансировании образования создают прочную основу для разработки национального законодательства и политики в области образования. Такие положения действуют в ряде стран, где существуют разные критерии определения минимального уровня инвестиций в образование.

24. В конституциях некоторых стран минимальный объем средств, которые должны выделяться на образование, установлен как доля налоговых поступлений. В статье 212 Конституции Бразилии говорится, что "Союз ежегодно направляет на поддержание и развитие системы образования не менее 18 процентов налоговых поступлений, а штаты, федеральный округ и муниципии – не менее 25 процентов налоговых поступлений, включая доходы от трансфертов".

25. В конституциях некоторых других стран устанавливается минимальная доля расходов совокупного национального бюджета, выделяемая на нужды образования. Пунктом 4 статьи 31 Конституции Индонезии в редакции 2002 года предусмотрено, что в целях удовлетворения потребностей национального образования государство в приоритетном порядке формирует бюджет образования в размере не менее 20 процентов государственного бюджета и бюджетов регионов.

26. В конституциях других стран для расчета минимального объема средств, необходимых для поддержки образования, используется понятие национального валового внутреннего продукта (ВВП). В Конституции Эквадора 2008 года объем государственных расходов на образование установлен в размере 6 процентов ВВП. Аналогичные положения содержатся в Конституции Коста-Рики 1997 года.

27. Наконец, в конституциях других стран закреплено обязательство выделять средства на образование в приоритетном порядке. Конституция Эфиопии предусматривает, что "государство обязано постоянно увеличивать объем ресурсов, выделяемых на общественное здравоохранение, образование и другие социальные услуги" (пункт 4 статьи 41). Аналогичным образом, конституции Филиппин и Вьетнама предусматривают обязанность государства выделять средства на образование в приоритетном порядке.

2. Национальное законодательство и бюджетные ассигнования на базовое образование

28. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул важность национального законодательства для выполнения государством своих обязательств²⁶. В национальном законодательстве, разработанном многими странами – зачастую в контексте реализации инициативы "Образование для всех", – содержатся положения, важные для финансирования базового образования, определения минимальных уровней финансовой поддержки и обязанностей в этой сфере. Примеры процессов, имевших место в последнее время, приводятся ниже.

29. В Южной Африке базовое образование является конституционным правом. Принятым в 1996 году Законом Южной Африки о школах предусмотрено, что "в соответствии с Конституцией и настоящим Законом, министр после консультаций с Советом министров образования, Комиссией по финансам и налогам и министром

²⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 3, пункт 3: «Способами, которые следует использовать для выполнения обязательства по принятию мер и которые изложены в пункте 1 статьи 2, являются "все надлежащие способы, включая, в частности, принятие законодательных мер"».

финансов обязан определить нормы и минимальные стандарты финансирования государственных школ" (пункт 35).

30. В Нигерии в соответствии с Законом об обязательном бесплатном всеобщем базовом образовании 2004 года, предусматривающим девятилетнее обязательное базовое образование, создана Комиссия по всеобщему базовому образованию, перед которой поставлена задача по осуществлению права на базовое образование и обеспечению средствами. На финансирование программы всеобщего базового образования выделяется 2 процента средств Объединенного фонда поступлений.

31. В Аргентине принятый в 2007 году Национальный закон № 26206 об образовании предусматривает увеличение объема средств, выделяемых на образование, до 6 процентов от ВВП в 2010 году. Законом закрепляется право на обязательное обучение в школе детей с 5 лет и до окончания средней школы (статья 16).

32. В Мексике, согласно Общему закону об образовании в редакции 2003 года, на цели государственного образования и оказания образовательных услуг надлежит направлять 8 процентов ВВП (статья 25). Сообщается, что это способствовало увеличению средств, выделяемых на поддержку образования.

33. В Индии политика финансирования базового образования определяется национальным законодательством, и примером здесь могут служить меры, принимаемые для осуществления Закона о праве детей на бесплатное и обязательное образование 2009 года. Согласно сообщениям, благодаря этому законодательному акту имело место резкое увеличение расходов на образование, предусмотренных действующим в стране пятилетним планом.

34. В Сенегале Закон 91-22 1991 года об основных принципах национального образования (с изменениями, внесенными в 2004 году Законом 2004-37) предусматривает обязательное школьное обучение для всех детей в возрасте от 6 до 16 лет, бесплатное во всех государственных школах. По имеющимся данным, за введением обязательного образования последовало почти 40-процентное увеличение ассигнований из государственного бюджета на эти цели.

35. В Кении в принятом в 2001 году Законе о правах ребенка и в образовательных стратегиях на XXI век особо выделено основное обязательство по обеспечению всеобщего начального образования. Сообщается также, что в результате принятия этих обязательств существенно выросли объемы средств, выделяемых на образование.

36. В Китае Закон об обязательном образовании с поправками, внесенными в 2006 году, предусматривает девятилетнее базовое образование. Закон гарантирует финансирование базового образования Государственным советом и местными органами власти. В Национальном плане средне- и долгосрочного реформирования и развития образования (на 2010–2020 годы) признается, что "финансирование образования является основной и стратегической инвестицией". Планом предполагается увеличение к 2012 году государственных расходов на образование до 4 процентов от ВВП.

37. Законодательство некоторых стран возлагает ответственность за финансирование на учреждения субнационального уровня. В Исландии Законом № 19 от 2008 года об обязательном школьном образовании предусмотрено, что муниципалитеты обеспечивают покрытие капитальных затрат на обязательное образование. В Таиланде Национальный закон об образовании 1999 года дает государству и местным органам власти право вводить в случае необходимости налоги на нужды образования. В некоторых странах с федеративным государственным устройством принимаются

особые положения о финансировании, определяющие компетенцию и степень ответственности федеральных властей и властей провинций (штатов)²⁷.

3. Привлечение дополнительных средств на цели образования

38. Правовые инструменты могут обеспечить возможность привлечения дополнительных средств на цели образования. Отчисление на цели образования 2 процентов от всех собираемых центральным правительством Индии налогов позволило существенно увеличить финансирование сектора элементарного образования. Аналогичным образом, в упоминавшемся выше китайском Национальном плане предлагается ввести дополнительный налог в размере 3 процентов налога на добавленную стоимость, который должен направляться непосредственно на финансирование мер в области образования. Привлечение дополнительных ресурсов путем введения специальных схем налогообложения крайне важно в качестве способа дополнить бюджетные ассигнования²⁸.

39. Государственные инвестиции в основное образование могут быть дополнены за счет привлечения дополнительных средств в виде взносов местных органов власти, частных доноров и общин через институциональные механизмы, дополняющие бюджетное финансирование. Например, Управление образования Танзании может, в соответствии с Законом об образовательном фонде 2001 года, "принимать дары, пожертвования, гранты или иные денежные средства от имени Фонда". Аналогичные механизмы действуют, например, в Индии, где существует "Бхаратия Шикса Кош" (фонд образования), и в Нигерии, где работает Налоговый фонд на цели образования. Необходимо добиваться, чтобы все подобные институциональные механизмы в своей работе полностью соблюдали принципы прозрачности и подотчетности.

40. В настоящем докладе речь идет только о финансировании образования за счет средств государства. Вместе с тем очевидно, что частный сектор в состоянии дополнить государственные инициативы в сфере образования, устанавливая партнерские связи с правительствами с целью справедливого распределения обязанностей²⁹. Следует, однако, добиваться, чтобы эти партнерства функционировали в правовом поле, предусматривающем полное соблюдение принципов прав человека и стандартов качественного образования.

C. Вопросы, требующие дальнейшего изучения

41. Как указывалось выше, в документах по правам человека четко определяются обязательства государств по финансированию образования. Для практической реализации этих обязательств необходим ряд правовых и политических инструментов, которые обеспечивали бы предсказуемость и устойчивость инвестиций в образование, а также своевременное предоставление и надлежащее использование финансовых средств, позволяющее как можно более широкому кругу лиц осуществить свое право на образование. Внедрение правового механизма финансирования образования

²⁷ Например, в Индии в соответствии с Законом о праве детей на бесплатное и обязательное образование 2009 года государственное финансирование образования складывается на 65 процентов из средств федерального правительства и на 35 процентов – из средств штатов.

²⁸ В связи с этим необходимо отметить, что в числе соображений относительно инновационного финансирования образования прозвучало несколько предложений о новых механизмах, призванных восполнить нехватку инвестиций в образование и обеспечить в долгосрочном плане устойчивое финансирование.

²⁹ Джакартская декларация, принятая Международной конференцией по праву на базовое образование как одному из основных прав человека и правовым рамкам его финансирования (декабрь 2005 года).

представляет собой важный элемент укрепления подотчетности, поскольку действия, сказывающиеся на объемах государственных инвестиций в образование, могут стать предметом судебных исков на национальном уровне³⁰.

42. Далее Специальный докладчик перечисляет несколько ключевых вопросов, требующих дальнейшего изучения в связи с применением правовых механизмов финансирования базового образования.

1. Обеспечение выделения необходимых финансовых средств на общее образование

43. В целях решения проблем с нехваткой средств для реализации инициативы "Образование для всех" Группа высокого уровня по образованию для всех высказалась за необходимость добиваться установления минимальной доли средств государственного бюджета (15–20 процентов) или ВВП (4–6 процентов), выделяемых на цели образования³¹. Как говорилось выше, механизмы, определяющие направление на цели образования доли совокупных государственных расходов или поступлений от конкретных налогов, позволили увеличить в ряде стран финансирование образования. Очевидно, что оценка дальнейшей эффективности этих механизмов будет определяться общим характером функционирования механизмов налоговой и бюджетной политики в данной стране.

2. Обеспечение адекватного использования средств на образование

44. Хотя направлять на нужды образования максимум ресурсов из внутренних источников крайне важно, не менее важно добиваться их эффективного и оптимального использования³². Помимо гарантий выделения средств на цели образования, правовые инструменты, защищающие право на образование, могут также определять направленность принимаемых государством мер по использованию средств, выделяемых на нужды образования, в соответствии с обязательствами в сфере прав человека.

45. С учетом обязательств обеспечить всеобщее начальное образование, достижение Целей развития тысячелетия и осуществление программы "Образование для всех" государственное финансирование начального и общего образования следует считать задачей первостепенной важности.

46. Для оценки эффективности финансового управления в сфере образования необходимо учитывать ключевые принципы равенства и недопущения дискриминации. При распределении средств между различными ступенями образования и регионами страны следует учитывать наиболее распространенные проявления социального и экономического неравенства и их влияние на сектор образования. Если школы финансируются из бюджетов субнациональных образований, то необходимо принять

³⁰ Например, Конституционный суд Индонезии принял в 2008 году решение, в котором законодателям напоминает о необходимости выполнения требования Конституции относительно направления на цели образования не менее 20 процентов средств государственного бюджета на 2009 финансовый год. Соответственно, правительству было вменено в обязанность увеличить бюджет на образование.

³¹ Группа высокого уровня по образованию для всех после своего пятого заседания в 2005 году постоянно рекомендует правительствам принимать подобные меры. На своем десятом заседании в марте 2011 года (Таиланд) Группа высокого уровня призвала правительства стран выделять на образование не менее 6 процентов валового национального продукта и/или 20 процентов государственных расходов, а также обеспечить рациональное использование средств.

³² Комитет по правам ребенка. День общей дискуссии "Средства на осуществление прав ребенка – ответственность государств", 21 сентября 2007 года.

меры к тому, чтобы разница в доходах местных бюджетов не приводила к неравенству между регионами.

47. Необходимо выделять особые средства на борьбу с коренными причинами недоступности образования для девочек, а также бедняков, инвалидов, представителей этнических и языковых меньшинств, мигрантов и других маргинальных и находящихся в неблагоприятном положении групп. Необходимо предусмотреть конкретные меры по преодолению существенных препятствий к получению образования, включая упразднение платы за школьное обучение, субсидирование других расходов, таких как расходы на учебники, школьную форму и проезд³³. Нормативной основой для принятия временных мер специального характера по предоставлению таким группам финансовой помощи посредством компенсирующих действий являются международные договоры по правам человека³⁴. Особое внимание следует уделять соблюдению принципов прозрачности и подотчетности при управлении бюджетом образования.

3. Удовлетворение потребностей в области обеспечения качества

48. Наконец, механизмы, регулирующие расходы на образование, должны, с учетом той центральной роли, которую образование играет в жизни людей, а также воздействия качественного образования на расширение прав и возможностей, уделять особое внимание повышению качества образования. Часто бюджетные средства, выделенные на образование, расходуются только на текущие расходы, в основном на заработную плату учителям, которая, к сожалению, зачастую слишком низка, из-за чего возникают проблемы с подбором квалифицированных кадров³⁵. Инвестициями в важнейшие сферы, такие как разработка учебных материалов, подготовка учительских кадров и улучшение условий труда, постоянно пренебрегают. Специальный докладчик намеревается рассмотреть этот вопрос в другом тематическом докладе по проблемам качества образования.

D. Выводы и рекомендации

49. Государства не смогут выполнить свои международные обязательства по осуществлению права на образование, не предоставив необходимых средств на образование и не обеспечив их предоставление на основе устойчивости и предсказуемости. При этом важнейшую роль играют национальные правовые и политические механизмы обеспечения инвестиций в образование. Не менее важны они и для ускорения устойчивого продвижения вперед к достижению Целей развития тысячелетия и реализации программы "Образование для всех". Образование – это поистине наилучший объект для осуществляемых странами инвестиций, заслуживающий наивысшей приоритетности при распределении ресурсов. Мировым лидерам следует взять на себя серьезные обязательства по финансированию образования, представляющего собой общественное благо первостепенной значимости³⁶.

³³ A/64/665, пункт 71 b).

³⁴ Статьей 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в числе положений, обеспечивающих полное осуществление права на образование, предусмотрена "удовлетворительная система стипендий". Равным образом, в Конвенции ЮНЕСКО по борьбе с дискриминацией в области образования заложен критерий "успехов или потребностей" в отношении "предоставления стипендий и любой другой помощи учащимся" (статья 3 с)).

³⁵ В Эквадоре на основании Закона о межкультурном образовании 2011 года заработная плата учителей была увеличена в два раза.

³⁶ Четвертое совещание Международной целевой группы по инновационному финансированию образования (штаб-квартира ЮНЕСКО, Париж, 4 февраля 2011 года).

50. Исходя из этого, Специальный докладчик предлагает следующие рекомендации.

a) Обеспечение инвестиций в образование посредством национальных правовых механизмов

51. Настоятельно требуется принятие национального закона, предусматривающего хотя бы минимальный уровень инвестиций, необходимых для обеспечения качественного образования. В соответствии с рекомендациями, постоянно формулируемыми Группой высокого уровня по образованию для всех, разработка согласованной на международном уровне нормы, предусматривающей ассигнование на цели образования определенного минимального процента ВВП (4–6 процентов) или средств национального бюджета (15–20 процентов), может сыграть важную роль в создании основ для разработки национальных правовых и политических механизмов.

b) Разработка стратегий увеличения объема выделяемых ресурсов

52. Огромное значение для стран имеет разработка новых подходов к выделению и использованию ресурсов. Чтобы утвердить инвестиции в образование в качестве национального приоритета, бюджетные средства на образование можно выделять по линии различных министерств, занимающихся проблемами социального развития (министерств социального обеспечения, развития женщин и детей, труда, здравоохранения и т. п.). Наряду с этим для увеличения объема бюджетных средств важно расширять налоговую базу.

c) Содействие проведению открытого диалога и обмену опытом

53. При распределении бюджетных средств на национальном уровне образованию не всегда уделяется то приоритетное внимание, которого оно заслуживает. Чтобы привлечь первостепенное внимание к сфере образования, необходимо наладить открытый диалог между министерством просвещения и министерствами финансов и планирования относительно тех мер, которые следует принимать, чтобы обеспечить выделение максимального объема средств на нужды образования. Межгосударственный обмен идеями и подходами к созданию правовых и политических механизмов финансирования образования даст властям стран возможность изучить с позиций сопоставления имеющийся опыт и примеры из практики и может познакомить их с новыми способами инвестирования средств в образование.

d) Сосредоточение внимания на вопросах финансирования базового образования при оказании правительствам технического содействия в разработке национальной правовой базы

54. В соответствии с резолюцией 17/3 Совета по правам человека ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ предлагается продолжить предоставление государствам-членам технической помощи в области модернизации/разработки национального законодательства. При этом необходимо обращать особое внимание на положения о финансировании базового образования.

e) Удовлетворение насущных потребностей в области обеспечения качества

55. Бюджетных ассигнований на обеспечение качества образования выделяется крайне мало, поскольку почти все средства, направляемые на образование, используются для покрытия текущих расходов. Необходимо изменение парадигмы

с целью удовлетворения насущных потребностей в области обеспечения качества, что по-прежнему является крайне острой проблемой.

III. Новые данные о положении в области образования в чрезвычайных ситуациях

56. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 64/290 поручила Специальному докладчику включить в следующий промежуточный доклад Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят шестой сессии обновления к докладу о праве на образование в чрезвычайных ситуациях, представленному в 2008 году его предшественником (A/HRC/8/10), с тем чтобы выявить пробелы и остающиеся проблемы в деле обеспечения права на образование в чрезвычайных ситуациях.

57. В докладе 2008 года под чрезвычайными ситуациями понимаются все кризисные ситуации, связанные со стихийными бедствиями или вооруженными конфликтами, как международными (включая военную оккупацию), так и внутренними, как их определяет международное гуманитарное право, а также постконфликтными ситуациями. В нем указывается, что обеспечение надлежащего образования – это не только широко признанное обязательство государства: без него невозможно ни предотвратить чрезвычайные ситуации, ни добиться успеха в миростроительстве и восстановлении. Вместе с тем в нем подчеркивается, что в условиях чрезвычайной ситуации и в процессе восстановления образование зачастую прерывается, откладывается или даже наталкивается на отказ. В докладе был сформулирован ряд рекомендаций, адресованных государствам, межправительственным и неправительственным организациям и касавшихся совершенствования защиты системы образования и признания образования неотъемлемой составной частью гуманитарного реагирования на конфликты и стихийные бедствия.

58. Настоящее обновление состоит из шести разделов, отражающих содержание и основные рекомендации резолюции 64/290. В каждом разделе приводится перечень нерешенных задач в сфере обеспечения образования в чрезвычайных ситуациях, а также обзор результатов, достигнутых за последние три года. В первом разделе в центре внимания находятся рекомендации по увеличению политической и финансовой поддержки образования в чрезвычайных ситуациях. Второй раздел посвящен рекомендации относительно более эффективной защиты учреждений образования от нападений и обеспечения подотчетности. В третьем разделе речь идет о рекомендации по оптимальной подготовке учреждений образования к противостоянию стихийным бедствиям. В четвертом разделе рассматривается рекомендация по обеспечению внимания к положению девочек и других маргинализированных групп. В пятом разделе в центре внимания находится рекомендация об обеспечении качества образования в чрезвычайных ситуациях. Шестой раздел посвящен вопросу о необходимости совершенствования мониторинга образования в чрезвычайных ситуациях.

59. При подготовке настоящего обновления были использованы обширные материалы, собранные в рамках совместного консультативного процесса, осуществлявшегося группой международных и неправительственных организаций, имеющих опыт в сфере образования в чрезвычайных ситуациях³⁷. Специальный

³⁷ Материалы были представлены совместно фондом "Образование – превыше всего", Межучрежденческой сетью образования в чрезвычайных ситуациях (INEE), проектом "Право на образование"/организацией Action Aid International, Международным союзом помощи детям и Детским фондом Организации Объединенных Наций.

докладчик выражает признательность всем, кто готовил или предоставлял данные для работы над настоящим обновлением.

А. Обеспечение политической и финансовой поддержки образования в чрезвычайных ситуациях

60. Миллионы людей по-прежнему не могут воспользоваться своим правом на образование в чрезвычайных ситуациях. Для обеспечения этого основополагающего права крайне важны повышенное внимание со стороны политиков и устойчивая финансовая помощь. Недостаточное внимание к проблемам образования в чрезвычайных ситуациях по-прежнему снижает перспективы достижения как Целей развития тысячелетия, так и целей инициативы "Образование для всех". Во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2011 год подчеркивается, что около 28 млн. детей начального школьного возраста в странах, затронутых конфликтами, не охвачены школьным образованием. Это составляет 42 процента детей всего мира, не обучающихся в школе³⁸. Угрозу для образования также представляют стихийные бедствия и техногенные катастрофы: по некоторым оценкам, 875 млн. детей школьного возраста проживают в сейсмоопасных районах, а еще сотни миллионов постоянно сталкиваются с наводнениями, оползнями, ураганскими ветрами, пожарами, а также с "вялотекущими" стихийными бедствиями³⁹.

61. В резолюции 64/290 Генеральной Ассамблеи нашло свое отражение признание государствами настоятельной необходимости обеспечить реализацию права на образование в качестве составного элемента гуманитарной помощи и гуманитарного реагирования. Дискуссии и исследования, проводимые в рамках Организации Объединенных Наций, помогают выявить то, что во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ было названо "скрытым кризисом". Комитет по правам ребенка в 2008 году и Генеральная Ассамблея в 2009 году провели тематические дни по обсуждению этой проблемы.

62. В числе ключевых проблем по-прежнему остаются активизация и усиление координации мер в отношении образования, принимаемых заинтересованными сторонами, занимающимися предоставлением гуманитарной помощи. Недавно созданное партнерство с участием проекта "Сфера" и Межучрежденческой сетью образования в чрезвычайных ситуациях (INEE), занимающееся разработкой соглашения о сотрудничестве, в котором определяются принципы предоставления качественного образования как составной части процесса гуманитарного реагирования, представляет собой важный шаг, способствующий повышению согласованности и усилению внимания со стороны сообщества гуманитарных организаций к вопросам образования. Семьи и молодые люди, пострадавшие от чрезвычайных ситуаций, называют восстановление доступа к образованию, традиционно остававшееся за рамками приоритетов гуманитарной помощи, одной из первоочередных задач⁴⁰. Удовлетворение потребностей, сформулированных пострадавшими общинами, представляет собой важный компонент гуманитарного реагирования и играет ключевую роль в осуществлении права на образование.

63. Несмотря на все более широкое признание значимости образования в чрезвычайных ситуациях со стороны международного сообщества и общин, затронутых

³⁸ ЮНЕСКО, Всемирный доклад по мониторингу ОДВ за 2011 год, с. 34.

³⁹ International Strategy for Disaster Reduction, Inter-Agency Network for Education in Emergencies and World Bank, Guidance Notes on Safer School Construction (New York, INEE; Washington, World Bank [Global Facility for Disaster Reduction and Recovery](#), 2009).

⁴⁰ INEE, INEE Reference Guide on External Education Financing (New York, 2010).

такими ситуациями, объемы финансирования остаются крайне ограниченными. Лишь немногие учреждения-доноры прямо рассматривают образование как составную часть своей гуманитарной политики⁴¹. Во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2011 год подчеркивается, что в 2009 году на долю образования в чрезвычайных ситуациях, связанных с конфликтами, пришлось всего 2 процента общего объема гуманитарной помощи⁴². В Докладе сделан следующий вывод:

«Образование является "бедным соседом" системы гуманитарной помощи, которая получает недостаточное финансирование, непредсказуема, и в управлении которой преследуются краткосрочные цели. Оно страдает от двух недостатков: на образование приходится небольшая доля призывов о гуманитарной помощи, и еще меньшая доля призывов, получающих финансирование»⁴³.

64. Согласно оценкам, доноры обходят своим вниманием некоторые особенно нестабильные страны, нуждающиеся в финансировании образования, явно отдавая предпочтение странам, важным с точки зрения их приоритетов в области безопасности: официальная помощь на цели развития нестабильным государствам имеет высокую степень концентрации – в 2008 году 51 процент официальной помощи на цели развития для 43 нестабильных государств был направлен лишь в шесть стран, где проживает всего 23 процента от общей численности населения нестабильных государств⁴⁴.

65. Еще одним фактором, вызывающим обеспокоенность, является неустойчивость помощи. Как уже отмечалось, устойчивость финансовой помощи крайне важна для надлежащего функционирования систем образования. Этого можно добиться лишь при условии постоянного предоставления финансовой помощи, обеспечивающего бесперебойную реализацию программ. На этапе выхода из чрезвычайной ситуации оказываются неиспользованными существенные возможности из-за отсутствия устойчивой помощи и финансирования при переходе от оказания гуманитарной помощи к мерам обеспечения развития. В связи с этим подчеркивается также необходимость дальнейших инвестиций в национальные системы планирования и информации в странах – получателях помощи⁴⁵.

66. Инициатива ускоренной реализации программы "Образование для всех" стремится увеличить свой потенциал по оказанию помощи нестабильным государствам, однако на сегодняшний момент у нее нет возможности предоставлять финансирование в районах, переживающих острую фазу гуманитарного кризиса⁴⁶. Помимо двусторонней помощи, существует и ряд дополнительных механизмов финансирования, позволяющих предоставлять средства на образование в чрезвычайных ситуациях, однако очевидно, что их недостаточно.

⁴¹ До 2010 года вопросы образования фигурировали в политике оказания гуманитарной помощи Дании, Канады, Норвегии, Швеции и Японии. В 2011 году донорские агентства Австралии (АУСАИД) и Соединенных Штатов Америки (ЮСАИД) отразили в своих образовательных стратегиях проблемы образования соответственно в чрезвычайных ситуациях и в странах, затронутых конфликтами. См. Save the Children, "Making it happen: financing education in countries affected by conflict and emergencies", 2011.

⁴² ЮНЕСКО, Всемирный доклад по мониторингу ОДВ за 2011 год, с. 260.

⁴³ Там же, с. 26.

⁴⁴ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) – Development Cooperation Directorate (DAC) Factsheet, "Ensuring fragile states are not left behind", Paris, December 2010.

⁴⁵ ЮНЕСКО, Всемирный доклад по мониторингу ОДВ за 2011 год, с. 289.

⁴⁶ Заседание Совета директоров Инициативы ускоренной реализации программы "Образование для всех", 2011 год.

67. Специальный докладчик подчеркивает, что чрезвычайные ситуации не освобождают государства от их обязанности принимать все необходимые меры, чтобы обеспечить осуществление права на образование для всех проживающих на их территории, в том числе неграждан, беженцев или внутренне перемещенных лиц. Обеспечение финансовой поддержки начального образования с целью гарантировать его доступность и в чрезвычайных ситуациях, обеспечение доступности среднего образования при недопущении дискриминации и содействие в доступе к высшему образованию в соответствии со способностями – все это не что иное, как выполнение обязательств в сфере прав человека.

68. Учитывая нестабильность некоторых государств, в которых имеют место чрезвычайные ситуации, а также ключевую роль международной помощи и сотрудничества в этих условиях, важно напомнить, что обязательство оказывать международную помощь предусмотрено законодательством о правах человека⁴⁷. Оно также отражено в ряде международных деклараций, в том числе в Дакарских рамках действий "Образование для всех", принятых Всемирным форумом по образованию в 2000 году. Более того, как отмечалось выше, государства, нуждающиеся в помощи, также обязаны запрашивать международную помощь и распоряжаться ею в соответствии с принципами прав человека.

В. Защита учреждений образования от нападений

69. Нападения на школы и высшие учебные заведения попирают права человека и гуманитарное право⁴⁸. Вместе с тем, как недавно заявил Генеральный секретарь в своем докладе, нападения на школы вызывают серьезную обеспокоенность и становятся все более частым явлением⁴⁹. Во многих учебных заведениях, расположенных в зонах конфликтов, по-прежнему отсутствует безопасность, что чревато серьезными последствиями для систем образования и учащихся.

70. По данным исследований, в последние три года продолжало увеличиваться число сообщений о нападениях на учебные заведения в ситуациях конфликтов и масштабного насилия⁵⁰. В числе подобных случаев – нанесение увечий или убийства учащихся и сотрудников школ, причинение ущерба или разрушение зданий образовательных учреждений и в конечном счете лишение тысяч учащихся возможности посещать школы или университеты из-за их закрытия. По данным Фонда спасения научных специалистов при Институте международного обмена в области образования⁵¹, число обращений от научных специалистов, находящихся под угрозой, в период 2008–

⁴⁷ См. статьи 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций, пункт 1 статьи 2 и статью 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статью 4 Конвенции о правах ребенка и статью 32 Конвенции о правах инвалидов.

⁴⁸ Право на образование в период конфликтов защищается Женевской конвенцией о защите гражданского населения во время войны, принятой 12 августа 1949 года. Согласно международному гуманитарному праву школы и учебные заведения являются гражданскими объектами, подлежащими защите от умышленных нападений, за исключением периодов, когда они используются воюющими сторонами в военных целях. См. статью 8 Римского статута Международного уголовного суда.

⁴⁹ A/65/820-S/2011/250, пункт 211.

⁵⁰ N. Boothby, A. Ager, and R. Quinn, "Feasibility Study for a Global Monitoring System for Attacks on Education: Definitions and Typology", CPC Learning Network, Doha; Education Above All, New York, 2011.

⁵¹ Институт международного обмена в области образования (ИМО) – независимая некоммерческая организация – с момента своего создания в 1919 году принимает участие в оказании помощи учащимся и преподавателям, подвергающимся преследованиям. В 2002 году ИМО создал Фонд спасения научных специалистов (ФСН) в качестве официального органа, занимающегося решением этой неустраненной международной проблемы. ФПН тесно сотрудничает с Сетью поддержки научных специалистов, работающих в условиях риска, Советом по помощи ученым-беженцам и другими подобными организациями.

2011 годов увеличилось в два раза по сравнению с аналогичным предшествующим периодом. В некоторых случаях использование школьных зданий вооруженными элементами компрометировало гражданский характер этих зданий и создавало риск для учащихся и преподавателей⁵².

71. Несмотря на недостатки механизмов мониторинга, можно говорить о росте внимания со стороны международного сообщества к случаям нападений на учреждения образования в чрезвычайных ситуациях. В 2010 году в целях объединения усилий по защите учреждений образования от нападений, борьбы с такими нападениями и мониторинга подобных случаев международные и неправительственные организации создали Глобальную коалицию в защиту учебных заведений от нападений. Генеральный секретарь включил данные о подобных случаях в свой последний доклад о положении детей в условиях вооруженных конфликтов⁵³. То же самое сделал и Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, напомнивший о важности защиты школ от нападений и подчеркнувший: "Чтобы школы оставались безопасными убежищами и зонами мира, в первую очередь необходимо укреплять механизмы привлечения к ответственности виновных в совершении таких преступлений"⁵⁴.

72. По мнению Специального докладчика, наращивание потенциала механизмов мониторинга ситуаций, в которых системы образования становятся мишенью для участников вооруженного конфликта, чрезвычайно важно для того, чтобы сделать эти ситуации видимыми и покончить с безнаказанностью. В связи с этим он приветствует недавнее принятие Советом Безопасности резолюции 1998 (2011), в которой Совет выразил глубокую обеспокоенность нападениями на школы и предложил Генеральному секретарю включить в приложение к его докладу о детях и вооруженных конфликтах информацию о периодических нападениях на школы и периодических нападениях или угрозах нападений на пользующихся защитой лиц в связи со школами. Механизм наблюдения и отчетности Совета Безопасности уже сыграл важную роль в выявлении случаев тяжкого насилия в отношении детей в условиях вооруженного конфликта, и поддержание и усиление внимания к нападениям на школы будет иметь жизненно важное значение для усиления защиты права на образование. Для дальнейшего усиления подотчетности необходимо наращивать и потенциал национальных и международных систем правосудия, чтобы обеспечить возможность преследования виновных, в том числе негосударственных субъектов.

73. Помимо привлечения к ответственности за нападения на школы, необходимы также целенаправленные меры по предотвращению случаев нападения на школы и другие образовательные учреждения и по их подготовке к условиям отсутствия безопасности, чтобы свести к минимуму тот ущерб, который могут причинить вооруженные конфликты. Наконец, требуются целенаправленные усилия по оказанию помощи пострадавшим для их восстановления и получения в индивидуальном и коллективном порядке соответствующего возмещения за нарушения, допущенные в отношении учреждений образования.

С. Подготовка учреждений образования к противостоянию стихийным бедствиям

74. Руководители систем образования не могут игнорировать увеличение числа стихийных бедствий. Школы не только играют важнейшую роль в повышении

⁵² A/65/820-S/2011/250, пункт 211.

⁵³ Там же.

⁵⁴ A/64/254, пункт 25.

устойчивости общин в подобных ситуациях, но и нуждаются в соответствующей подготовке для того, чтобы свести к минимуму тот ущерб, который стихийные бедствия могут в конечном итоге причинить их работе. Таким образом, сектору образования следует уделять особое внимание разработке стратегий общего снижения риска. Наряду с этим школы должны разрабатывать и применять системные меры по обеспечению защиты и безопасности, которые учитывали бы особенности ситуации, с которой им приходится иметь дело.

75. При строительстве или техническом обслуживании школ их устойчивость в отношении стихийных бедствий часто не обеспечивается. По результатам масштабных консультаций с детьми по всему миру недавно была подготовлена Детская хартия по уменьшению опасности стихийных бедствий, в которой подчеркивается, что школы должны быть безопасными, а обучение – непрерывным⁵⁵. Межучрежденческая сеть образования в чрезвычайных ситуациях координировала подготовку рекомендаций о необходимых мерах по обеспечению строительства более безопасных школ и повышению надежности уже существующих⁵⁶. Серьезные усилия требуются для формирования технического потенциала для разработки обеспечения принятия предусматривающих большую степень безопасности стандартов для инфраструктуры образования, позволяющих избежать трагедий в тех случаях, когда сейсмические явления или иные катастрофы уносят жизни многих детей в небезопасных школах.

76. Внимание уделяется также использованию школ для повышения степени готовности учащихся и преподавательского состава к стихийным бедствиям и их последствиям. Ряд стран включили элементы уменьшения опасности стихийных бедствий в свои учебные программы⁵⁷, другие рассматривают вопрос о том, чтобы сделать вопросы уменьшения опасности стихийных бедствий и адаптации к изменению климата приоритетом национальной системы образования⁵⁸.

77. Специальный докладчик подчеркивает, что содействие предупредительным мерам через образование является очень важным для защиты школ и общин, которые они обслуживают, от воздействия стихийных бедствий. Таким образом, системы образования должны активно участвовать в разработке и осуществлении стратегий уменьшения опасности. Школы в рамках своей регулярной деятельности должны также содействовать формированию у учащихся, преподавателей и общин, к которым они принадлежат, культуры предупреждения чрезвычайных ситуаций и готовности к ним. Учитывая, что риски и потребности общин даже внутри одного региона могут быть очень разными, важно добиваться, чтобы стратегии уменьшения опасности разрабатывались в рамках процесса, активное участие в котором принимали бы общины, в которых находятся школы.

D. Обеспечение внимания к положению девочек и маргинализированных групп

78. Неспособность правительств преодолеть сохраняющиеся проявления неравенства по признакам дохода, гендерной принадлежности, месту жительства, этнической принадлежности и языку – одна из причин, препятствующих прогрессу в

⁵⁵ Детская хартия – это план действий по уменьшению опасности стихийных бедствий, выдвинутый детьми и в интересах детей. С ним можно ознакомиться на веб-сайте www.childreninachangingclimate.org.

⁵⁶ Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, Guidance Notes on Safer School Construction, 2009.

⁵⁷ Global Platform for Disaster Risk Reduction, “Aligning Regional and Global Disaster Risk Reduction Agendas: Summary of key regional political commitments & disaster risk reduction priorities”, 2011, p. 20.

⁵⁸ Там же, с. 25.

достижении как целей программы "Образование для всех"⁵⁹, так и Целей развития тысячелетия. Очевидно, что помехи на пути школьного образования, существующие и в периоды нормальной жизни, возрастают в условиях чрезвычайных ситуаций. Расходы на обучение в школах могут резко возрасти, а перемещение между школой и домом зачастую крайне усложняется и становится небезопасным, что еще больше способствует исключению из образовательного процесса бедных или более уязвимых к насилию. Соответственно, чтобы не допустить усугубления проявлений неравенства в сфере образования, требуются целенаправленные инициативы по выявлению маргинализированных групп и удовлетворению их специфических потребностей.

79. В связи с этим особое значение имеют усилия по обеспечению гендерного равенства. Внимание обращается на тот факт, что в период конфликта широкое распространение приобретает сексуальное насилие, от которого прямо или косвенно страдают женщины – преподаватели и учащиеся⁶⁰. Представляется, что одним из важнейших факторов, выталкивающих девочек из системы образования, является незащищенность на пути в школу и из нее, а также собственно в школе или колледже. Отсутствие в школах, работающих в условиях чрезвычайных ситуаций, отдельных туалетов также может стать серьезным препятствием для получения девочками образования.

80. Несмотря на очевидную нехватку средств в условиях чрезвычайных ситуаций, отказ от учета воздействия дискриминации и проявлений структурного неравенства в образовании в процессе планирования, осуществления и оценки политики образования в подобных ситуациях может повлечь за собой дальнейшую маргинализацию, а в некоторых случаях – и содействовать возобновлению конфликта.

81. Беженцы и внутренне перемещенные лица по-прежнему сталкиваются с серьезными проблемами при попытке получить образование за пределами своих родных общин. Данные, собранные в официальных лагерях Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, свидетельствуют об ограниченном и неравном доступе к образованию в лагерях: в целом показатель посещения начальных школ для проживающих в лагерях детей беженцев составлял 69 процентов, а средних школ – всего 30 процентов⁶¹. В ряде стран существуют административные барьеры для записи в школы детей как беженцев, так и внутренне перемещенных лиц, несмотря на то что эти страны в соответствии с принципами защиты прав человека принимали на себя обязательства обеспечить без какой-либо дискриминации образование для всех детей, проживающих на их территории⁶², и на соответствующие положения Конвенции о статусе беженцев⁶³. Краткосрочное финансирование проектов в ситуациях длительного пребывания в статусе перемещенных лиц ставит под угрозу образование и развитие многих тысяч детей – беженцев и внутренне перемещенных лиц⁶⁴; ввиду долгосрочных последствий лишения этих групп населения возможности получить образование проблемы недостаточного

⁵⁹ ЮНЕСКО, "Преодоление неравенства: важная роль управления", Всемирный доклад по мониторингу образования для всех за 2009 год, резюме, с. 4, 7 и 47.

⁶⁰ ЮНЕСКО, Всемирный доклад по мониторингу ОДВ за 2011 год, с. 243.

⁶¹ Dryden-Peterson, S., "Conflict, Education and Displacement", in *Conflict & Education: An Interdisciplinary Journal*, Toronto, 2011.

⁶² Конвенция о правах ребенка, статьи 2 и 28.

⁶³ В отношении начального образования детям-беженцам предоставляется то же правовое положение, что и гражданам (статья 22, пункт 1), а отношении других видов образования, помимо начального, – положение не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах (статья 22, пункт 2).

⁶⁴ ЮНЕСКО, Всемирный доклад по мониторингу ОДВ за 2011 год, Краткий обзор, с. 42.

финансирования образования в этих ситуациях должны решаться в приоритетном порядке.

82. Специальный докладчик уже в первом докладе Совету по правам человека (A/HRC/17/29) подчеркивал, что идея равных возможностей в образовании закреплена в большинстве договоров о правах человека. В договорах о правах человека установлена обязанность предоставить доступ в государственные учебные заведения и к учебным программам на основе недопущения дискриминации, а также обеспечить начальное образование для всех.

Е. Обеспечение качества образования на всех уровнях

83. Факт записи в школу сам по себе не обеспечивает осуществления права на образование, если, например, качество предоставляемого образования не соответствует необходимым стандартам. Нехватка средств, имеющая место в периоды чрезвычайных ситуаций, не оправдывает несоблюдение основных требований по обеспечению качества образования, таких как наличие квалифицированных учителей, наличие необходимых учебных материалов, соблюдение необходимого реального учебного времени и улучшение обстановки в учебных помещениях.

84. Государства, международные организации и гражданское общество по-прежнему предлагают в материалах, подготовленных INEE, рекомендации по повышению качества образования в чрезвычайных ситуациях. Проведенные по всему миру консультации с заинтересованными сторонами, занимающимися проблемами образования в чрезвычайных ситуациях, позволили подготовить обновленную версию справочника INEE "Минимальные стандарты образования: готовность, реагирование и восстановление", в котором даются важные политические рекомендации относительно необходимых шагов по обеспечению качества образования. Недавно изданные "Рекомендации INEE по вопросам преподавания и обучения" содержат более конкретные рекомендации педагогического характера на основе обобщенного опыта работников сферы образования, действующих в чрезвычайных ситуациях.

85. Как указывалось выше, недостаточное и краткосрочное финансирование образовательных программ в чрезвычайных и переходных ситуациях весьма негативно влияет на возможности устранения серьезных недостатков, влекущих за собой крайне низкое качество образования. Более того, общая тенденция гуманитарной деятельности – обращать внимание исключительно на начальное образование – ограничивает инвестиции в воспитание и образование дошкольников, а также в среднее и высшее образование. Подобный перекос серьезно ограничивает перспективы развития учащихся и увеличивает сложность проблем в сфере подготовки учителей.

86. Во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2011 год описывается ряд серьезных проблем на пути обеспечения качественного образования для учащихся, оказавшихся в ситуации конфликта или в опасности его возникновения. К их числу относятся предоставление детям возможности обучаться на родном языке, особенно на ранних стадиях обучения, пересмотр подходов к преподаванию истории и религии, с тем чтобы эти предметы отражали разные точки зрения на связанные с конфликтами проблемы, а также содействие в создании школьной среды, свободной от насилия.

87. Эффективное обучение грамоте, счету и навыкам, важным для жизни (например, готовности к защите здоровья и разрешению конфликтов) играет важнейшую роль в обеспечении устойчивости во время чрезвычайных ситуаций. Школьные работники должны иметь соответствующие побудительные стимулы и наращивать свой потенциал, чтобы иметь возможность уделять необходимое внимание психологическим потребностям учащихся, предоставляя средства и предусматривая в расписании меры,

позволяющие организовывать досуговые и художественные мероприятия, а также оказывать дополнительную помощь серьезно пострадавшим учащимся.

88. Проведение аттестации учебных достижений – это еще одна проблема обеспечения качества образования в чрезвычайных ситуациях, особенно для учащихся, обучающихся в школах для беженцев. Требуются специальные стратегии, обеспечивающие адекватный мониторинг, документальное подтверждение и признание учебных достижений учащихся даже в условиях кризиса.

Ф. Мониторинг образования в чрезвычайных ситуациях

89. Сложности со сбором данных в чрезвычайных ситуациях по-прежнему негативно влияют на гуманитарную деятельность в целом. Отсутствие потенциала для адекватной оценки образовательных потребностей ограничивает возможности тщательной разработки и оценки образовательных инициатив в условиях чрезвычайных ситуаций. Как упоминалось выше, низкое качество мониторинга также влечет за собой отсутствие прозрачности и связанную с этим безнаказанность в ситуациях, когда школы становятся прямым объектом насилия.

90. Во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ за 2011 год говорится о серьезных трудностях со сбором данных в ситуациях конфликтов: "Оценки потребностей общин, затронутых конфликтами, в лучшем случае носят случайный характер, даже если учитывать неизбежные препятствия, связанные с проведением обследований в районах, затронутых конфликтами"⁶⁵. В Докладе подчеркнуто также, что в проводимых донорами оценках, как правило, недооцениваются потребности образовательного сектора, поскольку исходящие из него предложения часто подготовлены с учетом слабых надежд на возможность получения финансирования от доноров⁶⁶. Мало внимания уделяется оценке потребностей в отношении качественных аспектов образования, таких как обеспечение учебниками, учебные часы, повышение квалификации учителей. Как правило, полностью игнорируются проблемы кадров и инфраструктурных требований для среднего образования.

91. Для сбора информации в чрезвычайных ситуациях нужны особые стратегии, позволяющие преодолевать разного рода препятствия, возникающие в подобной обстановке. К числу таких препятствий могут относиться сложности в материально-техническом обеспечении, отсутствие физической безопасности, политические и этические последствия деятельности в быстро изменяющейся обстановке, а также технические проблемы в работе с мобильными группами населения и с населением, необычным по демографическому составу⁶⁷.

92. В 2010 году в целях помощи в сборе информации в чрезвычайных ситуациях Глобальный образовательный кластер разработал Совместные руководящие принципы в отношении оценок потребностей, а также Краткое руководство по быстрой оценке потребностей. В этих документах подчеркивается потребность в дальнейшем наращивании потенциала по сбору основного набора показателей, включая оценочное число детей и молодых людей, которых необходимо охватить, их пол, гендерные особенности, характер перемещения, а также потребности в учебных материалах, в

⁶⁵ Там же, с. 276.

⁶⁶ Там же, с. 288.

⁶⁷ Jennifer Schlecht and Sara Casey, "Challenges of collecting baseline data in emergency settings", Reproductive Health Access, Information and Services in Emergencies, 2008.

учителях и инфраструктуре, которые можно было бы учитывать при оценке потребностей в финансировании⁶⁸.

G. Выводы и рекомендации

93. Как уже говорилось в предыдущем докладе об образовании в чрезвычайных ситуациях (A/HRC/8/10), крайне ограниченный доступ к образованию по-прежнему является реальностью для большинства общин, пострадавших от чрезвычайных ситуаций. Несмотря на усиление внимания со стороны международного сообщества, серьезные проблемы сохраняются: при финансировании гуманитарных мер по-прежнему игнорируются требования по обеспечению образования; школы по-прежнему страдают от прямого и косвенного насилия, а предупредительные меры пока слишком нерешительны в сравнении с усугублением последствий стихийных бедствий. Чтобы обратить наметившуюся тенденцию вспять, государствам и другим структурам, оказывающим и запрашивающим гуманитарную помощь и помощь в переходный период, следует уделять повышенное внимание образованию в чрезвычайных ситуациях. Предоставление образовательных услуг и обеспечение защиты образования в чрезвычайных ситуациях – это не вопрос выбора, это обязанность.

94. С учетом этого Специальный докладчик предлагает следующие рекомендации:

a) Обеспечение необходимого финансирования образования в чрезвычайных ситуациях:

95. Государствам необходимо в срочном порядке взять на себя повышенные обязательства в отношении финансирования из внутренних источников, двустороннего и многостороннего финансирования образования как одного из основных направлений гуманитарной помощи и помощи в переходный период. Следует принимать прямые политические обязательства по предоставлению необходимой и устойчивой помощи из внутренних и международных источников образованию в чрезвычайных ситуациях, а также в ситуациях нестабильности и затянувшегося кризиса. Подобные обязательства должны действовать вплоть до заключительных стадий восстановления, в том числе в рамках механизмов развития. Странам – получателям помощи следует соблюдать права человека, запрашивая гуманитарную помощь и распоряжаясь ею.

b) Усиление защиты школ от нападений

96. Государствам следует обеспечивать систематический мониторинг, документирование случаев нарушений международных прав человека и гуманитарного права, допущенных в отношении образовательных сообществ и образовательных учреждений и структур, а также сообщать о подобных случаях. Вслед за недавним принятием Советом Безопасности резолюции 1998 (2011) в будущем при мониторинге нарушений прав ребенка в период вооруженных конфликтов необходимо будет уделять больше внимания положению дел в сфере образования. Работа внутренних, региональных и международных механизмов отчетности (в том числе военных структур) должна полностью строиться на осознании обязательств государства и негосударственных субъектов в отношении

⁶⁸ ЮНЕСКО, Всемирный доклад по мониторингу ОДВ за 2011 год, с. 276–277.

права на образование и других мер правовой защиты, предоставляемых членам образовательных сообществ и заведений, и учитывать эти обязательства и меры. Особые усилия требуются для наращивания потенциала руководителей систем образования по предотвращению и отражению нападений.

c) Повышение безопасности и усиление мер по снижению опасности стихийных бедствий

97. Государствам следует добиваться учета мер по снижению опасности стихийных бедствий и обеспечению безопасности при планировании, проектировании, строительстве и восстановлению образовательных учреждений. Положения о мерах по снижению опасности стихийных бедствий и по подготовке к ним следует включать в образовательную политику и учебные программы. К проведению на местах оценок опасности стихийных бедствий и повышения степени готовности к ним следует привлекать учащихся и их общины.

d) Обеспечение внимания к проблемам социальной изоляции девочек и маргинализированных групп

98. Государствам необходимо принимать специальные меры для обеспечения образования девочек и маргинализированных групп в чрезвычайных ситуациях. Конкретные усилия требуются для ликвидации существующих или вновь возникающих проявлений дискриминации и устранения препятствий физического, финансового, культурного и лингвистического характера, способствующих усилению неравенства в чрезвычайных ситуациях.

e) Обеспечение качества образования

99. Ответственным за обеспечение образования в чрезвычайных ситуациях необходимо определить требования к соблюдению стандартов качества образования. Особое внимание следует уделять совершенствованию учебных программ, содействию образованию в области прав человека и удовлетворению психологических потребностей учащихся и преподавателей.

f) Разработка общей системы оценки образовательных потребностей в чрезвычайных ситуациях

100. Необходимы инвестиции для обеспечения систематического сбора данных о положении в сфере образования в чрезвычайных ситуациях. Государствам, международным и неправительственным организациям, предоставляющим помощь образованию в чрезвычайных ситуациях, следует разрабатывать общую систему оценки удовлетворенных и неудовлетворенных образовательных потребностей в условиях чрезвычайных ситуаций и предоставления соответствующей отчетности. В такой системе необходимо учитывать обязательства в области прав человека, касающиеся осуществления права на образование.