



СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК NORRAG

Право на образование. Динамика и политики: Обещания и реальность

O NSI

Специальный выпуск NORRAG (NORRAG Special issue, NSI) - это открытое периодическое издание. Издание стремится отдавать предпочтение авторам из разных стран и с различными точками зрения. Каждый выпуск посвящен специальной теме глобальной образовательной политики и международного сотрудничества в сфере образования. NSI включает в себя ряд кратких статей с разных точек зрения и сторон с целью преодоления разрыва между теорией и практикой, а также поддержки развития международного образования.

NSI выпускается NORRAG и поддерживается Фондами «Открытое общество» (Open Society Foundations, OSF) и Швейцарским агентством развития и сотрудничества (Swiss Agency for Development and Cooperation, SDC). Содержание и взгляды, представленные в статьях, отражают мнение авторов и не отражают позицию любой из этих организаций.


O NORRAG


NORRAG - это глобальная, основанная на членстве сеть в области международной политики и сотрудничества в сфере образования.

Сеть основана в 1986 году. Основная задача NORRAG - вырабатывать, пропагандировать и способствовать распространению критических знаний и создавать потенциал для и вместе с широким кругом заинтересованных сторон. Эти заинтересованные стороны информируют и формируют образовательную политику и практику как на национальном, так и на международном уровне. Таким образом, NORRAG способствует созданию условий для более широкого участия, разработке более информированных и основанных на фактических данных политических решений, которые улучшают равный доступ к образованию и его качество.

NORRAG является совместной программой с Высшим институтом Международных исследований и исследования в области развития, Женева.

Более подробная информация о NORRAG, включая масштабы работы и тематические области, доступна на www.norrag.org

 @norrag

 @norrag.network

O NUGSE

Высшая школа образования Назарбаев Университета является центром образовательных исследований и признанным лидером в обучении по магистерским и докторским программам среднего и высшего образования в Центральной Азии. Школа интенсивно и успешно проводит исследования, наиболее приоритетными из которых являются исследования в области инклюзивного и трехязычного образования, управления и менеджмента в высшем образовании. Преподаватели и сотрудники Школы вовлечены в проводимые в Казахстане процессы преобразований и улучшений системы образования.

Школа также транслирует наиболее актуальные и эффективные знания и практики в образовании правительству, учебным заведениям страны и казахстанскому обществу в целом. На базе Высшей школы образования реализуются стратегические исследовательские партнерские проекты, непосредственно связанные с логикой обновления содержания среднего образования и расширением автономии университетов.

NORRAG

Network for international policies and cooperation in education and training

Réseau sur les politiques et la coopération internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | P.O. Box 1672 1211 Geneva 1, Switzerland

+41 (0) 22 908 45 47 norrag@graduateinstitute.ch

Специальное издание NORRAG

Координация

Доктор Аруши Тервей

Производство

Пол Герхард

Концепт дизайна

Анук Паскье Ди Дио

Редактор перевода на русский язык

Алима Ибрашева

Специальное издание NORRAG — русскоязычная версия NORRAG Special Issue, подготовленная Nazarbayev University Graduate School of Education

Редактирование

Эми Хендерсон

NORRAG поддерживается:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



INSTITUT DE HAUTES
ÉTUDES INTERNATIONALES
ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AND
DEVELOPMENT STUDIES

Published under the terms and conditions of the Creative Commons licence: Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



9 772571 801003

Право на образование. Динамика и политики: Обещания и реальность

Приглашенные редакторы:

Арчана Мехендале, Профессор,
Институт социальных наук Тата, Мумбаи, Индия

Рауль Мухопадья, приглашенный преподаватель,
Университет Азим Премджи, Бангалор, Индия

Алима Хажетовна Ибрашева, старший научный
сотрудник, Nazarbayev University Graduate School
of Education, Астана, Казахстан

Предисловие

Высшая школа образования Назарбаев Университета рада представить русскоязычным читателям – специалистам в области образования – первый специальный выпуск журнала NORRAG. За последние 30 лет было опубликовано 54 номера NORRAG News (NN). Специальный выпуск NORRAG (NORRAG Special Issue (NSI)) опирается на эти достижения и стремится к дальнейшей децентрализации и усилению голосов Глобального Юга в критическом анализе политики и практики в сфере образования.

Мы надеемся, что выпуск вызовет неподдельный интерес также и у русскоязычной аудитории, всерьез занимающейся вопросами, определившими основную тематику статей. Тема данного выпуска связана с 70-летием Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), принятой в 1948 году и одним из фундаментальных прав человека, провозглашенных в ней – правом на образование. Оно зиждется на трех постулатах о праве каждого на образование, необходимости влияния образования на полноценное развитие человеческой личности и праве родителей на выбор вида обучения их детей. Проблема равного доступа к качественному образованию в мире продолжает оставаться острой. Несмотря на то, что в развивающихся странах число детей, охваченных начальным школьным образованием, достигло 91 процента, во всем мире число детей школьного возраста, не посещающих школу, все еще составляет 57 миллионов. 617 миллионов молодых людей во всем мире испытывают недостаток в основных навыках математики и грамотности. Поэтому NORRAG предоставляет свой журнал для распространения знаний и обсуждения политики сотрудничества в области образования в том числе и по проблеме обеспечения равноправного доступа к качественному образованию.

В представляемом выпуске опубликовано 12 статей в рамках 6 частей, связанных, в частности, как с глобальной нормативной правовой основой права на образование, так и имплементационным национальным законодательством, институциональными национальными органами, определяющими образовательную политику в той или иной стране.

Авторы статей, имеющие значительный опыт работы по обеспечению условий для получения равноправного доступа к образованию, размышляют над национальными проблемами, с которыми сталкиваются политики и эксперты в Индии, Южной Африке, Афганистане, Мадагаскаре и ряде других стран.

Высшая школа образования Назарбаев Университета проявила интерес к переводу и публикации выпуска NORRAG, поскольку для Казахстана, как и для других государств-членов ООН важны вопросы практической реализации 4 Цели устойчивого развития в области образования.

В двух статьях казахстанских исследователей, включенных в первый специальный выпуск, обозначены вопросы равноправного доступа к качественному обучению в вузах. Последние годы характеризуются в Республике Казахстан масштабными государственными инициативами, расширяющими возможности получения высшего образования. Однако ждут своего решения проблемы разработки механизмов в отношении молодых людей из семей с низким социально-экономическим статусом, которые проигрывают в борьбе за высокий балл национального теста своим более состоятельным сверстникам.

В заключение мы рады представить приглашенных редакторов англоязычной версии выпуска профессора Арчану Мехендале, Институт социальных наук Тата, Мумбаи, Индия и Рауля Мухопадья, приглашенного преподавателя Университета Азим Премджи, Бангалор, Индия. Приглашенным редактором русскоязычной версии является Алима Хажетовна Ибрашева, старший научный сотрудник, Nazarbayev University Graduate School of Education, Астана, Казахстан.

Мы также хотели бы выразить признательность директору NORRAG, профессору сравнительного и международного образования педагогического колледжа Колумбийского университета Гите Штайнер-Хамзи, доктору Жусту Монксу, исполнительному директору NORRAG за предложение о сотрудничестве и содействие в публикации русскоязычного выпуска.

Содержание

Часть 1: Нормативные и правовые основы права на образование	7
01 Образование не привилегия, а право человека	
Кумбу Боли Барри, специальный докладчик ООН по вопросу о праве на образование	8
02 Кто несет ответственность за достижение ЦУР 4? Управление изменениями в учреждениях для обеспечения реализации	
Анджела Таниджа, CARE Индия	12
03 ЦУР 4, национальное законодательство и право на образование	
Джордан Найду и Делфин Сантини, ЮНЕСКО	17
Часть 2: История и перспективы	21
04 Непрерывное обучение с точки зрения прав человека: непройденный путь	
Борген Чакрун и Катрин Дэльман, ЮНЕСКО	22
05 Гуманистическая миссия образования	
Кишор Сингх, бывший специальный докладчик ООН по вопросу о праве на образование	27
Часть 3: Имплементационное законодательство	31
06 Право без ресурсов	
Правин Джа, Университет имени Джавахарлала Неру, Индия	32
07 Реализация Закона о праве на образование для всех: с особым вниманием к социально-изолированным слоям населения	
Энни Намала, Центр социальной справедливости и инклюзии, Индия	35
08 Политика обеспечения равного доступа к высшему образованию: время рефлексии и выводов	
Алима Ибрашева и Адиль Аширбеков, Высшая школа образования Назарбаев Университета	39
09 Государственная финансовая помощь в доступе к высшему образованию в Казахстане: направлять более талантливым или более нуждающимся?	
Закир Джумакулов, независимый исследователь	43

Часть 4: Институциональные органы: правительство, неправительственные организации и общество 49

- 08 Мониторинг права детей на образование: роль Национальной комиссии по защите прав ребенка 50
Шанта Синха, Национальная комиссия по защите прав ребенка и Университет Хайдарабада, Индия
- 09 Образование не может ждать: инвестиции в человеческое общество 54
Ясмин Шериф, Образование не может ждать

Часть 5: Частные субъекты и приватизация 57

- 10 От лозунгов к практической реализации права на образование: определение руководящих принципов прав человека для частных субъектов в сфере образования 58
Сильвен Обри, Глобальная инициатива за экономические, социальные и культурные права
- 11 Недорогое образование для малоимущих: сети школ и доступное обучение 62
Гита Намбиссан, Университет имени Джавахарлала Неру, Индия



Часть 6: Нестабильные условия 67

- 12 Образование для беженцев: оглядываться назад, но думать о будущем 68
Сара Драйден-Петерсон, Гарвардская высшая педагогическая школа, США

Часть 1

Нормативные и правовые основы права на образование

Образование не привилегия, а право человека

 Д-р Кумбу Боли Барри, специальный докладчик по вопросу о праве на образование
 bkoumbabar@gmail.com

Обзор

Данная статья обращает внимание на то, что, несмотря на достижение успехов в сфере доступа к образованию на международном уровне, цель обеспечения справедливых перспектив в образовании остается недостижимой для таких малообеспеченных слоев населения, как женщины и девочки, дети-инвалиды, различные группы меньшинств и беженцы. Статья разъясняет все основные права человека и подтверждает основную роль государства в реализации цели по предоставлению справедливых перспектив в области образования для всех детей.

Ключевые слова

Права человека
Качество образования
Дискриминация

Право на образование: доступность или перспектива?

Получение образования является одним из прав человека с 1948 года. После того, как в статье 26 Всеобщей декларации прав человека было провозглашено, что «каждый человек имеет право на образование», в международном праве закреплена обязанность государства предоставлять образование своим гражданам. С тех пор Организация Объединенных Наций разработала ряд правовых документов для содействия осуществлению права на образование, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию о правах ребенка и Конвенцию ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования. Право на образование для всех также было подтверждено многочисленными глобальными и региональными договорами, охватывающими конкретные маргинализированные группы и контексты и включено во многие национальные конституции и законы.

Благодаря этому требованию международное сообщество добилось больших успехов в обеспечении права на образование для всех. В ходе работы по достижению Целей развития тысячелетия к 2015 году чистые показатели охвата достигли 91 процента для начального образования, 84 процента для основного среднего образования и 63 процентов для среднего образования (ECOSOC, 2017). Несмотря на то, что это шаг в правильном направлении, подобные статистические данные скрывают, что перспектива получения качественного образования остается недостижимой целью для многих. Например, согласно оценкам, 6 из 10 детей и подростков не достигли минимальных навыков по чтению и математике (UNESCO, 2017) и, несмотря на расширение доступа, 20 процентов детей из самых бедных семей по окончании начальной школы читают хуже 20 процентов детей из самых богатых семей (ECOSOC, 2017). Кроме того, большей частью учащихся, проходящих обучение за пределами школы, являются девочки, дети-инвалиды, беженцы, представители коренных народов и других групп меньшинств (и здесь названы только некоторые из них). Одним словом, становится ясно, что более справедливый доступ к образованию не равняется справедливым перспективам его получения.

Поведение в классе и за его пределами: образование, которое учит дискриминации?

В настоящее время некоторые люди и группы, которые приходят в школу, вынуждены бороться с барьерами, которые не только препятствуют доступу к образованию, но также достижению успеха. Школы могут не располагать необходимой инфраструктурой, материалами, ноу-хау или стремлением работать с учащимися, которые не вписываются в существующие категории.

Таким образом, многие сталкиваются с серьезными проблемами, когда пытаются извлечь максимальную пользу из системы образования, которая не адаптирована к конкретным обстоятельствам. Это заставляет многих студентов испытывать серьезные затруднения, не позволяет реализовать свой потенциал в школе, что, конечно же, отрицательно влияет на их возможности найти работу или в полной мере участвовать в жизни общества. Это проблематично не только для благополучия одного человека, но и для устойчивого развития всего общества. Вследствие того, что такая дискриминационная и неинклюзивная практика стала нормой, указанные образовательные барьеры имеют далеко идущие последствия, которые выходят за рамки системы образования и укореняются в самом обществе. Следовательно те, кто сталкивается с такими препятствиями в классе, вероятно, столкнутся с подобной дискриминационной практикой в своей повседневной жизни, что указывает на закрепление этой неустойчивой социальной модели, ограничивающей личный рост, участие и производительность. Действительно, сначала необходимо изменить дискриминационные взгляды и убеждения, прежде чем начнет меняться система. Практика инклюзивного образования не только помогает социально-изолированным и уязвимым учащимся, но и, что более важно, она способствует развитию понимания и толерантности к ученикам, педагогам и родителям.

Кто подвержен негативному воздействию?

Существуют определенные люди и группы, подверженные несоразмерно высокому негативному воздействию неинклюзивного образования, сталкивающиеся со своими собственными трудностями в зависимости от ситуации. Наибольшее число социально-изолированных составляют женщины и девочки. Неравное разделение домашнего труда, наличие ребенка, ранний и вынужденный брак, а также традиционные взгляды и убеждения часто приводят к тому, что семьи отдают предпочтение мальчикам при инвестировании в образование. Действительно, 15 миллионов девочек раннего возраста никогда не получают возможность читать или писать в начальной школе по сравнению с 10 миллионами мальчиков (UNESCO, 2016). А девочки, которые посещают школу, часто не могут реализовать свой потенциал вследствие не соответствующих стандартам санитарных условий, насилия по половому признаку и образовательных программ низкого качества.

Дети-инвалиды - это еще одна группа, которая подвергается дискриминации в процессе обучения в школе. Согласно оценкам более одного миллиарда людей во всем мире имеют определенную форму инвалидности, причем более 80 процентов проживает в странах «третьего мира» (World Health Organization, 2011). Тем не менее, отсутствуют подтвержденные данные в отношении образования для полного понимания ситуации, в которой оказываются дети-инвалиды в школах. Этот недостаток данных является символом изоляции, с которой они обычно сталкиваются, и часто упоминается как причина, по которой дети-инвалиды остаются неохваченными национальными планами в области образования. Неучтенные дети, таким образом, не охвачены планами. Множество школ во всем мире также остаются физически недостижимыми, а учащиеся-инвалиды часто страдают от социального отторжения, предрассудков и издевательств.

Культурные, этнические и языковые меньшинства также сталкиваются с серьезными проблемами в реализации своего права на образование. Формальное школьное образование иногда не уделяет должного внимания культурному и языковому разнообразию, что затрудняет для многих учащихся возможность продвижения внутри системы школьного образования. Возможно, это связано с тем, что учащиеся не владеют языком, на котором проходит обучение, или потому, что учебные планы и методы обучения не связаны с их образом жизни. Коренные народы сталкиваются с аналогичными трудностями, при этом дети часто лишены возможности получить качественное образование, которое соответствует их определенным потребностям. В результате дети коренных жителей реже поступают в начальную школу, чем дети некоренного происхождения (UNESCO&ECOSOC, 2008.).

В мире насчитывается 65,6 миллионов насильственно-перемещенных лиц (UNHCR, 2017). Нет ничего удивительного в том, что беженцы, вынужденные переселенцы и лица без гражданства, уже переживающие значительные трудности, находятся в числе тех, кто не получает образование. Государства, принимающие беженцев, обязаны предоставлять им образование, однако, по оценкам Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (UNHCR) только 50 процентов детей-беженцев имеют возможность получить начальное образование, при этом данный процент снижается до 22 % для средней школы. Насильственные переселенцы также уязвимы, поскольку они все еще находятся под юрисдикцией их собственного государства, которое в некоторых случаях может быть причиной их перемещения. Следовательно, возможность получения образования для примерно 31 миллиона насильственных переселенцев по всему миру является серьезной проблемой (IDMC, 2016).

Права человека и образование: эффективный цикл?

Здесь указаны только некоторые группы, которые пытаются реализовать свое право на образование. Однако, на самом деле, их гораздо больше. Люди, проживающие в сельских районах или страдающие от нищеты, также сталкиваются с постоянными проблемами. Действительно, лица, относящиеся более чем к одной уязвимой группе, борются с дискриминацией по нескольким направлениям. Для тех, кто сталкивается с дискриминацией, система образования, исключая столько людей, не может считаться справедливой в какой-либо мере. Таким образом, во многих регионах мира предоставление качественного образования остается привилегией немногих - тех, кто не сталкивается с дискриминацией по одному или нескольким направлениям, или не является жертвой национальных или географических условий.

Это имеет очевидные последствия для права на образование. Для полной реализации этого права ориентиром качества образования должен быть учет индивидуальных особенностей. Любой ребенок (или взрослый) должен иметь возможность учиться в любой школе, зная, что он имеет возможность перспективы получения качественного образования. Недостаточно отдать детей в школу - мы должны гарантировать получение ими обучения в процессе нахождения в ней. Следовательно, возможность реализовать право на образование во многом зависит от устранения дискриминации и создания условий, способствующих равенству и интеграции путем устранения препятствий к получению образования. Иными словами, обеспечение права на образование имеет решающее значение для осуществления других основополагающих прав человека и наоборот.

С учетом этого в рамках Повестки дня на период до 2030 года международное сообщество приняло на себя обязательство по достижению Цели устойчивого развития (ЦУР) 4 - «Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех». ЦУР4 и связанные с ней цели были намеренно разработаны с учетом подходов, основанных на правах человека, отражающих понимание того, что устойчивое развитие может быть достигнуто только в случае реализации всех прав человека. Следовательно, в настоящее время гораздо большее внимание уделяется предоставлению качественного образования всем слоям населения, в отличие от предыдущих повесток, в основном, сосредоточенных на возможности получения образования для того, чтобы «никто не остался без внимания».

Какие действия мы можем предпринять?

Правительства теперь несут ответственность за устранение дискриминации и изоляции в сфере образования путем выявления лиц и групп, требующих конкретной и целенаправленной поддержки, и путем осуществления мер, необходимых для удовлетворения их потребностей. Благодаря инклюзивным консультациям со всеми заинтересованными сторонами правительства могут, таким образом, обеспечить получение учащимися поддержки, необходимой им для достижения успеха при обучении в школе. Для выполнения таких обязательств государствам крайне важно собирать и опубликовывать подробные данные. Спонсоры и международные организации должны оказывать финансовую и техническую поддержку для обеспечения того, чтобы все государства развивали потенциал по контролю и учету всех слоев населения и устранению выявленных барьеров. Без такой поддержки государствам будет невероятно сложно полностью осмыслить масштаб проблемы для определенных групп, а также контролировать любые достигнутые успехи.

Заключительным, но, возможно, самым главным является то, что в первую очередь необходимо предпринять усилия для устранения условий, способствующих дискриминации. Государства должны стремиться к ликвидации дискриминации во всем обществе, изучая позиции и убеждения, которые унижают тех, кто подвергнут изоляции. Законы и политики, направленные на предотвращение изоляции, должны быть доведены до местного уровня и должны осуществляться посредством сильной политической поддержки. Политики и лидеры в сообществах должны защищать права человека при проведении реформ для изменения старых убеждений, способствующих изоляции. Право на образование охватывает все аспекты образования, начиная с ухода за детьми младшего возраста и заканчивая обучением на протяжении всей жизни, и, таким образом, справедливые, инклюзивные подходы должны применяться на всех уровнях образования и во всех сферах общества. Только тогда отдельные люди и группы смогут реализовать свое право человека и, следовательно, смогут вносить продуктивный вклад в устойчивое, справедливое и инклюзивное развитие общества.

Источники

ECOSOC. (2017). *Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary General* (Rep.No. E/2017/66). UN.

IDMC. (2016). GRID 2016: *Global Report on Internal Displacement* (Rep.). Geneva: IDMC. Retrieved from <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-report-internaldisplacement-IDMC.pdf>

UNESCO. (2016). 263 million children and youth are out of school from primary to upper secondary. Retrieved from http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/single-view/news/263_million_children_and_youth_are_out_of_school_from_primar/

UNESCO, & ECOSOC. (2008). *Inclusive Dimensions of the Right to Education: Normative Bases* (Concept Paper). Paris: UNESCO.



UNESCO Institute of Statistics. (2017). 6 out of 10 children and adolescents are not learning a minimum in reading and math. Retrieved from <http://uis.unesco.org/en/news/6-out-10-children-and-adolescents-are-notlearning-minimum-reading-and-math>

UNHCR. (2017). Figures at a glance. Retrieved from <http://www.unhcr.org/uk/figures-at-a-glance.html>

UNHCR. (2016, September). *Missing out, Refugee Education in Crisis* (Rep.). Retrieved from UNHCR website: <http://www.unhcr.org/57d9d01d0>

World Health Organization. (2011). *World Report on Disability*. Geneva: World Health Organization. Retrieved from http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html

Кто несет ответственность за достижение ЦУР 4? Управление изменениями в учреждениях для обеспечения реализации

 Анджела Таниджа, технический директор по образованию, CARE Индия
 anjela.taneja@gmail.com

Обзор

Прошло уже более двух лет с тех пор, как в мире началась поэтапная реализация ЦУР, медленно набирающая обороты. Несмотря на то, что частичной причиной некоторых задержек стали изменения политической обстановки, фактические причины намного глубже и заключаются в недостаточном внимании к финансированию, слабом и расплывчатом контроле и учете, а также в недостаточных усилиях по управлению процессом внесения изменений в организациях, необходимым для воплощения концепции ЦУР в жизнь.

Ключевые слова

ЦУР

Повестка дня «Образование-2030»

Контроль и учет

Реализация

Системы

Вступление

Все 193 государства-члена Организации Объединенных Наций (ООН) 25 сентября 2015 года приняли новую Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

Данная повестка более универсальна, основана на правах и не разделяет мир на богатые страны-спонсоры и бедные страны, получающие помощь, как это было в повестках «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ) и «Образование для всех» (ОДВ). Столь глобальный и взаимосвязанный характер новой повестки позволяет изменить ошибочное представление о преимуществах простоты, конкретности и количественной оценки как необходимого условия успеха развития (Fukuda-Parr, 2016). Процесс разработки повестки был более открытым с участием большинства стран мира под руководством Группы 77 (G-77) и Китая, в частности, сыгравшего решающую роль в формировании повестки дня. Свой вклад внесли также все заинтересованные стороны, включая гражданское общество, в отличие от ЦРТ, где это были технократы. Похоже, именно этот вклад предоставил новые возможности для более широкого участия в глобальном управлении граждан различных стран, которые смогли принять непосредственное участие в этом процессе (Fox & Stoett, 2016). Для образовательного сообщества данная повестка дня ознаменовала отход от прошлой повестки дня всемирного развития, изложенной в ЦРТ и обязала мир обеспечить предоставление 12-летнего бесплатного образования всем, усилить системы государственного образования и создать механизмы обучения на протяжении всей жизни.

Два года спустя начинает проявляться пессимизм. Опрос политических деятелей, активистов и исполнительных органов во всем мире в отношении ЦУР, проведенный недавно фондом Thomson Reuters, показал, что две трети респондентов ощущали медленное продвижение в сравнении с их ожиданиями, и только четверть была уверена в выполнении сроков (Reuters Staff, 2017). Отчасти мир сам по себе разный, в нескольких странах развиваются идеи национализма, а к власти приходят правые

популистские правительства. Но это лишь часть общей картины. Существенным для обеспечения реализации повестки является скоординированный глобальный подход к обеспечению ее реализации и конкретные шаги по устранению пробелов в подотчетности.

Делать все необходимое для реализации конкретных ЦУР

Согласно последним оценкам для реализации ЦУР потребуется 6 триллионов долларов США в год, или 90 триллионов долларов США в течение 15 лет. Если эта цифра кажется чрезмерно высокой, расходы, связанные с бездействием, будут намного выше (Leone, 2017). Отчет Международной комиссии по финансированию возможностей в области глобального образования показал, что к 2030 году затраты на образование должны постоянно увеличиваться с 1,2 до 3 триллионов долларов США (Education Commission, 2016). Один из основных уроков, который мы усвоили за последние 15 лет, заключается в том, что добрые намерения и политические обязательства не могут осуществляться без достаточного и качественного государственного финансирования. Отсутствовала соразмерность выделенных ресурсов повышенному стремлению реализовать ЦУР. Фактически доля образования в общем размере дотаций (не учитывая списание долга) сократилась за шесть лет с 10 процентов в 2009 году до 6,9 процента в 2015 году (Global Education Monitoring Report, 2017).

Однако, проблема заключается не только в наличии ресурсов. Самым слабым местом стали ограниченные усилия по внесению особенностей целей ЦУР4 и Повестки дня «Образование-2030» в процессы на национальном уровне. Нельзя сказать, что эта проблема характерна только для ЦУР. В моей стране законодательство Индии в сфере Права на образование (ПНО), основанное на нормах Конституции, имеет собственные препятствия в реализации названных документов.

Роль учреждений

Наличия нового международного договора или нового законодательства недостаточно для обеспечения его выполнения. Амбициозная концепция ЦУР должна быть преобразована в планы конкретных действий и находить поддержку в существующих государственных учреждениях. Для глобальных и региональных учреждений требуется время на внесение изменений; для внедрения новых приоритетов в национальную политику, в законодательные акты, циклы планирования, организационные механизмы, программы и способы работы для их соответствия новым подходам, а также для задействования людских, финансовых и технических возможностей требуется еще больше времени.

Для эффективной реализации правительства должны инвестировать ресурсы и время в:

- Повышение **информированности**, преимущественно граждан, но в основном тех, для кого поставлена

задача реализации Повестки дня. Региональные и субрегиональные совещания по реализации ЦУР4 выявили необходимость увеличения осведомленности о специфике Повестки среди политических деятелей, высокопоставленных чиновников и рядовых работников, ответственных за реализацию политики.

- Развитие **способности применения** права на образование путем изменения существующих национальных политик, законодательства и планов в соответствии с новыми обязательствами по ЦУР, выделяя необходимые для их осуществления средства, укрепляя механизмы реализации и системы контроля.
- Усиление **способности обеспечить соблюдение** права на образование путем усиления существующих скорректированных и государственных механизмов подотчетности.
- Создание **широкого сообщества сторонников ЦУР**, которое сможет помочь в реализации Повестки, создав благоприятные условия для участия общественности и граждан в процессе управления.

Предпринятых попыток для достижения указанных мер недостаточно. В настоящее время наблюдается безразличие к ЦУР, не уделяется должного внимания контролю за выполнением Повестки дня из-за трудностей на национальном уровне. Конечно отчасти так происходит потому, что для этого требуются разные наборы навыков, необходимых в переговорах. Поэтому заинтересованные стороны на государственном уровне должны принять на себя ответственность за этот процесс.

Преодоление проблем обеспечения ответственности в процессе политического декларирования

Ожидания следует также умерить, так как ЦУР являются только политическим заявлением и, следовательно, не являются юридически обязательными для выполнения. Политические заявления оказывают существенное влияние посредством не прямой нормотворческой функции, при этом они являются ключевыми в разработке критериев глобального планирования, стандартов по оценке качества работы государств-членов и норм, которые определяют, что «должно быть сделано», а также в формировании информации об исполнении (Fukuda-Parr, 2014). Тикли (2017) указал, что ЦУР представляют собой не только структуры, но и целый ряд безусловных или прямо сформулированных принципов, норм, правил и процедур принятия решений, в которых ожидания субъектов сводятся воедино (Krasner, 1982). Внесение изменений в эти неосязаемые принципы требует не только времени, но и более активного процесса урегулирования. На данный момент ЮНЕСКО приложила существенные усилия для начала диалога между государствами-членами в нескольких регионах и это, похоже, становится доминирующим в обсуждениях в Руководящем кабинете ООН по образованию-2030¹, но необходимо еще сделать многое для обеспечения правильности видения рамочной основы для действий. Глобальные цели и положения

рамочной основы действий должны быть приняты или адаптированы на уровне страны без ущерба для глобального замысла ЦУР.

Другая возможность появляется вследствие того, что ЦУР по своему содержанию укореняются в существующих соглашениях по правам человека. Право на образование прямо признано в 82 процентах национальных конституций и является юридически подтвержденным конституционным правом в 107 государствах (55 процентов государств).²

Между всеми целями и положениями ЦУР существует прямое согласие в соответствии с законодательством в сфере прав человека. Оно предлагает уникальную возможность для обеспечения взаимодействия с международными и региональными механизмами по обеспечению прав человека для гарантирования контроля и учета выполнения ЦУР4 с помощью таких средств, как представление независимых отчетов, в которых подчеркивается статус образования; подача индивидуальных и коллективных жалоб; подача жалоб в офис Специального докладчика ООН по Праву на образование; участие в процессе разработки Универсального периодического обзора (Universal Periodic Review, UPR). Региональные африканские, европейские и межамериканские своды норм прав человека предоставляют дополнительные возможности для контроля и учета, которые могут быть использованы для освещения прогресса и продвижения реализации. Обязательства по обеспечению прав человека в отношении недопущения дискриминации включают дополнительные аргументы в поддержку стратегии ЦУР «Не оставлять никого позади».

Желательна также более официальная связь между процессами рассмотрения ЦУР и договорными органами. Рекомендации, изданные посредством механизмов обеспечения прав человека ООН, в том числе УПО Совета по правам человека, механизмов и специальных процедур, а также выводов договорных органов по правам человека, таких, как Комитет по защите прав ребенка при ООН, должны включаться в отчеты для Политического форума высокого уровня (ПФВУ) (High Level Political Forum, HLPF). Будет полезной связь между региональными отчетами по ЦУР и отчетами экспертов на основании региональных механизмов обеспечения прав человека. Международные механизмы обеспечения прав человека должны предусматривать включение ЦУР в свои отчеты для обеспечения их внедрения в соответствии с международными обязательствами по обеспечению соблюдения прав человека.

Слабые структуры подотчетности и игнорирование специфики

ПФВУ является основным органом контроля и учета ЦУР на глобальном уровне. Ранее приобретенный опыт показывает, что ПФВУ представляет собой глобальное пространство для встречи учреждений, работающих

над ЦУР, он неоднократно оказывался слабым с точки зрения масштабов по обеспечению контроля и учета за выполнением Повестки дня в целом, не говоря уже о конкретных целях и задачах. Аналогично, все цели в глобальном масштабе пересматриваются каждый год (сочетание количественных данных и качественной оценки продвижения вперед). Суб-выборка стран проходит так называемый Добровольный национальный обзор (ДНО) (Voluntary National Review (VNR) на ПФВУ, но ожидается, что страны также создадут свои собственные механизмы учета и контроля ЦУР. Поэтому в настоящее время предпринимаются значительные усилия для совершенствования систем данных на национальном уровне. Образование как одна из 17 целей, часто теряется среди конкурирующих приоритетов.

ЮНЕСКО приняло однозначно выраженное решение не создавать параллельные структуры и процессы для глобальной архитектуры ЦУР, в отличие от официального механизма предоставления отчетов, который существовал в период ОДВ. Хотя это выглядит логично, глобальные и региональные механизмы ЦУР ориентированы на создание благоприятных условий для реализации всех целей, а не на предоставление механизмов учета и контроля реализации специфических отдельных целей (не говоря уже о целевых показателях). Созданные ЮНЕСКО Региональные форумы по Повестке дня «Образование-2030» не являются площадками для учета и контроля.

Желательно, чтобы между этими процессами и региональными отчетами ЦУР была более естественная связь. Также не существует официальной связи между контролем за выполнением Повестки дня «Образование-2030» и ДНО; при этом отсутствие официальной структурной конвергенции между местными образовательными группами Глобального партнерства по образованию (Global Partnership for Education's) и Кластерами гуманитарного образования (Humanitarian Education Clusters) с процессами ДНО – это пример упущенной возможности. Значительный акцент был сделан на укреплении координации и сборе данных, но меньше внимания уделялось отслеживанию того, в какой степени процессы и структуры, необходимые для реализации, были введены в действие. Наконец, системы учета и контроля в рамках ЦУР основаны на принципе взаимного учета и контроля, в соответствии с которым все участники процесса развития несут ответственность за осуществление этих целей. Это способствует осознанию коллективной ответственности, но также делает выполнение ЦУР «неисполненными обязательствами» (Murphy, 2014), поскольку их невыполнение нельзя списать на конкретное должностное лицо, что затрудняет процесс принудительного выполнения и возложения ответственности. Размывание контроля и учета затрудняет определение роли любого отдельного субъекта и создает риски, ослабляющие центральную роль контроля и учета государства, особенно для таких целей, как образование, когда основная обязанность по обеспечению реализации ЦУР лежит на государстве.

Новая Повестка дня, новые риски в отношении контроля и учета

ЦУР являются первым примером включения показателей результатов обучения в структуру цели ООН. Учитывая универсальный характер Повестки дня, глобальное оценивание становится неотъемлемой частью контроля архитектуры ЦУР. В этом есть риск ускорения тенденции к увеличению учета и контроля на основе оценок. Качество и обучение необходимо оценивать на основе полного диапазона тематических показателей ЦУР, не принимая во внимание лишь оценки обучения. В этой связи структура контроля может быть расширена путем включения нескольких других образовательных показателей, основанных на правах. Усилия по привязке помощи к результатам международных сопоставимых стандартизованных тестов как основного показателя качества имеют слишком много потенциальных недостатков.

Повестка дня ЦУР признает частный сектор в качестве партнера в сети взаимного учета и контроля за исполнением ЦУР. Роль частного сектора в глобальных процессах ЦУР была признана и подтверждена в переговорах по ЦУР, но после этого подверглась сильной критике (Scheyvens, Banks, & Hughes, 2016). ЦУР прямо стимулируют государственные предприятия с участием частного капитала (ГЧП) путем введения показателя для ГЧП (для цели 17.17). Нагрузку на частный сектор следует рассматривать более широко в свете массового увеличения инвестиций в ГЧП в развивающихся странах (Romero, 2015), особенно в образовании. Как указывают Вергер и Мочетти (2017) ГЧП вызывает беспокойство в отношении демократического и административного характера учета и контроля и влечет за собой необходимость создания сильных государственных регулирующих и управленческих структур, которые в развивающихся странах часто ограничены. Выполнение недавно принятой резолюции Совета по правам человека A/HRC/32/L.33³, призывающей государства создать нормативную базу по регулированию и контролю поставщиков образовательных услуг, будет иметь ключевое значение для минимизации потенциальных рисков, сопровождающих реализацию этой цели.

Усиление гражданских органов и социальной ответственности

Инициативы в области устойчивого развития, ориентированные на действия государства, часто терпели неудачу, поскольку не были поддержаны многочисленными властными структурами, которые управляют изменениями. Несмотря на то, что существующая структура глобального управления предлагает возможный набор площадок и каналов учета и контроля, главным фактором потенциального драйвера изменений является участие граждан и гражданского общества.

Органичная роль гражданского общества в Повестке дня ЦУР является одной из характерных особенностей процесса ее реализации. Гражданское общество играет важную роль в активизации граждан для осуществления, проведения контроля политики и получения данных, участия в социальном диалоге с целью обеспечения отражения стремлений людей в разработанных политиках; использования собранных данных с целью обеспечения официального учета и контроля, а также корректировки. Необходим более сильный и стратегический процесс взаимодействия, основанный на существующих механизмах гражданского общества, созданных в режимах ОДВ/ЦРТ.

Незавершенная миссия Повесток дня ЦРТ и ОДВ подчеркивает необходимость более широкого участия граждан в решении сохраняющегося неравенства, указывает на большую ответственность государства и предлагает альтернативные варианты видения развития. Маловероятно, что преобразовательный потенциал ЦУР удастся достигнуть без сильного и скоординированного стремления к контролю и учету, в которых участвуют граждане, организации гражданского общества, учителя, правительственные чиновники, представители государств-членов и глобальная система.

Примечания и пояснения

1. Aid, advocacy and guidance on the table at key Education 2030 meeting. Доступ по ссылке <https://en.unesco.org/news/aid-advocacy-and-guidancetable-key-education-2030-meeting> on 07 Oct 2017.
2. Основано на данных, доступных по ссылке: <http://www.right-to-education.org>
3. Human rights council resolution A/HRC/32/L.33 from the Human Rights Council on the right to education. Доступ по ссылке: <http://bit.ly/29CmWC7>

Источники

Education Commission. (2016). The Learning Generation: Investing in education for a changing world. Retrieved from http://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/09/Learning_Generation_Full_Report.pdf

Fox, O., & Stoett, P. (2016). Citizen participation in the UN Sustainable Development Goals consultation process: Toward global democratic governance? *Global Governance*, 22, 555-574

Global Education Monitoring Report. (2017). Aid to education is stagnating and not going to countries most in need. Policy Paper 31. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002495/249568e.pdf>

Krasner, S. D. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36, 2.

Tikly, L. (2017). The future of Education for All as a global regime of educational governance. *Comparative Education Review*. 61, 1, 22-57. <https://doi.org/10.1086/689700>

Leone, F. (2017). UNGA launches global conversation on financing SDGs. Retrieved from <http://sdg.iisd.org/news/unga-launches-global-conversation-on-financing-sdgs/>

Murphy, S. (2014). Unlocking the beauty of imperfect duty to aid: Sen's idea of the duty of assistance. *Journal of Global Ethics*, 10 (3): 369–383.

Reuters Staff. (2017). Confidence in UN's global goals faltering amid slow progress – survey. Retrieved from 07/02/2017, Retrieved from <http://in.reuters.com/article/global-sdgs-poll/exclusive-confidence-in-uns-global-goalsfaltering-amid-slow-progress-survey-idINL8N1LQ00F>

Romero, M. J. (2015). What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development. Brussels, Eurodad. Retrieved from eurodad.org/files/pdf/559e6c832c087.pdf



Fukuda-Parr, S. (2014). Global goals as a policy tool: Intended and unintended consequences. *Journal of Human Development and Capabilities*, 15:2-3, 118-131, DOI: 10.1080/19452829.2014.910180



Fukuda-Parr, S. (2016). From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: Shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. *Gender & Development*, DOI: 10.1080/13552074.2016.1145895

Scheyvens, R., Banks, G., & Hughes, E. (2016). The Private sector and the SDGs: The Need to move beyond “Business as usual”. *Sustainable Development*, DOI: 10.1002/sd.1623

Verger, A., & Moschetti, M. (2017). Public Private Partnerships as an Education Policy Approach: Multiple Meanings, Risks and Challenges. Feb 2017. *Education Research and Foresight, Working Papers*. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002473/247327e.pdf>

ЦУР 4, национальное законодательство и право на образование

 **Джордан Найдю**, директор, Департамент «Образование 2030», ЮНЕСКО
 j.naidoo@unesco.org

 **Делфин Сантини**, помощник куратора проекта, ЮНЕСКО
 d.santini@unesco.org

Обзор

В данном исследовании рассматриваются влияние на национальное законодательство трех целей (4.1, 4.2 и 4.5), относящихся к Целям в области устойчивого развития 4 (ЦУР4) на основе обзора национальных правовых систем 11 стран, проведенного в качестве части Пилотной инициативы ЦУР4 в рамках Программы развития потенциала в области образования (Capacity Development for Education, CapED) ЮНЕСКО.

Ключевые слова

ЦУР
Национальные законодательства
Право на образование
Бесплатное и обязательное обучение
Развитие детей дошкольного возраста
Дискриминация
Гендерное равенство

Вступление

Данный отчет, посвященный праву на образование в контексте Целей в области устойчивого развития 4 (ЦУР 4), создан на основе обзора национальных правовых систем в 11 странах в отношении целей 4.1, 4.2 и 4.5¹², выполненного в рамках Пилотной инициативы ЦУР4 по программе CapED ЮНЕСКО. Анализ проводился по следующим странам: Афганистан, Бангладеш, Камбоджа, Демократическая Республика Конго (ДРК), Гаити, Мадагаскар, Мали, Мозамбик, Мьянма, Непал и Сенегал.

Право на образование является правом человека, которое включено и гарантировано международным правом. При осуществлении этого права государства действуют в рамках закона путем ратификации документов по правам человека³ и принятия соответствующего национального законодательства. Пока ЦУР 4-«Образование 2030» стало юридическим обязательством. Государства в силу своей политической приверженности должны принять на себя ответственность и создать необходимые национальные системы, в том числе законы, политики, планы и программы для эффективного осуществления Повестки дня «Образование» (UNESCO, 2015). Участие государства в ЦУР 4 имеет четкие юридические последствия для трех целей ЦУР 4 (4.1, 4.2 и 4.5). В Рамочной основе для действия (UNESCO, 2015) указано, что цель 4.1 подразумевает предоставление бесплатного образования в течение 12 лет, из которых по крайней мере девять лет являются обязательными; цель 4.2 подразумевает введение одного года бесплатного и обязательного дошкольного образования; а цель 4.5 предусматривает устранение всех форм дискриминации.

При проведении данного обзора были выявлены пробелы в неполных или устаревших национальных правовых системах, которые препятствуют достижению ЦУР 4. В свою очередь, правовые системы, соответствующие государственным стандартам, могут иметь главную роль в реализации Повестки дня «Образование». Резолюция «Преобразование нашего мира» (The Transforming Our World) (UN General Assembly, 2015) признает важность

осуществления Повестки дня ЦУР в соответствии с правами и обязательствами государств по международному праву и центральной ролью национального законодательства: «Мы также признаем важную роль национальных парламентов, поскольку они принимают законы и бюджеты, а также играют роль в обеспечении контроля и учета для эффективного осуществления наших обязательств» (UN General Assembly, 2015, paragraphs 18-19).

Острая потребность в последовательных и целевых правовых реформах

Обзор показывает, что включение образования в конституцию страны или в законодательство не гарантирует абсолютную защиту данного права. Как показывает практика, это право может быть очень ограничено и не всегда может быть принудительно применено государственными судебными органами, что подвергает риску прогресс достижения ЦУР4. Например, в Бангладеш образование не закреплено в качестве основополагающего права в Конституции, а указано лишь в качестве «основополагающего принципа государственной политики»⁴. В качестве компонента государственной политики в Бангладеш право на образование не является защищаемым законом правом по конституционному режиму.

С положительной точки зрения имеются признаки того, что в некоторых странах, таких как Мали и Сенегал, правовые реформы, соответствующие международным стандартам в области прав человека, могут стать основой для исполнения ЦУР 4. Однако принятие новой конституции или обновление юридических документов являются важными, но лишь первоначальными шагами. Показательным считается пример Гаити. Недавние правовые реформы не привели к продвижению регламентации права на образование в этой стране. В поправках к Конституции страны в 2011/2012 годах указано, что санкции за неисполнение обязательных требований отменены, но, тем не менее, существенное расширение права на образование не было введено. Это показывает, что процесс продвижения правовой реформы сам по себе важен, но все же наиболее важным является содержание и реализация реформы.

Кроме того правовые реформы должны включать в себя рассмотрение и снятие оговорок и заявлений, ограничивающих сферу применения международных договоров по правам человека и противоречащих обязательствам по ЦУР4. Например, Мадагаскар принял оговорку в отношении бесплатного и обязательного начального образования.⁴

Бесплатное, равноправное начальное и среднее образование

Задача 4.1 ЦУР «обеспечить получение всеми девочками и мальчиками бесплатного, равноправного и качественного начального и среднего образования» полностью соответствует существующим международным документам

по правам человека (в частности, Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования ЮНЕСКО, 1960; Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, 1966), реализует эти обязательства на практике, призывая страны предоставить бесплатное образование в течение не менее 12 лет, из которых обязательными являются, по крайней мере, девять (UNESCO, 2015, paragraph 15). Обзор свидетельствует о том, что при наличии конституционных положений, связанных с задачей 4.1, одновременно нередко отсутствует полное соответствие конституционным положениям, например, в отношении обязательного требования. В некоторых странах, таких как Гаити, неспособность разработать и принять необходимое законодательство привела к низкому уровню реализации права на образование.

В других странах, в которых существует законодательство об образовании, проблема заключается в несогласованности между конституцией и законодательством об образовании, которое содержит различные положения, касающиеся бесплатного и обязательного образования.

Решающее значение имеет существование четкой и последовательной правовой основы, закрепляющей бесплатное и обязательное начальное и среднее образование продолжительностью, согласованной с Рамочной основой. При этом в 11 странах при наличии удовлетворительных гарантий для бесплатного или обязательного образования они редко существуют для обоих типов образования. Значительный прогресс был достигнут в ДРК с принятием нового законодательства в области образования в 2014 году, отменяющего предыдущий закон, который предусматривал оплату школьных сборов. В качестве шага в правильном направлении теперь в стране закреплены восемь лет бесплатного образования на законодательном уровне.

Необходимо также обеспечить, чтобы разработанная нормативно-правовая база была надлежащим образом отражена в законодательстве и имела возможность принудительного исполнения. В ряде стран, включая Мадагаскар, последние разработки нормативно-правовой базы направлены на расширение бесплатного и обязательного образования. Такие крупные изменения в нормативно-правовой базе должны рассматриваться как ценные возможности для пересмотра и обновления законодательства.

Заметное развитие является предпосылкой для качественного образования в национальном законодательстве. Например, в Камбодже законодательно гарантировано «право на доступ к качественному образованию», а Мадагаскар включил в закон задачу государства предоставлять качественное образование. Конечно аспекты качества чаще отражаются в постановлениях или положениях, однако, такое упоминание о качественном образовании является положительным способом выражения того, что

доступность должна «идти рядом» со стандартами качества, и все вместе это определяет долгосрочный приоритет для стран, вносящих меньшие изменения в политику.

Развитие детей дошкольного возраста

Международное право в области прав человека не предоставляет четких формулировок о праве на дошкольное воспитание и образование (ДВО), но, тем не менее, оно признает его важность⁶, и согласно задаче 4.2 ЦУР определяет приверженность к равному доступу и качеству ДВО. Рамочная основа для действий четко реализует эту цель путем введения, по меньшей мере, годового бесплатного и обязательного дошкольного образования. Обзор показывает общее недостаточное развитие национальных правовых норм в разных странах по сравнению с начальным и средним образованием на этом уровне.

За исключением Афганистана (в отношении бесплатного образования), в этих странах не могут быть определены юридические основания для бесплатного и обязательного дошкольного образования. Тем не менее, эти страны придерживаются следующих четырех общих принципов Конвенции о правах ребенка: 1) отсутствие дискриминации; 2) принятие во внимание интересов ребенка; 3) право на жизнь, выживание и развитие; 4) уважение взглядов ребенка. Более того, статья 28 Конвенции определяет право ребенка на образование. Но обучение и образование не начинаются с начальной школы. Соответственно, Комитет по правам ребенка рекомендует, чтобы государства рассматривали вопрос о том, чтобы дошкольное образование стало неотъемлемой частью основного/начального образования для развития способностей ребенка в нестрессовой обстановке.

Курс на отсутствие дискриминации, исключения, гендерное равенство и защиту

Выполнение ЦУР 4, особенно задач 4.1, 4.2 и 4.5 может быть ограничено дискриминацией и исключением, которые представляют собой серьезные препятствия на пути к реализации права на образование. Во многих случаях запрет дискриминации в государственном законодательстве ограничен и не охватывает весь диапазон оснований для запретов, указанных в международных договорах или в Повестке дня 2030. Поэтому странам необходимо согласовать юридическое определение дискриминации с международными стандартами и пересмотреть их правовые рамки для улучшения соответствия требованиям ЦУР4. Ратификация Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (UNESCO, 1960)) и других международных договоров по правам человека считается приоритетной. Из рассмотренных стран только Афганистан, Мадагаскар, Мали и Сенегал ратифицировали эту Конвенцию. Аналогичным образом ратификация основных 18 договоров по правам человека⁷ сильно отличается в этих странах, начиная с четырех в Мьянме и до 15 в Мали.⁸ Ратификация создала бы в них благоприятную

правовую среду для реализации всех усилий по выполнению ЦУР4.

По поводу исключения пагубных практик в данном обзоре указано, что законодательство большинства стран не соответствует всем требованиям. Например, законы могут устанавливать разный минимальный возраст для окончания обязательного образования, приема на работу и минимальный юридический возраст для вступления в брак. Такие пробелы одновременно ослабляют применение обязательного школьного образования и прикрывают детские браки и детский труд с пагубными и долгосрочными последствиями для детского образования, особенно для девочек, что препятствует достижению ЦУР4. Пилотные страны добились больших успехов в осуществлении обязательства по уважению прав инвалидов, которые указаны в задаче 4.5. Все страны ратифицировали Конвенцию ООН о правах инвалидов, которая защищает право на инклюзивное образование для лиц с ограниченными возможностями. Тем не менее, в большинстве случаев законам о правах инвалидов не хватает правового и инклюзивного подхода, и, что еще хуже, некоторые продвигают создание отдельной школьной системы для лиц с ограниченными возможностями или не признают права таких людей на образование.

Образование в условиях вооруженных конфликтов также является общей важной проблемой. В Рамочной основе для действия (пункт 27) подчеркивается, что «школы, учебные заведения и пути к ним должны быть свободны от нападений, принудительной вербовки, похищения людей и сексуального насилия». Тем не менее, набор и привлечение детей во время вооруженных конфликтов и нападения на школы продолжают в четырех пилотных странах (Афганистане, ДРК, Мали и Мьянме).⁹ Кроме этого были допущены два из шести серьезных нарушений по отношению к детям во время войны, которые были определены Советом безопасности ООН.¹⁰ Часто страны пренебрегают запретом на привлечение и использование детей во время вооруженных конфликтов, равно как и запретом на использование зданий школ для военных целей и нанесение ударов по ним.

Вывод

Правовые системы не следует рассматривать как статические и неизменные тексты; они должны сопровождать эволюцию потребностей стран и закреплять применимые ко всем основополагающие принципы. Вспомогательная правовая система имеет первостепенное значение, поскольку определяет условия для обеспечения устойчивости и справедливого качественного образования для всех. Тем не менее, эта система не является достаточным условием. Законы сами по себе не гарантируют полной реализации права на образование и прекращение дискриминации. Полное использование законов, как и других мер, в том числе кампаний по привлечению внимания общественности, одинаково важно для создания устойчивых изменений в подходах и социальных нормах, а также в продвижении ЦУР4.

Примечания и пояснения

1. См <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002604/260460E.pdf>
2. Задача 4.1: «К 2030 году обеспечить, чтобы все девочки и мальчики завершали получение бесплатного, равноправного и качественного начального и среднего образования, позволяющего добиться востребованных и эффективных результатов обучения»; задача 4.2: «К 2030 году обеспечить, чтобы все девочки и мальчики имели доступ к качественным системам развития, ухода и дошкольного обучения детей младшего возраста, с тем, чтобы они были готовы к получению начального образования»; задача 4.5: «К 2030 году ликвидировать гендерное неравенство в сфере образования и обеспечить равный доступ к образованию и профессионально-технической подготовке всех уровней для уязвимых групп населения, в том числе инвалидов, представителей коренных народов и детей, находящихся в уязвимом положении».
3. В дополнение к Статье 26 Всеобщей декларации прав человека ООН, в которой сказано, что «каждый имеет право на образование», это право подтверждают различные международные договоры, в том числе Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 г.); Международный пакт по исключению всех форм расовой дискриминации (1965 г.); Международный пакт по об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.); Конвенция о правах ребенка (1989 г.); Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей (1990 г.) и Конвенция ООН о правах инвалидов (2006 г.).
4. Статья 15 конституции Бангладеш требует, чтобы государство обеспечивало своих граждан основными жизненными потребностями, в том числе питанием, одеждой, жильем, образованием и медицинской помощью.
5. Полная оговорка звучит так: «Правительство Мадагаскара заявляет, что оставляет за собой право отложить применение статьи 13, пункта 2 Пакта, в частности в том, что касается начального образования, поскольку Малагасийское правительство полностью принимает принципы, изложенные в упомянутом пункте, и обязуется осуществить шаги, необходимые для их применения в кратчайшие сроки; полное применение этих принципов на данном этапе не может быть гарантировано из-за проблем с осуществлением, в частности, из-за финансовых причин», доступ возможен по ссылке: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtldsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en (Last consulted on 8 August 2017).
6. Общее примечание № 7 к «Применению прав ребенка в раннем детстве» Комитета ООН по правам ребенка. Несмотря на то, что общие примечания сами по себе не являются юридически обязательными документами, в целом они рассматриваются как полезный вклад в понимание инструментов по обеспечению прав человека.
7. Включая, в частности, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцию о правах ребенка, Конвенцию об исключении всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенцию ООН о правах инвалидов, которые охватывают конкретные аспекты права на образование и недопущение дискриминации.
8. <http://indicators.ohchr.org/>
9. Отчет Генерального секретаря ООН по вопросу о детях и вооруженных конфликтах (A/70/836-S/2016/306), 2016
10. Шесть серьезных нарушений, выявленных и осужденных Советом безопасности ООН, включают: убийства и нанесение увечий детям; привлечение или использование детей в качестве солдат; сексуальное насилие над детьми; похищение детей; нападения на школы или больницы; отказ в предоставлении гуманитарного доступа к детям. См: <https://childrenandarmedconflict.un.org/effects-of-conflict/six-grave-violations/>

Источники

UNESCO (1960). Convention Against Discrimination in Education. Accessed from http://www.unesco.org/education/pdf/DISCRI_E.PDF

UNESCO (2015). Education 2030: Incheon Declaration and Framework of Action. Accessed from <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656e.pdf>



UN General Assembly. (2015). Transforming our World (resolution 70/1, adopted at the UN General Assembly Sustainable Development Summit, September 25, 2015, New York).

Часть 2

История и перспективы

Непрерывное обучение с точки зрения прав человека: непройденный путь

 **Борген Чакрун**, ЮНЕСКО
 b.chakroun@unesco.org

 **Катрин Дэльман**, ЮНЕСКО
 k.daelman@unesco.org

Обзор

Право на образование признается в качестве права на расширение возможностей – неотъемлемое средство реализации других прав. Настоящий документ будет иметь другую направленность и после обоснования необходимости в рассмотрении непрерывного образования в качестве права как такового в нем будет исследована потребность в защите других прав в целях расширения возможностей обучения на протяжении всей жизни.

Ключевые слова

Непрерывное обучение
Право на образование

Прогрессивное развитие права на образование

«Хартия прав человека» в международном праве представляет собой совокупное толкование трех документов, признающих основные права человека: Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) и Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.). Во всех трех из них образование признается в качестве права человека.

За прошедшие годы был принят ряд других международных правовых документов, некоторые из которых прямо касаются образования¹, при этом другие касаются конкретных целевых групп населения или вопросов и содержат положения, касающиеся права на образование.² Данная постоянно развивающаяся нормативная база была описана Даудетом и Сингом (2001, р.13) как отражение «прогрессивного развития» права на образование. Именно потенциал инновационного развития в формулировке и интерпретации правовой нормы предназначен для исследования в настоящем документе в свете признания обучения в течение всей жизни (Lifelong learning, LLL) в качестве концептуальной основы и принципа организации образования в 21 веке. Вопрос, поставленный авторами, состоит в том, чтобы исследовать, могут ли возможности предоставления LLL быть обеспечены как право, которое может быть востребовано отдельными лицами и в какой степени.

Обучение в течение всей жизни как парадигма концептуализации образования

Наблюдавшаяся в прошлом в международных программах в области образования тенденция сосредоточивать внимание, главным образом, на школьном образовании была подвергнута критике из-за сужения понимания эффективного и актуального обучения для всех детей, молодежи и взрослых (UNESCO, 2015). Но недавно принятая Повестка дня «Образование-2030», которая соответствует Цели в области устойчивого развития (ЦУР) 4 в рамках более широкой Повестки дня в области устойчивого

развития на период до 2030 года, пропагандирует подход к образованию, направленный на предоставление «инклюзивного и справедливого качественного образования, и возможности непрерывного обучения для всех», уделяя, тем самым, особое внимание возможностям, выходящим за рамки базового образования и обучения. Разнообразие правовых и политических рамочных основ необходимо рассмотреть в данном контексте, выходя за рамки обычного мира образования, учитывая универсальный характер LLL и его связь с жизнью и работой.

Общая ответственность за обеспечение обучения в течение всей жизни

Помимо прочего определение того, кто должен нести ответственность за предоставление возможностей LLL, является сложной задачей. Как и все права человека, право на образование налагает на государства три уровня обязательств: обязательство уважать, защищать и осуществлять (последнее включает как обязательство содействовать, так и обязательство обеспечивать) (UNESCO & United Nations' Economic and Social Council, 2003, p. 19).). Однако вследствие пожизненных и охватывающих всю жизнь аспектов LLL роль государства в обеспечении права на образование меняется. Государство больше не является единственным поставщиком услуг в области образования при более широком участии других заинтересованных сторон (таких, как частный бизнес и гражданское общество). В связи с этим возникает проблема поиска способа распределения обязанностей между государством и другими заинтересованными сторонами и способа, при помощи которого регулирование и контроль могут обеспечить такие принципы, как отсутствие дискриминации и сохранение равенства в доступе к LLL.

Обучение в течение всей жизни, гарантированное в качестве права в национальных правовых и политических рамках

Подавляющее большинство стран мира закрепило право на образование в своих конституциях и законодательстве. Как правило, характеризуясь вниманием на предоставлении возможностей для обучения, эти положения, судя по всему, все более включают аспекты LLL. Республика Корея является хорошим примером этого. Ее конституция теперь предусматривает, что «Государство содействует обучению в течение всей жизни». На законодательном уровне ее Основной закон об образовании предусматривает право учиться в течение всей жизни для каждого гражданина,³ при этом Закон об образовании в течение всей жизни утверждает, что «всем гражданам должны быть гарантированы равные возможности для получения образования в течение всей жизни».⁴

Помимо утверждения права на LLL, государства разработали меры и системы, которые поддерживают это утверждение в той или иной степени, будь то путем предоставления физическим лицам льгот для обучения

или создания необходимых условий, которые могут потребоваться людям для успешного получения и использования возможностей НО (например, с помощью признания и подтверждения предшествующего обучения, профориентации и систем учебных отпусков).

Льготы для предоставления возможности получения непрерывного образования

В двух докладах ЮНЕСКО, которые внесли значительный вклад в становление НО в качестве основной парадигмы в концептуализации образования, была предложена идея капитализации средств для оплаты учебного времени в качестве возможной системы поддержки LLL (UNESCO, 1972, p. 230; UNESCO, 1996, p. 32). С тех пор были разработаны и усовершенствованы аналогичные отдельные модели учета (в том числе кредитование других видов льгот, таких, как обучение, уровень квалификации, финансовые ресурсы, направленные на возможности обучения и т. д.). Они отражают смещение акцента на обучение и отдельных лиц вместо образования и учебных заведений. Вместе с тем была высказана обеспокоенность по поводу того, что концепция обучения как средства «адаптации лиц и обществ к предполагаемым изменениям в мире», ограничивает LLL логикой формирования человеческого капитала в экономике знаний, а не раскрытием его полного потенциала для социальной трансформации и справедливости (Vargas, 2017). Случай применения индивидуальных счетов во Франции с ее «счетом личной деятельности» в этом отношении интересен, поскольку он отражает целостный динамичный и социальный подход к деятельности LLL, выходящий за рамки простого утилитарного видения LLL.

В 2014 году в стране был создан «счет личного обучения»⁵. Счет предназначен для отслеживания каждого человека на протяжении всей его жизни, даже во время отсутствия работы или после ее смены. На него ежегодно зачисляются денежные средства, предназначенные для учебных часов. Его финансирование - это совместные инвестиции государства, регионов и социальных партнеров.⁶ В 2016 году Закон о труде 2016-1088 привел к созданию «счета личной деятельности», в котором сгруппированы права, вытекающие из «счета личного обучения», а также из «личного счета для предотвращения трудностей» и «счета для гражданской активности».⁷ Счет гражданской активности взаимодействует со «счетом личного обучения». Добровольная деятельность владельца счета может генерировать дополнительные учебные часы для зачисления их на счет, а также дни отпуска для осуществления этой же добровольной деятельности.

Другой пример учебных льгот, который является более целенаправленным, так как он ориентирован на приобретение определенного уровня квалификации, можно найти в австралийском праве на получение образования. Оно было введено Австралийским национальным соглашением по развитию навыков и рабочей силы (Australian National Agreement for Skills and Workforce Development, NASWD) и предоставляет

субсидируемое правительством учебное место лицам, которые еще не достигли первого квалификационного уровня сертификата III.⁸ Помимо права на НО, системы образования и труда также должны предусматривать необходимые предварительные условия для успешного получения таких возможностей.

Предварительные условия для успешного получения возможностей образования в течение всей жизни

Поскольку LLL осуществляется, по определению, на протяжении всей жизни, люди нуждаются в поддержке при управлении своим процессом обучения путем предоставления различных условий, если они хотят добиться успеха в своих усилиях в области обучения. Первым примером этого является необходимость признания и подтверждения предшествующего обучения (ППО) (recognition and of prior learning, RPL) - гарантия того, что знания, полученные вне системы официального образования, будут оценены и признаны. Несколько стран признали ППО в качестве права. В Бразилии, например, в Национальном плане повышения квалификации социальная и профессиональная квалификация трудящихся рассматривается в качестве права и важного инструмента для их вовлечения в рабочий процесс. Национальная сеть профессиональной сертификации (Network CERTIFIC)⁹ призвана обеспечить бесплатные процессы профессиональной сертификации для продолжения учебы или профессиональной практики.

Руководство является еще одним ключевым элементом, позволяющим лицам «выявлять и осмысливать свои возможности, компетенции и интересы, принятие решений касательно образования, обучения и трудоустройства (Cedefop, 2014, р. 30), который имеет особое значение для уязвимых целевых групп. Закон Франции, датированный мартом 2014 года представил предложение услуги под названием «советник по профессиональному развитию». Данная услуга является бесплатной и доступной для всех лиц, ведущих активную жизнь, включая работников частного сектора, работников государственного сектора, лиц, ищущих работу, молодых людей, не имеющих аттестата об окончании школы, самостоятельно занятых работников, ремесленников и лиц свободных профессий.

Системы учебных отпусков являются еще одним видом предварительного условия, необходимого для использования возможностей обучения, поскольку временные ограничения являются «одной из основных причин неучастия в обучении» (Cedefop, 2014, р. 49). Конвенция № 140 об оплачиваемых учебных отпусках Международной организации труда (МОТ) представляет собой международные усилия для обеспечения таких систем, как права.

Право на образование: в качестве права на расширение возможностей и права, нуждающегося в расширении возможностей

Образование признается в качестве «права человека как такового и незаменимого средства реализации других прав человека» в силу его потенциала «расширения прав и возможностей» (UNESCO & United Nations' Economic and Social Council, 2003, р. 7). Однако верно и обратное и для реализации права на образование, особенно в перспективе LLL, необходимы условия.

Доступ к информации и Интернету в цифровом и связанном с ним мире

В докладе Комиссии по широкополосной связи за 2017 год говорится, что к концу года 52 процента мирового населения не будет подключено к Интернету, и одним из главных препятствий является отсутствие доступа к нему. В докладе также указано, что следует проводить различие «между простым доступом к интернету и способностью потребителей в полной мере использовать свой опыт в интернете» (Broadband Commission for Sustainable Development, ITU & UNESCO, 2017, pp. 10-11). Тем не менее, как признал Совет по правам человека Организации Объединенных Наций в резолюции 2016 года, «доступ к информации в интернете облегчает огромные возможности для доступного и инклюзивного образования во всем мире, тем самым являясь важным инструментом содействия продвижению права на образование» (United Nations, 2016). Кроме того, в резолюции содержится призыв к государствам рассмотреть вопрос о принятии Национальной государственной политики в области интернета, основной целью которой является обеспечение всеобщего доступа к правам человека и их осуществление.

Белая книга Всемирного экономического форума на тему доступа в интернет, опубликованная в 2016 году, показывает, что около 4 млрд. человек не пользуется интернетом. Одним из главных препятствий для этого является его доступность. Она также сообщает, что политика государственного сектора может оказывать прямое воздействие на расходы (будь то на устройства или подключение) посредством таких мер, как финансовая помощь семьям, недорогие телефоны и операционные системы, налоговые льготы для приобретения устройств и услуг, Wi-Fi в общественных местах (World Economic Forum & The Boston Consulting Group, 2016).

Пример Кении приводится в качестве примера того, как снижение или отмена налогов может стимулировать рынок мобильных телефонов. Начиная с июня 2009 года правительство освободило мобильные телефоны от НДС на два года. Результат был примечательным: продажи телефонов удвоились в последующие два года, а уровень распространения мобильной связи подскочил до 70 процентов. Со стороны услуг интересны общественные национальные усилия правительства Филиппин, которое планирует предложить бесплатный Wi-Fi в почти 1000 городах и разных местностях, как городских, так и сельских. Сегодня, когда увеличивается объем

возможностей обучения, предоставляемых в онлайн-режиме, потребуется обеспечить доступ к интернету всем людям для улучшения и сохранения равенства и отсутствия дискриминации в области возможностей для обучения.

Всеобъемлющие и согласованные социальные права

В своем выпуске «Социальные перспективы в области занятости в мире в 2016 году» МОТ подчеркнула важность согласованности между изменениями в политике. В частности, она привела пример активной политики на рынке труда, общее воздействие которой «усиливается до максимального уровня при ее разработке в сочетании с пассивными мерами (т. е. взаимно совместимым образом» (ILO, 2016, р. 166). В частности, было указано, что возможности профессиональной подготовки сопряжены с риском отказа, если они не будут сопровождаться мерами по поддержке доходов. Аналогичным образом, рекомендация МОТ № 202 «О минимальном уровне социальной защиты» предусматривает, что при разработке и осуществлении минимального уровня социальной защиты государства-члены должны «обеспечить координацию с другими стратегиями», включая те, которые повышают «образование, грамотность, профессиональную подготовку, навыки и возможности трудоустройства». Успешное взаимодействие с возможностями LLL, особенно для уязвимых групп населения, действительно зависит от того, предоставляются ли им также средства для поддержки этого участия; и являются ли согласованные социальные права краеугольным камнем в этом отношении.

Заключение

Право на образование всех людей требует нового и более широкого понимания в эпоху, когда люди все больше привлекаются и, как ожидается, будут учиться на протяжении всей жизни. Недостаточно гарантировать возможности получения образования для поддержания утверждения о том, что все имеют право на образование, и что необходимо предоставить возможности для обучения за пределами школьных стен. Совместные усилия государственных должностных лиц, специалистов в области образования, юристов, частного сектора, гражданского общества и любых других заинтересованных сторон должны быть направлены на разработку всеобъемлющей системы, обеспечивающей доступ и финансирование LLL для всех. В рамках таких усилий следует признать необходимость эффективной гарантии дополнительных прав (как уже существующих, так и возникающих) в той мере, в какой они могут представлять собой условия для доступа к обучению.

Примечания и пояснения

1. Международные договоры о праве на образование: Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 год) и Конвенция о техническом и профессиональном образовании (1989 год).
2. Международные договоры с конкретными положениями о праве на образование: Четвертая Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны, статья. 24, 50, 94, (1949 г.); дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов, ст. 4 (3)(а), (1977 г.); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 10 (1979 г.); Конвенция о правах ребенка, статья 28-30 (1989 г.); Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, ст. 12, 30 и 45 (1990 г.); и Конвенция о правах инвалидов, статья 24 (2006 г.). Существует также несколько необязательных правовых документов, таких, как международные рекомендации, которые поощряют право на образование.
3. <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng?pstSeq=52143>, статья 3.
4. <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng?pstSeq=52187&rctPstCnt=3&searchCondition=AllButCsfCd&searchKeyword=lifelong+education>, статья 4 § 1.
5. Закон 2014-288 от 5 марта 2014 года о профессиональной подготовке, занятости и социальной демократии, см.: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/3/5/ETSX1400015L/jo#JORFSCTA000028683585>, по состоянию на 11 сентября 2017 года.
6. Для получения подробной информации о финансировании см. <http://www.cegos.fr/actualites/dossiers-thematiques/reforme-formation-professionnelle/Pages/compte-personnel-formation.aspx>, по состоянию на 11 сентября 2017 года.
7. Закон № 2016-1088 от 8 августа 2016 года о труде, модернизации социального диалога и обеспечении профессионального развития см.: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032983213&categorieLien=id>, по состоянию на 11 сентября 2017 года.
8. См.: http://www.dpmc.gov.au/publications/skills_for_all_australians/chapter1_overview.html, по состоянию на 11 сентября 2017 года.
9. См.: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF808081475961470147DAC84E0D2754/Res679.pdf>, по состоянию на 11 сентября 2017 года.

Источники

Broadband Commission for Sustainable Development, ITU, & UNESCO. (2017). *The State of Broadband: Broadband catalyzing sustainable development*. Retrieved from https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/opb/pol/S-POL-BROADBAND.18-2017-PDF-E.pdf, Accessed on 20 September 2017.

Cedefop. (2014). *Policy handbook: Access to and participation in continuous vocational education and training (CVET) in Europe*. Cedefop working paper, No. 25. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Daudet, Y., & Singh, K. (2001). *The Right to Education: An Analysis of UNESCO's Standard-setting Instruments*. Education Policies and Strategies Series, No. 2. Paris, UNESCO. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001238/123817e.pdf> Accessed on 10 September 2017.

ILO. (2016). *World Employment and Social Outlook 2016: Transforming jobs to end poverty*. Geneva, ILO.

UNESCO. (1972). *Learning to be: The world of education today and tomorrow*. Paris, UNESCO.

UNESCO. (1996). *Learning the treasure within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-First Century*. Paris, UNESCO.

UNESCO. (2015). *Rethinking Education: Towards a global common good?* Paris, UNESCO.

UNESCO, & United Nations' Economic and Social Council. (2003). *Right to education: scope and implementation*;

General comment 13 on the right to education, Art. 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Paris, UNESCO. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001331/133113e.pdf> Accessed on 10 September 2017.



United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1. New York, UN.

United Nations, General Assembly, & Human Rights Council. (2016). *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet*. Resolution adopted by the General Assembly on 1 July 2016. A/HRC/32/L.20. New York, UN. Retrieved from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G16/131/89/PDF/G1613189.pdf?OpenElement> Accessed on 11 September 2017.

Vargas, C. (2017). Lifelong learning from a social justice perspective. *Education Research and Foresight Working Papers Series*, No. 21. Paris, UNESCO. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002500/250027E.pdf> Accessed on 11 September 2017.

World Economic Forum, & The Boston Consulting Group. (2016). *Internet for All, A Framework for Accelerating Internet Access and Adoption*. White Paper. Geneva, World Economic Forum. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/WEF_Internet_for_All_Framework_Accelerating_Internet_Access_Adoption_report_2016.pdf Accessed on 11 September 2017.

Гуманистическая миссия образования

 **Кишор Сингх**, бывший специальный докладчик ООН по вопросу о праве на образование
 kishoreparis@gmail.com

Обзор

В статье подчеркивается, что в национальных системах образования у детей и молодежи в погоне за материалистическими ценностями вытесняются человеческие. Поэтому подчеркивается необходимость формирования государственной политики в сфере образования с целью сохранения и укрепления гуманистической миссии образования.

Ключевые слова

Образование для обучения ценностям
Гуманизм
Приватизация
Цифровое образование

Вступление

Почти 20 лет назад Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века (UNESCO, 1998) пролила свет на надвигающийся кризис ценностей. В преамбуле декларации была выражена необходимость радикальных изменений в высшем образовании, «чтобы наше общество, переживающее в настоящее время глубокий кризис ценностей, вышло за рамки чисто экономических соображений и получило более глубокое понимание морали и духовности» (UNESCO, 1998, p. 25).

Кризис ценностей

С тех пор, когда «кризис ценностей» приобрел более широкие масштабы, озабоченность, выраженная в декларации, остается наиболее актуальной сегодня не только для высшего, но и для школьного образования. Вместо того, чтобы быть миролюбивыми, школы склонны к насилию. Отсутствие уважения со стороны детей и взрослых к своим учителям, родителям и обществу свидетельствует о растущем кризисе ценностей. Дети и молодежь лишаются человеческих ценностей. Насилие в школах и школьная среда, которая неуважительно относится к человеческим ценностям, являются проявлениями кризиса. Это ставит под сомнение компетентность руководства школы. В последние годы трагические инциденты в Индии, связанные с обедом в школах в середине дня, приведшим к заболеваниям и даже смерти нескольких детей, свидетельствуют о нравственной порочности школьных органов власти.

Силы, ставящие под угрозу гуманистическую миссию образования

Материалистические устремления в ущерб гуманизму стали сегодня обычным явлением. Образование лишено своей гуманистической миссии. Это во многом объясняется стремительным ростом приватизации в сфере образования, что привело к его коммерциализации. Школы как основа человеческих ценностей и университеты как место обучения для достижения идеалов человечества становятся оплотом материалистических ценностей посредством приватизации. Приватизация и коммерциализация образования способствуют формированию корпоративной культуры, в которой доминируют материалистические устремления. Частные предприниматели или предприятия, занимающиеся коммерциализацией образования, пропагандируют

материалистические ценности и создают систему обучения, лишенную культурного разнообразия, поскольку они сами относятся к определенному социальному слою и служат деловым интересам корпоративного сектора. Системы образования также заражены коррупцией. Это «накладывает свое проклятие» даже на учителей.

Проблемы сохранения человеческих ценностей в образовании также следует учитывать ввиду эйфории, связанной с цифровыми технологиями. Использование цифровых технологий в образовании предоставляет преимущества связи, доступности информации и материалов, инновационных процессов обучения. Однако информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) являются лишь инструментами, дополняющими образовательный процесс.

Нельзя допустить, чтобы они превратились в альтернативный путь к образованию, подрывающий непосредственное обучение и преподавание и особенно контакты между людьми в сфере образования. Цифровые устройства и Интернет оказывают пагубное влияние на способность учащихся к «концентрации» и «размышлению», делая «эти человеческие элементы» устаревшими и ненужными, когда дело доходит до воспитания умов наших детей: «медитативное мышление, как сама суть нашего человечества, может стать жертвой этого» (Carr, 2010).

Создание системы образования на основе гуманистической миссии

В условиях подобного сценария развития событий первостепенное значение должно придаваться сохранению ценностей образования и укреплению гуманистической миссии образования. Одной из сложнейших задач школьного образования является воспитание критического мышления и нравственных ценностей у детей и взрослых. Необходимы новые педагогические подходы, учитывающие потребности детей, вдохновляющие и мотивирующие их, обеспечивающие отражение в преподавании и обучении человеческих ценностей.

Учителя играют важную роль в воспитании человеческих ценностей, которые должны стать неотъемлемой частью моделей поведения студентов. Построение миролюбивой школьной среды является важнейшим призванием образования, в котором не только учителя, но и родители, и общество являются заинтересованными сторонами и активными участниками. Для этого необходимо, чтобы государственные органы взяли на себя ответственность. Они могут быть вдохновлены Парижской декларацией, принятой министрами, ответственными за образование в Европейском Союзе, в которой выражается их «особое обязательство – обеспечить сохранение и передачу будущим поколениям гуманистических и гражданских ценностей [которые они] разделяют».¹ При этом на высшее образование возлагается большая ответственность за «содействие защите и укреплению общественных ценностей и [утверждению] (...) гуманистических взглядов, (...) вдохновляясь любовью к человечеству и опираясь

на мудрость» (UNESCO, 1998, Articles 1, 2). Это, безусловно, должно распространяться на всю систему образования.

В настоящее время мы осознаем, что крайне важно передать человеческие ценности, обеспечивая развитие навыков посредством технического и профессионального образования и подготовки (ТПОП) (Technical and vocational education and training (TVET)). Выходя за рамки технических соображений, ТПОП, как и высшее техническое образование, должно включать развитие социальных навыков и критического мышления и культивирование трудовой этики с чувством социальной ответственности. Как и в случае с Китаем, политика в области образования должна предлагать «вознаграждение за интеграцию обучения с мышлением».²

Право на образование и нормативно-правовая основа человеческих ценностей

Право на образование в качестве признанного на международном уровне права может поддержать нас в этом направлении. Два ключевых аспекта права на образование - право с точки зрения доступа к образованию и расширение прав и возможностей с точки зрения предоставления знаний, ценностей, компетенций и навыков - неразрывно связаны между собой. Роль образования в расширении прав и возможностей должна оцениваться с точки зрения его гуманистической миссии. Это имеет ключевое значение для «полного развития человеческой личности» как важнейшей цели образования, закрепленной во Всеобщей Декларации прав человека (1948 год), статья 26 которой устанавливает цели права на образование. Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 год) дословно отражает эти цели. Они также установлены в других международных конвенциях по правам человека, в частности в статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 год), которая предусматривает право на образование в полном объеме. Они изложены в статье 29 (1) Конвенции о правах ребенка (1989 год), которая гласит: образование должно готовить ребенка к сознательной жизни в свободном обществе и развивать уважение к правам человека, к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной. В этом контексте важно также упомянуть статью 18 (2) Африканской хартии прав человека и народов (1981 год), в которой указано, что «государство обязано оказывать помощь семье, которая является хранителем морали и традиционных ценностей, признанных обществом». Доклад Делорса (UNESCO, 1996), как известно, наиболее кратко отражает цели, которые должны быть достигнуты в области образования и сосредоточены на «четырех основных принципах образования» - научиться, чтобы знать, научиться, чтобы делать, научиться жить вместе и научиться, чтобы быть.

Правительства обязаны ввести в действие международные нормативно-правовые законы об образовании. Законы и политика в области образования в этом направлении должны основываться на принципах и нормах права на образование и развиваться на основании духовных начал и понятий. В системе образования, разработанной таким образом, критически важно четко определить цели и содержание образования. Было справедливо отмечено, что «[д]емократическая гражданская ответственность и образование в области прав человека не только учат нормам: они также делают нас более сострадательными, более человечными, более социально вовлеченными, тем самым предоставляя краеугольные камни для обеспечения достоинства, свободы и справедливости для всех» (Council of Europe, 2017, p. 48).

Повестка дня «Образование- 2030»: новая глобальная этика и человеческие ценности

Соображения, касающиеся достоинства, свободы и справедливости для всех также занимали основное место в разработке повестки дня на период после 2015 года. Размышления о будущей повестке дня показали необходимость разработки «новой глобальной этики для нашего общего человечества» (United Nations, 2013). Принимая на себя обязательства по Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, мировые лидеры обязались «содействовать межкультурному пониманию, терпимости, взаимному уважению и этике глобального гражданства и совместной ответственности» (United Nations, 2015).

Право на образование является правом человека, необходимым для всестороннего развития человеческой личности; одновременно оно является коллективным правом на социальное развитие и общее благополучие. При его реализации первоочередное внимание должно уделяться человеческим ценностям с упором на то, чтобы научиться жить вместе, и, прежде всего, на то, чтобы «научиться быть» человеческой личностью. В этом духе гуманистическая миссия образования должна поддерживаться и укрепляться на глобальном уровне в целях создания лучшего мира.

Примечания и пояснения

1. Парижская Декларация о формировании гражданской позиции и продвижении общих ценностей свободы, толерантности и недопущения дискриминации посредством образования, 17 марта 2015 года.
2. Национальный план Китая по среднесрочной и долгосрочной реформе и развитию образования (2010-20 годы).

Источники

African Union. (1981). African Charter on Human and Peoples' Rights. Banjul: African Union.

Carr, N. (2010). *The Shallows: What the Internet Is Doing to Our Brains*. W. W. Norton & Company, U.S. and Canada.

Council of Europe. (2017). Report on the State of Citizenship and Human Rights Education in Europe, p. 48.

European Commission. (2015). Paris Declaration on Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education, 17 March 2015.

International Commission on Education for the Twentyfirst Century, Delors, J., and UNESCO. (1996). Learning, the treasure within: Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century. Paris: Unesco Pub.

Ministry of Education of the People's Republic of China. (2010) China's National Plan Outline for Medium and Longterm Education Reform and Development (2010-20).

United Nations General Assembly. (1966). International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. *Treaty Series*, 999, 171.

United Nations General Assembly. (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 21 October 2015, A/RES/70/1.

United Nations. (1948). Universal Declaration of Human Rights.



United Nations. (1989). Convention on the Rights of the Child. *Treaty Series*, 1577, 3.

United Nations. (2013). A New Global Partnership - Report of the High Level Panel of Experts, presented to the United Nations Secretary-General on 30 May 2013.

Часть 3

Имплементационное законодательство

Право без ресурсов

 **Правин Джа**, профессор экономики, Школа общественных наук, Университет имени Джавахарлала Неру, Нью Дели
 praveenjha2005@gmail.com

Обзор

Достаточное количество ресурсов всегда было главной темой общественных дискуссий об образовании в Индии. В данной статье обсуждается ряд важных ключевых проблем в отношении государственного обеспечения всеобщего качественного начального образования, а также обозначен набор соответствующих основных проблем. В частности, утверждается, что правительство уделяет мало внимания критическим задачам мобилизации соответствующих ресурсов и процессов, лежащих в основе использования целевых ресурсов.

Ключевые слова

Закон о праве детей на бесплатное и всеобщее образование
Государственное обеспечение
Бюджетные ассигнования
Индия

Другим важным моментом является тот факт, что принятие Закона не сопровождалось заявлением об условиях финансирования, которое имеет первостепенное значение для выделения средств на предоставление качественного образования. Кроме того, принятый Закон имел ряд пробелов, в частности, определение понятия «ребенок» исключало детей младше 6 лет и старше 14 лет; двусмысленность в отношении районных школ и соответствия учителей; недостаточное внимание к стандартам качества, распределение ответственности между центральным правительством и правительствами штатов, структурами реализации и управления; неопределенность в отношении сроков и т.д. По этим вопросам написан ряд материалов, и я бы не хотел здесь касаться этой темы. Целью данной работы является обозначение, возможно, одной из самых крупных проблем права на образования - достаточность государственного обеспечения.

Достаточное количество ресурсов всегда было главной темой общественных дискуссий об образовании в Индии. Как уже упоминалась ранее, в отношении государственного обеспечения всеобщего качественного начального образования эта работа охватывает несколько главных вопросов на настоящем этапе и обозначает ряд важных ключевых проблем. В частности, стоит подчеркнуть, что центральное правительство, как и другие правительства, мало внимания уделяет критическим проблемам привлечения соответствующих ресурсов – денежных средств и других ведомственных ресурсов, а также процессов, лежащих в основе использования целевых ресурсов. Общая обстановка в этом отношении ухудшается, а идея о (качественном) всеобщем праве на образование вполне может стать размытой в соответствии с действующими правилами центрального правительства.

Прошло почти 50 лет с момента издания рекомендации первой Национальной политики в области образования (National Policy on Education) (1968 год), согласно которой выделение 6 процентов валового внутреннего продукта (ВВП) рассматривается как целевой ориентир. Ученые и активисты, работающие в сфере образования, часто привлекали внимание к этой цифре, но эта цель до сих пор остается недостижимой. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что с момента обретения независимости Индия приблизилась к этой цифре. В настоящее время общие государственные расходы на образование составляют примерно 3,7 процента от ВВП,

из которых вклад центрального правительства составляет менее 1 процента, а остальные средства поступают из бюджетов штатов и союзных территорий. Мы также должны отметить, что доля бюджета школьного образования сократилась с 2,7 процента ВВП в 2011-12 годах до 2,68 процента от ВВП в 2015-16 годы.

Кроме того, можно отметить в отношении бюджетных ассигнований объединенного правительства, что, несмотря на то, что Министерство развития людских ресурсов утверждает бюджет (который, по его мнению, является надлежащим), Министерство финансов почти никогда его не исполняет. Например, в финансовом году 2014-15 годов для Министерства развития людских ресурсов было выделено лишь 54,7 процента от требуемого. В 2017-18 годы эта цифра снизилась до 42,7%, что еще раз отражает отсутствие приоритетности школьного образования для правительства. Ситуация с финансированием со стороны правительств штатов ничем не отличается. В большинстве штатов общая сумма расходов на школьное образование составляет менее 50 процентов от общего объема требуемых средств. Еще более тревожным является тот факт, что уровень финансирования школьного образования часто ниже бюджетного ассигнования; например, в разных штатах он варьировался в диапазоне 40-55 процентов от общих нужд в 2014-15 годах. Одним словом, обеспечение правительствами штатов остается крайне низким и избирательным.

Фактически планирование того, что может считаться надлежащим распределением, не получило достаточного и серьезного стабильного рассмотрения со стороны политиков. В связи с этим удельные затраты на качественное образование должны стать контрольной точкой. Таким образом, для достижения контрольных показателей в динамической структуре расходы на обучение одного ребенка в «определенной школе» в отношении приемлемых параметров качества должны рассчитываться на регулярной основе. Тем не менее, нельзя утверждать, что попытки изменить ситуацию не предпринимались вовсе, так, например, несколько комитетов и комиссий (Комиссия Котари (Kothari Commission) (1964-66 г.г.), комитет Тапаса Маджумдара (Tapas Majumdar Committee) (1999 год) и Центральный консультативный совет комитета по образованию (Central Advisory Board of Education Committees) пытались это сделать. Однако, во-первых, многие из этих попыток подверглись существенной критике из-за якобы излишнего консерватизма; и, во-вторых, различия среди комитетов в отношении потребностей в ресурсах указывают на то, что методологически это были ненадежные и спорные попытки. Следовательно, я хотел бы предложить в качестве простого общего правила, что следует рассчитывать расходы на одного ученика на основе центральной системы школ (сеть школьных учреждений Кендрия Видялая (Kendriya Vidyalaya) в качестве приблизительного ориентира для всех государственных школ.

Недостаток ресурсов для выполнения обязательств по Закону о бесплатном и обязательном образовании для детей следует рассматривать в контексте общей дефляционной макроэкономической политики (в отношении бюджетных расходов) в последние годы. В соответствии с указаниями правительства Закон о бесплатном и обязательном образовании для детей должен был быть реализован посредством программы «Сарва Шикша Абхиян» (Sarva Shiksha Abhiyan (SSA), которая финансируется центральным правительством и действует с 2001 года. Данная программа начала действовать по всей стране с 16 ноября 2000 года. Ее основная цель заключалась в универсализации качественного начального образования посредством участия общества в школьной системе. В 2010 году предусматривалось, что программа SSA обеспечит всех детей в возрасте от 6 до 14 лет результативным и качественным начальным образованием. Программа также была нацелена на преодоление социальных, региональных и гендерных разрывов. Важно отметить, что с момента создания программы наблюдалось очевидное сокращение выделяемых ресурсов. Несмотря на то, что в первые пять лет действия программы в период между 2009 и 2014 годами наблюдались возрастающие тенденции в финансировании, в течение последних трех лет ситуация изменилась. Общее финансирование программы SSA снизилось с 282,580 млрд. рупий (4,2 млрд. долларов США) в 2014-2015 годах до 235 млрд. рупий (3,5 миллиарда долларов США) в 2017-18 годах. Кроме того, значительная часть (примерно 65 процентов) общего финансирования осуществлялось посредством образовательного процесса, который фактически должен был стать только дополнительным источником финансирования. Как и следовало ожидать, недостаток надлежащего финансирования отражается в распределении денежных средств на программу SSA на каждого учащегося, которые рассчитываются путем деления общих утвержденных бюджетов на число детей, обучающихся в государственных школах. В 2016-17 годах ассигнования на одного ученика составляли 6 350 рупий (99 долл. США) (с использованием индивидуальных номеров учащихся в 2015 году); однако этот уровень расходов намного ниже, чем государственные расходы на учеников, проходящих обучение в центральной системе (сеть школьных учреждений Кендрия Видялая), который составлял 32 698 рупий (507 долл. США) в 2015 году. Следовательно, существует большой разрыв между уровнем финансирования и тем, что можно считать разумным требованием для обеспечения надлежащего качественного образования. В исследовании, проведенном Центром по бюджетной и управленческой отчетности (Centre for Budget and Governance Accountability) (2016) в 10 основных штатах страны приводится ряд важных выводов в отношении продвижения выполнения Закона о бесплатном и всеобщем образовании. Согласно этому исследованию можно сделать вывод о том, что стремление к бесплатному начальному образованию в соответствии с Законом остается несбыточной мечтой. Данные показывают, что только около 60 процентов

детей получают бесплатное начальное образование и что на этом уровне имеются существенные различия на уровне штатов. В исследовании сообщается о том, что почти в каждом штате родители, в конечном итоге, тратят значительные средства из своего кармана. В среднем в 2014 году сельская семья потратила 975 рупий (15 долларов США) за год обучения одного ребенка в государственной школе. Эта сумма увеличивается до 6 452 рупий (100 долларов США) в частной школе с государственной поддержкой и до 7 905 рупий (123 долл. США) на одного ребенка в частной школе.

Эти расходы значительно увеличиваются на каждом последующем уровне школьного образования, причем максимальный уровень расходов на одного ребенка составил 6 056 рупий (94 долл. США) в государственной школе, 10 803 рупий (168 долл. США) в частной школе с государственной поддержкой и 13 688 рупий (212 долл. США) в частной школе при получении среднего образования на старшей ступени. Очевидно, что такие личные расходы в сельских районах практически невозможны для подавляющего большинства семей при условии, что средний годовой доход фермера составляет около 32 692 рупий (507 долл. США), а средняя дебиторская задолженность фермерского домохозяйства составляет приблизительно 40 000 рупий (620 долл. США) за тот же период (согласно последним имеющимся оценкам на 2012-13 год). Необходимо подчеркнуть, что соответствующие исследования демонстрируют примечательную и убедительную положительную связь между расходами на образование и обретением знаний.

В контексте вышеизложенного недавние заявления, сделанные Национальным институтом по трансформации Индии (National Institution for Transforming India, NITI Aayog), касающиеся взаимосвязи между бюджетными расходами и результатами обучения в школах, выглядят тревожными. На недавнем симпозиуме по результатам учебной деятельности профессор Картик Муралидхаран, почетный советник Национального института по трансформации Индии, сказал, что «имеющиеся данные показывают, что увеличение расходов на образование в Индии не привело к улучшению результатов обучения. Вклады в инфраструктуру, подготовку учителей, соотношение количества учеников и преподавателей и т. д., не оказали значительного влияния на обучение студентов.» Подобное ошибочное утверждение, по-видимому, было продиктовано действующим правительством, чтобы оправдать отсутствие финансирования начального образования. Неудивительно, что имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в последние годы наблюдается массовый переход учащихся из государственных школ в частные школы, и только бедные и уязвимые слои населения, которые не могут позволить себе частные школы, отправляют своих детей в государственные школы.

В заключение этой краткой записки можно вспомнить обеспокоенность, выраженную министром образования

г-ном М.К. Чагла, который еще в 1964 году сказал, что отцы нашей Конституции не предполагали, что мы просто поставим шалаши для учеников, дадим им неподготовленных учителей, плохие учебники, не сможем обустроить игровые площадки и скажем, что таким образом мы выполнили статью 45 о начальном образовании (упоминается в Jha, Das, Mohanty, & Jha, 2008)». Колоссальная трагедия заключается в том, что спустя 70 лет независимости страхи первого министра образования продолжают преследовать нас.



Источники

Centre for Budget and Governance Accountability. (2016). Public Financing of School Education in India: A Fact Sheet. A report published in collaboration with Chid Rights and You (CRY). Retrieved from <http://www.cbgaindia.org/wp-content/uploads/2016/12/Fact-Sheet-CBGA-and-CRY.pdf>

Jha P. K., Das, S., Mohanty, S. S., Jha, N. K. (2008). *Public Provisioning for Elementary Education in India*. New Delhi: Sage Publication.

Press Information Bureau. (2016). Press briefing on behalf of the Niti Aayog, Government of India dated November 2016. Retrieved from <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=153425>

Реализация Закона о праве на образование для всех: с особым вниманием к социально-изолированным слоям населения

 Энни Намала, Центр социальной справедливости и интеграции, Индия
 annie@cseiindia.org.in

Обзор

Несмотря на принятие Закона о праве на образование в Индии, большое количество детей из социально-изолированных общин не имеет доступа к образованию наравне с остальными. Статья подчеркивает, что помимо зачисления в школу, которое является первым шагом к образованию, столь же важными являются решительные меры по устранению дискриминации и изоляции в школах и классах, а также надлежащие финансовые потоки для финансирования мероприятий по устранению дискриминации и поддержанию социальной справедливости.

Ключевые слова

Дискриминация
Равенство
Социально обездоленные группы
Индия

Вступление

В Национальном опросе по подсчету детей, не посещающих школу¹ (National Survey on Estimation of Out of School Children, NSEOSC) 2009 г. сообщается о том, что 8,15 миллиона детей не посещали школу. Среди них 2,31 млн. принадлежали к зарегистрированным кастам (ЗК), 1,07 млн. - к зарегистрированным племенам (ЗП) и 1,88 млн. - к общинам мусульманских меньшинств². В том же опросе в 2014 году сообщалось о 6 миллионах детей, не посещающих школу. Среди них 1,96 млн принадлежали к ЗК, 1,0 млн - к ЗП и 1,55 млн - к общинам мусульманских меньшинств (Oommen, 2015). Количество детей, не посещающих школу, в социально изолированных общинах сократилось за пятилетний период вместе с общим сокращением детей, не посещающих школу. Однако данные также отражают тенденцию увеличения неравноправности в отношении доступа к школе для социально изолированных детей за пятилетний период. В 2009 году 5,26 млн. из 8,15 млн миллионов детей, не посещающих школу, принадлежало к этим трем общинам, что составляет 64,5% от общего количества.

В 2014 году 4,51 млн. из 6 млн. детей, не посещающих школу, принадлежало к трем общинам, что составляет 75 процентов от общего количества. В обоих случаях число детей, не посещающих школу, в этих трех группах выше, чем их доля в остальном населении на уровне 58 процентов³ в указанной возрастной группе.

Специальные меры, такие, как, например, предоставление стипендий, интернатов, социальных общежитий и дополнительного обучения, для продвижения образования среди детей из ЗК, ЗП и мусульманских общин действительно существуют. Кроме того, школьные образовательные программы, такие, как Сарва Шикша Абхиян (*Sarva Shiksha Abhiyan, SSA*) и Рашитрия Мадхьямик Шикша Абхиян (*Rashtriya Madhyamik Shiksha Abhiyan*) уделяют особое внимание этим детям и направлены на снижение неравенства. Несмотря на эти специальные меры и особое внимание, приведенные выше данные свидетельствуют о том, что большое количество детей из этих общин не ходят в школу или их вытесняют из школьной системы.

Этот документ признает необходимость пересмотра существующих мер в трех направлениях: 1) меры по устранению продолжающейся практики социальной изоляции; 2) меры по содействию социальной справедливости и социальной интеграции; и 3) надлежащие финансовые меры и бюджетные ассигнования для обеспечения финансирования указанных выше мер. Комплекс стратегий по трем направлениям необходим для обеспечения реализации обещанного основополагающего права на образование детьми из социально-изолированных общин.

Меры по решению проблем социальной изоляции

Решение проблемы дискриминации в школах: дети из ЗК, ЗП и мусульманских меньшинств регулярно подвергаются дискриминации в местах размещения, приема пищи, в управлении и участии в делах их школ.⁴ Также они подвергаются сегрегации, давлению и унижению в школах. Школьная система признает распространенность дискриминации в соответствии со Статьями 8 и 9 Закона о праве детей на бесплатное и обязательное образование от 2009 г. (Закон о праве на образование). В октябре 2012 года Министерство развития людских ресурсов (Ministry of Human Resource Development (MHRD)) издало руководящие принципы/рекомендации о борьбе с дискриминацией в школах (GoI, 2010). Значительный объем информации уже имеется в системе школьного образования, например, 1) SSA и MHRD начало проводить исследование качества (Sarva Shiksha Abhiyan, 2012) при приеме и исключении учеников из начальных и старших начальных классов по 6 штатам, в котором сообщается о широком распространении практики дискриминации детей из этих общин; 2) примечания к проекту рекомендаций «Вперед к устранению дискриминации в школах» (Towards Ending Discrimination in Schools) (2013) предоставляет множество конкретных рекомендаций по решению проблем дискриминации в школах; и 3) группа равенства Национального консультативного совета (НКС) (National Advisory Council, NAC) по Закону о праве на образование подробно описала вопросы равенства и социальной интеграции⁵. И дети, и учителя практикуют и поддерживают социальную дискриминацию в школах. Государству необходимо реализовать долгосрочное государственное образование и кампании по созданию общественного мнения против дискриминации в школах, разработать инструменты и методологию по поддержке учителей в решении вопросов дискриминации в школах, разработать учебные материалы и поддерживать кодексы поведения учителей по интеграции в школах.⁶

Решение проблемы насилия в школах: кастовая система одобряет насилие против ЗК общин, включая детей. Двадцать шесть детей, родителей и активистов давали показания в ходе Национального публичного слушания⁷

о дискриминации, основанной на происхождении, и о насилии в отношении детей в системе школьного образования в 2015 году. Присяжным были документально оформлены и представлены сорок четыре случая, включая 152 жертвы из 39 учебных заведений 13 штатов по всей стране. Необходимо признать дополнительно серьезный характер насилия в отношении этих детей в школах. Здесь и школа, и система образования должны заложить основы необходимого государственного образования и механизмы для борьбы с насилием в школах по отношению к ученикам из меньшинств.

Содействие социальной справедливости и меры по интеграции

Создание поддержки в обучении для детей на базе общин: социально-изолированные дети нуждаются в примере для подражания, мероприятиях по укреплению доверия и непрерывном поощрении и поддержке, чтобы преодолеть историческую дискриминацию, связанную с образованием.⁸ Особые усилия необходимо приложить для того, чтобы разорвать порочный круг дискриминации. Учитывая, что эти дети не получают поддержку от семьи, как дети из образованных семей, необходимо разработать государственные стратегии по поощрению механизмов поддержки на уровне общин.

Образованная молодежь в общинах меньшинств может устранить пробелы и проблемы социально-изолированных общин и стать примером для подражания и механизмом поддержки в своих общинах. Многие из них уже добровольно участвуют в подобных мероприятиях в местах их проживания, которые можно использовать на последнем этапе предоставления образования для этих общин. Считается, что аналогичные механизмы эффективны в продвижении образования среди детей в крайне социально-отчужденных общинах во всем мире, таких, как цыганская, афроамериканская общины, общины коренных народов и эмигрантов.

Учителя обучаются действиям по недопущению дискриминации и развитию социальной интеграции: текущий учебный план включает в себя гендерную и социальную интеграцию. Хотя гендерная проблематика является достаточно широкой, перспективы или процессы, предназначенные для понимания проблем изоляции на основании происхождения и её постоянного негативного влияния на обучение, являются слабыми. Эти проблемы необходимо решить с помощью концептуального понимания, взгляда и навыков учителей в недопущении дискриминации и в развитии социальной интеграции в своих классах и школах в процессе обучения в университете и повышения квалификации во время работы. К этому процессу необходимо регулярно возвращаться и пересматривать в целях укрепления возможностей и развития навыков учителя в этой области. Поэтому набор и оценка учителей должны включать названные направления.

Эффективная реализация Статьи 12.1.С Закона о праве на образование: Статья предусматривает выделение 25 процентов мест в несубсидируемых частных школах, не принадлежащих к общинам меньшинств, детям из неблагополучных и слабых в экономическом отношении кварталов. По оценкам в соответствии с этим положением в стране доступно более двух миллионов мест ежегодно. Если реализовать данное положение надлежащим образом, то можно ожидать наличие здорового смешивания детей в этих школах. Однако в процессе реализации наблюдались сложные проблемы, связанные с высоким уровнем сопротивления частных школ. Многие частные школы управляются лицами, имеющими власть, деньги и политические связи, что усложняет сотрудникам системы образования регулирование и контроль над ними. Политики и положения, касающиеся возмещения сборов и прочих расходов, являются нечеткими.

Кроме того, этот процесс нельзя остановить с помощью одного только приема в школу. Он должен включать в себя поддержку я детей, родителей и учителей для обеспечения отсутствия дискриминации и наличие возможностей у детей, поступившим таким образом в школу, аналогичных возможностям других детей.

Финансовые меры и бюджетные ассигнования

Компенсация расходов на школу: предоставление стипендий для поступления в школы детей из ЗК, ЗП и меньшинств и детей, чьи родители работают на «грязных» работах, является критичным для семьи в процессе предоставлении образования их детям. Несмотря на то, что школьное образование является бесплатным, родители говорят, что оно обходится в среднем 3000 рупий (46,50 долларов США) за одного ребенка в год. В 65-м раунде Национального выборочного опроса за 2008-2009 годы сообщалось, что ежемесячные расходы на одного человека (ЕРОЧ) для ЗК составляют 923 рупии (14,30 долларов США), а для ЗП — 883 рупии (13,70 долларов США), что чрезвычайно затрудняет бедным семьям покрытие расходов на школу. В этом контексте вызывает недоумение тот факт, что стипендии для поступления в школу детей из ЗК были резко сокращены центральным правительством с 5100 млн. рупий (791 млн. долларов США) в 2016-17 г.г. до почти 500 млн. рупий (7,7 млн. долларов США) в 2017-18 годы.

Субплан для зарегистрированных каст (ППЗК) и зарегистрированных племен (ППЗП): это два специальных бюджета для решения проблем неравенства между общинами ЗК и ЗК и главными общинами в различных аспектах развития.

Основная часть этого бюджета выделяется на образование. Однако реализация остается на низком уровне. В соответствии с этой политикой федеральный бюджет должен выделить 993 940 млн. рупий (около 15,47 миллиарда долларов США) для ЗК и 513,070 млн. рупий (около 7,95 млрд долларов США) для ЗП. В 2017-18 годы 523 930 млн. рупий (приблизительно 8,13 млрд. долларов США) выделяют на финансирование ЗК и 319,2 млн.

рупий (приблизительно 4,95 млрд. долларов США) на финансирование ЗП, что намного ниже предусмотренного. Более глубокий анализ характера отчислений для схем социального обеспечения ЗК и ЗП показывает, что только половина из этих отчислений способна достичь целей социального обеспечения ЗК и ЗП, а другие — это общие схемы, не имеющие какого-либо особого значения. Отчисления в области образования в ППЗК и ППЗП и аналогичным образом в рамках Мультисекторальной программы развития мусульманских детей (Multi-Sector Development Programme for the Muslim children) необходимо увеличить и сделать эффективными.

В настоящем документе рассматривается необходимость совершенствования нынешней системы образования, а также необходимость проведения мероприятий с более глубоким пониманием вопросов, связанных с социальной изоляцией и интеграцией. Важно установить эти мероприятия в центр системы, а не на периферии, для охвата только социально-отчужденных групп. Качественная система образования, поддерживаемая правительством и обслуживающая различные группы детей, имеет важное значение.

Примечания и пояснения

1. Данные о детях, не посещающих школу, широко варьируются. В возрастной группе от 6 до 13 лет NSEOSC сообщила о 6 миллионах детей, не посещающих школу в 2014 году; Национальное бюро выборочного опроса насчитало 20 миллионов за тот же год. Перепись 2011 года насчитала 32 миллиона детей, не посещающих школу, в возрастной группе 6 – 13 лет.
2. Правительство Индии: «Рабочая группа по начальному образованию Комиссии по планированию», 2011 г., доклад правительству Индии, MHRD, «Образование для всех – к качеству с равенством», 2014, NÚEPA.
3. NSEOSC в 2014 г. насчитала 60 772 699 детей ЗК, 23 991 282 детей ЗП, 35 168 529 мусульманских детей (что составляет 119 932 510 от общего количества в 204 087 274 детей в возрасте от 6 до 13 лет). Таким образом, 58,7% детей в этой возрастной группе принадлежат к ЗК, ЗП и мусульманским общинам.
4. Система школьного образования в Индии является точной копией кастовой системы и даже джати в рамках кастовой системы. Существуют (i) элитные частные школы в верхней части иерархии, а затем по порядку Kendriya Vidyalaya/Navodaya Vidyalaya в государственной системе, (iii) государственные школы, управляемые различными государственными органами, и (iv) специализированные школы для обездоленных детей, как например школы-интернаты, Kasturba Gandhi Balika Vidyalayas, неофициальные школы. То, что есть подкатегории (джати) в пределах каждого слоя, является фактом. Также верно, что дети, которые посещают различные уровни обучения, следуют аналогичным характеристикам каст/классов, повторяя социальную систему.
5. В 2010 году в Национальном консультативном совете (НКС) по Закону о праве на образование при MHRD была создана Целевая группа по вопросам социальной справедливости и инклюзии (Task Force on Social Equity and Inclusion). Группа выдвинула рекомендации для решения проблем социальной изоляции и дискриминации в школах.
6. Индия еще не ратифицировала Конвенцию ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 года.

7. Национальное общественное слушание совместно организовали Центр социальной справедливости и интеграции (Centre for Social Equity and Inclusion (CSEI) и Национальная далитская миссия за правосудие (National Dalit Mission for Justice (NDMJ)), подразделение Национальной кампании по правам человека далитов (National Campaign on Dalit Human Rights (NCDHR) в Дели в 2015 году.
8. Правительственные усилия в Бихаре по содействию Тола Севакс и Талим-е-маркас в поддержке и поощрении образования детей-далитов и мусульман, соответственно, заслуживают внимания. Тола Севакс и Талим-е-маркас являются образованными далитами и членами мусульманской молодежи, нанятыми Миссией развития человека в Бихаре (Bihar Dalit Vikas Mission) для работы в местах их проживания. На них возлагается ответственность за обеспечение того, что все дети в их местах жительства регулярно посещают школу и им помогают справляться с домашними заданиями на местном уровне после школы. Несмотря на лазейки, программа инициировала процесс изменения среди детей и в общинах на местном уровне.

Источники



GoI. (2010). F-No.1-15/2010 EE4, Dept. of School Education and Literacy, MHRD, Government of India



National Advisory Council (NAC) Working Group on RTE. (2013, January 10). Draft Recommendation Note, Towards Ending Discrimination in Schools.

Oommen, C. K. (2015). *India's missing millions of out-of-school children: A case of reality not living up to estimation*. Oxfam India.

Sarva Shiksha Abhiyan. (2012). *Nation Synthesis Report: Inclusion and Exclusion of Students in the school and in the class room in primary and upper primary schools*.

Политика обеспечения равного доступа к высшему образованию: время рефлексии и выводов

 **Алима Ибрашева**, старший научный сотрудник Высшей школы образования Назарбаев Университета
 alima.ibrasheva@nu.edu.kz

 **Адиль Аширбеков**, младший научный сотрудник Высшей школы образования Назарбаев Университета
 aashirbekov@nu.edu.kz

Обзор

В данной статье представлен краткий обзор политических приоритетов по предоставлению равных возможностей получения высшего образования в Казахстане. Страна подписала документ для дальнейшего глобального развития по ЦУР, но для обеспечения результативности предпринятых шагов в области образования, в частности, по обеспечению доступа к высшему образованию, необходим рефлексивный взгляд, который позволит увидеть новые горизонты для построения общества равных возможностей.

Ключевые слова

Доступ к высшему образованию
Вузы
Образовательный грант

Охват высшим образованием в Казахстане

В Глобальном индексе конкурентоспособности Казахстан в 2018 году занимает 59 место (World Economic Forum, 2018). По охвату населения высшим образованием эта позиция страны в период с 2006 года по 2017 существенно упала с 34 места в 2006 до 63 места в 2017 году. Валовый коэффициент охвата высшим образованием в Казахстане в 2017 году составил 54,29%. Данный показатель в период с 2006 года (55,75%) по 2017 год ухудшился на 1,46%.

Обеспечение условий для равного доступа к высшему образованию

В последние 10 лет вопросы повышения доступности высшего образования неоднократно были обозначены в Посланиях Главы государства и становились приоритетными направлениями работы на государственном уровне.

В разные годы Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев поручал «внедрить новые финансово-экономические инструменты поддержки образования для повышения качества и расширения доступности образования», в числе которых, в частности, возможности накопительной образовательной системы, система многоступенчатых грантов (Назарбаев, 2011; 2012а). Была озвучена необходимость привлечения бизнеса для расширения доступа к профессиональному образованию, субсидирования проезда и проживания сельской молодежи и выходцев из малообеспеченных семей, строительства общежитий (Назарбаев, 2012; 2012а). В текущем году акцент сделан на возможностях онлайн-технологий, помогающих обучающимся получить доступ к «лучшим преподавателям средних школ, колледжей и вузов» (Назарбаев, 2018).

В системе государственной поддержки доступности финансовых ресурсов, используемых для оплаты обучения в высших учебных заведениях Казахстана существует два механизма: образовательные кредиты и система государственной образовательной накопительной системы.

Однако в общем смысле образовательный кредит практически ничем не отличается от обычной системы кредитования населения, которая доступна для иных нужд. К примеру, минимальная ставка по образовательному кредиту в Казахстане составляет 15% годовых с льготными периодами выплат на весь период обучения и полугодом после получения диплома. В свою очередь государственная образовательная накопительная система (ГОНС) является аналогом депозитной системы, в которой помимо банковской депозитной процентной ставки в размере 14% также имеется ежегодная государственная премия в размере 5-7% от суммы вклада. Оба механизма в разной степени влияют на расширение доступа населения к высшему образованию, однако на данный момент не являются повсеместным явлением. Очевидно, что и по данному направлению есть необходимость совершенствования кредитно-депозитной системы обеспечения финансовыми ресурсами. В 2016 году командой аналитиков Информационно-аналитического центра Министерства образования и науки Республики Казахстан, в число которых входил один из авторов этой статьи, на основе масштабных эмпирических данных разработаны рекомендации по многоступенчатым грантам (ИАЦ, 2016, неопубл.). Были исследованы социально-экономические, социально-культурные, а также институциональные аспекты доступности высшего образования в Казахстане. Авторы отчета выявили диспропорции в распределении грантов по национальному признаку, по количеству детей в семье, по региональной представленности, среди сирот, инвалидов, оралманов (репатрианты казахской национальности). Были разработаны «сценарии» назначения социальных грантов с учетом социально-экономического статуса абитуриентов. В частности, было предложено предусмотреть выплаты на жилье, увеличить размер стипендии на основе текущих расходов, исходя из доходов семьи. Однако рекомендации не реализованы, поскольку в Казахстане до 2020 года отодвинуты сроки представления декларации о доходах. С 2013 года в стране начало работу Общественное объединение «Тайбурыл», которое содействует выделению ежемесячных стипендий, грантов талантливым молодым людям, получающим высшее образование. «Тайбурыл» имеет партнеров в лице банков, казахстанской ассоциации предпринимателей «КАЗКА» и фонда развития соцпроектов «Samuryk Kazyna Trust». В среднем за каждый семестр выделяется 250 стипендий. 90 процентов стипендиатов - студенты региональных вузов либо учащиеся из регионов, которые приехали учиться в Астану и Алматы. (Тайбурыл, 2018). С 2014 года в стране действует социальный проект по учебной миграции «Мәңгілік ел жастары - индустрияға!» («Молодежь Вечной страны – индустрии!») В рамках него молодым людям из трудоизбыточных регионов республики (Туркестанской, Мангистауской, Кызылординской, Жамбылской и Алматинской областей) выделяются гранты, стипендии, предоставляются общежития, оказывается

содействие в трудоустройстве в трудодефицитных регионах (Западно-Казахстанской, Карагандинской, Северо-Казахстанской, Восточно-Казахстанской областях). В 2018-2019 учебном году, как и в прошлые годы, на проект выделено 5089 грантов, или около 10% от общего количества грантов (53594) (МОН, 2018).

Повторное ЕНТ и КТА как мера по расширению доступа к высшему образованию

Одной из мер по расширению доступа к высшему образованию стала реформа сдачи Единого национального тестирования (ЕНТ) и Комплексного тестирования (КТ). Первый тест сдается выпускниками школ текущего года, второй – выпускниками школ прошлых лет, а также выпускниками колледжей. Ранее ЕНТ и КТ сдавались однократно и это были экзамены «высокой ставки», поскольку не оставляли возможности для получения второй попытки. В 2016 году впервые было принято решение по повторной сдаче ЕНТ за незначительную плату (2242 тенге=6 долларов США) только для поступления на платное обучение. Повторное ЕНТ предназначено для абитуриентов, не набравших с первой попытки проходные 50 баллов. Не получившие и во второй раз проходной балл абитуриенты смогут быть условно зачислены в вуз, обучаться семестр, дополнительно вести подготовку по 4 предметам ЕНТ и снова сдать тест уже в январе следующего года.

Инициатива государства по предоставлению дополнительных грантов и мест в новых общежитиях

2018 год значим для политики в области расширения доступа к высшему образованию, поскольку в числе предложенных Президентом Казахстана пяти социальных инициатив принята инициатива «Повышение доступности и качества высшего образования и улучшение условий проживания студенческой молодежи». Согласно ней в 2018-2019 учебном году на 37% увеличено количество грантов для обучения в вузах. Также указано на необходимость строительства общежитий вузами, колледжами, девелоперскими компаниями на принципах государственно-частного партнерства. В Закон Республики Казахстан «Об образовании» 4 июля 2018 года внесен дополнительный пункт по государственной гарантии обеспечения условий для предоставления мест в общежитиях студентам, магистрантам и докторантам (Закон «Об образовании», 2018). Министерство образования и науки будет гарантировать постепенное возмещение вузам части инвестиций, направляемых на строительство общежитий. Таким образом, до конца 2022 года будут построены студенческие общежития не менее, чем на 75 тысяч мест. Такая мера позволит полностью удовлетворить потребность в общежитиях у нуждающихся иногородних студентов (Назарбаев, 2018а). В настоящее время иногородние студенты вынуждены из-за отсутствия жилья снимать

вскладчину комнаты, где зачастую нет подходящих условий для подготовки к занятиям. Кроме того, стоимость такого жилья превышает возможности студентов, которые работают для того, чтобы оплатить проживание.

Доступ и равенство высшего образования в Казахстане глазами международных экспертов

Несмотря на многообразие мер, предпринимаемых Казахстаном в обеспечении равных условий для получения высшего образования, в недавнем отчете OECD отмечено все же, что Казахстан в вопросах реализации государственной политики доступа и равенства высшего образования придерживается экстенсивного подхода, ориентированного лишь на «увеличение общего контингента с меньшим количеством усилий» (OECD, 2017, с. 148). Эксперты OECD называют «ограниченными» эти инициативы (OECD, 2017, с. 148). Другой системной проблемой, коренным образом влияющей на разработку адекватной стратегии решения вопроса доступа и равенства, эксперты считают отсутствие надежных источников информации о социально-экономическом статусе поступающих в высшие учебные заведения. Значительным барьером на пути к получению высшего образования признан также «конкурентный» подход, лежащий в основе Единого национального тестирования, напрямую влияющего на возможность получения государственного гранта для обучения в высшем учебном заведении. В силу своей природы оценка только академических достижений не может отвечать политике равных возможностей, так как приводит к невозможности поступления в университет отдельных групп лиц, не способных показать эти самые достижения в силу затруднительного финансового положения (OECD, 2017, с. 148).

Заключение

На все эти названные обстоятельства, ограничивающие молодым людям доступ к высшему образованию, OECD и Всемирный банк указывали стране еще в 2007 году. Однако большинство данных тогда рекомендаций не были приняты к исполнению либо их применение носило ограниченный характер. Как видим, образовательная политика по формированию равных возможностей к получению высшего образования в Казахстане обеспечена внушительным «портфелем» рекомендаций, «имплементационным» сценарием. Тем не менее, действия в направлении наиболее подходящих и своевременных мер запаздывают. Решением подобной ситуации может стать инициация разработки надежного подхода к сбору и обработке, анализу данных для разработки политики обеспечения равных возможностей доступа к высшему образованию. Определенно, данный подход позволит не только выстроить такую политику, но и оценить уже реализованные меры.

Источники

Закон Республики Казахстан «Об образовании» (2018). Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 года № 319-III «Об образовании» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2018 г.) Ст. 8, пп.2-2. https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30118747#pos=1022;-57&sdoc_params=text%3D%25D0%25BE%25D0%25B1%25D1%2589%25D0%25B5%25D0%25B6%25D0%25B8%25D1%2582%26mode%3Dindoc%26topic_id%3D30118747%26spos%3D1%26tSynonym%3D0%26tShort%3D1%26tSuffix%3D1&sdoc_pos=0. Дата обращения 18.11.2018

МОН (2018). Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 15 мая 2018 года № 204 «О распределении государственного образовательного заказа на подготовку специалистов с высшим и послевузовским образованием в разрезе специальностей на 2018-2019 учебный год». <http://egov.kz/cms/ru/law/list/V1800016937>. Дата обращения 04.07.2018

Назарбаев Н.А. (2011). Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана. 28 января 2011 г. Построим будущее вместе! http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-28-01-2011-g_1340624589. Дата обращения 18.12.2018

Назарбаев Н.А. (2012). Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана. 27 января 2012 г. Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана. http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana_1339760819. Дата обращения 22.08.2018

Назарбаев Н.А. (2012а). Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана. 14 декабря 2012 г. Стратегия «Казахстан-2050». Новый политический курс состоявшегося государства. http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-nnazarbaeva-narodu-kazakhstana-14-dekabrya-2012-g. Дата обращения 22.08.2018

Назарбаев Н.А. (2018) Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана. 10 января 2018 г. Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции. http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-10-yanvary-2018-g. Дата обращения 22.08.2018

Источники



Назарбаев Н.А. (2018а). Обращение Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева к народу «Пять социальных инициатив Президента». http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nanazarbaeva-k-narodu-pyat-socialnyh-iniciativ-prezidenta. Дата обращения 18.12.2018

Тайбурыл (2018). 225 казахстанских студентов победили в конкурсе ежемесячных стипендий «Тайбурыл». <http://taiburyl.kz/about/media-about-us/225-kazakhstanskikh-studentov-pobedili-v-konkurse-ezhemesyachnykh-stipendiy-tayburyl.html>. Дата обращения. 13.11.2018

OECD (2017). Higher Education in Kazakhstan 2017. https://www.oecd-ilibrary.org/education/higher-education-in-kazakhstan-2017_9789264268531-en

World Economic Forum (2018). Global Competitiveness Index. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/country-economy-profiles/#economy=KAZ>

Государственная финансовая помощь в доступе к высшему образованию в Казахстане: направлять более талантливым или более нуждающимся?

 **Закир Джумакулов**, независимый исследователь
 zjumakulov@yahoo.com

Обзор

В рамках данной статьи рассмотрены вопросы соблюдения критериев равенства и справедливости в доступе к высшему образованию в Казахстане. Целью исследования является внесение вклада в существующее знание и в публичную дискуссию о подходах к финансированию высшего образования для принятия более информированных решений в будущих реформах в данной сфере, что позволит расширить доступ к высшему образованию населению с низким уровнем дохода.

Ключевые слова

Высшее образование
Доступ
Социально-уязвимые слои населения
Равенство
Справедливость
Отток студентов

Высшее образование - от привилегии к абсолютной необходимости

Высшее образование больше не является элитарным, как это было еще совсем недавно. Никогда еще в высших учебных заведениях мира не обучалось так много людей. Вместе с этим также растет необходимость в высшем образовании. Высшее образование перестает быть привилегией определенных слоев населения, приобретая качество абсолютной необходимости, поскольку увеличивает шансы трудоустройства, получения высокой заработной платы, и, как следствие, более расширенного доступа к социальным лифтам представителям менее обеспеченных слоев населения. Исследования показывают, что люди с высшим образованием зарабатывают в среднем на 67% больше, чем обладатели среднего образования (Oreopoulos P. & Petronijevic, 2013). Этот показатель постоянно рос в течение последнего десятилетия (Golden & Katz, 2007).

Кто должен платить за высшее образование, кто платит и почему это важно?

Называют четыре стороны, участвующие в процессе оплаты высшего образования. Это государство (налогоплательщики), родители, студенты и филантропы (Johnstone, 2004). В разных национальных системах образования доля участия этих сторон разная. В условиях ограниченного государственного бюджета и повышения стоимости образования увеличивается спрос на образовательные студенческие кредиты, что позволяет студентам самим оплачивать за обучение, но в более поздний срок, когда они начнут зарабатывать (Johnstone, 2007).

В казахстанском контексте высшее образование на одну треть оплачивается государством и на две трети – родителями; участие двух других сторон (студентов и филантропов) незначительно. Однако имеет смысл в создании оптимальных условий, при которых сами студенты смогут оплачивать собственное

обучение с помощью кредитов. Почему это может быть привлекательным для студентов? Во-первых, государственные гранты выделяются только по определенным специальностям, что нередко ведет к тому, что студенты выбирают специальность не по своим интересам, а по доступности грантов (OECD, 2017). Во-вторых, сама практика определения отраслей для выделения грантов также небезупречна: эксперты ОЭСР отмечают этот момент в качестве слабого аспекта нынешней системы. Кроме того, обладатель государственного гранта не имеет права менять специальность во время учебы, в обратном случае грант теряется.

Образовательные кредиты позволяют студентам самим оплачивать свое обучение, что в итоге даст ему возможность самому выбирать специальность в соответствии со своими интересами и способностями, а также чувствовать ответственность за результаты обучения. Исследование мексиканского опыта предоставления студенческого образовательного кредита показывает, что он может быть стимулом для улучшения успеваемости студентов (Canton&Blom, 2004).

Другим аргументом для увеличения участия студентов в оплате своего обучения экспертами ОЭСР является большая часть пользы, которую получают сами студенты по сравнению с общественным благом (Becker, 1964, Johnstone, 2004, 2007).

Доступ к высшему образованию: расширение охвата и принцип равенства и справедливости

В Казахстане предприняты меры по обеспечению равного доступа на основе учебных достижений. Однако когда критерием для предоставления гранта является только уровень учебных достижений (лучшие по результатам ЕНТ) неизбежное преимущество получают студенты, которые благодаря социально-экономическому статусу родителей, получают дополнительные возможности - учиться в лучших школах, пользоваться услугами репетиторов и иметь доступ к более сильным социальным связям (OECD, 2017). В случае, когда возможности распределены неравномерно, высшее образование порождает социальное расслоение. Таким образом, страдает принцип справедливости.

ОЭСР выделяет следующие ключевые принципы, которые поддерживают справедливый доступ к высшему образованию:

- каждый, кто имеет способность обучаться в высшем образовании, должен иметь возможность это сделать;
- поступление в вузы должно проходить без дискриминации по социальному классу, полу, религии и этносу;
- все должны иметь одинаковые возможности для развития своего таланта.

Так, если студент из семьи с высоким социально-экономическим статусом может обучаться за счет семьи, даже если государственный грант не будет доступен, то студент из семьи с низкими доходами не сможет обучаться в вузе без государственной поддержки. Исследования ОЭСР по социальной мобильности (OECD, 2008, 2012, 2017) показывают, что 2/3 детей, чьи родители имели высшее образование, получают образование. Тогда как у детей, у кого ни один родитель не получил высшее образование, этот показатель составляет только 1/5.

В казахстанском экспертном дискурсе система финансирования на основе учебных достижений, в частности, оправдывается необходимостью поддержки более талантливых студентов и, соответственно, увеличения «размера пирога» нежеле его «равного распределения». Такой подход не учитывает того, что абитуриент, имеющий худшие условия и показавший на экзамене результат, одинаковый с абитуриентом с более высоким социально-экономическим статусом, может обладать более высоким потенциалом.

Нынешний подход к финансированию способствует наличию дополнительного значения обучения по гранту, кроме экономических выгод, например, служить месседжем или доказательством для других, что родители «хорошо воспитали и подготовили» своих детей.

Национальные стратегии по расширению доступа к высшему образованию: международный опыт

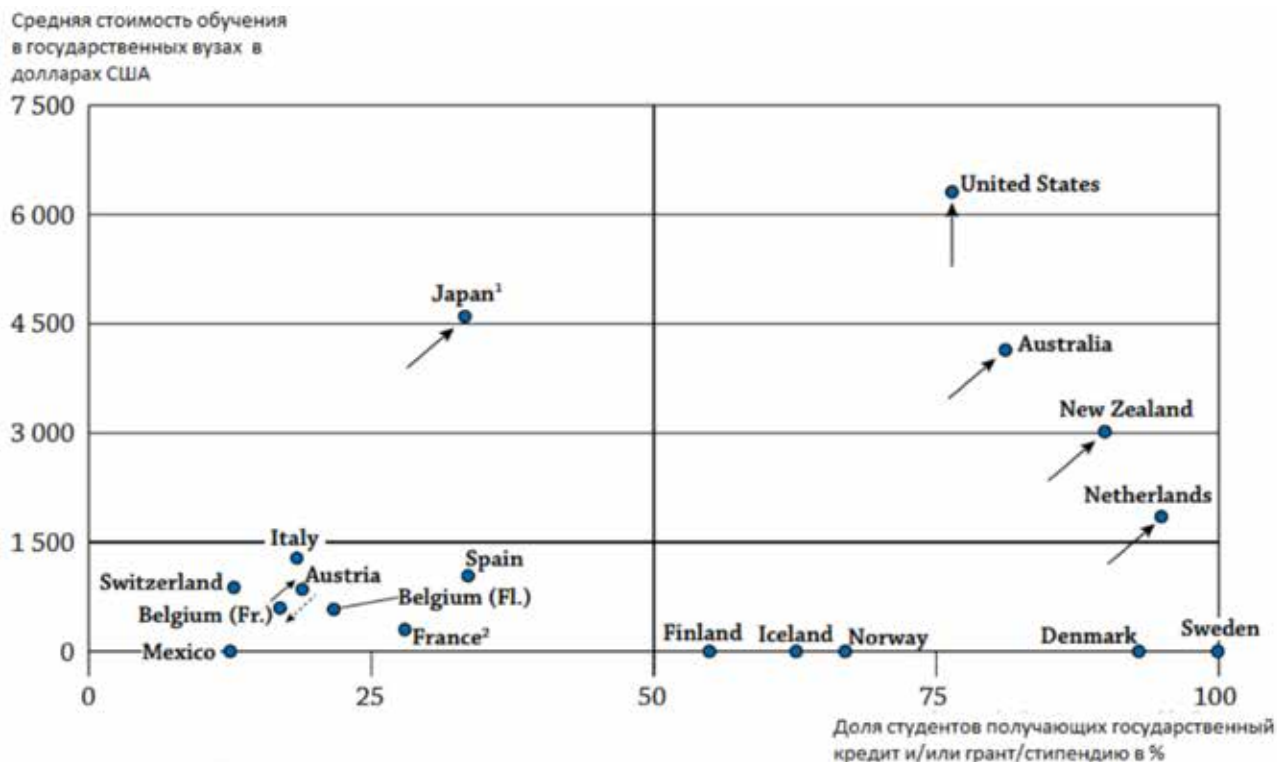
Исследование ОЭСР (2008) показывает, что разные страны имеют разные подходы к расширению доступа к высшему образованию как в плане политики определения стоимости за обучения, так и в механизмах предоставления финансовой помощи студентам.

ОЭСР рекомендует установить среднюю цену на стоимость обучения и разработать систему доступной финансовой поддержки. При этом отмечается, что полностью сделать обучение бесплатным для достижения целей увеличения охвата высшим образованием не является эффективным, так как в этом случае будет иметь место чрезмерное субсидирование тех, кто может себе позволить оплачивать учебу в вузе самостоятельно.

В Таблице 1 ниже наглядно показана стоимость обучения в странах ОЭСР и доля студентов, которые получают государственную финансовую помощь для обучения в вузе. В некоторых странах, где имеется прогрессивная структура налогообложения (таких, например, как Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия и Швейцария) стоимость обучения низкая или же вообще обучение бесплатно. Студенты также пользуются щедрыми финансовыми субсидиями для оплаты своего высшего образования. В других странах, таких, как Австралия, Канада, Новая Зеландия, Нидерланды и США стоимость обучения очень высокая, но студенты имеют возможность получить значительную финансовую поддержку.

Таблица 1. Соотношение между средней стоимостью обучения в государственных вузах и доля студентов, которые пользуются государственными образовательными кредитами/грантами/стипендиями, 2008/09 академический учебный год)

Источник: ОЭСР. Таблицы B5.1 and B5.2. <http://dx.doi.org/10.1787/888932461199>



Другая категория стран - та, где стоимость высшего образования низкая или обучение бесплатно, но студенты имеют ограниченный доступ к финансовой помощи. Это такие страны, как Австрия, Бельгия, Чехия, Франция, Ирландия, Португалия, Швеция, Испания и Мексика. Казахстан можно отнести именно к этой категории стран и расположить в таблице в нижнем левом углу, так как стоимость обучения в государственных вузах составляет от 1000 до 2000 долларов США и финансовая помощь студентам в виде грантов, образовательных кредитов и других форм финансовой поддержки составляет около 30 процентов.

Проблемы, связанные с финансированием высшего образования в Казахстане

Относительно низкий охват третичным образованием в Казахстане

Одним из показателей, влияющим на оценку конкурентоспособности страны, является показатель охвата молодежи третичным образованием. Данный показатель считается важным, поскольку способствует развитию инноваций, экономическому росту и общему благополучию граждан (Eurostat, 2015). В Казахстане этот показатель составляет 54% (Комитет статистики Министерства национальной экономики Республики Казахстан, 2018). Это средний уровень в международном

контексте, однако для достижения цели по вхождению в тридцатку развитых стран мира этого недостаточно: необходимо далее увеличивать доступ к третичному образованию. В Казахстане образование в целом, и высшее образование в частности ценится населением, и одной из главных причин неполучения высшего образования может быть нехватка средств родителей на оплату обучения.

Отток студентов за рубеж

В Казахстане, несмотря на увеличение доступа к образованию, спрос населения в этой сфере полностью не покрывается. В 2015 году число казахстанских студентов, обучающихся за рубежом, было более 66 тыс. чел. (UNESCO, 2015); это 14.5% от общего числа студентов, обучающихся в вузах Казахстана (459 тыс. чел.). Возможность получения высшего образования бесплатно или же на хороших льготных условиях за рубежом способствует данному процессу. Студенты, которые не имеют возможности оплачивать образование в Казахстане, могут воспользоваться бесплатным обучением в таких, например, странах, как Россия или Китай. Самый большой отток студентов приходится на Россию, которая ежегодно выделяет 300 грантов для казахстанских студентов. Несомненно, есть положительные стороны обучения за рубежом, когда, например, по программе Болашак или

за собственные средства студенты обучаются в топовых вузах развитых стран. Это способствует культурному обмену и, что немаловажно, получению профессии по специальностям, которым не обучают в Казахстане. Однако обучение в зарубежных вузах с неподтвержденным качеством образования и дальнейшее переселение студентов в эти страны является отрицательной стороной данного процесса. Предоставление дополнительной возможности финансирования образования молодых людей в Казахстане может способствовать сокращению категории студентов, обучающихся сегодня за рубежом за свой счет.

Рост региональных диспропорций

При нынешней системе распределения образовательных грантов растет региональная диспропорция. Связано это с тем, что студенты из малообеспеченных семей и из села имеют меньше возможностей для подготовки к вступительным экзаменам (Орунханов и Сагинтаева, 2015; NUGSE, 2014; OECD, 2017). Несмотря на то, что бесплатное среднее образование гарантировано всем гражданам Казахстана, качественное образование обеспечено не всем. Необходимость уменьшения разницы в качестве образования городского и сельского образования отражается и в Послании президента РК народу Казахстана (Назарбаев, 2017). Городские жители могут пользоваться более качественными школами и инфраструктурой, они тратят в 8 раз больше средств на репетиторство, чем жители села (Алямова, 2015), что увеличивает возможность более успешной сдачи вступительного экзамена. В 2014 и 2015 годах абитуриенты из города получили в среднем на 9 баллов больше, чем их сверстники из сельских районов (ИАЦ, 2015).

Альтернативные источники финансирования высшего образования, такие, как студенческие кредиты, менее доступны выходцам из села. В сельской местности процент бедность в три раза выше, чем в городах (Комитет статистики РК, 2011). С 2002 года показатели практически не изменились (ПРООН). Однако в городах, и особенно в малых, глубина бедности выше, чем в селах. В сельской местности бедности способствует безработица, низкий уровень заработной платы, большее количество многодетных семей. Возможности трудоустройства здесь ниже, и поэтому частное дворовое хозяйство становится главным источником дохода, но полученные продукты в основном потребляются самим семейством. Низкая доступность школ, больниц, культурных и спортивных учреждений ограничивает развитие человеческого капитала особенно для тех, кто мало зарабатывает. Жители сел понимают важность высшего образования, но большинство из них не имеют возможности дать его своим детям (ПРООН). Выделение государством квоты на грант в размере 30% для выпускников сельских школ облегчает, но не решает эту проблему. Имеются примеры, когда школьник из города переезжает в село для завершения учебы в сельской школе, чтобы получить льготу.

Данная проблема уменьшает возможность социальной мобильности населения. Как показывают исследования, дети, чьи родители не получили высшее образование, имеют меньше вероятности быть академически успешными. Например, результаты PISA-2009 показывают, что ученики, чьи родители не получили высшее образование имеют в 1.72 раза больше вероятности сдать экзамен ниже 3 уровня (OECD, 2011). Для разрыва этого круга необходимы дополнительные государственные вмешательства.

Доступ к качественному высшему образованию

Менее изучен в контексте Казахстана такой аспект, как доступ к качественному высшему образованию. В топовых вузах Казахстана обучение стоит до 5 раз дороже, чем в недорогих вузах. Большой доход вузов позволяет больше инвестировать в инфраструктуру, привлекать и удерживать лучших преподавателей и повышать их квалификацию. Следовательно, даже среди тех, кто получает доступ к высшему образованию, можно выделить ограниченность доступа к качественному высшему образованию.

Действующие в Казахстане инструменты государственного финансирования оплаты студентами стоимости высшего образования

Государственная финансовая поддержка населения для получения высшего образования включает в себя образовательный грант, образовательный кредит и образовательную накопительную систему.

Образовательный грант

Образовательный грант, финансируемый за счет государства, выдается на конкурсной основе за академические достижения (merit-based), измеряемые по результатам вступительного экзамена – Единого национального тестирования (ЕНТ). Гранты присуждаются Республиканской комиссией в соответствии с государственным заказом на конкретные специальности. Те, кто набрал более 50 баллов из 125, имеют право участвовать в конкурсе. Грант покрывает плату за обучение и стипендию в размере около 20949 тг. в месяц (для студентов бакалавриата), повышенная стипендия для “отличников” составляет 24091 тг. (E-gov, 2018) Вузы также предоставляют общежития, стоимость которого составляет 10% от стипендии. Места ограничены, приоритетное право имеют студенты-сироты и студенты, обучающиеся по гранту. Существует также финансовая поддержка для социально-уязвимых слоев населения. Студентам из многодетных семей предоставляется ежемесячное пособие в размере 7730 тг.

Предоставление образовательного гранта на конкурсной основе без учета дохода семьи приводит к тому, что те, кто в них меньше нуждаются, имеют больше возможностей их получить, поскольку родители, имеющие большой доход, могут создать больше условий для успешной сдачи ЕНТ. Такая система может способствовать увеличению как соци-

альной, так и региональной диспропорции, как отмечалось выше.

Государственная образовательная накопительная система

С 2013 года Государственная образовательная накопительная система (ГОНС) позволяет родителям открыть депозит для своих детей. Субсидии государства к накоплению родителей составляют 5%, имеется дополнительная надбавка в размере 2% для сирот, детей с особыми потребностями, детей из многодетных семей, и детей из семей с доходом меньше прожиточного уровня. В сумме проценты с банковским процентом могут составлять до 22% в год. Однако количество открытых вкладов (около 16 800 по состоянию на февраль 2017 года), составляет очень низкую долю от изначально планировавшихся 500,000. Причиной непопулярности накопительной системы являются имеющиеся неопределенности в экономике (OECD, 2017).

Семьи с высоким социально-экономическим статусом больше предрасположены к накоплению и имеют для этого возможности. Для них государственная субсидия будет привлекательна, но такие семьи, возможно, и без субсидий могли бы накапливать на образование детей. Тогда как семьи с низким социально-экономическим статусом меньше склонны накапливать в силу того, что они тратят все свои средства. Для них образование детей может быть менее важным. Хотя именно эта категория семей больше всего нуждается в государственных субсидиях (OECD, 2017)

Образовательный кредит

Первая программа по образовательному кредитованию в Казахстане начала свою историю в 1999 году и продлилась до 2005 года. Принцип выдачи данного кредита был идентичным образовательному гранту – кредиты выдавались по результатам вступительных экзаменов и, в отличие от нынешней программы кредитования, использовались государственные средства. Причиной закрытия данной программы стала высокая доля невозвратности.

Нынешняя программа образовательного кредитования отличается от прежней тем, что сейчас кредиты выдают коммерческие банки, а роль государства заключается в предоставлении гарантий возвратности этих кредитов. Данная гарантия в теории должна способствовать уменьшению стоимости кредита, однако она остается высокой. Процентная ставка варьируется от 10% до 20%. Возврат займа начинается через 6 месяцев после окончания учебы, вместе с этим выпускники начинают оплачивать проценты по кредитам сразу после завершения учебы. Срок займа 12 лет (Финансовый центр Министерства образования и науки Республики Казахстан, 2018).. Невозвратность кредитов стала причиной закрытия первой программы образовательного кредитования. Возвратность текущего образовательного кредитования обеспечивается за счет таких условий, как привлечение созаемщиков и гарантов, что для некоторых может стать барьером использования этого инструмента. В мировой

практике государственные субсидии покрывают от 10 до 90 процентов от объема выданного кредита (Abrecht & Ziderman, 1991). Невозвратность кредитов заранее признается допустимой и в самом деле допускается, если выпускник не зарабатывает выше определенного порога дохода.

Доступность

С начала программы- 2005 года - и по февраль 2017 года образовательными кредитами воспользовались около 7000 студентов, что в среднем составляет меньше 1% от всего студенческого контингента в год.

Кроме этого банки ставят дополнительные требования по результату вступительных экзаменов. Так, например, некоторые банки требуют наличия балла ЕНТ свыше 80 и 100 баллов, тогда как требование администратора программы - это 50 баллов.

Достаточность

Образовательный кредит выдается только для покрытия стоимости обучения и не покрывает другие расходы студента во время учебы, такие, например, как возмещение в период обучения процента по кредиту и оплата жилья. Для студента, который не может надеяться на поддержку семьи, такое требование может оказаться непосильным или потребует его трудоустройства, что может оказаться несовместимым с учебой.

Социальная ориентированность

Образовательный кредит не предусматривает особых условий, учитывающих социально-экономический статус студента. Существующие ограничения, описанные выше, наряду с отсутствием особых условий для малоимущих, не позволяют формировать механизмы социального лифта.

Заключение

Казахстан выделяет значительное количество государственных грантов для студентов на основе академических достижений без учета социально-экономического статуса семьи. Финансирование студентов по такому критерию сделало бы доступ к высшему образованию более справедливым. Однако главной причиной трудности внедрения этого варианта может быть неготовность части населения понимать разницу между равным и справедливым доступом к высшему образованию. Также для части населения с высоким социально-экономическим статусом, больше всего выигрывающей от нынешней системы, статус-кво является предпочтительным по сравнению с альтернативными мерами, которые могут сделать государственную финансовую поддержку для них недоступной. Именно население с высоким социально-экономическим статусом имеет большую политическую силу, возможности быть услышанными. Следовательно, имеется необходимость в более интенсивном экспертном обсуждении долгосрочных выгод внедрения справедливого доступа к высшему образованию.

Источники

Алямова А., Как сделать высшее образование более доступным? Новость на сайте АО «Финансовый центр», http://fincenter.kz/news/?ELEMENT_ID=440

ГПРОН (Государственная программа развития образования и науки) 2016-2019, Утверждена Указом Президента Республики Казахстан №205, от 1 марта 2016 г.

ИАЦ (Информационно-аналитический центр) (2015), Анализ результатов Единого национального тестирования 2015, 17 стр. <http://edu.gov.kz/storage/fd/fd1c88c9686e574e51416057ceb12a34.pdf>

Назарбаев Н.А., (2017) Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана. 31 января 2017 г. http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-31-yanvarya-2017-g

Финансовый центр МОН РК (2018) Студенческий образовательный кредит. <http://www.fincenter.kz/obrazovatelnye-kredity/usloviya-kreditovaniya.php>

Орунханов М., и Сагинтаева, А. (2015) Доступность высшего образования через систему финансовой помощи студентам /Педагогика и психология, Abai Kazakh National Pedagogical University 4 (25), p 6-15

ПРООН (Программа развития Организации Объединенных Наций) Бедность в Казахстане: причины и пути преодоления, UNDP Publication Series on Kazakhstan #UNDPKAZ 08, получен 1 мая 2016 г. http://www.undp.kz/library_of_publications/files/2617-24136.pdf

Abrecht D., Zideman A., (1991) Deferred Cost Recovery for Higher Education Student Loan Programs in Developing Countries. World Bank Discussion Papers 137

Claudia Goldin and Lawrence F. Katz, "The Race between Education and Technology: The Evolution of U.S. Educational Wage Differentials, 1890 to 2005." Working Paper 12984 (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, March 2007).

Eurostat (2015) Tertiary Education Statistics. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tertiary_education_statistics

E-gov (2018). Размеры и виды государственных стипендий студентам РК. https://egov.kz/cms/ru/articles/razmer_stipendii_rk

Johnstone, B., Marcucci, P. (2007). Worldwide Trends in Higher Education Finance: Cost-Sharing, Student Loans, and the Support of Academic Research. Prepared as part of UNESCO's Higher Education Commissioned Paper Series. Paris, France: UNESCO.

NUGSE (2014). Разработка стратегических направлений реформирования образования Республики Казахстан на 2015-2020 гг. Диагностический отчет. <https://nur.nu.edu.kz/bitstream/handle/123456789/336/%D0%94%D0%B8%D0%B0%D0%B3%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20NUGSE%20RUS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

OECD (2008) Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1 Special Features: Governance, Funding, Quality

OECD (2011) Education at a Glance 2011: OECD Indicators, Indicator D6 <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/48631437.pdf>

OECD (2012b), Education at a Glance 2012: Highlights, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2012-en

OECD (2017), Higher Education in Kazakhstan 2017, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268531-en>



Philip Oreopoulos & Uros Petronijevic (2013) Making college worth it: a review of research on the returns to higher education. Working Paper 19053

UNESCO (2015) UNESCO Institute for Statistics, <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?queryid=172>

Часть 4

**Институциональные
органы: правительство,
неправительственные
организации и общество**

Мониторинг права детей на образование: роль Национальной комиссии по защите прав ребенка

 **Шанта Синха**, бывший председатель Национальной комиссии по защите прав ребенка и профессор кафедры политических наук, Университет Хайдарабада
 shanthasinha@gmail.com

Обзор

В этом документе представлены ранние мероприятия, проведенные независимым государственным органом - Национальной комиссией по защите прав детей National Commission for Protection of Child Rights (NCPCR), которой поручили изучить и проанализировать гарантии, предоставляемые в Индии Законом об обязательном образовании 2009 года.

Ключевые слова

Мониторинг
Гражданский суд
NCPCR
Индия

Вступление

В течение последнего десятилетия акцент государственной политики и общественного обсуждения перешел от концентрации на качестве жизни на защиту прав. Таким образом, принятие в 2005 году Закона о Комиссии по защите прав ребенка (Commission for Protection of Child Rights Act), посредством которого в 2007 году была учреждена Национальная комиссия по защите прав детей (National Commission for Protection of Child Rights (NCPCR) и Закона о праве на бесплатное и обязательное образование (Right of Children of Free and Compulsory Education Act) 2009 года относятся к этой теме.

Закон о праве на образование 2009 года сделал обязательным для индийского государства «обеспечение обязательного поступления в школу, посещения и завершения начального образования каждого ребенка в возрасте 6–14 лет». Предоставив государству обязательство «обеспечить, чтобы каждый ребенок в возрасте от шести до четырнадцати лет имел право на бесплатное и обязательное образование в районной школе до завершения начального образования (Статья 3)»¹, Закон о праве на образование возлагает на государство бремя по гарантированию и обеспечению исполнения этого основополагающего права. Закон о праве на образование призван устранить структурные недостатки, которые «выталкивали» детей из школ и подробно описывает нормы и стандарты школы.² Закон о праве на образование действительно является переворотом в сознании, так как он обеспечивает каждому ребенку основополагающее право учиться в школе в качестве обязательства государства по сравнению с шестью десятилетиями, когда система допускала, что дети не учатся в школе.

Национальная комиссия по защите прав детей (National Commission for Protection of Child Rights) (NCPCR или Комиссия)

Именно в таких правовых рамках NCPCR поручили контролировать реализацию Закона о праве на образование в соответствии со Статьей 31 Закона. Комиссия наделена всеми полномочиями гражданского

суда в той степени, что она может вызывать и добиваться посещения в принудительном порядке любых лиц, выслушивать их под присягой, требовать оформления документов и присутствия свидетелей, получать доказательства по делу и так далее. Таким образом, NCPCR поручили контролировать права более 200 миллионов детей в возрасте от 6 до 14 лет, 1,3 миллиона школ, 6,5 миллионов учителей, более 50 льгот, и вопросы, касающиеся равенства и качества образования в соответствии со Статьей 31 Закона о праве на образование. В данном разделе дается обзор мероприятий NCPCR по контролю за исполнением Закона о праве на образование.

Комиссия учредила Отдел по праву на образование (Right to Education Division), который в долгосрочной перспективе должен развиваться в полноценное ведомство со штатом постоянных сотрудников, созданием бюро исследований и подотдела управления жалобами. NCPCR настаивала на четко определенном институциональном механизме для регистрации, расследования и реагирования в системе образования³ и на создании механизма рассмотрения жалоб.⁴

Вопрос о телесных наказаниях и насилии в отношении детей, в том числе о дискриминации детей на основании каст, стал еще одной проблемой, которую NCPCR активно решала совместно с правительствами штатов (NCPCR, 2012). Кроме того, она провела консультации по поправкам к Закону о запрете и регулировании детского труда (Prohibition and Regulation Act), 1986 г. (ныне Закон о детском труде (Child Labour Act) 1986).⁵ NCPCR также предоставила примечания для Постоянного парламентского комитета при подкомитете Министерства развития людских ресурсов (Ministry of Human Resource Development's, MHRD) для рассмотрения хода реализации Закона о праве на образование.⁶ NCPCR включилась в работу с Высоким судом Дели и Верховным судом по вопросам, касающимся реализации Закона о праве на образование. Она оспаривала решение правительства Дели провести скрининговые тесты для детей, при этом правительство требовало освобождения у Верховного суда в Дели от обязательств по выполнению рекомендаций NCPCR.

NCPCR создала отдельные механизмы для обработки жалоб с упором на все программы Закона о праве на образование. Она рассматривает жалобы о нарушении/лишении прав ребенка.⁷ Такие дела передали соответствующим органам в соответствующих штатах и объединенных территориях для принятия мер по исправлению нарушений.

NCPCR: взаимодействие с гражданским обществом

NCPCR создала группу государственных представителей, назначенных в качестве «глаз и ушей» Комиссии на уровне штатов, округов и подрайонов, которые будут выступать в качестве соединительного звена между общиной

и государственными функционерами Департамента образования и помогать в проведении общественных слушаний. Это также было обусловлено тем фактом, что комиссии по защите прав детей штата (State Commissions for Protection of Child Rights (SCPCRs) не были созданы в большинстве штатов. NCPCR стала первопроходцем в проведении социального аудита школ в сотрудничестве с некоторыми неправительственными организациями (НПО) в стране (NCPCR, n.d.)

NCPCR: проблемы

Существовало несколько системных проблем, с которыми Комиссии пришлось столкнуться. Инвестиции в образование были ненадлежащими, несмотря на увеличение бюджета после принятия Закона о праве на образование. Для многих положений Закона о праве на образование был предоставлен трехлетний период допустимого неисполнения, а именно: открытие школ по соседству, определенное соотношение учеников и учителей, инфраструктура и т.д. В настоящее время сохраняются огромные проблемы в большинстве из этих показателей. Многие штаты предоставили доказательства наличия питьевой воды в школах с тем, чтобы доложить о соблюдении директив Верховного суда, хотя Комиссия выявила, что подлинность нескольких таких доказательств сомнительна.

Также были определены недостатки в правилах штатов в отношении Закона о праве на образование. Например, в половине штатов страны не были четко определены местные органы власти, на которые возложена ответственность за контроль уровня реализации Закона о праве на образование. Участие грам панчаятах (gram panchayats) (деревенский уровень местных органов власти) и городских местных органов власти не было сформулировано по правилам штата. В большинстве штатов, в которых местные органы власти были определены, их функциональность остается серьезной проблемой.

В течение десятилетия правительство уделяло основное внимание начальному образованию, как и в случае программы «Начальное образование округа» в 1990-х годах, и большинство чиновников не могли представить себе выход за рамки программы Сарва Сикша Абхиян (Sarva Siksha Abhiyan) (SSA или «Образование для всех») в рамки, основанные на правах. Программа совершенно не затрагивала детей, не посещающих школу, и завершение начального образования было титанической задачей. Кажется, что там просто не было какой-либо подготовки или необходимости борьбы с дискриминацией детей из каст, зарегистрированных племен, меньшинств и девочек, или в решении проблемы детского труда, беспризорных детей или детей с ограниченными возможностями. Не было сознательной попытки построить коллектив специальных педагогов для детей с особыми потребностями или разработать специальные подготовительные курсы для педагогов с целью интеграции старших детей в классы,

соответствующие их возрасту, согласно Закону о праве на образование.

Временами было невозможным охватить каждый конкретный случай, касающийся нарушения прав ребенка, поскольку их было очень много. В идеале Комиссия должна быть избирательной и рассматривать случаи, свидетельствующие о более широких системных проблемах и вызывающие крупные политические дебаты или вопросы, которые необходимо решить в сотрудничестве с двумя или более штатами либо с несколькими министерствами, и передавать жалобы в соответствующие Комиссии. Однако это невозможно, поскольку управление жалобами становится эталоном для оценки действий Комиссии. Действительно, большинство парламентских запросов касается жалоб! Кроме того, Комиссии нужно отвечать на каждый резонансный случай, который привлек внимание средств массовой информации и, следовательно, вызвал озабоченность общественности. Это часто отвлекает её внимание от изучения и анализа политики и программ и мешает быть в курсе макропроблем.

Заключение

Обязанность NCPDR заключается в том, чтобы выходить за рамки системных ограничений и действовать в интересах детей со всеми полномочиями и статусом и контролировать намерения государства по гарантированию детям права на образование.

Защита прав детей, включая право на образование, только кажется не совсем важной проблемой, но необходимо признать, что она глубоко спорна и замешана на политике и способах мышления и принятия действий. Таким образом, предоставление образования является площадкой соревнования за ресурсы. Она выступает за то, чтобы государство вышло за пределы нескольких и конкурирующих претензий, и показало искреннюю приверженность делу защиты прав детей и формированию потенциала детей. Параллельно необходима безграничная энергия и объединение всех заинтересованных сторон для реализации концепции государства для своих детей, их благополучия и процветания. Роль комиссий состоит в том, чтобы добиваться реализации права детей на образование в целях формирования потенциала детей и, следовательно, процесса демократизации нации.

В конечном счете независимость и автономия имеют решающее значение для определения успеха или неудачи Комиссии. Наличие юридического и особенно конституционного статуса предоставляет NCPDR определенный ранг. Комиссия устанавливает свой авторитет, предпринимая категоричные и последовательные шаги в отношении детей и их прав, а также категорично и последовательно поддерживая детей и их права, и действительно представляя детей и их путь к достоинству и свободе. Это её главная сила и источник власти. В действительности эффективность Комиссии

проверяется, а её легитимность сохраняется за счет того, каким образом она отстаивает свои позиции. Именно это позволяет Комиссии получить свою независимость и автономию в реальной жизни. Именно это качество позволяет выполнять задачи, порученные ей в парламенте Индии.

Источники



NCPDR (2012). *Guidelines for Elimination of Corporal Punishment in Schools*. Retrieved from http://www.ncpcr.gov.in/view_file.php?fid=108

NCPDR. (n.d.) *Activities of RTE in year 2011 and 2012*. Retrieved from http://www.ncpcr.gov.in/view_file.php?fid=459

Примечания и пояснения

1. Все статьи в скобках в настоящем документе — это статьи, указанные в соответствии с Законом о праве на образование, 2009 г.
2. Это включает в себя, по крайней мере, один класс для каждого преподавателя; беспрепятственный доступ; отдельные туалеты для мальчиков и девочек; безопасную питьевую воду; кухню, в которой готовят обеды в школе; детскую площадку; ограду/забор; квалифицированных преподавателей для каждых 30 детей для начальной школы и 35 детей для верхней ступени начальной школы; учителей по отдельным предметам на уровне верхней ступени начальной школы; внештатных учителей художественного образования, здравоохранения, физической культуры и уроков труда; библиотеку, игровой материал, игровой и спортивный инвентарь. Закон четко указывает, что «ни один ребенок не должен подвергаться физическому наказанию или психическому давлению (Статья 17).» Он также предусматривает педагогику, дружественную к ребёнку (Статья 29).
3. См. MHRD, «Советы по реализации Статьи 31 и 32 Закона о праве на образование». Источник: http://mhrd.gov.in/sites/upload_files/mhrd/files/upload_document/30.pdf
4. Несколько правительств штатов выпустили постановления по устранению механизмов рассмотрения жалоб, включая штаты Андхра-Прадеш, Раджастан, Одиша и так далее. См. Уведомления департамента образования Правительства Раджастана (Gr-1) № F.21 (19) Edu.-1/E.E./2009 Джайпур, 29 марта 2011 года. Источник: http://rajshiksha.gov.in/Rajasthan RTE_Rules 29-03-2011_.pdf; Отделение школьного образования (PE-PROGS), Приказ правительства государственной администрации штата-без объявления. № 130 от 9.09.2011, Источник: http://mhrd.gov.in/sites/upload_files/mhrd/files/upload_document/Andhra_Pradesh.PDF; Правительство Одиша, Департамент школьного и общего образования, Источник: <http://www.odisha.gov.in/schooleducation/resolution/2016/2100.pdf>; Также см. Пункты повестки дня и информационные записки «Конференции министров образования штатов» от 6го июня, 2011 г. MHRD правительства Индии. Источник: http://mhrd.gov.in/sites/upload_files/mhrd/files/document-reports/AgendaEdMiniConf-2011.pdf
5. NCPCR включилась в работу совместно с канцелярией премьер-министра, министерством труда, министерством юстиции, национальным консультативным советом и некоторыми департаментами труда на уровне штатов, что в конечном итоге привело к разработке законопроекта о внесении поправок в Закон о детском труде, 1986 г.
6. В записке освещается важное значение создания механизма рассмотрения жалоб; потребность во внесении поправки в Закон о детском труде 1986 года и Национальный проект в отношении детского труда (National Child Labour Project (NCLP) для его согласования с Законом о праве на образование; статус соблюдения Закона о праве на образование с точки зрения школьных стандартов и норм, касающихся инфраструктуры, подготовки учителей, условий для детей с особыми потребностями, участие грамотных родителей и школьных комитетов; сближение с другими министерствами; создание SCPCR; проекта государственных правил и более широкое применение протоколов социального аудита и схемы Бал Бандху (Bal Bandhu).
7. Некоторые проблемы, возникающие в (NCPCR), заключаются в следующем: проблема поступления в школу (невыдача свидетельства о переводе, взимание сборов, скрининговые тесты и т. д.); бездействие/отложенные действия со стороны органов власти; занятие школ силами охраны правопорядка в районах, пострадавших от гражданских беспорядков; телесные наказания (попытка самоубийства, тяжелая травма, психические/эмоциональные/физические пытки и т. д.); учебная программа и оценки, оставление после занятий и исключение; отказ в предоставлении прав, непредставление униформы, обедов, стипендии, учебников, и т. д.; дискриминация на основании пола/касты/общины/религии/инвалидности/ВИЧ/СПИДа; проблемы, связанные с директором и учителями (отсутствие учителей, нерегулярная посещаемость, несоблюдение норм преподавания, участие учителей в преподавательской деятельности и т. д.); отказ в поступлении в частные школы для бедных слоев населения; неадекватная инфраструктура и отсутствие отдельных классов для каждого учителя, отсутствие всепогодных зданий, функциональных отдельных туалетов для девочек и мальчиков, отсутствие безопасной питьевой воды, отсутствие ограды, и т. д.

Образование не может ждать: инвестиции в наше человеческое общество

 Ясмин Шериф, директор, глобальный фонд по образованию в чрезвычайных ситуациях
«Образование не может ждать»
 ysherif@unicef.org

Обзор

В этой статье директор первого в мире глобального фонда по образованию в чрезвычайных ситуациях «Образование не может ждать» (Education Cannot Wait (ECW)) рассказывает об ответе на призыв к действиям 75 миллионов детей, находящихся в кризисных ситуациях, которые хотят, нуждаются и имеют право на образование. Представлена концепция, приверженность, подход и поддержка ECW в финансировании переживающих кризисы стран.

Ключевые слова

Образование в чрезвычайных ситуациях
Цели устойчивого развития
Образование не может ждать
Всемирный гуманитарный саммит

Несмотря на растущую сложность и продолжительность кризисов, фонд ECW выделил инвестиции в образование в чрезвычайных ситуациях как наиболее эффективное средство преодоления гуманитарной пропасти и пропасти в области развития. ECW ознаменовал собой исторический сдвиг: от рассмотрения образования в гуманитарной деятельности в качестве привилегии до признания его важным правом, являющимся жизненно важным, защищенным и не подлежащим обсуждению — независимо от обстоятельств право на образование не должно быть поставлено под угрозу.

Обеспечение безопасного, бесплатного и качественного образования для каждого ребенка в период кризиса требует беспрецедентного уровня сотрудничества и партнерства, а фонд нацелен на мобилизацию оперативных, политических и финансовых ресурсов, необходимых для того, чтобы превратить это в реальность.

Глобальное образование постоянно стоит на политической повестке дня с историческим соглашением о наших общих устремлениях. У нас есть универсальное соглашение о Цели устойчивого развития (ЦУР) 4 для «обеспечения инклюзивного и справедливого, качественного образования и продвижения непрерывного обучения для всех». Работа Комиссии по образованию и Всемирного банка концентрируется на кризисах образования и обучения, которые угрожают подорвать эти обещания. Активные группы гражданского общества, высокопоставленные активисты и глобальные защитники возглавляют усилия по более эффективному расходованию ресурсов по превращению этих обязательств в конкретные результаты.

Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 года предшествовала последней 72-й Генеральной Ассамблее, на которой возобновили призывы к сохранению наших универсальных ценностей, заложивших основу для Организации Объединенных Наций (ООН). «Инвестирование в образование — это наиболее эффективный способ обеспечить экономическое развитие, улучшить навыки и расширить возможности молодых

женщин и мужчин, а также достигнуть прогресса по всем 17 Целям устойчивого развития».

Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерреш высказал данное послание громко и ясно.

Мировые лидеры вновь подтвердили свою приверженность образованию в чрезвычайных ситуациях посредством значительных инвестиций, полученных со стороны Дании, Европейского союза и инициатива «Дубай заботится» (Dubai Cares), которые предоставляют столь необходимые ресурсы совместно с другими заинтересованными партнерами фонда ECW, такими, как Австралия, Канада, Франция, Нидерланды, Норвегия, Великобритания и Соединенные Штаты.

Наш моральный долг и юридические обязательства по отношению к этим детям постоянны — тем юным девочкам и мальчикам, старающимся изо всех сил сохранять надежду среди аномальной ситуации в ходе вооруженных конфликтов и экстремальной нищеты, когда их достоинству угрожает опасность. Отсутствие прогресса в области образования для детей, пострадавших от кризисов, сделает невозможным достижение ЦУР: 63 миллиона детей начального и среднего школьного возраста, не посещающих школу, в настоящее время живут в странах, пострадавших от конфликтов (UNESCO Institute of Statistics, 2016). Во время стихийных бедствий и конфликтов, они являются наиболее уязвимыми. Конфликт усиливает неравенство в сфере образования, причем гендерное неравенство и неравенство по признаку богатства затрагиваются в этом случае особенно сильно. Даже несмотря на то, что стихийные бедствия не «забирают своих жертв» на основании этнической принадлежности или пола, история неизменно показывает, что женщины и девочки страдают в подобных кризисах в непропорциональной мере.

Международное сообщество призвано реагировать на огромные вызовы — исторические уровни перемещения населения, все более сложные и затяжные кризисы. Средняя продолжительность времени, которое беженцы проводят за пределами своих стран, составляет более 10 лет, причем некоторые беженцы проводят в изгнании более 20 лет (Devictor, 2016). Несмотря на то, что в семьях образование имеет самый высокий приоритет, в этих обстоятельствах образование часто первая услуга, от которой отказываются и последняя, которую восстанавливают.

Образование приносит чувство надежды, достоинства и нормальной жизни семьям, которые пострадали от невообразимых ужасов. Для тех, кто пострадал сильнее всех, это спасательный круг и непрерывная защита, которая помогает общинам положительно формировать свое будущее. Образование может разорвать порочный круг нищеты, несправедливости и неравенства, которые питают кризисы в первую очередь.

Цифры указывают на ухудшение ситуации. По прогнозам, к 2030 году число людей, пострадавших от стихийных бедствий, увеличится на 50 процентов по сравнению с 2000-15 годами, при этом насильственные конфликты резко увеличились с 2011 года (Education Commission, 2016). Это особенно важно, учитывая, что в настоящее время половина стран, выходящих из насильственных конфликтов, возобновляют конфликты в течение пяти лет (Mueller, Piemontese & Tapsoba, 2017). Уровни высшего образования, особенно когда образование поддерживает участие студентов и выражение различных мнений, как правило, приводят к более высокому уровню вовлечения гражданского общества, пониманию и поддержке демократии, и урегулированию конфликтов, участию в общественной жизни, терпимости к людям различных рас и религий, заботе об окружающей среде, гендерному равенству и адаптации к изменению климата. Наши возможности и готовность ответить на кризисы, к счастью, растут. В 2016 году глобальное гуманитарное финансирование образования в чрезвычайных ситуациях увеличилось до исторического максимума в 433 млн долларов США.¹ Кроме того, в 2017 году более, чем 150 миллионов долларов США дополнительного финансирования образования в чрезвычайных ситуациях прошло через фонд ECW. Этот успех, однако, не должен скрывать тот факт, что потребности еще больше — дефицит финансирования оставляет отрезвляющие 8,5 миллиардов долларов США для достижения ЦУР4 для детей в условиях кризиса.

Фонд ECW непоколебим и имеет механизмы для охвата детей, пострадавших от кризиса. ECW управляет первым в своём роде Объединенным фондом, который обеспечивает начальное финансирование для приоритизации образования в странах, пострадавших от кризиса. Такой подход побуждает правительственные и неправительственные образовательные организации в стране объединять усилия для разработки и реализации контекстуальных, комплексных и устойчивых образовательных программ. Фонд ECW стремится выйти за рамки «дела идут своим чередом» и продвигает использование более разукрупненных данных и измерение результатов, таких, как достижение цели, успеваемость или социально-эмоциональное обучение.

Посредством **Окон быстрого реагирования (First Response Window)** Фонд оказывает поддержку для преодоления быстрого начала кризиса или непредвиденного кризиса и предоставляет финансирование на срок до одного года, чтобы помочь стране оправиться от кризиса. Это окно активируется в течение короткого периода времени, обычно в течение четырех недель с самого начала возникновения чрезвычайной ситуации. Фонд ECW выделил 1,9 миллиона долларов США, чтобы помочь обеспечить непрерывный доступ к качественному обучению детям, пострадавшим больше всех от наводнения в Непале в августе 2017 года, затронувшего 1,7 миллиона человек в 75 районах, 460 000 человек из которых

были перемещены. Наводнение разрушило 80 школ и повредило еще 710. Финансирование фонда ECW будет поддерживать до 50 процентов случаев необходимости образования в чрезвычайных ситуациях до февраля 2018 года, как это определено в Совместном плане реагирования (Nepal Response Plan) для Непала, изданном координатором-резидентом ООН.

Многолетнее окно по сохранению устойчивости фонда ECW предназначено для оказания помощи в затаянных кризисах и обеспечивает устойчивую финансовую поддержку, обычно продолжительностью от трех до пяти лет для оказания помощи в преодолении разрыва между реагированием при неожиданной чрезвычайной ситуации и долгосрочным укреплением системы образования. Оно обеспечивает многолетнее финансирование в условиях затаянных кризисов с высоким уровнем потребности для реализации совместных предложений, разработанных широкой коалицией организаций. Для предоставления данной помощи может потребоваться несколько месяцев для проведения совместной оценки и планирования. Фонд выбрал Сирию в качестве одной из стран для своих первоначальных инвестиций в ответ на затаянные кризисы, а грант в 15 миллионов долларов США направили на обеспечение стратегического подхода к решению серьезных и сложных образовательных потребностей в Сирии по согласованию с механизмом координации образования «Вся Сирия» (ВС) (Whole of Syria) и Группой партнеров развития образования Сирии Syria Education Development Partners Group (DPG). Результатом этого сотрудничества стало создание Форума «Диалог по вопросам образования в Сирии» (Syria Education Dialogue Forum) для обеспечения единого и совместного подхода, и для решения стратегических и технических проблем образования.

С помощью этих двух окон финансирования фонд ECW охватил 3,4 миллиона детей за первые несколько операций. Фонд находится на пути к опережению реализации своих целей, запланированных на первый год с быстрым периодом реагирования и более предсказуемым финансированием, обеспечивающим этот первоначальный успех.

Мы знаем, что образование является краеугольным камнем развития, мира и безопасности, и что отдача от инвестиций в человеческий капитал, стабильность и процветание не имеет себе равных. Хотя сами кризисы являются большими препятствиями для детей в доступе к их праву на образование, лишь наше бездействие будет угрожать нашему продвижению, а не только кризисы. Совместно с правительственными партнерами, гуманитарными организациями и организациями развития, такими, как Глобальное партнерство для образования, учреждения ООН, Всемирный банк, НПО

и гражданское общество мы укрепляем политическую приверженность, сотрудничество, качество, контроль и финансирование образования в условиях чрезвычайных ситуаций и кризисов.

Фонд ECW воплощает принципы Повестки дня для человечества, ценности ООН и энергию наших сторонников. Это можно увидеть в том, как мы структурированы — гибкие и динамичные — и как мы реагируем, двигаясь с гуманитарной скоростью и глубиной развития. Поддержка со стороны инвесторов способствовала нашей решимости создать мир, в котором образование ребенка не будет прервано из-за кризиса. В качестве Специального посланника ООН по глобальному образованию Гордон Браун метко отмечает: «Образование является борьбой за гражданские права нашего времени». Фонд ECW отвечает на призыв к действиям от имени 75 миллионов детей, находящихся в кризисных ситуациях, которые хотят, нуждаются и имеют право на образование. Инвестирование в их образование означает инвестирование в наше человеческое общество.

Примечания и пояснения

1. База данных отслеживания финансовой отчетности фонда ОСНА. Получено по ссылке <https://fts.unocha.org/global-funding/sectors/2016>

Источники

Devictor, Xavier (2016). *How many years do refugees stay in exile?* Retrieved from <http://blogs.worldbank.org/dev4peace/how-many-years-do-refugees-stay-exile>

Education Commission. (2016). *The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World*. New York, NY: International Commission on Financing Global Education Opportunity.

Mueller, Hannes Felix, Piemontese, Lavinia, and Tapsoba, Augustin. (2017, February 14). *Recovery from Conflict: Lessons of Success*. World Bank Policy Research Working Paper No. 7970. Washington, DC: World Bank.



ODI (2016). *Education Cannot Wait: Proposing a Fund for Education in Emergencies*. London: Overseas Development Institute.

UNESCO Institute of Statistics. (2016). *263 million children and youth are out of school*. Montreal, Canada: UNESCO.

Часть 5

Частные субъекты и приватизация

От лозунгов к практической реализации права на образование: определение руководящих принципов прав человека для частных субъектов в сфере образования

 **Сильвен Обри**, консультант по правовым вопросам и исследованиям, Глобальная инициатива по экономическим, социальным и культурным правам
 sylvain@globalinitiative-escr.org

Обзор

Анализ прав человека по участию частных лиц в образовании требует гибкого подхода, находящего баланс между потенциально-противоречивыми мерами и свободами. В данной статье рассматривается деятельность Глобальной инициативы по экономическим, социальным и культурным правам (место работы автора) и инициатива «Право на образование» при применении права на образование к случаям приватизации.

Ключевые слова

Право на образование
Частные субъекты в образовании
Общественное движение

Во множестве ситуаций часто ссылаются и указывают на право на образование – начиная с глобальных деклараций¹ и институциональных инвесторов² и заканчивая общественными организациями.³ Это право также является одним из самых защищенных прав в международном праве посредством целого ряда юридически обязывающих договоров, включая квазиуниверсальную, ратифицированную Конвенцию по правам ребенка,⁴ которая имеет два положения в области этого права.⁵ Однако отсылки на право на образование часто являются общими и символическими. Это право по-прежнему понимается недостаточно верно и редко применяется к сложным проблемам, влияющим на его реализацию.

Группа международных и национальных организаций гражданского сектора (ОГС) (Civil society organisations (CSOs) с 2013 года работает над реализацией права на образование посредством вовлечения частных субъектов в образовательной сфере. Такой опыт богат как существенными проблемами, так и извлеченными уроками с точки зрения процесса практического применения права на образование. Это происходило в ходе трех частично-перекрывающихся периодов, которые мы обсудим в порядке очереди.

Основание: раскрытие юридического содержания и понимание права на образование

Вопрос об участии частных субъектов в образовании особенно интересен с точки зрения прав человека, поскольку международные договоры защищают то, что означает термин «социальное равенство» (Aubry & Dorsi, 2016) при определении права на образование, требующего от государств предоставить качественное образование для всех без дискриминации и разделения,

на основании «свободы», которая защищает свободу родителей при выборе или создании школ, кроме государственных (UN, 1996). Как и в случае со многими другими вопросами, анализ прав человека в отношении участия частных субъектов в образовании требует гибкого подхода, находящего соотношение между потенциально-противоречивыми измерениями и свободами. Для этого несколько организаций, включая правозащитные, например, Глобальную инициативу по экономическим, социальным и культурным правам (Global Initiative for Economic Social and Cultural Rights) (в которой работает автор) и Инициативу «Право на образование» (Right to Education), работают над целым рядом инициатив для определения способа применения права на образование в случаях приватизации. Это включает в себя три группы несвязанных между собой мероприятий. Эмпирическая сторона работы заключалась в проведении исследований на национальном уровне и сводилась к пересмотру законов, политики и вторичной литературы для оценки исполнения прав человека некоторыми государствами.⁶ Отчеты были подготовлены совместно с национальными и международными организациями в десятке стран. Начальная часть исследования проводилась в Марокко⁷.

Каждый из этих отчетов был представлен Организации Объединенных Наций (ООН) и региональным договорным органам по правам человека в качестве части процесса периодического обзора, который каждое государство-участник международных договоров по правам человека проходит каждые четыре-шесть лет. Данные обзоры, в ходе которых проводилось изучение фактических данных договорными организациями, представленных государством и ОГС, были сделаны посредством более 20 заключительных наблюдений о роли частных субъектов в образовании.⁸ Такие заключительные наблюдения являются квазигосударственными интерпретациями права на образование, которые помогают понять, как применить его к конкретным ситуациям.

Например, Комитет по защите прав ребенка при ООН (UN Committee on the Rights of the Child (CRC) рекомендует, чтобы в Бразилии «создали прозрачную законодательную базу, по которой все частные поставщики образовательных услуг были обязаны регулярно сообщать назначенным государственным органам о своих финансовых операциях согласно директивным положениям, охватывающим вопросы оплаты обучения и заработной платы, а также заявлять прямо и прозрачно о том, что они не занимаются коммерческим образованием (CRC, 2015)».

В то же время теоретический этап этой работы включал изучение литературы, правовой практики, «подготовительных материалов договоров (историю переговоров) и других теоретических источников права. На основе этой работы разрабатывались различные документы с 2013 года, в том числе обзоры прецедентного права, отчеты по законам и политике в области частного образования и др.⁹ Гражданское общество усилило свое неправовое понимание посредством анализа влияния

приватизации образования с точки зрения неправовой перспективы, например, обзор литературы о недорогих частных школах Всемирной кампании за образование (Global Campaign for Education, 2016), а также посредством увеличения работы и связей с научным сообществом, особенно во время конференций, таких, как ежегодная конференция Общества сравнительного и международного образования (OCMO) (Comparative and International Education Society (CIES).

В дополнение к вышесказанному предыдущий Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на образование (Singh, 2014; 2015a; 2015b) подготовил три доклада по этому вопросу.

К эмпирическим и теоретическим этапам работы прибавилось также увеличивающееся число регулярных встреч между организациями. Во время двух главных собраний в Женеве в 2014 и 2015 годах организации обсудили ключевые вопросы, тем самым улучшив диалог и взаимопонимание между организациями по данной теме.¹⁰ Там же обсуждалась и совместно разработанная трехфазовая стратегия.

Этот процесс, как юридический, так и политический, породил первоначальный, широко признанный инструмент оценки существования или увеличения количества частных субъектов в области образования в отношении стандартов в области прав человека, именуемый Рамки оценки приватизации в сфере образования (Privatisation in Education Assessment Framework, PAF). В PAF перечислены пять областей, которые следует оценивать, если частные субъекты участвуют в образовательном процессе, поскольку они юридически защищены правом на образование, которое не может быть нарушено:

- равенство, отсутствие дискриминации и ограничения в правах;
- бесплатное качественное образование;
- гуманистическая природа права на образование;
- надлежащие регулятивные положения;
- установленный порядок.

PAF несколько раз рассматривалась вместе с методическим руководством¹¹ и использовалась в нескольких организациях при оценке конкретных случаев, в том числе в анализе информации о ряде школ.¹² В результате этого она была оформлена в виде академической статьи, опубликованной в Оксфордском образовательном отчете (Aubry & Dorsi, 2016).

Подготовка к действию: консолидация нормативной базы и создание механизма

Несмотря на то, что PAF предоставляет хорошее первоначальное основание, она все же является ограниченным инструментом для оценки реального положения без всеобъемлющего подхода к проблеме. В ней также отсутствует полновесность и правомерность юридического текста. В результате практическое применение права на образование, например, при судебных разбирательствах, ограничено.

Следовательно, следующим шагом в работе стало закрепление первоначального разъяснения структуры прав человека, проведенного на первом этапе. Ключевым средством для этого явилось определение основополагающих принципов прав человека в отношении обязательства государств по отношению к частным субъектам в образовательной сфере (далее «Основополагающие принципы»; во время написания название все еще обсуждалось).¹³ Цель этих основополагающих принципов заключается в дальнейшем разборе и закреплении существующих законов о правах человека, защищающих право на образование. Посредством серии консультаций, экспертных материалов и совещаний мы стремились разработать понимание правовой структуры, которая будет использоваться в судах, исполнительных органах и специалистами-практиками. Этот процесс организовывается пятью организациями, входящими в секретариат (международная правозащитная организация Amnesty International; Юридический центр по равному образованию (Equal Education Law Centre); Глобальная инициатива по экономическим, социальным и культурным правам (Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights); Инициатива по экономическим и социальным правам (Initiative for Economic and Social Rights); и Инициатива «Право на образование» (Right to Education Initiative) и которые к концу 2018 года с группой экспертов должны закончить разработку текста.

Параллельно набрали силу попытки информационно-просветительской деятельности, обеспечившие политическую основу для изменений в процессе принятия решений. В трех резолюциях (2015, 2016, 2017) Совета ООН по правам человека (СПЧ), высшего политического органа ООН по правам человека, все чаще рассматривается роль частных субъектов в образовании. Резолюция 2015 года, основанная на материалах отчета Специального докладчика ООН по вопросу о праве на образование и представленная в этом году, посвящена надлежащему контролю, регулированию частных субъектов и исследованию влияния коммерциализации.

Резолюции 2016 и 2017 годов были примечательны тем, что они рассматривали этот вопрос, не опираясь на конкретный отчет Специального докладчика ООН. Они стали частью базовой формулировки годовой резолюции по праву на образование. В дальнейшем они также расширили формулировку. Резолюция 2016 года явно имела цель «устранить любые негативные последствия коммерциализации образования»,¹⁴ а версия 2017 года требовала проводить «независимые оценки» моделей образования.¹⁵ На протяжении многих лет в ответ на критику нескольких государств, особенно США, Великобритании и Мексики, несколько государств стали более открыто защищать включение этой проблемы в ежегодную резолюцию СПЧ по праву на образование. Поддерживая эти политические эволюции, ОГС стали организовываться в неформальные консорциумы. На основе ранних встреч в Женеве ОГС встречались в

Лондоне (2015), Найроби (2016) и Катманду (2017) в рамках неформальной сети, объединяющей около 50 организаций, в том числе международные и местные организации. Такое свободное движение, направленное на дополнение и придание значимости существующим сетям, сыграло важную роль в формулировке и координации стратегий между субъектами, работающими над этой темой, и в оперативном реагировании на ключевые тревожные события, такие, как неконтролируемый рост частной компании Bridge International Academies.¹⁶

Примером влияния этого движения и мобилизационной силы является франкоговорящая сеть против коммерциализации образования, являющаяся частью вышеупомянутого глобального консорциума.¹⁷ Эта сеть собрала более 300 подписей во франкоговорящих странах с призывом франкоговорящего гражданского общества против коммерциализации образования¹⁸ и побудила 57 глав государств-членов франкоговорящей организации включить статью о контроле частных школ в свое ежегодное заявление.¹⁹

Вывод: извлеченные уроки и последующие шаги

Последним и, возможно, самым важным этапом работы будет включение вышеупомянутых нормативно-правовых разработок и политического импульса в конкретные политические инструменты и изменения для затронутых сообществ. Движущая сила, накопленная к настоящему времени, и принятие в 2018 году Руководящих принципов предоставит возможность использовать больше инструментов для осуществления права на образование. К примеру, нормативное пояснение, изложенное в Руководящих принципах, позволит полностью использовать стратегическое судебное производство для случаев, когда влияние приватизации на образование нарушает права человека, а группы, такие, как Юридический центр по равному образованию (Equal Education Law Centre), уже работают в мелком масштабе в Южной Африке.²⁰

Это могло бы также способствовать большим протестам и массовым движениям общин, в которых приватизация образования отрицательно повлияла на право на образование, например, посредством мобилизации профсоюзов учителей, если приватизация «подрывает» трудовые права.

Тем не менее, прогресс, которого удалось достичь всего за несколько лет, не является завышенным, а в 2017 году уже начались некоторые изменения. Например, Франция изменила свою политику, включив ответы на коммерциализацию образования в приоритеты своей стратегии по образованию на 2017-2020 годы и по развитию помощи, что имеет большое политическое значение и влияние на использование миллионов долларов на образование.²¹ Нормативные изменения также нашли отражение в официальных интерпретациях, например, в Замечании общего характера № 24 Комитета

ООН по экономическим, социальным и культурным правам (2017), в котором рассматриваются вопросы приватизации в двух основных пунктах, а именно в 21 и 22. При этом некоторые школы в Уганде и Кении, не соблюдающие минимальные стандарты, закрылись.²²

Последние четыре года продемонстрировали, как гражданское общество может участвовать в формировании значения права и его реализации в течение относительно короткого времени и с ограниченными ресурсами. Прогресс был достигнут благодаря сочетанию трех элементов, которые, вероятно, будут применяться к другим областям права на образование. Во-первых, необходимо было разработать нормативное разъяснение

смысла права в конкретной области, частных субъектов в образовательной сфере, являющееся необходимой основой для использования инструментов прав человека, таких, как судебные разбирательства, и мобилизация большинства гражданского общества. Во-вторых, существенным шагом станет организация разнообразных ОГС, в том числе по правам человека в других областях с легкой, гибкой и неформальной структурой, дополняющей другие существующие инициативы и принимающие форму консорциума. И в-третьих, не получится создать динамику без построения позитивной политической динамики между государствами, выражающейся, например, в изменении политики Совета ООН по правам человека.

Примечания и пояснения

1. Например, Образование 2030: Инчонская декларация и Рамки действий для применения Цели устойчивого развития 4, http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf, p. 10, 28, 30, 31, 44, 46, 57, 65, 70.
2. См. например, <https://www.norad.no/en/front/thematic-areas/education/right-to-education/>
3. Например, <https://www.unicef.org.uk/rights-respecting-schools/the-right-to-education/>
4. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/OHCHR_Map_CRC.pdf
5. Генеральная ассамблея ООН, Конвенция о правах ребёнка, 20 ноября 1989 года, по данным <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.
6. См. главным образом <http://bit.ly/privatisationproject>
7. См. <http://bit.ly/privatMaroc>
8. См. <http://bit.ly/synthesisprivatisation>
9. См. <http://www.right-to-education.org/issue-page/privatisation-education>
10. Например, <http://www.right-to-education.org/blog/civil-society-organisations-discussed-privatisation-and-right-education-during-human-rights>; <http://globalinitiative-escr.org/human-rights-council-side-event-human-rights-policy-responses-to-the-growth-of-private-actors-in-education/>
11. См. http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_GIESCR_Methodological_Guide_Privatisation_and_Human_Rights_2016_En.pdf
12. См. <http://bit.ly/2h2Vizs>
13. См. Больше по <http://bit.ly/GPprivatisation>
14. См. <http://globalinitiative-escr.org/historic-un-resolution-urges-states-to-regulate-education-providers-and-support-public-education/>.
15. См. <http://globalinitiative-escr.org/new-un-resolution-urges-again-states-to-take-action-on-commercialisation-of-education/>.
16. См. <http://bit.ly/statementWBprivatisation>
17. См. <http://nevendezpasleducation.org/>.
18. См. <http://nevendezpasleducation.org/wp-content/uploads/2017/07/CallFINALVERSION.pdf>.
19. См. <http://globalinitiative-escr.org/57-head-of-states-signed-a-declaration-without-precedent-against-commercialisation-of-education/>.
20. См. <https://eelawcentre.org.za/portfolio-posts/right-protest-challenging-regulations-gatherings-act-2/>.
21. См. <http://globalinitiative-escr.org/france-commits-to-act-against-commercialisation-of-education-in-international-cooperation/>.
22. Например, <http://observer.ug/education/56059-bridge-schools-under-fire-in-kenya-and-uganda.html>.

Источники

Aubry, S., & Dorsi, D. (2016). Towards a human rights framework to advance the debate on the role of private actors in education. *Oxford Review of Education*, 42, 612-628.
Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1080/03054985.2016.1224301>

CRC (2015). Concluding observations: Brazil, CRC/C/OPAC/BRA/CO/1, 28 October 2015, para. 76. Retrieved from <http://bit.ly/2lV3jcb>.

Global Campaign for Education. (2016). Private Profit, Public Loss: Why the push for low-fee private schools is throwing quality education off track. Retrieved from http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/PPPL_FINAL%20EDITION_15%20SEPT%202016_A4_WEB.pdf.



Singh, K. (2014). Privatization and the right to education. A/69/402. Retrieved from http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/69/402

Singh, K. (2015a). Protecting education against commercialization. A/HRC/29/30. Retrieved from http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/29/30
Singh, K. (2015b). Public Private Partnerships and the right to education. A/70/342. Retrieved from http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/342

UN (1996). UN General Assembly, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, Article 13. Retrieved from <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

U.N. Committee on Economic Social and Cultural Rights. (2017). General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities. E/C.12/GC/24.

Недорогое образование для малоимущих: сети школ и доступное обучение¹

 Гита Б. Намбиссан, Профессор, Центр по изучению образования имени Закира Хуссейна, Университет имени Джавахарлала Неру, Индия
 gnambissan@gmail.com

Обзор

В данной статье рассматриваются претензии и доводы в защиту недорогого частного образования для малоимущих и уязвимых групп населения в Индии. В ней также обсуждаются возможные последствия доступного обучения, функционирования образовательных компаний и частно-государственных объединений, основанных на защите справедливого и качественного образования, указанного в Законе о праве на образование 2009 года в Индии.

Ключевые слова

Доступное обучение
Образовательный бизнес
Приватизация
Индия

Вступление

Рынки школьного образования включены в глобальную повестку дня неолиберальных реформ в области образования. Однако недорогое образование (сети школ и доступное обучение) является наиболее сомнительным аспектом частных интересов в образовании, поскольку малоимущим здесь предоставляют минимальные навыки, которые преподносят как высококачественное обучение. Данное исследование, посвященное Индии, раскрывает последствия недорогого частного образования, особенно в контексте Закона о праве на образование 2009 года, в котором изложены нормы и стандарты, обеспечивающие право на получение начального образования справедливого качества для всех детей. При этом особое внимание уделяется проблемам малоимущих и обездоленных групп населения.

Сети недорогих школ

Джеймс Тоули в 2005 году поднял вопрос недорогого образования для малоимущих в качестве прибыльного объекта коммерческой деятельности. На основании исследования, проведенного в Хайдарабаде (2009)² Тоули заявил, что «непризнанные (неконтролируемые) частные начальные школы (ЧНШ) в Индии, которые до сих пор считались незаконными «учебными лавками, не соответствующими стандартам»,³ были эффективнее (с точки зрения достижения успеваемости) и рентабельнее (зарплаты учителей были совершенно мизерными) по сравнению с государственными начальными школами. Переименовывая ЧНШ в «низкооплачиваемые частные школы», он также подчеркивал, что, поскольку эти школы берут низкую плату за обучение (1–2 доллара в месяц), к ним идут учиться самые бедные люди, живущие на социальном дне, но стремящиеся обучить своих детей в частных школах с английской средой. В равной степени подчеркивалось, что низкооплачиваемые частные школы приносили прибыль, и, следовательно, могли быть привлекательными для образовательного бизнеса (тот же источник). Однако то, что фактически рекомендовал Тоули как хорошее деловое предложение, не было реорганизованной ЧНШ в соответствии с Законом о праве на образование.

Модель дешевого образования была разработана с использованием элементов ЧНШ, чтобы предложить стандартизованное образование, быть масштабируемой посредством брендовых сетей школ и получать прибыль. Транснациональная информационно-просветительская сеть (transnational advocacy network, TAN)(ТИПС) под руководством Тоули создала поддерживаемые работодателями организации, фонды и аналитические центры, как глобальные, так и местные для предоставления недорогого образования малоимущим слоям населения (Nambissan, 2014). ТИПС активно вели обсуждения с несостоявшимися государственными школами, не работающими и не посещающими занятия учителями, чтобы предоставить малоимущим образование «высокого качества» и «мирового класса» по низким ценам и в итоге получить прибыль.

В 2009 году в Хайдарабаде попытались создать недорогие сети школ, но предприятие было ликвидировано через пару лет (Nambissan, 2012).

Компания Bridge International Academies (BIA), коммерческая мультинациональная сеть школ, учрежденная в Кении в 2009 году, представляет собой недорогую модель образования с точки зрения лекций и практик. Цель компании Bridge заключается в «радикальном изменении доступа к доступному, высококачественному начальному образованию для малоимущих семей по всей Африке» и в создании «сети сверхнизких по стоимости коммерческих начальных школ». При этом она заявляет, что «ее школы выгодно предоставляют высококачественное образование менее, чем за 4 доллара на ребенка в месяц, позволяя местным школьным менеджерам выгодно управлять своими школьными предприятиями, создавая довольно успешный бизнес на центральном уровне»⁴ (мое выделение здесь и далее). BIA предлагает «обучение по сценарию», где «каждый этап учебного процесса управляется на расстоянии» (Stewart, 2015). Профессионально-неподготовленные учителя (обычно это выпускники средних школ, получающие низкие зарплаты) проинструктированы воспроизводить стандартизированный и оцифрованный контент посредством карманных электронных книг и планшетов, а также шаблонных уроков, в которых рассказывается, что говорить и делать. Преподавание сводится к простым стандартизованным задачам, которые тщательно контролируются с особым вниманием к результатам освоенного материала.

Коммерческие сети школ все больше подвергаются критике за предлагаемую узкую учебную программу, способы ее предоставления, низкую квалификацию учителей, низкий уровень заработной платы и т. д. Дети из самых бедных семей не могут ходить в такие сети школ, как BIA, Omega и другие, как это было обещано, поскольку плата за них составляет значительную часть ежедневного дохода, заработанного наемными работниками в этих странах (Rier, 2014).

Доступное обучение и образовательный бизнес

За последние пять лет наблюдалось появление «доступного образования» в качестве нового воплощения образовательного бизнеса для «бедных». Компания Pearson, корпоративный гигант и теперь образовательная компания, основала Фонд доступного образования Пирсона (Pearson Affordable Learning Fund, PALF) в 2012 году с капиталом в 15 миллионов долларов для «помощи в улучшении доступа к качественному образованию для самых бедных семей в мире».⁵ Доступное образование – это всеобъемлющая категория, которая включает разные прибыльные компании по «обучению» (переход к индивидуализированному «обучению» является стратегическим), основанные на недорогой школьной модели с акцентом на «эффективности и результатах учащегося» в качестве показателей качества. Доступное обучение объединяется в сети не только для информационной деятельности, но и для продвижения коммерческих интересов. К ним относятся сети по предоставлению доступного образования и образовательному бизнесу (affordable learning advocacy and business networks, ALABN), которые включают мощные корпоративные компании (в том числе компании Pearson, Google, Gates, Dell, Village Capital, и другие) посредством их благотворительных фондов или социальных предприятий.

Камат, Сприн и Джонналагадда (2016) предоставили новую возможность для расширяющегося рынка доступного образования в Индии. Остановившись на Хайдарабаде, они указали на быстрый рост и высокую прибыль

нерегулируемых рынков дошкольного образования, обучения и «тренинга» для семей по «доступным» ценам в зависимости от их уровня дохода. Картина, которую они представляют, является одним из активно «растущих» рынков образовательного бизнеса, финансирования и поддержки (из того же источника). Например, PALF поддерживают те предприниматели в образовательной сфере, которые «создают масштабируемые и прибыльные образовательные решения для сегмента с низкими доходами».⁶ В Индии компании PALF создали и запустили детские сады Sudhiksha (доступное дошкольное образование в недорогих дошкольных центрах), Учебные гаджеты компании Experifun (доступное и экономически выгодное решение для школ) и Zaaya (смешанные решения для обучения, доступные через программное обеспечение и планшеты, продаваемые школам).⁷ То, что мы видим – это образовательный бизнес, запущенный в рамках доступного обучения: экономически выгодные решения на основе технологий с акцентом на «доступность» для потребителей из малоимущих семей или семей с низким уровнем дохода и их учеников.

Шривастава (2016) скептически относится к фактической масштабируемости недорогих частных сетей школ и указывает на то, что они (включая BIA) составляют лишь незначительную долю государственного обеспечения

в нескольких странах, где они действуют. Однако, как обсуждалось ранее, доступное обучение включает в себя гораздо больше, чем сети школ, в том числе ряд экономических, прибыльных образовательных компаний. Нерегулируемые начальные школы, средние школы с неизвестным уровнем оплаты (так называемые «доступные» частные школы), учебные или тренировочные материалы, как и новые педагогические подходы в обучении (цифровой контент, шаблонные уроки, смартфоны и планшеты), скорее всего, будут все больше представлены на рынках. Услуги, такие, как тестирование и оценка учащихся и школ, интегрированы в доступный рынок образования, поскольку результаты обучения все чаще прогнозируются как показатели эффективности учителей и качества школы. «Развитие учителей», дополнительная сертификация, как и руководство школой – это также новые сферы в образовательном бизнесе. Однако основная цель ALABN заключается в реформе образования, финансируемого государством, и более 1,2 миллиона государственных начальных школ по всей Индии сегодня предлагают обширное пространство для информационно-просветительской деятельности и образовательного бизнеса в сфере доступного обучения.

Государственное образование, общественно-государственные объединения и недорогое образование

Робертсон и Венгер (2012) заметили, что общественно-государственные объединения (ОГО) в образовании – это часть повестки дня приватизации, обсуждаемой с конца 1990-х годов и возглавляемая Всемирным банком, МВФ и другими организациями, поддерживаемой работодателями. Сегодня ОГО внедряется в образовательную политику в Индии и рассматривается правительствами в центре и в штатах в качестве необходимой для реформ, направленных на повышение качества образования для малоимущих (Nambissan, 2014). Передачу начальных школ или секций частным субъектам с целью повышения их качества с помощью ОГО можно наблюдать примерно с 2009 года. К примеру, Фонд Airtel's Satya Bharti «принял» 49 частных школ в Раджастане в 2009 году и в том же году частным организациям предоставили участок и другие льготы для основания школ Adarsh в Пенджабе. В 2010 году более 143 школ Муниципальной корпорации Большого Мумбаи (Municipal Corporation of Greater Mumbai, MCGM) были переданы Программе совершенствования школ (School Excellence Programme, SEP) в качестве ОГО, под руководством МакКинзи наряду с компанией Dell, фондами Наанди и Akanksha, Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и других. Обоснованию и условиям конкретных образовательных ОГО не хватает прозрачности, они не входят в структуры демократического процесса. Также остается в тайне то, что происходит со школами, которыми управляет ОГО.

Недорогая информационная деятельность и практики просматриваются в попытках реформирования

образования при помощи STIR (Schools and Teachers Innovating for Reform, Школы и учителя для инновационных реформ), глобального форума с акцентом на Индию. Для STIR⁸ повышение качества школ заключается в «повторяемой внутренней мотивации» учителей и «изменении образа мышления» путем «создания сети учителей», в которых они обсуждают свою работу. STIR также стремится определить, проверить и масштабировать перспективную школу и «микроинновации» учителя, чтобы улучшить результаты обучения для детей из малоимущих семей». STIR предлагает реформировать государственные школы с помощью этой упрощенной глобальной модели и указывает на ее «экономическую эффективность». Для этого необходимо всего лишь 70 долларов для учителя, или 2 доллара на ребенка в год!! (тот же источник). STIR заявляет, что вступил в ОГО с правительствами штатов Уттар-Прадеш и Дели и будет распространяться по всей Индии. Организация Teach for India (Обучение для Индии), под управлением фонда Akanksha (упомянутого ранее), устраивает профессионально неподготовленную молодежь учителями по краткосрочным контрактам в специально созданные государственные начальные школы с английской средой. Это приводит к дальнейшему снижению профессионализма учителей и отделению начальных школ, предоставляющих образовательные услуги преимущественно малоимущим.

Под эгидой ОГО в 2015 году организация ARK (Absolute Return for Kids, Абсолютное возвращение для детей) «основала» одну из начальных школ муниципальной корпорации Южного Дели, которую она хотела обеспечить «менеджментом преподавания, организацией комплектования и отчетностью результатов».⁹ В том же году главный министр штата Андра-Прадеш пригласил BIA «усилить предоставление дошкольного и начального образования в государстве ...». Он сказал, что «группа впервые смогла использовать недорогую технологию для качественного улучшения результатов образования путем подконтрольного предоставления услуг».¹⁰ Это знакомые элементы недорогого или доступного обучения были привнесены в реформирование государственного обучения через ОГО. Существует мало сомнений в том, что недорогое частное образование (с масштабируемыми решениями и тестовыми режимами) стремится расширять рынки на финансируемое государством образование. Кроме того, это противоречит каждой норме Закона о праве на образование. То, что государство является соучастником этого процесса, вызывает серьезную озабоченность.

Вывод

Согласно Закону о праве на образование частные школы обязаны предоставлять детальное образование для детей на широкой, комплексной основе. Однако то, что мы видим, это преднамеренное (неправильное) построение «высококачественного» образования для малоимущих за минимальные сроки мощными

организациями, поддерживающими работодателей. Такие неэтичные и незаконные методы основаны на извлечении прибыли. Беднейшие семьи в Индии (которые преимущественно включают в себя социально-незащищенные группы населения) исключаются из частного обучения (в том числе ЧНШ) и, главным образом, идут в государственные начальные школы. Эти школы сегодня нацелены на недорогой образовательный бизнес посредством ОГО, построенных на экономически-выгодных решениях, непрофессионализме учителей и низких результатах обучения. Все это вредит качеству и социальной справедливости в образовании. Недорогой образовательный бизнес – это часть большой повестки дня приватизации, которая ставит финансируемое государством образование и Закон о праве на образование под серьезный риск. Защита обоих имеет решающее значение. Тем не менее, существуют также срочные вопросы, которые необходимо решить, связанные с ролью учителей, педагогикой и институциональными процессами, которые усилят образование, финансируемое из государственного бюджета. Для этого мы должны задуматься о качестве «государственного влияния» в сегодняшнем образовании, над тем, что понимается как «государственное» и какова цель образования с точки зрения социальной справедливости и демократической гражданственности.

Примечания и пояснения

1. Данное издание опирается на исследования, проведенные для Транснациональной исследовательской группы (Transnational Research Group, TRG) – Снижение уровня бедности и политика по отношению к малоимущим между государствами и частными субъектами: образовательная политика в Индии с XIX века. Благодарю профессора Наргис Панчапакесана за ее комментарии к предыдущему проекту.
2. См. также Намбиссан (2012) для получения более подробной информации, в том числе концептуальных и методологических проблем исследования Тоули.
3. <http://www.delhidistrictcourts.nic.in/Feb08/Social%20Jurist%20Vs.%20GNCT.pdf>. Согласно Закону о праве на образование 2009 года все непризнанные школы должны были до 2013 года выполнить требуемые нормы и получить признание либо закрыться.
4. По данным на июль 2017 года <https://www.omidiyar.com/news/bridge-international-academies-launches-affordable-schools-kenya> Omidiyar
5. См. сайт PALF: <https://www.affordable-learning.com/about.html>
6. Тот же источник.
7. Тот же источник.
8. <http://stireducation.org/>
9. <http://arkonline.org/news/new-school-model-south-delhi-could-transform-education>
10. http://www.business-standard.com/article/pti-stories/bridges-international-to-partner-with-ap-state-government-115090901472_1.html

Источники

Kamat, S., Spreen, C. A., & Jonnalagadda, I. (2016). *Profiting from the Poor: the Emergence of Multinational Edu-businesses in Hyderabad, India*. Retrieved from https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/ei-ie_edu_privatisation_final_corrected.pdf

Kremer, M., Chaudhury, N., Rogers, F. H., Muralidharan, K., & Hammer, J. (2005). Teacher absence in India: A snapshot. *Journal of the European Economic Association*, 3, 658–667. Retrieved from doi:10.1162/jeea.2005.3.2-3.658

Nambissan, G. B. (2012). 'Private schools for the poor: Business as usual'? *Economic and Political Weekly*, 47(4), 51–58.

— (2014). *Poverty, Markets and Elementary Education in India*. Retrieved from http://www.perspectivia.net/publikationen/trg-working-papers/nambissan_markets

Riep, C. B. (2014). In I. Macpherson, S. Robertson, & G. Walford (Eds.), *Education, Privatization, and Social Justice: Case Studies from Africa, South Asia, and South East Asia* (pp. 259–77). Oxford, UK: Symposium Books.

Robertson, S. L., & Verger, A. (2012). Retrieved from <http://susanleerobertson.com/publications>

Srivastava, P. (2016). In A. Verger, C. Lubienski, & G. Steiner-Khamsi (Eds.), *The World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry* (pp.248–263). New York, NY: Routledge.



Stewart, C. (2015) Retrieved from <http://www.independent.co.uk/news/world/africa/bridge-international-academiesscripted-schooling-for-6-a-month-is-an-audacious-answer-to-educating-10420028.html>

Tooley, J. (2009). *The Beautiful Tree*. London, UK: Viking.

Часть 6

Нестабильные обстоятельства

Образование для беженцев: оглядываться назад, но думать о будущем¹

 Сара Драйден-Петерсон, Ассоциированный профессор в области образования, Высшая школа образования Гарвардского университета
 sarah_dryden-peterson@gse.harvard.edu

Обзор

Образование важно для повышения шансов на выживание беженцев, а также экономической и политической безопасности во взаимосвязанной мировой политике. В этой статье описывается основа для понимания реализации права на образование для беженцев в контексте исключений неграждан в национальных государствах.

Ключевые слова

Беженцы
ООН
Учреждения
Лица без гражданства

Определение права беженцев на образование в отношении национальных государств

Беженцы пересекли международную границу из-за обоснованного страха преследования (UNHCR, 2010a). Восемьдесят шесть процентов беженцев в мире проживают в странах, расположенных на границе с зонами проведения военных конфликтов (UNHCR, 2014). В основном, но не исключительно это страны с недоукомплектованными системами образования, слабыми органами власти и неустойчивой экономикой.

Большинство беженцев покидают родные страны в надежде быстро вернуться домой; однако средняя продолжительность эмиграции для беженцев составляет 17 лет (Internal Displacement Monitoring Centre [IDMC], 2014). Несмотря на затянувшийся характер эмиграции, доступ к гражданству, как правило, отсутствует для беженцев, которые остаются в своих регионах происхождения (e.g. Nunn, McMichael, Gifford, & Correa-Velez, 2015).

Образование – это право человека, закрепленное во Всеобщей декларации прав человека, в Конвенции о правах ребенка и в других документах. Теоретически это право является вненациональным и существует за пределами определенного национального государства, множества организаций или статуса гражданства. (Goodale, 2007). Тем не менее, для беженцев формулирование права на образование является переменным. Статья 22 Конвенции 1951 года указывает, что государства-подписанты «обязуются предоставить беженцам тот же самый режим начального образования, который предоставляется гражданам... [и] как можно более благоприятное обращение... в отношении получения начального образования» (UNHCR, 2010b).

На данный момент 144 национальных государства являются участниками этой Конвенции, но некоторые государства, где большинство беженцев ищут убежища, не подписали ее, например, Индия, Ливан и Малайзия.

В этих государствах права беженцев не регламентируются международными конвенциями. Кроме того, некоторые государства ратифицировали лишь часть международных документов. Например, Египет не подписал Статью 22 Конвенции о беженцах 1951 года, указав «оговорки, так как в этих статьях беженцев приравнивают к гражданам страны» (UNHCR, 2011).

Реализация права на образование для беженцев также отличается. Например, в 2014 году 50 процентов беженцев имели доступ к начальным школам, по сравнению с 93 процентами всех детей в мире; 25 процентов беженцев имели доступ к среднему образованию, при этом 62 процента детей по всему миру имели такой доступ. Эта разница дополнительно проявляется в национальном контексте: в Пакистане 43 процента беженцев имели доступ к начальному образованию, по сравнению с 72 процентами граждан; 5 процентов беженцев имели доступ к среднему образованию по сравнению с 38 процентами граждан (Dryden-Peterson, 2015, pp. 9-10).

Реализация права на образование для беженцев

С середины 1980-х годов до начала 2010-х модель образования для беженцев, поддержанная Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) и правительствами принимающих стран была параллельной системой, в которой беженцы и граждане ходили в отдельные школы. Эта предпочтительная модель развивалась наряду с распространением лагерей для беженцев, где они жили отдельно от граждан страны, часто в удаленных районах национальных государств. Реализация права на образование для беженцев подвергалась влиянию как изнутри, так и за пределами национальных государств, политических и экономических интересов национального государства и с предоставлением образовательных услуг, которые были отделены от национальных государственных структур. Работая в рамках суверенитета национальных государств, организации ООН в это время действовали как «псевдо-государство» для беженцев (Waters & Leblanc, 2005).

Тем не менее, в промежутке между 1998 и 2011 годами, УВКБ не предоставляло предложений по образованию, которые бы работали в национальных государствах, принимающих беженцев. Образовательные программы для беженцев «страдали от несоответствий» (UNHCR Inspection and Evaluation Service, 1997, p. 1), с разными последствиями для реализации права на образование. В 2000 году, например, 25 процентов детей беженцев из Судана имели доступ к начальному образованию, а в Уганде - 98 процентов (UNHCR Education Unit, 2002).

В 2012 году УВКБ выпустило Глобальную стратегию по образованию (Global Education Strategy, GES) 2012-2016 г.г., которая представляет собой сдвиг в разработке концепции реализации права на образование для беженцев. Эта политика сосредоточена на «интеграции учащихся-беженцев в национальные системы» (UNHCR, 2012, p. 8). В 2010 году лишь 5 из 14 «приоритетных стран» УВКБ интегрировали беженцев в национальную учебную программу и язык; к 2014 году 11 из этих 14 стран добились этого.

Кроме того, исторически беженцы отсутствовали в национальных планах развития и секторе образования и

впервые их включили в документы по планированию на уровне провинции и государства к 2014 году в Камеруне, Нигере и Пакистане (Government of Balochistan, Pakistan, 2013; Republic of Cameroon, 2013; République du Niger, 2013), таким образом, переосмыслив право на образование для беженцев внутри национального государства, а не «псевдо-государства» ООН.

Даже в ситуациях, когда право на образование для беженцев концептуализировано внутри национального государства, ни в одном национальном государстве в будущем беженцы не имеют законных прав на участие в экономической, политической и социальной жизни страны, для которых они получали это образование.

Будущее права на образование для беженцев

Беженцы все чаще получают доступ к праву на образование. Однако всеобщий доступ к образованию для беженцев до сих пор не реализован. Важно отметить, что беженцы также не являются гражданами принимающей страны и без сопутствующих законных прав на работу они не могут использовать свое образование для участия в жизни общества. Однако, если образование будет способствовать благосостоянию отдельных беженцев в их странах происхождения, в которых ведутся вооруженные конфликты, крайне важно, чтобы они могли участвовать в экономической, политической и социальной сферах. Таким образом, центральным вопросом для новых исследований и практик должно стать обеспечение реализации универсального права на образование и реализацию способности беженцев использовать это образование на благо самих себя и своих общин.

Примечания и пояснения

1. Первоначальная стипендиальная программа была опубликована в научном журнале Educational Researcher (Драйден-Питерсон, 2016).

Источники

Dryden-Peterson, S. (2015). Refugee education in countries of first asylum: Breaking open the black box of preresettlement experiences. *Theory and Research in Education*, 14(2), 1-18.

Dryden-Peterson, S. (2016). Refugee education: the crossroads of globalization. *Educational Researcher*, 45(9), 473-482.

Goodale, M. (2007). Introduction: Locating rights, envisioning law between the global and the local. In M. Goodale & S. E. Merry (Eds.), *The practice of human rights: tracking law between the global and the local* (pp. 1-38). Cambridge; New York: Cambridge University Press.

Government of Balochistan Pakistan. (2013). *Balochistan Education Sector Plan 2013 - 2018*. Retrieved from Balochistan, Pakistan:

Internal Displacement Monitoring Centre. (2014). *Global Estimates 2014: People displaced by disasters*. Retrieved from Geneva: <http://www.internal-displacement.org/publications/2014/global-estimates-2014-people-displacedby-disasters>

Nunn, C., McMichael, C., Gifford, S. M., & Correa-Velez, I. (2015). Mobility and security: The perceived benefits of citizenship for resettled young people from refugee backgrounds. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1-18.
doi:10.1080/1369183X.2015.1086633

Republic of Cameroon. (2013). *Document de Stratégie du Secteur de l'Education et de la Formation (2013-2020)* [Education and Training Sector Strategy (2013-2020)]. Yaoundé: Ministry of Economy, Planning, and Regional Development

République du Niger. (2013). *Programme Sectoriel de l'Education et de la Formation (2014-2024): Document de stratégie* [Education and Training Sector Plan (2014-2024): Strategy Document]. Niamey: République du Niger.

UNHCR. (2010a). *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Retrieved from Geneva:

UNHCR. (2010b). *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Retrieved from Geneva:

UNHCR. (2011). The 1951 Refugee Convention: Reservations and Declarations. Retrieved from <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4dac387c6&cid=49aea9390&keywords=reservations>

UNHCR. (2012). *Education Strategy 2012-2016*. Retrieved from Geneva:

UNHCR. (2014). Facts and Figures about Refugees. Retrieved from <http://www.unhcr.org.uk/about-us/keyfacts-and-figures.html>

UNHCR Education Unit. (2002). *Report on Statistics of UNHCR-Assisted Refugee Education 2000*. Retrieved from Geneva:

UNHCR Inspection and Evaluation Service. (1997). *Review of UNHCR's Refugee Education Activities*. Retrieved from Geneva:

Waters, T., & Leblanc, K. (2005). Refugees and Education: Mass Public Schooling without a Nation-State. *Comparative Education Review*, 49(2), 129-147.

Специальное издание NORRAG



Network for international policies and
cooperation in education and training

Réseau sur les politiques et la coopération
internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | P.O. Box 1672

1211 Geneva 1, Switzerland

+41 (0) 22 908 45 47

norrag@graduateinstitute.ch



@norrag



@norrag.network

www.norrag.org/nsi



NAZARBAYEV
UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL
OF EDUCATION

Высшая школа образования Назарбаев Университета

Проспект Кабанбай Батыра, 53

Астана, Республика Казахстан

+7 7172 70 66 27, +7 7172 70 63 96

gse.research@nu.edu.kz www.gse.nu.edu.kz

ISSN 2571-8010



9 772571 801003

01