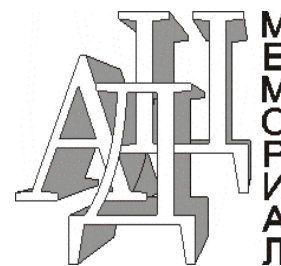


Антидискриминационный центр «Мемориал»
АДЦ «Мемориал»
Россия, 190005 Санкт-Петербург,
7-я Красноармейская, 25/14, офис 413
тел. (812) 317-89-30
тел./факс (812) 575-90-50
olgaabramenko@yandex.ru
www.memorial.spb.ru



Проблема дискриминации и несоблюдения прав детей цыганского происхождения в школах Российской Федерации

Draft

2009

Неправительственная организация АДЦ «Мемориал» была зарегистрирована 14 мая 2007 г. и продолжила работу над рядом правозащитных и антидискриминационных проектов, ранее развиваемых в рамках Санкт-Петербургской благотворительной историко-просветительской правозащитной общественной организации «Мемориал» (СПБ ОО «Мемориал»).

Целью АДЦ «Мемориал» является защита прав людей, подвергающихся дискриминации (правозащитное реагирование, юридическая помощь, исследования, публикации).

В течение последних 7 лет организация отслеживала нарушения прав цыган и по итогам мониторинга выпустила правозащитные отчеты и рекомендации, а также предоставляла юридическую и психологическую помощь жертвам расизма.

Проблема дискриминации и несоблюдения прав детей цыганского происхождения в школах Российской Федерации

Сфера образования в России является объектом регулирования Конституции, Закона об образовании и других федеральных законов, которые должны соответствовать Закону об образовании, законов субъектов Российской Федерации, которые должны соответствовать всем вышеперечисленным источникам, и актами федерального органа исполнительной власти в области образования (в настоящее время – Министерство образования и науки РФ и подчиненные ему органы). Кроме того, в преамбуле Закона об образовании указывается, что область образования регулируется, помимо национальных законов, «нормами международного права». Согласно ст. 15 (4) Конституции, принципы и нормы международного права имеют приоритет над национальными законами Российской Федерации, и, если в международном договоре Российской Федерации устанавливается иное положение в сравнении с национальным законодательством, применяются правила международного договора.

Российская Федерация несет международные обязательства по соблюдению следующих международных договоров, содержащих обязательства в сфере образования:

- Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования
- Международный пакт о гражданских и политических правах
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
- Конвенция по правам ребенка
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
- Рамочная конвенция по защите национальных меньшинств

Касаясь вопроса о дискриминации цыганских детей в сфере образования, следует выделить следующие проблемы:

- труднодоступность начального и среднего образования для цыганских детей;
- низкое качество образования, вызванное в том числе сегрегацией в отдельные «цыганские классы», а также помещением цыганских детей в классы для отстающих в развитии без достаточных оснований.

Проблема труднодоступности начального и в особенности среднего образования для цыганских детей

Конституция Российской Федерации в ст. 43 гарантирует каждому право на образование. Закон об образовании в ст. 5 прямо запрещает дискриминацию и гарантирует начальное и среднее образование всем гражданам Российской Федерации. Согласно ст. 62 Конституции, иностранные граждане и лица без гражданства наделены теми же правами и обязанностями, которыми обладают российские граждане, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Поскольку ни российское законодательство, ни международные обязательства Российской Федерации не устанавливают ограничения в отношении прав иностранцев на школьное образование, цыгане, не имеющие российского гражданства, вправе иметь такой же доступ к школам, как и российские граждане.

Международные органы, созданные для обеспечения соблюдения государствами своих обязательств по соответствующим конвенциям, указывают в отношении Российской Федерации на позитивную обязанность государства интегрировать цыган в общество, и, в частности, обеспечить цыганским детям доступ к школе и материальную возможность учиться в школах совместно с детьми, принадлежащим к национальному большинству. Так, Комитет по запрещению расовой дискриминации указал в Общей Рекомендации XXVII (Дискриминация цыган), что государства должны поддерживать включение в систему школьного образования всех детей цыганского происхождения и принимать меры для уменьшения случаев выпадения цыган из указанной системы, особенно в отношении цыганских девочек, и для этих целей активно сотрудничать с цыганами-родителями, цыганскими сообществами и поселениями и рассматривать возможности для принятия мер, дающих цыганским детям, при поддержке их родителей, в области образования.

К сожалению, значительная часть цыганских детей сейчас вовсе не поступает в школу или быстро выпадает из школьного образования, не получив достаточных знаний. Это отмечает, в частности, Консультативный комитет, созданный для надзора за применением Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, который во Втором докладе по Российской Федерации указал на то, что дети, принадлежащие к отдельным национальным меньшинствам, включая цыган, не посещают школы в России.

Одна из основных причин, по которой цыганские дети не попадают в школы, – отсутствие у них необходимых документов, в особенности регистрации по месту жительства. Закон об образовании содержит антидискриминационный компонент и не устанавливает никаких требований в отношении представления документов для приема в школу, специально этот вопрос комментируется в Письме Федеральной службы по надзору в области образования N 01-678/07-01 от 24 июля 2006 г.: в нем указывается, что школы не вправе отказывать в приеме детей на основании отсутствия регистрации. В то же время в реальности доступ к образованию часто оказывается затруднен или вовсе невозможен именно для детей из цыганских семей: директора школ обязаны предоставлять контролирующим органам полный набор документов на каждого ребенка, что часто приводит к отсеиванию из образовательного процесса детей, чьи родители не могут собрать все нужные бумаги (цыганские дети страдают в этой ситуации больше других, т.к. их семьи чаще всего не обладают нужными документами). Порой приходится слышать трагикомичные по сути высказывания школьного начальства: «мы хотели бы взять всех детей в школу, но из-за всеобща (то есть в данном случае из-за правил оформления учеников) — не можем». Директора школ поставлены в трудное и очень зависимое положение: с одной стороны, они вынуждены выполнять многочисленные инструкции своего непосредственного начальства и предоставлять разнообразные сведения о детях, с другой – не принимая детей в школу, они нарушают Закон об образовании. Органы управления образованием осведомлены о такой ситуации, но наиболее «удобным» выходом из нее оказывается выпадение из школьного процесса «проблемных» с точки зрения документов детей.

Другой частой причиной выпадения цыганских детей из образовательного процесса является бедность и невозможность приобрести необходимые учебники и школьные принадлежности, а также оплатить проезд до школы и питание. Оформление пособий затруднено опять же тем, что родители не могут собрать нужные документы и подтвердить малообеспеченность, многодетность и другие факторы, дающие право на материальную помощь.

Европейский Суд по правам человека в деле «D.H. v. Czech Republic» и затем в «Sampanis and Others v. Greece» указал, что государство должно предоставлять специальные преференции для таких национальных групп, как цыгане для того, чтобы убедить их в необходимости посещать школу. В свете этих установлений, отказ в предоставлении учебников и бесплатного проезда до школы, когда цыгане не могут сами себе этого позволить, равносителен дискриминации и составляет нарушение ст. 2 Протокола № 1 Европейской Конвенции.

Низкое качество образования цыганских детей

К снижению качества образования приводит и сегрегированное обучение цыганских детей в отдельных классах, обычно не вполне соответствующих образовательным стандартам, и массовое определение цыганских детей в классы для отстающих в развитии без достаточных на то оснований.

В некоторых школах РФ, вопреки существующему законодательству, создаются так называемые «цыганские классы», а иногда организованы даже «цыганские школы». Парадокс в том, что они почти никогда не предполагают этнокультурного компонента в обучении — в их программу не входит освоение письменного цыганского языка или преподавание на нем. Такие школы и классы действуют по обычным общеобразовательным программам (или по программам для детей, отстающих в развитии). Учебный план почти никогда не усиливается дополнительным преподаванием таких важных для цыганских учеников предметов, как родной язык или русский язык, адаптированный к восприятию иноязычных детей.

Отсутствие языковых различий в программе обучения цыганских и нецыганских детей подчеркивает бессмысленный и дискриминационный характер деления детей по классам по этническому принципу. Создание «цыганских классов» оказывается лишь способом отделить «нежелательных» школьников от остальных. Часто единственной причиной для такого деления

становится отказ родителей-нецыган отдавать своих детей в класс с цыганами. К сожалению, навстречу пожеланиям расистов часто идет не только школьная администрация, но и инспекторы местных органов управления образованием. Чиновникам прекрасно известно о практике сегрегации в подведомственных им школах, но они никак ей не противодействуют.

Вопиющим примером сегрегации в школе можно назвать организацию начального и среднего образования во Всеволожском районе Ленинградской области (пос. Нижние Осельки, 50 км от Санкт-Петербурга). В этой школе удобное здание, оборудованное все необходимым для учебы, где в 20 классах работают два десятка педагогов, отведено для обучения менее сотни русских детей, тогда как большинство школьников (более ста) – дети цыганского происхождения – учатся в крошечном домике технического назначения, где их образованием занимаются лишь 3-4 педагога. Многочисленные обращения возмущенных цыганских родителей в местный комитет образования привели лишь к тому, что им было предложено «немедленно перевести в русский класс тех цыган, кто не хочет учиться отдельно». На деле это вылилось в прием в обычный 1-ый класс на один месяц лишь одного ребенка из «цыганской» школы. После первого же месяца «совместного обучения» стало ясно, что цыганская девочка испытывает огромные трудности в адаптации, преодолевать которые ей никто не помогает. Родителям настоятельно рекомендовали «в интересах ребенка» забрать ее из обычного класса (где училось всего 7 учеников!) в цыганский (где учится 26), что и было сделано в сентябре 2009 года. Более никаких попыток преодоления сегрегации никем не предпринималось.

Учителям трудно обучать детей, плохо говорящих по-русски, а в то же время и цыганским детям трудно учиться практически на иностранном языке, поэтому администрация школ стремится снизить требования к ученикам и уменьшить число учеников в классе. С этой целью часто организуются классы компенсирующего обучения и/или обучение по 7-му или даже 8-му виду (для детей, отстающих в развитии: 7-й вид – задержка психического развития; 8-ой вид – слабоумие), что дает право открывать классы из 9-12 человек. Иногда решение о создании таких классов принимает педсовет школы, иногда цыганские дети — часто без ведома родителей — подвергаются тестированию перед комиссией, которая выносит соответствующий вердикт. Результаты тестирования вызывают сомнения: эксперты, входящие в состав комиссии, не знают цыганского языка, а дети плохо говорят по-русски. Цыганские родители относятся к такой практике негативно, о чем свидетельствуют иски, поданные против школы №66 Г.Тулы: родители догадываются о неправомерности проведения тестирования их детей, плохие результаты которых зачастую обусловлены не только недостаточным знанием русского языка детьми, но и предубеждением педагогов, переходящим порой в полное неверие в способность цыганских детей освоить стандартную школьную программу.

Общее школьное образование в целом регулируется Типовым положением об общеобразовательном учреждении (т.е. школе), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации (№196 от 19 марта 2001 года). Указанное Положение предоставляет школам широкие полномочия в вопросах разделения учеников на классы, проведения экзаменов и аттестаций и других важных вопросах образования. С другой стороны, согласно Положению, школы обязаны получить согласие родителей на перевод цыганского ребенка в класс коррекционного обучения. Тем не менее, как указано выше в отношении дела D.H. v. Czech Republic, полученное согласие от родителей автоматически не означает законность перевода цыганского ребенка в коррекционный класс. Согласно делу D.H., в случае, когда родители не могут оспорить или проверить результаты тестирования детей, данное ими согласие рассматривается как данное вынужденно и не дает школе законного права перевести ребенка в коррекционный класс.

Кроме того, поскольку нецыганские дети во многих школах вовсе не тестируются и обучаются в обычных классах, а цыганские дети подвергаются проверке тестированием поголовно, после чего почти всегда попадают в классы для отстающих, возникает сегрегация на цыган и нецыган. На самом деле, создание компенсирующих классов чаще всего служит лишь прикрытием официальной сегрегации, о чем свидетельствует опыт школы №66 г.Тулы, директор которой на сайте школы назвала «цыганскими» классы, созданные для детей, нуждающихся в компенсации – то есть де-факто признала этнический принцип формирования «спецклассов».

Речь в данном случае идет о прямой дискриминации цыганских детей, - не только потому, что их определяли в компенсирующие классы, исходя не из уровня их развития, а из их происхождения, но и потому, что это делалось вопреки воле самих детей, их родителей и общины. Прямым доказательством дискриминации в образовании в данном случае стало то, что в таких классах (с 1-го по 4-й) учились только цыганские дети, и наоборот – в обычные классы

начальной школы цыган не брали никогда. Следствием столь странного деления в начальной школе стало то, что детям было отказано в доступе к среднему образованию: специальный класс для цыган в средней школе создать не удалось, в общий их принять отказались. Цыганским школьникам предложили просто прервать образование, тем самым нарушив гарантированное им законом право на 11-летнюю школу. Пример тульской школы наиболее полно документирован, т.к. родители цыганских детей обратились с жалобой на школу в суд. Жалобы не были даже приняты российским судом к рассмотрению – теперь их готовят к подаче в Европейский суд по правам человека.

К сожалению, опыт этой школы – далеко не исключение. В ряде школ деление классов на «цыганские» и «нецыганские» не обусловлено даже формальным тестированием: дети просто делятся по национальному признаку. Педагогические результаты в «русских» и «цыганских классах» всегда разительно отличаются – дети из цыганских классов получают менее качественное образование, хуже готовы к переходу в среднюю школу, часто полностью лишены возможности изучать некоторые предметы (например, иностранный язык). Существуют школы, где цыганские дети (в отличие от прочих учеников) помещаются в один класс, независимо от их возраста и того, сколько лет они уже отучились. Всех учеников подобных классов пытается учить лишь один учитель одновременно и в одном помещении. Сегрегация в таких случаях носит предельно выраженный характер – цыганских детей даже не пускают в другие классы, на другие этажи школы или в места общего пользования.

Следует признать, что нарушения прав цыганских школьников на получение качественного образования в общих классах в соответствии с утвержденными стандартами происходят во всех регионах РФ. Например, цыганские ученики школы пос. Нижние Вязовые (г. Свияжск, Татарстан) жаловались на то, что из года в год ходят в один и тот же класс, но не умеют даже читать, их изолируют от прочих учеников школы, не пускают в коридор и в туалет, предлагая вместо этого выбегать на улицу. Та же проблема возникла у цыганской общины и в Новосибирской области (пос. Пашино): родители учеников школы №46 говорят, что «детей всех в один класс записывают, хоть сколько лет ходит в школу ребенок - опять должен в первый класс идти». Подобная ситуация в уральском регионе РФ. Начальник отдела образования Верхисетского района Екатеринбурга Татьяна Сергеева на вопрос, как принимается решение о создании цыганского класса, подвергаются ли дети тестированию, ответила: «никакой комиссии мы не собираем, просто садим всех в цыганский класс».

Проблема лишь усугубляется оттого, что фактически ее существование отрицается властями. Вместо того, чтобы признать факт наличия школ, массово посещаемых цыганскими детьми (как правило, это школы, расположенные вблизи компактных цыганских поселков), помочь этим школам дать детям качественное образование и проконтролировать их, местные и федеральные власти просто закрывают глаза на проблему. Например, заместитель министра образования Ростовской области Марина Мазаева в беседе с правозащитниками заявила: «проблемы цыган к образованию не относятся — они социальные. Проблемы доступа к образованию у нас не существует: цыгане сами не хотят учиться — они кочуют в степь. Цыганских классов у нас нет».

Российское право не предлагает оснований для создания преференций для отдельных национальных групп. Хотя школы обязаны предоставлять возможность изучения национального языка по просьбе родителей, такое обязательство не выполняется по причине отсутствия специалистов по цыганскому языку. Согласно позиции Европейского Суда в D.H. и Sampanis, отсутствие особых мер содействия со стороны государства цыганским родителям в интеграции их детей в школьную систему является косвенной дискриминацией и нарушает положения Европейской Конвенции.

Рекомендации

Представляется чрезвычайно важным немедленно принять меры по исправлению сложившейся ситуации. Для этого необходимо собрать точные данные о школах, обучающих большие группы цыганских детей, проанализировать этот материал с правовой и педагогической точек зрения и разработать план преодоления возникшего неравенства и дискриминации.

Несомненно, интеграционное обучение остается лучшим и наиболее правильным решением проблемы. При этом следует отдавать себе отчет в сложностях, связанных с интеграцией больших групп иноязычных детей, недостаточно хорошо подготовленных к школе. Поэтому школы, которым предстоит перейти к интеграции цыганских детей в общие классы, нуждаются в методической и финансовой поддержке со стороны государства. Следует предусмотреть возможность обеспечения таких школ дополнительными возможностями для организации подготовки детей к школе (дошкольное обучение). Важно снизить минимальную наполняемость классов, где будут учиться иноязычные дети, чтобы школы не были вынуждены прибегать к методам «психологической коррекции» вполне здоровых детей, а ограничивались языковой помощью тем, кто в ней нуждается. Необходимо учитывать крайнюю бедность многих семей, живущих в цыганских поселках: чтобы обеспечить детям из этих семей доступ к образованию, им нужно предоставить хотя бы бесплатные учебники и возможность бесплатного проезда к месту учебы. Вероятно, нужно также уделить внимание работе с родителями, убеждать их в важности получения детьми полного среднего образования, помогать им с оформлением документов.

Главное же - необходим контроль за соблюдением принципа всеобщего школьного образования, согласно которому все дети должны попадать в школу и получать в ней стандартное образование, без различия по признаку расы или национальности - как того и требует Закон об образовании РФ, Конституция РФ, Конвенция ООН по правам ребенка, Конвенция ООН по запрету всех форм расовой дискриминации, Европейская рамочная Конвенция по защите прав национальных меньшинств, Конвенция Юнеско о борьбе с дискриминацией в области образования.