Садовая Е.С. Кутергин В.А. Регулирование этнополитических отношений в рамках языковой политики в школьном образовании: опыт стран ЕС //**ПОЛИС. – 2017.– № 5.– С.91-105.**

Статья посвящена изучению опыта регулирования межэтнических отношений через образовательную политику. В качестве объекта исследования выбрана политика в сфере образования в Европейском союзе, внимание авторов сосредоточено на одном из аспектов этой политики - преподавании языка. Они рассматривают нормативно-правовое регулирование этнополитических отношений в рамках образовательной политики, отмечая, что законодательство это формировалось под влиянием существующей правовой коллизии между признанием права наций на самоопределение и принципом территориальной целостности государств. В ходе исследования были проанализированы особенности законодательства, регулирующего этнополитические отношения в сфере языкового образования, рассмотрены некоторые интересные примеры правоприменительной практики в таких странах, как Франция, Италия, Болгария, Венгрия, Румыния и Испания, в которых, по мнению авторов, эти особенности проявляются наиболее наглядно. В статье делается вывод, что в рамках наднациональных структур ЕС слабо развиты механизмы регулирования межэтнических отношений через инструменты политики в сфере образования. Основным уровнем регулирования остается уровень отдельных государств. Анализ образовательной политики европейских стран позволил определить "показательные" случаи, классифицировать их, выделить принципиально различные подходы к выработке политики по отношению к этническим меньшинствам в сфере образования. Характерно, что этот выбор, как правило, не зависит от расклада политических сил внутри страны. С теми или иными оговорками в европейских странах реализуются две стратегии регулирования прав этнических меньшинств: политика позитивно? дискриминации и политика интегративного характера. Наиболее широкое распространение в странах ЕС в сфере образовательной политики получила политика положительной дискриминации этнических меньшинств, реализуемая с теми или иными национальными особенностями. Особое внимание в статье уделено разбору положительных и отрицательных сторон реализуемых практик.

Подчеркивается роль образовательной политики в процессе нациестроительства. в то же время отмечается, что ее невозможно рассматривать в отрыве от социально-экономического и политического контекста. Она также является не самостоятельным механизмом регулирования межэтнических отношений, а скорее инструментом сглаживания этнокультурных противоречий в составе социально-экономической, социальной и национальной политики государства.

**Ключевые слова**: образовательная политика; языковая политика; политика идентичности; социально-экономическая политика; национальное государство: регулирование этнополитических конфликтов.

Растущая конфликтность современного мира, угроза фрагментации социального пространства, несовпа­дение культурных границ с государственными повышают градус напряжения в обществе, актуализируют этнический фактор в политической жизни. Чтобы идентифицировать и предотвращать риски возникновения и разраста­ния этнополитических конфликтов в полиэтничных государствах, следует иссле­довать уже существующие практики регулирования межэтнических отношений. Одним из наиболее интересных и плодотворных направлений представляется изучение опыта регулирования межэтнических отношений через образователь­ную политику. Такой подход может быть продуктивным, принимая во внимание разно­образие и важность выполняемых образованием функций. Неслучайно образовательная политика рассматривается исследователями как одно из важнейших направлений политики идентичности, притом, что последняя включает в себя политику памяти, символическую, языковую политики. Инструментом их реализации и выступает образование.

В качестве объекта исследования авторы выбрали политику в сфере образова­ния в Европейском союзе. Необходимость ограничения исследовательского поля предопределила интерес к одному из аспектов образовательной политики - преподаванию языка.

Европейцами накоплен уникальный опыт в деле создания единого социального и политического пространства, институтов и механизмов национального управления. По данным опросов, с 2010 по 2015 гг. увеличилось число тех, кто с разной степенью ощущает себя гражданином ЕС; возросло число тех, кто полностью воспринимает себя гражданином ЕС, при этом без значи­тельных изменений осталась численность считающих себя гражданами ЕС, лишь до некоторой степени. Стабильным остается и число тех, кто не отрицает категорически свое европейское гражданство. Прогнозы однозначно свидетельствуют, что в большинстве стран ЕС число еврооптимистов будет возрастать, поскольку молодежь более позитивно относится к Союзу, чем представители старших поколений.

Европейская идентичность зачастую выступает частью национальной идентичности или, по крайней мере, не противоречит ей. При этом на первом месте для респондентов именно принад­лежность к той или иной нации, а затем уже европейское гражданство, которое дополняет ее и характеризует человека как представителя европейской цивилизации (или сообщества).

Очевидно, что национальная идентичность и этничность даже в объединенной Европе потенциально остаются факторами политической мобилизации. И такое положение вещей напрямую зависит от особенностей образовательной политики в той или иной стране. Конечно, образовательную политику вряд ли правомерно рассматривать в качестве самостоятельного инструмента сглаживания этнокультурных противоречий, скорее в качестве составной части социально-экономической и социальной политики государства или как способ формирования политической нации в государственных границах национального государства, но и очень отдаленной перспективе. Тем не менее потенциал данного механизма выглядит вполне эффективным с самых разных точек зрения.

При оценке возможностей реализации заявленных целей именно через политику в сфере образования следует учитывать наличие множества обстоятельств, которые мешают осуществлению образовательной политики. Прежде всего, существующая сегодня нормативно-правовая база (как национальные, так и международные акты), регламентирующая межэтнические отношения в образовательной сфере, содержит отсыл к понятию "права меньшинств" (minority rights). Однако его юридически строгое опреде­ление на международном уровне отсутствует. Отсутствие четкой правовой дефиниции понятия "этнических мень­шинств" на уровне мирового сообщества сильно тормозит выработку если не единых, то близких подходов к обеспечению прав этнических меньшинств, в том числе в сфере образования и регулирования, связанных с ними отноше­ний, оставляя широкое поле для маневра при реализации политики на уровне отдельных государств.

Законодательство, регулирующее межэтнические отношения в рамках образовательной политики, является частью более широкого правового механизма защиты прав человека на международном и наднациональном уровнях. Прежде всего речь идет о Всеобщей декларации прав человека. Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о правах ребенка. Права меньшинств отличаются от прав человека тем, что объектом заши­ты выступают группы. В конце 1992 г. Генеральной Ассамблеей была принята Декларация о пра­вах лиц, принадлежащих к национальным этническим, религиозным и язы­ковым меньшинствам, вобравшая в себя многие положения принимавшихся ранее документов, регулировавших права меньшинств. При этом в подходе ООН заложены все ограничения возможностей наднационального регулиро­вания межэтнических отношений, связанные с отсутствием четкого право­вого (инструментального) определения понятия этнических (национальных меньшинств. Такие определения существуют только на уровне отдельные государств и закреплены в национальном законодательстве. Этого же полхода придерживается и ОЭСР. Согласно ему, существенная часть решения по вопросам образовательной политики (общее образование) принимаете; центральной властью каждого государства.

Для выделения национальных меньшинств чаще всего применяются критерии, предложенные финскими социологами по итогам обширного эмпирического исследования, проведенного в 1975 г.: единство происхождения; высокая степень самоидентификации; ярко выраженные культурные особенности (прежде всего язык); институционализация внутренних связей.

На уровне Европейского союза принят целый ряд документов, призванных регламентировать права меньшинств в области образования (Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод; Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств; Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств). Согласно принципам Хартии, каждое государство-участник может выбрать конкретное их наполнение из трех возможных вариантов, прописанных в статье об образовании. Эти варианты различаются между собой в зависимости от интенсивности преподавания языков этнических меньшинств: от преподавания на региональном языке с обязательным изучением официального до предоставления возможности изучения "малого" языка детьми по просьбе родителей.

Можно констатировать, что в рамках наднациональных структур ЕС слабо развиты механизмы регулирования межэтнических отношений через инструменты политики в сфере образования, несмотря на достаточно полно сформулированные принципы равноправия, сохранения культурного мно­гообразия, зашиты прав меньшинств. Законодатели стран ЕС выбирают тот или иной вариант международного и европейского законодательства, позволяющий им выстраивать различные варианты национальной политики в отношении этнических меньшинств, ис­ходя из особенностей национального развития. Характерно, что страны, отдающие предпочтение стратегии ассимиляции, не подписали (либо подписали, но не ратифицировали) Европейскую хартию региональных языков или языков мень­шинств (Франция, Италия и Болгария). Венгрия, Румыния и Испания подписали и ратифицировали Хартию и включи­ли в национальное законодательство перечень языков этнических меньшинств, которые последние имеют право изучать и даже обучаться на них.

Для анализа авторы выбрали законодательство перечисленных выше стран, а так же некоторые интересные примеры их правоприменительной практики, посколь­ку именно здесь наиболее наглядно, проявляются национальные особенности реализации политики регулирования этнополитических отношении в области языкового образования. Французские законодатели, разрабатывая нормативно-правовые рамки языковой политики, предпочли согласовать ее с директивой о расовом равенстве. Положительная дискриминация в форме сегрегации разных этнических групп, в том числе в сфере образования, во Франции запрещена законом № 2008-496, закрепившим положения директивы 2000/43/ЕС.

Французской практике отчасти созвучна ситуация в Болгарии. Образование на болгарском языке до 16 лет обязательно. Лишь по окончании средней школы появляется возмож­ность получить образование на английском, французском или немецком.

В Венгрии в наиболее полном виде реализуется модель позитивной дискриминации и сегрегации этнических мень­шинств, что закреплено в Национальной программе улучшения образования для людей с плохим социальным положением, в особенности для цыган. Законодательно четко определены автохтонные этнические меньшинства. К таковым относятся сообщества, проживающие на территории страны не менее ста лет и имеющие особую культуру и язык. Соответственно законодательство страны регулирует систему образова­ния, сообразуясь с фактом существования этнических меньшинств. В 1995 г. Венгрия подписала Европейскую хартию региональных языков, к которым венгерское правительство отнесло хорватский, немецкий, новогреческий, румынский, сербский, словацкий, словенский, за исключением языка цыган в отличие от Румынии).

В 2011 г. в Венгрии был принят Акт о правах национальностей, который расширил положения Акта 1993 г. о правах национальных и этнических мень­шинств. Приложение 1 Акта национальностей признает 13 национальностей: армяне, болгары, хорваты, немцы, греки, поляки, цыгане, румыны, русины, сербы, словаки, словенцы и украинцы. Они имеют право формировать свое местное, региональное правительство, что позволяет им проводить политику по сохранению своих этнических особенностей. В Акте подчеркивается, что в официальном языке следует употреблять понятие "национальность", а не "этническое и национальное меньшинство". Расходы на образование детей на родном языке государство берет на себя.

Венгерский пример в чем-то сходен с испанским случаем, с той лишь раз­ницей, что в Венгрии все меньшинства могут полностью обучаться на родном языке, тогда как в Испании такие подходы реализуются лишь на определенных четко выделенных территориях. В Стране Басков, Галисии, Каталонии, Наварре, Балеарских островах. Валенсии действуют особые автономные статуты, дающие им широкие пол­номочия, в том числе при проведении образовательной политики. Во всех этих шести регионах сосуществует несколько официальных языков. В Испании, как и в Венгрии, сложилась децентрализованная образовательная система, при которой в самом полном объеме реализуется принцип межкультурного образования.

В своей образовательной политике Италия *т*акже руководствуется кон­цепцией межкультурного образования. Региональные правительства имеют полномочия в ряде сфер, куда относится и политика в области образования и культуры. Взаимоотношения между центром и регионами в вопросах образования строятся через специальные круглые столы формата "государство — регионы". В Италии есть целый ряд официально признанных этнических автохтонных меньшинств, которые имеют широкий перечень прав: немцы, ладины, словен­цы, хорваты, греки, албанцы, каталонцы, сардинцы, французы, а также носи­тели окситанского языка. Согласно закону № 482 от 1999 г., государство покро­вительствует защите языков и культур, названных этнических групп. Законом был создан специальный государственный фонд для обеспечения преподавания языков и сохранения культуры обозначенных сообществ. Соответственно, эти этнические меньшинства имеют право изучать свой родной язык и культуру. Обучение на языках меньшинств допускается только в регионах с особым статусом. В школах других регионов предусматривается частичное обучение на языках меньшинств на первых ступенях школы для освоения общеобразо­вательных стандартов. Билингвизм возможен лишь в детских садах. В 2000 г. школам было гарантировано право на автономию, что является логичным следствием закона № 482, поскольку дает возможность учебным заведениям формировать определенную часть расписания, куда может быть включено изучение родных языков меньшинств.

Рассмотренные страновые "кейсы" стали основанием для выде­ления особенно интересных случаев (наиболее ярко отражающих ту или иную стратегию), их классификации. Они позволили точнее оценить, какие именно механизмы помогли Европейскому союзу и отдельным его членам снизить остроту напряженности межэтнических отношений, в том числе че­рез политику в области образования. Анализ показывает, что даже в рамках Европейского союза можно выделить принципиально различные подходы к выработке политики по отношению к этническим меньшинствам в сфере образования. Всегда существует альтернатива — пытаться как можно интен­сивнее интегрировать эти меньшинства в единую политическую нацию или, напротив, выделять их, проводя политику "культурного разнообразия", лик­видируя различные барьеры на пути реализации ими своих прав, обеспечивая их положительную дискриминацию. Реализуя политику в сфере образования и защиты прав меньшинств, разные страны выбирают различные варианты такой политики.

У каждой из рассмотренных стратегий есть свои сильные и слабые сторо­ны. Ассимиляционная политика может ускорить процесс интеграции этносов в состав государства-нации, приводя к складыванию единого политического организма. Однако достичь ощутимых результатов возможно только через очень длительное время, поскольку этническая память народа передается из поколения в поколение и воздействие политики на этот процесс весьма ограничено. Полностью снять остроту межэтнических проти­воречий, в том числе и в образовательной сфере, не удалось и в странах, в до­статочно полной мере реализующих концепцию межкультурного образования. Регионы, получившие широкую автономию в вопросах реализации образова­тельной политики, продолжают бороться за расширение своих прав, включая во­просы образования. Ярким примером такого конфликта можно назвать принятие Каталонией нового статута, признавшего каталонский язык предпочтительным в образовательных учреждениях.

Проблему регулирования прав меньшинств в образовании вполне право­мерно рассматривать в контексте проблематики неравенства образовательных возможностей и барьеров на пути получения качественного образования. Стратегии, направленные на устранение причин возникновения неравен­ства в образовании, базируются на обеспечении доступности качественного образования и ликвидации барьеров, этому препятствующих. Среди главных барьеров специалисты выделяют социокультурные, экономические и тер­риториальные.

Очевидно, что прямого переноса опыта европейских стран на российскую почву быть не может, но необходимо понять логику, оценить позитивные результаты тех или иных образовательных практик, позволивших в определенной степени снять этнополитическую напряженность. Это важно, учитывая специфический российский контекст, при котором ситуация позволяет использовать различные практики на разных уровнях государственного управления. Критически переосмысляя европейский опыт, следует правильно оце­нивать пределы культурной унификации. Существует значительное число положи­тельных примеров того, как через механизмы политики в области образования странам удавалось решать задачи урегулирования межэтнических противо­речий, инкорпорирования различных миноритарных групп в состав единой политической нации, бережно сохраняя при этом их культурное многообра­зие, историческую память. От четкого и конвенционального понимания того, какая языковая политика, политика исторической памяти будут наиболее приемлемыми, какие исторические события и в какой интерпретации станут стержнем формирования политической нации, зависят успехи многонацио­нального государства во внутренней и внешней политике.