

DOI: 10.17976/jpps/2017.05.07

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РАМКАХ ЯЗЫКОВОЙ ПОЛИТИКИ В ШКОЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ: ОПЫТ СТРАН ЕС

Е.С. Садовая, В.А. Кутергин

САДОВАЯ Елена Сергеевна, кандидат экономических наук, доцент, зав. отделом комплексных социально-экономических исследований ИМЭМО РАН. Для связи с автором: sadovaja.elena@yandex.ru; **КУТЕРГИН Василий Алексеевич**, младший научный сотрудник сектора социальной политики и рынка труда ИМЭМО РАН, аспирант исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Для связи с автором: killswitch07@mail.ru

Садовая Е.С., Кутергин В.А. Регулирование этнополитических отношений в рамках образовательной политики: опыт стран ЕС. – Полис. Политические исследования. 2017. № 5. С. 91-105. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.05.07>

Статья подготовлена за счет гранта Российского научного фонда (проект № 15-18-00021 “Регулирование межнациональных отношений и этносоциальных конфликтов в современном мире: потенциал гражданской идентичности (сравнительный политический анализ)” в Национальном исследовательском институте мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН (ИМЭМО РАН).

Статья поступила в редакцию: 20.06.2017. Принята к печати: 05.07.2017

Аннотация. 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 позитивной 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 нацистроительства, 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.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ РАМКИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Начало XXI века оказалось временем испытания “на прочность” казавшего еще недавно незыблемым мироустройства. Растущая конфликтность современного мира, угроза фрагментации социального пространства, несовпадение культурных границ с государственными повышают градус напряжения в обществе, актуализируют этнический фактор в политической жизни. По мере развития социально-экономического и политического кризиса, имеющего все основания считаться кризисом системным, тлеющие этнополитические противоречия обостряются, приобретая черты “этнического парадокса современности”, “бунтующей этничности” (Тишков В.А.). Все это создает угрозы национальным государствам, составляющим базис современного мироустройства.

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, “идеальный инструмент ‘ремонта’ общества” [Константиновский, Вахштайн, Куракин 2013: 29–30], определение возможностей и ограничений, связанных с реализацией этой задачи в рамках государственной политики.

Такой подход может быть продуктивным, принимая во внимание разнообразие и важность выполняемых образованием функций. Набор этих функций весьма широк – от формирования и трансляции смыслов, системы ценностей, культурных кодов до решения прикладных задач – определения рамок социализации для подрастающего поколения, инкорпорирования его в политическую жизнь страны, формирования гражданской идентичности.

Неслучайно образовательная политика рассматривается исследователями как одно из важнейших направлений политики идентичности [Политическая идентичность... 2011: 165], притом, что последняя включает в себя политику памяти, символическую, языковую политики. Инструментом их реализации и выступает образование. Другое дело, насколько успешным может быть решение тех или иных задач именно через механизмы образовательной политики.

В качестве объекта исследования мы выбрали политику в сфере образования в Европейском союзе. Вполне осознаваемая необходимость ограничения исследовательского поля предопределила наш интерес к одному из аспектов образовательной политики – преподаванию языка.

Европейцами накоплен уникальный опыт в деле создания единого социального и политического пространства¹, институтов и механизмов

¹ О феномене европейского политического пространства, его субъектах, специфике конфигурации и направлениях трансформации см. [Прохоренко 2015].

наднационального управления. Сформировалась ли в итоге общеевропейская наднациональная идентичность, в состоянии ли она заместить в сознании граждан национальную и этническую идентичности или хотя бы на равных конкурировать с ними? Развернутый ответ на этот вопрос остается за рамками нашего исследования, однако сам вопрос, несомненно, правомерен в контексте исследования эффективности практик регулирования межэтнических отношений в пределах национальных государств и наднациональных объединений.

По данным опросов, с 2010 по 2015 гг. увеличилось число тех, кто с разной степенью ощущает себя гражданином ЕС. С 21 до 27% возросло число тех, кто полностью воспринимает себя гражданином ЕС, при этом без значительных изменений осталась численность считающих себя гражданами ЕС лишь до некоторой степени (около 40%). Стабильным остается и число тех, кто не отрицает категорически свое европейское гражданство (около 11%)². Прогнозы однозначно свидетельствуют, что в большинстве стран ЕС число еврооптимистов будет возрастать, поскольку молодежь более позитивно относится к Союзу, чем представители старших поколений³.

Европейская идентичность зачастую выступает частью национальной идентичности или, по крайней мере, не противоречит ей. Более 50% опрошенных назвали себя и европейцем, и носителем той или иной национальной идентичности. 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)⁴.

Трудно точно оценить вклад образовательной политики в формирование этого сложного симбиоза идентичностей современного европейца, но, судя по всему, он достаточно высок. 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 в 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 “подводных камней”, которые мешают осуществлению образовательной политики. Отметим, прежде всего, что существующая сегодня нормативно-правовая база (как национальные, так и международные акты), регламентирующая межэтнические отношения в образовательной сфере, отсылает нас к понятию “права меньшинств” (*minority rights*). Однако его юридически строгое определение на международном уровне отсутствует. Это принципиальная позиция

² Standard Eurobarometer 83. Spring 2015. European Citizenship. Report. European Union. 2015. P. 15.

³ Ibid. P. 19.

⁴ Ibid. P. 21.

ООН – не столько в силу сложности правового обоснования критериев этничности, сколько в связи с учетом серьезного потенциала конфликтности, который может быть в нем заложен, прими оно характер строгой международной правовой нормы. Он заключается в коллизии между признанием права наций на самоопределение и принципом территориальной целостности государств.

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.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РАМКАХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

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 (ст. 13), Конвенции о правах ребенка (ст. 30).

Права меньшинств отличаются от прав человека тем, что объектом защиты выступают группы. Это было четко продекларировано ООН еще в 1966 г. В Международном пакте о гражданских и политических правах записано: “В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком” (ст. 27)⁵.

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 отдельных государств и закреплены в национальном законодательстве. Этому же подходу придерживается и ОЭСР. Согласно ему, существенная часть решений по вопросам образовательной политики (общее образование) принимается центральной властью каждого государства⁶.

Для выделения национальных меньшинств чаще всего применяются критерии, предложенные финскими социологами по итогам обширного эмпирического исследования, проведенного в 1975 г.:⁷

⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах. – *Конвенции и соглашения*. Доступ: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (проверено 22.06.2017).

⁶ *Education Policy outlook: Spain*. OECD. P. 14.

⁷ См. подробнее: Степаненко Е. *Национальные меньшинства: проблемы, защита и права*. Доступ: <http://fb.ru/article/273457/natsionalnyie-menshinstva-problemyi-zaschita-i-prava> (проверено 18.03.2017).

- 1) единство происхождения;
- 2) высокая степень самоидентификации;
- 3) ярко выраженные культурные особенности (прежде всего язык);
- 4) институционализация внутренних связей.

Добавим критерий длительности проживания этноса на той или иной территории⁸ (так или иначе, два из пяти названных критериев связаны с политикой в области образования, их формирование является во многом прерогативой образовательной политики).

На уровне Европейского союза принят целый ряд документов, призванных регламентировать права меньшинств в области образования. Стоит упомянуть Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (1950 г.). В ст. 14 говорится о правах меньшинств на изучение собственного языка (положительная дискриминация), а в ст. 15 провозглашается право представителей этнических меньшинств на участие в государственном управлении (политика интеграции).

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств от 1995 г. запрещает ассимиляцию и дискриминацию, в том числе и в рамках образовательной политики. На государства, ратифицировавшие эту Конвенцию, возлагается ответственность за принятие конкретных мер по ее реализации⁹. Важно отметить, что документ закрепляет право меньшинств изучать свой родной язык или получать образование на нем (ст. 14.2). Также в Конвенции прописано, что государство должно обеспечить национальные меньшинства учебниками и преподавателями для реализации такого подхода.

Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств признает охрану малых языков важным условием сохранения европейского культурного наследия в процессе строительства единой Европы¹⁰. В ней зафиксировано, что изучение языков меньшинств не должно идти в ущерб изучению официальных языков того или иного государства, подчеркивается, что этническим меньшинствам нельзя становиться обособленными сообществами, они должны включаться в политический организм страны. Механизмом реализации этого принципа называется политика билингвизма и межкультурного диалога.

Хартия дает расширенное толкование понятию “коренные меньшинства”, признавая ими тех, кто является представителем определенной этнической группы со своим, отличным от официального языком (диалекты не признаются отдельными языками), численно меньшей по составу, чем остальное население государства. “Надтерриториальные” языки не регулируются хартией, как и языки иммигрантов.

Если говорить о реализации образовательных практик, то 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 пре-

⁸ Этот критерий играет важную роль при отнесении того или иного этноса к категории “этнических меньшинств” в рамках национального законодательства. Такие положения есть, например, в Конституции Венгрии, ряда других стран.

⁹ Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. — *Совет Европы*. Доступ: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007ceddc> (проверено 17.04.2017).

¹⁰ *Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств*. Доступ: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007c098> (проверено 21.04.2017).

подавания 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, защиты 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. Интересно посмотреть, какие из европейских стран ратифицировали или не ратифицировали Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств и Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств. Характерно, что страны, отдающие предпочтение стратегии ассимиляции, не подписали (либо подписали, но не ратифицировали) Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств. К этим странам относятся, например, 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.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ: НЕКОТОРЫЕ ПРИМЕРЫ

96

Для анализа мы выбрали законодательство перечисленных выше стран, а также некоторые интересные примеры их правоприменительной практики, поскольку именно здесь наиболее наглядно, на наш взгляд, проявляются национальные особенности реализации политики регулирования этнополитических отношений в области языкового образования. Можно выделить два основных вида политики европейских государств в этой сфере – ассимиляцию и политику положительной дискриминации (дифференциализм, согласно Р. Брубейкеру, нашедший свое яркое выражение во французском лозунге: *droit a la difference* – право на разнообразие) [Брубейкер 2012: 221-223]. Франция, по словам Брубейкера, “европейская страна с самой долгой, самой сильной и идеологически наиболее проработанной традицией ассимиляции” [там же: 221]. Действительно, 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. Данный закон запрещает прямую и косвенную дискриминацию по вопросам расового и этнического происхождения. Дискриминация в вопросах равенства возможностей получения образования может повлечь за собой судебную ответственность.

Отметим, что в таком “чистом” виде ассимиляционная политика не проводится больше ни в одной стране ЕС. Можно говорить о тех или иных вариантах сочетания политики ассимиляции и положительной дискриминации, которые могут относиться к разным этническим группам даже в рамках одной страны.

Французской практике отчасти созвучна ситуация в *Болгарии*. В Конституции страны отмечается, что “каждый имеет право пользоваться

национальными и общечеловеческими культурными ценностями, а также развивать свою культуру в соответствии со своей этнической принадлежностью, что признается и гарантируется законом” (ст. 54.1). Механизмы реализации этого принципа прописаны в Акте о государственном образовании 1991 г., подчеркивающим, что в образовательной сфере не будут создаваться ограничения или привилегии, основанные на расовых, национальных, гендерных, этнических, религиозных и социальных различиях (ст. 4).

В ст. 8 Акта говорится о том, что ученики, чей родной язык не является болгарским, должны изучать последний в школах, но имеют право изучать свой родной язык факультативно. Такая формулировка не противоречит Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, которую Болгария ратифицировала, однако на деле в стране проводится универсалистская политика, отражающаяся и в сфере образования. Образование на болгарском языке до 16 лет обязательно. Лишь по окончании средней школы появляется возможность получить образование на английском, французском или немецком.

Подобная централистская политика Софии во многом продолжает ассимиляционную политику, проводившуюся в стране в отношении турецкого меньшинства при “реальном социализме”. Тогда турецкий язык был исключен из болгарских школ и СМИ¹¹. Несмотря на то что такой жесткий вариант ассимиляционной политики в стране больше не практикуется, турки и другие меньшинства продолжают испытывать негативную дискриминацию в вопросах образования на родном языке.

На другом полюсе условной шкалы “ассимиляция — положительная дискриминация” находится *Венгрия*, в которой 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 цыган¹². Законодательно четко определены автохтонные этнические меньшинства. К таковым относятся сообщества, проживающие на территории страны не менее ста лет и имеющие особую культуру и язык¹³.

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)¹⁴.

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

¹¹ Ghosh P. Bulgarian Turks: From Imperial Rulers To Marginalized Minority. — *International Business Times*. URL: <http://www.ibtimes.com/bulgarian-turks-imperial-rulers-marginalized-minority-1028200> (accessed 21.04.2017).

¹² Kádár A. *A Country Report. Non-Discrimination: Hungary*. European commission. 2016. 66 p.

¹³ Inkel P., Vaspal V. *Country Profile: Hungary*. Council of Europe/ERICarts. 2016. P. 19-20.

¹⁴ Ibid. P. 19.

по сохранению своих этнических особенностей. В Акте подчеркивается, что в официальном языке следует употреблять понятие “национальность”, а не “этническое и национальное меньшинство”.

В 160-й статье отмечается: “Государство признает родные языки национальностей в Венгрии как фактор социального согласия... Государство поддерживает употребление языков, используемых национальностями в государственном образовании”. Расходы на образование детей на родном языке государство берет на себя (ст. 161). В Акте CLXXIX от 2011 г. по правам национальностей говорится о том, что родители могут решить, получают ли их дети образование на родном языке, образование на двух языках, образование на венгерском или специальное образование для цыган. Так, согласно статистике, в 2012-2013 учебном году более 50 тыс. цыган, 49 тыс. этнических немцев, 1 тыс. румын и 4,5 тыс. словачков получали начальное образование на родных языках¹⁵.

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.

После падения франкистского авторитарного режима и принятия конституции 1978 г. в Испании реализуется особая модель федерализма – государство автономий. Формирование новой системы государственного управления стало доминантой процесса перехода от авторитарной диктатуры к демократии. Гарантирование прав автономии регионам было неременной частью демократизации Испании [Прохоренко 2010: 13].

98

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 Конституции страны языковой плюрализм признается достоянием Испании и объектом специальной покровительственной политики: “Богатство различных языковых особенностей Испании является культурным наследием, которое пользуется особым уважением и защитой”¹⁶. Центральное правительство, согласно органическому закону о качественном улучшении образования, ответственно за образовательные стандарты. Автономные правительства могут дополнять основной блок предметов, отвечают за утверждение тех предметов, которые считаются важными для той или иной автономной единицы.

Примером служит статут об автономии Страны Басков¹⁷. Здесь существует три вида школ: *A* – основной язык обучения испанский, баскский преподается несколько часов в неделю; *B* – смешанная билингвистическая система; *D* – баскский является основным, а испанский преподается несколько часов в неделю. 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* также руководствуется концепцией межкультурного образования. Региональные правительства имеют

¹⁵ Kádár A. Op. cit. P. 40.

¹⁶ Конституция Испании. – *Конституции государств (стран) мира*. Доступ: <http://worldconstitutions.ru/?p=280> (проверено 19.04.2017).

¹⁷ Ibidem.

полномочия в ряде сфер, куда относится и политика в области образования и культуры (ст. 117 Конституции Италии). Взаимоотношения между центром и регионами в вопросах образования строятся через специальные круглые столы формата “государство – регионы”¹⁸.

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 групп¹⁹. 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 нами 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. Это, как правило, весьма “долгоиграющий” выбор, не зависящий от расклада политических сил внутри страны.

СИЛЬНЫЕ И СЛАБЫЕ СТОРОНЫ РЕАЛИЗУЕМЫХ ПРАКТИК

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. На это указывает хотя бы тот факт, что, несмотря на декларации

¹⁸ *The Italian Education System. I quaderni di Eurydice* N.30. P. 11.

¹⁹ Italy/ 4.2 Specific Policy Issues and Recent Debates. – *Cultural Policies*. URL: <http://www.culturalpolicies.net/web/italy.php?aid=424&cid=1250&curl=833> (accessed 20.04.2017).

и очевидное желание брюссельской бюрократии унифицировать социальные практики в ЕС, народы Европы не спешат расставаться со своими национальными и этническими идентичностями, и малейшее ухудшение экономической ситуации актуализирует их вновь и вновь. Об этом свидетельствует всплеск регионалистских тенденций в последние годы.

Приходится признать, что 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. Статут де-юре закрепил фактическое положение дел в каталонских школах, в которых преподавание ведется на каталонском языке, а испанский изучается в качестве дополнительного предмета²⁰.

В Венеции популярна идея о создании школ с полноценным преподаванием на местном языке. В 2007 г. регионалистам удалось провести через региональное правительство закон об утверждении венецкого языка официальным языком административной области. В 2016 г. местное правительство, пользуясь тем, что Италия ратифицировала в 1997 г. Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, ратифицировало закон, признающий венецианцев этническим меньшинством²¹.

Политика позитивной дискриминации в большей мере способствует сохранению культуры миноритарных этнических групп, формирует условия для развития полноценного межкультурного диалога, обогащает единую культуру народа страны. Однако в результате возможна ситуация, при которой появятся условно привилегированные этнические группы. Это может вызвать недовольство у других народов, как это происходит в Италии, где успехи политики позитивной дискриминации в отношении отдельных регионов и этнических сообществ привели к тому, что мигранты пытаются добиться таких же прав, как и “защищенные” меньшинства, и распространения на них положений закона № 482. Таким образом, от системы межкультурного образования в Италии ожидают ответа и на проблему необходимости интеграции мигрантов в итальянское общество. Опубликован целый ряд докладов, анализирующих сложности процесса интеграции мигрантов в итальянское общество²².

Отдельный вопрос, представляющий огромный интерес и для исследователей, и для политиков — это вопрос о правах этнических меньшинств, не являющихся коренными жителями того или иного государства. Интенсификация миграционных процессов в мире, с которой в первую очередь столкнулись именно развитые страны, привела к целому ряду нежелательных социальных последствий. Среди прочих можно назвать и рост финансовой нагрузки на бюджеты принимающих государств, и падение общего уровня образования в принимающих странах в связи с широким распространением технологий инклюзивного образования. Подробное рассмотрение этих проблем оста-

²⁰ Ortiz F. Catalan Language Revival Fuels Backlash in Spain. — *Reuters*. URL: <http://www.reuters.com/article/us-spain-catalan-idUSKBN0FJ2E920140714> (accessed 18.04.2017).

²¹ Venetians Call for Recognition as a ‘Minority’. — *The Local*. URL: <https://www.thelocal.it/20161207/veneto-calls-for-official-recognition-of-its-language-minority-status> (accessed 21.04.2017).

²² *European Intercultural Workplace*. Italy: Leonardo da Vinci. 2007.

ется за рамками нашего исследования. Отметим только, что образовательная политика по отношению к этническим меньшинствам, особенно в ее позитивно-дискриминационном варианте, весьма затратна. Это связано, прежде всего, с необходимостью создания и поддержания соответствующей образовательной инфраструктуры и подготовки преподавателей.

Кроме того, может возникнуть ситуация, при которой дети, получившие образование на языке своей этнической группы, плохо адаптируются к взрослой жизни, требующей хорошего владения языками межнационального общения. Такая ситуация складывается, например, в Италии, в которой этнические меньшинства получили возможность изучать родной язык в рамках школьной программы. В результате преподавание фриульского языка в отдельных коммунах вызывает недовольство родителей, поскольку это идет в ущерб изучению английского языка, знание которого, по их мнению, важнее²³. Аналогичные сложности возникли у турецких детей в Болгарии и т.д.

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 [Константиновский, Вахштайн, Куракин 2013: 134-135]. Их уникальное сочетание и содержание требует очень тонкой настройки системы и практически ручного регулирования, не говоря уже о серьезных финансовых затратах, непредсказуемых результатах и долгих сроках “окупаемости”.

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ОПЫТА В РОССИИ: ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Стоит признать, что на уровне Европейского союза отсутствует единый подход к регулированию межэтнических отношений и прав меньшинств в рамках образовательной политики. В ЕС сталкиваются различные подходы, реализуемые на наднациональном, государственном и локальном уровнях, зачастую кардинально противоречащие друг другу, пока не сложились эффективные механизмы реализации принятых решений и обмена успешным опытом. Логично предположить, что такая сложная проблема (регулирование межэтнических отношений в рамках национальных государств) не может быть решена с использованием одного универсального рецепта.

Анализ показывает, что наиболее широкое распространение в странах ЕС в сфере образовательной политики получила политика положительной дискриминации этнических меньшинств, реализуемая с теми или иными национальными особенностями²⁴.

²³ Friulano in classe? No grazie. — *Messaggero Veneto*. URL: <http://messaggeroveneto.gelocal.it/pordenone/cronaca/2015/01/17/news/friulano-in-classe-genitori-non-chiedetelo-1.10686553> (accessed 21.04.2017).

²⁴ Можно условно выделить еще один подход, практикуемый в странах Балтии, уже ставших полноправными членами ЕС, а также в бывших советских республиках, а ныне независимых государствах, многие из которых проводят политику отрицательной дискриминации в сфере образования, в том числе языкового, в попытках построить гражданскую идентичность. Этот опыт нуждается в тщательном изучении, однако вряд ли пригоден для использования в России. Упоминание этих примеров важно с точки зрения того, какое значение придется политике в области образования элитами стран, лишь недавно по историческим меркам обретших формальную независимость и пытающихся обеспечить независимость фактическую.

Очевидно, что прямого переноса опыта европейских стран на российскую почву быть не может, но нам необходимо понять логику — что работает, а что нет, и почему, 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.

Первый вывод состоит в том, что этничность как фактор политической жизни современных государств не исчезает, она может “тлеть”, находиться под спудом при определенных условиях. В.А. Тишков и Ю.П. Шабаев в качестве главных причин политизации этничности и обострения этнополитических конфликтов называют демонтаж авторитарных режимов в Восточной Европе в результате окончания холодной войны, приведший к “освобождению этничности от государственного контроля и актуализации этнополитических движений, в идейных позициях которых этничность и гражданственность нередко противопоставлялись” [Тишков, Шабаев: 2013: 8-9].

Этот вывод в определенном смысле согласуется с позицией С. Шулмана, считающего, что этнический национализм в странах Восточной Европы связан с неразвитостью демократических политических и гражданских институтов [Shulman 2002].

Возникает вопрос: если не тоталитарное государство, то что может нивелировать конфликтный потенциал, заложенный в этничности? “Сдерживать” этничность способна сильная социальная политика, позволяющая с помощью пособий, системы грантов различных видов социальной помощи на время притушить тлеющие конфликты [Садовая 2016]. Ухудшение социально-экономической ситуации ставит даже перед государствами, в которых, казалось бы, давно и прочно сформировались гражданские нации (Испания, Италия, Бельгия), вопросы, связанные с ростом межэтнической напряженности, возможно, пока в достаточно сглаженной форме.

Отсюда следующий вывод. Образовательную политику невозможно исследовать в отрыве от социально-экономического и политического контекста, в котором она реализуется, ее вряд ли правомерно рассматривать в качестве самостоятельного механизма в контексте регулирования межэтнических отношений — скорее в качестве инструмента сглаживания этнокультурных противоречий в составе социально-экономической, социальной и национальной политики государства.

Удалось ли консолидировать этнические элиты в рамках единого политического пространства, не допустить образования этнических элит в рамках национальных образований внутри государств? Реализуется ли единая социально-экономическая политика на территории страны, существуют ли эффективные социальные лифты для молодежи, насколько распространена “этническая” бедность, клановость, остается ли нерешенным земельный и иные вопросы? Есть ли ценности, способные объединить всех граждан страны (в том числе единая история, язык, культура)? Очевидно, что неправомерно ожидать ответов на эти сложнейшие вопросы от одной лишь образовательной политики. Но и недооценивать ее потенциал не стоит.

Неслучайно такое значение придается образовательной политике в процессе нациестроительства. Речь идет, прежде всего, о тех дисциплинах, которые связаны с формированием культурной и национальной идентичности. И именно поэтому такая борьба разворачивается за прошлое, за возможность

трактовки его тем или иным образом, за возможность “отсечения” альтернативных трактовок и взглядов, за “умы и сердца” молодых людей, становящихся в процессе образования гражданами своей страны.

Попытки выработки единого европейского учебника по истории оказались не вполне удачными, поскольку сложно найти объединяющие маркеры для всей Европы, если только не заходить в дебри Средневековья и не использовать в качестве этих маркеров феодализм и западное христианство. Сегодня академическое сообщество в рамках разных научных проектов пытается выделить новые маркеры, объединяющие Европу (к примеру, в рамках проекта “Становление Европы” написаны работы по истории европейской демократии, языков, демографии), однако национальные подходы к истории продолжают господствовать.

Если образовательная политика не справляется с поставленными задачами, то может сформироваться молодежная контркультура – “группы ненависти” (В.А. Тишков), и особенно опасно, если эта ненависть обретет этническую подоплеку. В таких группах абсолютизируется и радикализируется национальное видение истории. Примером такой субкультуры может служить всеевропейское движение идентаристов (*Generation Identity*), сочетающее в себе этнический национализм, эстетику современных хипстеров (иногда из-за этого идентаристов называют нипстерами: наци плюс хипстеры) и идеи “новых правых”, радикальных традиционалистов.

Важно также, получили ли в обществе распространение внутренние механизмы предотвращения конфликтов, имеющих этническую окраску, в том числе традиционные (институт старейшин, институт медиации). Существует ли в стране единое информационное пространство (насколько проблематика отдельных народов включена в общую повестку дня).

Для изучения интересен может быть любой опыт. Например, во Франции, в которой этнические меньшинства практически не имеют возможности изучать в школах язык, конституирующий их этническую идентичность, их представители ищут другие возможности для изучения своего языка. В Бретани это привело к развитию специальных “лагерей идентичности”, где люди разных возрастов могут освоить бретонский язык, а также прослушать курсы о бретонской этничности²⁵.

Критически переосмысляя европейский опыт, следует правильно оценивать пределы культурной унификации. Попытки ускорить процесс “переплавки” множества этнических идентичностей иногда приводят к прямо противоположному результату – росту этнического самосознания. Но есть и опасность другого рода – излишняя региональная самостоятельность в сфере выработки образовательных стандартов может стать тормозом для реализации эффективной национальной образовательной политики, снизить уровень преподавания и качество школьного образования, создать барьеры на пути получения качественного образования, затруднить процесс социализации представителей тех или иных этнических меньшинств.

Мы не только выделили особенно интересные случаи, но и оценили, какие именно механизмы позволили Европейскому союзу и отдельным его членам снизить остроту напряженности межэтнических отношений, в том числе через политику в области образования. Существует значительное число положительных примеров того, как через механизмы политики в области образования

²⁵ *Camp identitaire en Bretagne, en avant les Chouans!* URL: <https://www.youtube.com/watch?v=u1e12tE36bw> (accessed 17.06.2017).

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.

Брубейкер Р. 2012. *Этничность без групп*. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 408 с.

Константиновский Д.Л., Вахштайн В.С., Куракин Д.Ю. 2013. *Реальность образования. Социологическое исследование: от метафоры к интерпретации*. М.: ЦСП и М. 224 с.

Политическая идентичность и политика идентичности: в 2 т. 2011. Т. 1: Идентичность как категория политической науки: словарь терминов и понятий. Отв. ред. И.С. Семенов. М.: РОССПЭН. 208 с.

Прохоренко И.Л. 2010. *Территориальные сообщества в политическом пространстве современной Испании*. М.: ИМЭМО РАН. 100 с.

Прохоренко И.Л. 2015. *Пространственный подход в исследовании международных отношений*. М.: ИМЭМО РАН. 111 с.

Садовая Е.С. Социально-экономические факторы этнополитической конфликтности. — *Полис. Политические исследования*. 2016. № 4. С. 41-53. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.04.05>

Тишков В.А., Шабаетов Ю.П. 2013. *Этнополитология: Политические функции этничности*. 2-е издание, исправленное и дополненное. М.: Издательство Московского университета. 413 с.

Shulman S. 2002. Challenging the Civic/Ethnic and West/East Dichotomies in the Study of Nationalism. — *Comparative Political Studies*. Vol. 35. No. 5. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0010414002035005003>

DOI: [10.17976/jpps/2017.05.07](https://doi.org/10.17976/jpps/2017.05.07)

REGULATION OF ETHNOPOLITICAL RELATIONS IN THE FRAMEWORK OF LANGUAGE POLICY IN SCHOOL EDUCATION: EXPERIENCE OF EU MEMBER COUNTRIES

E.S. Sadovaja¹, V.A. Kutergin¹

¹Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia

SADOVAJA Elena Sergeevna, Cand. Sci. (Econ.), Head of Department, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. Email: sadovaja.elena@yandex.ru; KUTERGIN Vasilii Alekseevich, Postgraduate Student, Junior Researcher, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. Email: killswitch07@mail.ru

Sadovaja E.S., Kutergin V.A. Regulation of Interethnic Relations Through Educational Policy: Experience of EU Member Countries. — *Polis. Political Studies*. 2017. No. 5. P. 91-105. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.05.07>

Acknowledgments. This article was prepared with financial support provided by the Russian Science Foundation [research grant № 15-18-00021 “Regulating interethnic relations and managing ethnic and social conflicts in the contemporary world: the resource potential of civic identity (a comparative political analysis)”]. The research was conducted at the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences.

Received: 20.06.2017. Accepted: 05.07.2017

Abstract. The article is devoted to the study of the experience of regulation of interethnic relations through educational policy. Such an approach seems very productive, taking into account the diversity and importance of functions performed by education. As an object of study, a policy in the field of education in the European Union was chosen, with focus on one aspect of this policy – language teaching. The authors consider the legal framework for the regulation of ethnopolitical relations within the educational policy, noting that the legislation was formed under the influence of the existing legal conflict, between the principle of self-determination and the principle of territorial integrity of state. The study analyzed the peculiarities of the legislation governing the teaching of the language, examined some interesting examples of law enforcement practices in countries such as France, Italy, Bulgaria, Hungary, Romania and Spain. In these countries, according to the authors, national features of the implementation of the policy of regulation of ethnopolitical relations in the field of language education are clearly manifested. The article concludes that within the framework of supranational structures of the EU, mechanisms for regulating interethnic relations through policy instruments in the sphere of education are poorly developed. The main level of regulation remains the level of individual states. The “case studies” examined in the article allowed the authors to identify “indicative” cases, classify them, identify fundamentally different approaches to formulating a policy towards ethnic minorities in the field of education. This is a very “long-playing” choice, which, as a rule, does not depend on the layout of political forces within the country. It can be stated that in European countries in the field of education, two main strategies for the regulation of the rights of ethnic minorities are implemented: a policy of positive discrimination and an integrative policy. The analysis shows that the policy of positive discrimination of ethnic minorities, realized with some or other national peculiarities, was the most widespread in the EU countries in the field of educational policy. Particular attention is paid to the analysis of positive and negative aspects of applied practices. The authors emphasize the role of educational policy in the nation-building process. At the same time, they conclude that educational policy cannot be considered separately from the socio-economic and political context in which it is implemented. It is also not an independent mechanism for regulating interethnic relations, but rather an instrument for smoothing out ethno-cultural contradictions in the composition of the state’s social, economic, and national policies.

Keywords: educational policy; language policy; identity policy; socio-economic policy; national state; regulation of ethnopolitical conflicts.

References

- Brubaker R. Ethnicity Without Groups. (Russ. ed.: Brubaker R. *Etnichnost' bez grupp*. Moscow: The Higher School of Economics Publishing House. 2012. 408 p.)
- Konstantinovskij D.L., Vahstajin V.S., Kurakin D.Ju. *Real'nost' obrazovanija. Sociologicheskoe issledovanie: ot metafory k interpretacii* [The Reality of Education. Sociological Research: from Metaphor to Interpretation]. Moscow: CSP i M. 2013. 224 p.
- Politicheskaya identichnost' i politika identichnosti: v 2 t. T. 1: *Identichnost' kak kategoriya politicheskoi nauki: slovar' terminov i ponyatii*. Otv. red. I.S. Semenenko [Political Identity and Identity Policy. In 2 vol. 2011. Vol. 1. Identity as a Category of Political Science: a Glossary of Terms and Concepts. Ed. by I.S. Semenenko]. Moscow: ROSSPEN. 2011. 208 p.
- Prohorenko I.L. *Territorial'nye soobshhestva v politicheskom prostranstve sovremennoj Ispanii* [Territorial Communities in Political Space of Modern Spain]. Moscow: IMEMO RAS. 2010. 100 p.
- Prohorenko I.L. *Prostranstvennyi podkhod v issledovanii mezhdunarodnykh otnoshenii* [Spatial Approach in the Study of International Relations]. Moscow: IMEMO RAS. 2015. 111 p.
- Sadovaya E.S. Socio-economic Factors of Ethnopolitical Conflict. – *Polis. Political Studies*. 2016. No. 4. P. 41-53. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.04.05>
- Shulman S. Challenging the Civic/Ethnic and West/East Dichotomies in the Study of Nationalism. – *Comparative Political Studies*. 2002. Vol. 35. No. 5. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0010414002035005003>
- Tishkov V.A., Shabaev Ju.P. *Etnopolitologiya: Politicheskie funktsii etnichnosti*. [Ethnic Political Science: Political Functions of Ethnicity]. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta. 2013. 413 p.