

CHAPTER «POLITICAL SCIENCES»

EDUCATIONAL POLICY AS MEAN OF SETTLEMENT OF MIZHETNICHNIKH CONTRADICTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE NORMATIVELY LEGAL ADJUSTING

ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА ЯК ЗАСІБ ВРЕГУЛЮВАННЯ МІЖЕТНІЧНИХ ПРОТИРІЧ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Arnold Kupin¹

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-15-0-96>

Abstract. Among the huge number of local policies and practices aimed at preventing or resolving ethno-political conflicts, education policy has a special place. She is “responsible” for the formation and translation of ideas and meanings, the transfer of cultural codes and value systems, the formation of a single cultural and political space of the country. First of all, that the existing legal framework (both national and international acts), regulating interethnic relations in the educational sphere, refers us to such a concept as “minority rights”. However, there is currently no legally clear definition of ethnic minorities at the international level. Moreover, this is the principle position of the UN. A legally strict definition is not given not so much because of the complexity of a clear legal allocation of ethnicity criteria, but because of the serious potential for conflict inherent in such a definition, accept the strict nature of international law. This potential lies in the “conflict between ethnicity and citizenship, between the principle of self-determination and the principle of territorial integrity of states”. The absence of a clear legal definition of the concept of “ethnic minorities” at the international community level greatly inhibits the development of

¹ Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Department of Constitutional, Administrative and Labour Law, National University "Zaporozhia Politekhnik", Ukraine

uniform or at least close approaches to ensuring their rights, including in the field of education and regulation of related relations, leaving a wide margin for maneuver in implementing policies at the level of individual states. The absence of a clear legal definition of the concept of “ethnic minorities” at the international community level greatly inhibits the development of uniform or at least close approaches to ensuring their rights, including in the field of education and regulation of related relations, leaving a wide margin for maneuver in implementing policies at the level of individual states. A study of the practice of regulating ethnopolitical relations in the field of education involves solving a number of research problems, and above all, studying international and European legislation in the field of the realization of minority rights, including in the field of education, as well as examining the practice of implementing these normative legal acts using an example as many countries as possible.

1. Вступ

Політика в сфері освіти розглядається сьогодні як елемент політики ідентичності. Якщо враховувати, що остання включає в себе політику пам'яті, символічну політику, мовну політику, то вони спираються значною мірою саме на освітню політику. Видається надзвичайно важливим спробувати розібратися, наскільки успішним може бути досвід регулювання етнополітичних відносин саме через інститути та інструменти політики, що проводиться державою в сфері освіти. У всякому разі, можна говорити про значний потенціал даного механізму з самих різних точок зору.

Звичайно, освітню політику навряд чи правомірно розглядати в якості самостійного інструменту згладжування етнокультурних суперечностей. Швидше, в якості складової частини соціально-економічної, соціальної і національної політики держави, а також способу формування політичної нації в межах національної держави, але розрахованого на дуже тривалу перспективу. При оцінці можливостей реалізації зазначених цілей саме в галузі освіти виразно проявляються соціальні протиріччя, багато з яких знаходяться поза рамками самої освітньої політики.

Надзвичайно важливо окреслити коло проблем, з якими стикаються країни з поліетнічним населенням, що реалізують загальноєв-

ропейські законодавчі акти в своїх специфічних національних умовах. В результаті проведеного дослідження запропонована класифікація країнових практик в області освітньої політики, проаналізовані сильні і слабкі сторони моделей, що реалізуються в тих чи інших країнах.

Аналіз не носить всеосяжного характеру, розглянуті варіанти реалізації політики на прикладі окремих європейських країн, а також запропоновані деякі методологічні підходи до їх класифікації. В якості об'єкта дослідження обрана політика в сфері освіти в Європейському союзі. Об'єднаній Європі, дійсно, краще вдалося просунутися в справі формування єдиного соціального і політичного простору, інститутів і механізмів наднаціонального управління. Чи сформувалася в результаті загальноєвропейська наднаціональна ідентичність, чи в змозі вона співіснувати на рівних з національною та етнічною ідентичностями? Розгорнута відповідь на це питання залишається за рамками дослідження, проте вона, поза сумнівом, важлива в контексті подальшого вивчення ефективності практик регулювання міжетнічних відносин в рамках національних держав і наднаціональних об'єднань [1, р. 15].

2. Нормативно-правове регулювання міжетнічних відносин

Міжнародними організаціями прийнято цілу низку документів, в яких так чи інакше порушуються питання регулювання міжетнічних відносин, сфера освітньої політики не є виключенням.

Так, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової нерівності 1965 р. має на увазі зобов'язання держав-учасників забезпечувати рівноправність громадян у сфері освіти, попри їх расове та етнічне походження. Більш детально цей підхід позначений в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права від 1966 р. Освіта, згідно із Пактом, є одним із засобів регулювання міжетнічної напруженості, вона має сприяти розвитку міжкультурного діалогу (ст. 13).

У Конвенції про права дитини окрім пунктів, які свідчать, що всі діти повинні бути забезпечені рівними можливостями в отриманні якісної та безкоштовної шкільної освіти, відзначено також, що дітям, які належать до різних етнічних меншин, «не може бути відмовлено в праві спільно з іншими членами своєї групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою».

В Конвенції ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження від 2005 р. прописано, що її учасники «сприяють кращому та глибшому розумінню важливості охорони й заохочення розмаїття форм культурного самовираження, зокрема, з допомогою програм у галузі освіти та підвищення інформованості громадськості».

Серед документів міжнародних організацій варто відзначити Конвенцію про корінні народи та народи, які ведуть племінний спосіб життя (1989). У Конвенції проголошується обов'язок держави сприяти збереженню культури і традицій корінних народів, підкреслюється роль освіти у цьому процесі. Держава зобов'язана забезпечити цим міноритарним спільнотам можливості для створення своїх власних освітніх систем. Освітні програми повинні включати історію, культуру і традиції корінних народів. Отримані знання покликані сприяти тому, щоб ці народи відчували себе впевнено як у своїх громадах, так і в рамках політичної нації.

До речі, з шести країн, які були обрані нами для аналізу, дану Конвенцію ратифікувала тільки Іспанія.

Таким чином, у згаданих документах на декларативному рівні визнається, що освіта є одним із засобів регулювання міжетнічних відносин, проте механізми реалізації вказаних цілей в них не прописані, як не дається визначення понять «етнічна меншина» або «корінний народ». Це залишається у віданні тієї чи іншої держави, і своїми прерогативами у цій галузі широко користуються органи державної влади, реалізуючи національну політику у сфері освіти.

Говорячи про правове регулювання міжетнічних відносин в Європейському Союзі, варто згадати Договір про Європейський Союз, який є одним з основоположних нормативних документів. У другій статті Договору підкреслюється, що «Союз заснований на цінностях поваги людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави і дотримання прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин». І далі: «він (ЄС) поважає багатство свого культурного і мовного розмаїття та дбає про збереження і розвиток європейської культурної спадщини» (ст. 3). Ці положення доповнюються положеннями статей 6 і 22 Хартії ЄС про основні права, згідно з якими забороняється дискримінація за ознаками статі, раси, кольору шкіри, етнічного або соціального

походження, генетичних рис, мови, релігії або переконань, а також проголошується повага культурного, релігійного та мовного розмаїття.

Згідно з Угодою про функціонування Союзу, «при визначенні та здійсненні своєї політики і діяльності Союз прагне боротися з будь-якою дискримінацією за ознаками статі, раси або етнічного походження, релігії». У 19 і 20 статтях Договору мова йде вже про інструментальну практику по боротьбі з дискримінацією, Рада ЄС наділяється для цього відповідними повноваженнями.

3. Реалізація прав етнічних меншин у сфері освіти

Що стосується освітньої політики, то Договір в статті 165 визначає, що «Союз сприяє розвитку якісної освіти, заохочуючи співпрацю держав-членів, підтримуючи і доповнюючи їх діяльність, в повній мірі поважаючи при цьому відповідальність держав-членів за зміст процесу викладання і за організацію системи освіти, а також їхнє культурне та мовне розмаїття».

Рамкова Конвенція про захист національних меншин від 1995 р. забороняє політику асиміляції і дискримінації, в тому числі і в рамках освітньої політики. На держави, що ратифікували цю Конвенцію, покладеться відповідальність за прийняття конкретних заходів по її реалізації. Важливо відзначити, що документ визнає право меншин вивчати свою рідну мову або здобувати освіту на ній (ст. 14.2). Також в Конвенції прописано, що держава повинна забезпечити національні меншини підручниками і викладачами в рамках забезпечення права на освіту.

Однак відсутність реальних механізмів санкцій щодо тих держав-учасниць, хто порушує або не виконує умови Конвенції, робить її скоріше декларацією про добрі наміри. Хоча порушення фіксуються в доповідях, що надаються в Консультативний комітет, створений для нагляду за реалізацією принципів документа, у цього наглядового органу немає можливостей чинити реальний вплив на політику держав-учасників.

Серед інших документів варто відзначити Хартію регіональних мов і мов меншин, що визнає, охорону малих мов важливою умовою збереження європейської культурної спадщини в процесі будівництва єдиної Європи. У ній підкреслюється, що вивчення мов меншин не повинне перешкоджати вивченню офіційних мов тієї чи іншої дер-

жави, визнається, що етнічні меншини не можуть ставати відокремленими спільнотами, а повинні включатися в політичний організм країни. Механізмом реалізації цього принципу називається політика білінгвізму і міжкультурного діалогу.

Хартія дає розширене визначення поняття «корінні меншини», визнаючи ними тих, хто є представником певної групи зі своєю, відмінною від офіційної, мовою (причому діалекти не визнаються окремими мовами), чисельно меншою за складом, ніж решта населення держави. «Надтериторіальні» мови не є предметом регулювання хартії, як і мови іммігрантів.

Якщо говорити про реалізацію освітніх практик, то, згідно з принципами Хартії, кожна держава-учасник може вибрати конкретне їх наповнення з трьох можливих варіантів, прописаних в статті про освіту. Ці варіанти розрізняються між собою залежно від інтенсивності викладання мов етнічних меншин: від викладання регіональною мовою з обов'язковим вивченням офіційної до надання можливості вивчення «малої» мови дітьми на прохання батьків. Приклади різних підходів, що реалізуються в тих чи інших країнах, які ратифікували Хартію, ми розглянемо нижче.

Якщо коротко стосуватися питань фінансування програм з реалізації фундаментальних прав етнічних меншин у сфері освіти, то слід визнати, що це дуже дорога політика. перший окремий фонд для цих цілей був створений в 1983 р. з ініціативи Гаetano Арфе, італійського політика, історика і журналіста. Фонд повинен був фінансувати проекти, спрямовані на підтримку мов етнічних меншин [2, р. 37]. У 1982 р. з'являється Європейське бюро, яке зрідка використовує мови, що проіснувало до 2010 р. В цілому можна сказати, що в період до кінця 1990-х років основна діяльність щодо мов етнічних меншин реалізовувалася в рамках проектів і спеціальних програм. У питаннях розвитку освіти тут величезну роль грала програма Сократ-1, яка заохочує академічну мобільність та вивчення мов, а також проект Лінгва, створений для навчання викладачів мов.

Одним з важливих проектів в рамках політики розвитку викладання мов меншин стало створення в 2009 р. Мережі з поширення мовного розмаїття, її членами є цілий ряд держав ЄС. Проектне фінансування стало поступово сходити на «ні» до кінця дев'яностих років, коли Суд ЄС призупинив виділення грошей на такого роду проекти.

До кінця нульових років дещо ініціативу у проведенні політики регулювання міжетнічних відносин почали перехоплювати національні уряди, свідченням чого стало збільшення фінансування, контролю мовної, освітньої політики з боку держав-членів ЄС. Винятком залишаються розроблені в рамках проекту Сократ програми Лінгва, Коменський, Еразмус.

В цілому ж можна констатувати, що загальноєвропейські структури так і не створили реальних механізмів впливу на політику держав-членів у відношенні етнічних меншин з метою зближення їх підходів. Це, по суті, надає державам-членам широкі можливості для маневрів. В результаті в останні десятиліття в цьому напрямку спостерігається активізація законотворчої діяльності урядів, створення ними механізмів фінансування нового формату мовної політики. У підсумку, в кожній країні, виходячи з її історичних, культурних і соціально-економічних особливостей, реалізується власна національна освітня політика, в тому числі щодо національних (етнічних, мовних) меншин.

У Франції, де проживає цілий ряд етнічних меншин (ельзасці, лотарингці, бретонці, фламандці, баски, каталонці, євреї, вірмени, корсиканці), чисельність яких в сукупності становить кілька мільйонів осіб, система освіти націлена на їх найповнішу асиміляцію в єдину французьку націю.

Така політика йде своїм корінням у часи Французької революції і базується на принципах французького націоналізму, цивільного за своєю суттю, згідно з яким представником французької нації може стати носій французької мови, що розділяє політичні і культурні цінності Франції. Сучасне французьке законодавство узгоджується з директивою про расову рівність, що закріплено на рівні Конституції.

Освіта в країні визнається суспільним благом, доступним всім громадянам. З 1970-х років у Франції проголошувалася політика міжкультурної освіти, до якої входить надання можливості мігрантів та етнічних меншин вивчати рідні для них мови. Однак з кінця 1990-х років французький уряд у зв'язку з відмовою від ратифікації Хартії регіональних мов почав поступово згортати цю політику. Хартію Франція не ратифікувала досі, а з офіційної мови поступово зникає поняття «міжкультурна освіта».

Наділення особливими правами різних етнічних груп, в тому числі в галузі освіти, у Франції заборонено, як фактично, так і на норматив-

но-правовому рівні. Це було зафіксовано в законі № 2008-496, закріпив положення директиви 2000/43 / ЄС. Відповідно до цього закону, у Франції забороняється пряма і непряма дискримінація з питань расового та етнічного походження. Порушення принципу рівності можливостей отримання освіти може спричинити судову відповідальність. Можна сказати, що французький досвід у певному сенсі суперечить наднаціональному законодавству. Це підтверджується тим фактом, що Франція не ратифікувала не тільки Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, а й Рамкову конвенцію про захист національних меншин.

Важливо відзначити, що кодекс освіти Франції визнає історичне значення мов і регіональних культур, надаючи можливість вивчення регіональних мов в регіонах їх поширення. Проте викладання місцевої культури і мови не включається в основний шкільний розклад. Викладати регіональною мовою вчителів мають право тільки в дитячому саду і початковій школі за умови, що це дозволить учням швидше засвоїти французьку мову. Вони можуть також спиратися на елементи регіональної культури, щоб сприяти набуттю загального ядра знань, навичок і культури, і навчальних програм. Винятком є Корсика, де викладання місцевої культури і мови включено до шкільних програм.

Реалізація такого підходу веде до того, що етнічні меншини практично позбавляються можливості вивчати в школах мову, що конструюють їх ідентичність. В результаті їх представники шукають інші можливості для вивчення своєї мови (наприклад, в Бретані це призвело до появи мережі «таборів ідентичності», де люди різного віку можуть освоїти Бретонська мова, а також прослухати курси про бретонської етнічності) [3]. Така політика провокує в ряді випадків невдоволення і в подальшому може сприяти зростанню міжетнічної напруженості, чому можна знайти непрямі свідчення [4].

Італія, як відомо, лише в кінці XIX ст. змогла досягти національної єдності. Після територіального об'єднання країни (1861 р.) перед політиками з усією гостротою постала необхідність створення єдиної громадянської нації і формування єдиної італійської ідентичності.

Спроби створити єдину націю отримали крайні форми в період авторитарного правління Беніто Муссоліні. Падіння фашистського режиму сприяло перегляду інструментів політики ідентичності. Після закінчення Другої світової війни в Італії стала проводитися регіо-

нальна політика, спрямована на розширення політичної участі регіонів. У 1970-ті роки процеси децентралізації почали набирати обертів, в результаті регіони з автономним статусом отримали великі повноваження у податковій політиці і в регулюванні соціальної сфери.

У своїй освітній політиці Італія керується концепцією міжкультурної освіти. Формально такий принцип реалізується в країні з 1994 р, коли був опублікований міністерський меморандум № 73 «Міжкультурний діалог і демократичний співжиття: планування участі школи». Згідно з меморандумом, міжкультурний освітній підхід став відповіддю на плюралізм культур, існуючий в італійському суспільстві. Регіональні уряди мають повноваження в ряді сфер, куди відноситься і політика в галузі освіти і культури (ст. 117 Конституції Італії).

Важливо відзначити успішні приклади регулювання міжетнічної напруженості за допомогою, в тому числі, освітньої політики. Непрямим свідченням того, що італійська освітня політика по відношенню до автохтонним меншин дійсно призвела до зниження міжетнічної напруженості, став факт зменшення учасників радикальних південно-тірольських і сардинських сепаратистських груп, хоча радикальні зіткнення на етнічному ґрунті сьогодні ще відбуваються між футбольними хуліганами, які представляють сепаратистські та регіоналістські рухи. Однак результати політики позитивної дискримінації не були однозначними. Наприклад, викладання фриульської мови в окремих комунах викликає невдоволення батьків дітей, оскільки це йде на шкоду вивчення англійської мови, знання якої, на їх думку, важливіше [5].

До початку 2000-х років вдалося вирішити багато протиріч навколо питань реалізації прав автохтонних меншин, включаючи реалізацію автономних статутів кожного регіону з особливим статусом [6]. Особливо помітними були успіхи в тримовній автономії провінції Больцано-Боцен-Південний Тіроль (входить до складу регіону з автономним статутом Трентіно-Альто Адідже); сьогодні регіон розглядається і в політичних, і в експертних колах як модель успішного регулювання міжетнічних протиріч на основі поєднання культурної, освітньої (в першу чергу мовної) і ефективної економічної політики. За рівнем життя Південний Тіроль є лідером в Італії. Однак латентний конфліктний потенціал зберігається: залишаються проблеми переосмислення історії, особливо фашистського періоду, зіткнень політичних інтересів

відображає символічна політика. Втім, це загальна для підтримки єдиного політико-культурного простору країни і зміцнення громадянської ідентичності проблема: «сьогоднішня Італія стикається віч-на-віч з викликами громадянської і національної консолідації на тлі помітного зростання євроскептичних настроїв» і «в якомусь сенсі залишається нацією без об'єднуючої громадянської ідентичності».

У наш час в Італії протиріччя, на наш погляд, обумовлені скоріше соціально-економічними диспропорціями в розвитку Півдня і Півночі країни, про що говорять успіхи регіональної партії Ліга Півночі, а також все більше поширюється сепаратизм Венеції.

Іспанія представляє особливий інтерес в контексті дослідження практик регулювання міжетнічних конфліктів, оскільки в цій країні після падіння франкістського авторитарного режиму і прийняття конституції 1978 р. реалізується своя особлива модель федералізму. Нова модель адміністративно-територіального устрою – держава автономій, формування нової системи державного управління стали домінантами процесу переходу від авторитарної диктатури до демократії. Гарантування прав автономії регіонам було невід'ємною частиною процесів демократизації Іспанії у постфранкістський період.

У країні басків, Галісії, Каталонії, Наваррі, Балеарських островах, Валенсії діють особливі автономні статuti, що дають їм широкі повноваження, в тому числі, при проведенні освітньої політики. У всіх цих п'яти регіонах співіснують кілька офіційних мов. Однак самі регіони продовжують боротися за розширення своїх прав, в тому числі і з питань освіти. Так, зокрема, сталося в Каталонії при прийнятті нової версії статуту.

Іспанська конституція 1978 року визначає, що мови етнічних меншин Іспанії мають статус офіційних в кожному автономному регіоні, згідно з їх статутами. Також конституція визнає факт того, що мовний плюралізм є надбанням Іспанії і буде об'єктом цілеспрямованої державної політики. У конституції прописано також, що питання, які в ній не відносяться до компетенції держави, можуть бути передані у відання автономним співтовариствам (ст. 149.3). До цих питань відноситься суттєва частина освітньої політики.

Центральний уряд, згідно Органічному закону про якісне поліпшення освіти, відповідальний за освітні стандарти. Автономні уряди

можуть доповнювати основний блок предметів, відповідають за затвердження тих предметів, які вважаються важливими для тієї чи іншої автономної одиниці. Прикладом служить статут про автономію Країни басків. У ньому, зокрема, вказується, що «на виконання встановленого в першому додатковому положенні Конституції, до компетенції Регіонального автономного об'єднання Країни Басків входить регулювання системи освіти в усьому її обсязі, на всіх рівнях і щаблях, в усіх різновидах і за всіма спеціальностями. Цікаво відзначити, що в Країні басків існує три види шкіл: А – основна мова навчання іспанська, баскська викладається в кількості декількох годин в тиждень, В – змішана білінгвістична система, D – баскський є основним, а іспанська викладається в кількості декількох годин в тиждень.

В статутах про автономію визнається білінгвізм, в тому числі на освітньому рівні. Цікаве становище склалося в автономній області Наварра, розділеної на три лінгвістичні зони: баскську, змішану і іспаномовну. У першій і другій зоні баскська мова має офіційний статус, в іспаномовній такий статус має тільки іспанська.

Таким чином, в Іспанії склалася децентралізована освітня система, в якій в найповнішому обсязі реалізується принцип міжкультурної освіти. Міжетнічні протиріччя, проте, продовжують даватися взнаки, в тому числі, і в освітній галузі. Яскравим прикладом такого конфлікту можна назвати процес прийняття Каталонією нового статуту, визнавав що каталонська мова краща в освітніх установах. Статут де-юре закріпив фактичний стан справ в каталонських школах, в яких викладання ведеться каталонською мовою, а іспанська вивчається як окремий предмет [13]. Він став відповіддю на освітні реформи з боку уряду Народної партії, одним із принципів яких стало закріплення за кастильською іспанською статусу «стрижневої» дисципліни навіть на територіях автономій. Пізніше принципи статуту були оскаржені конституційним судом Іспанії. Таку позицію конституційного суду можна пояснити Централістськими тенденціями, що виходять із Мадрида.

З огляду на те, як різко змінюються акценти в освітній політиці з боку центрального уряду при зміні правлячої партії, бажання автономій захистити і зміцнити свої освітню політику виглядає логічним. Виходом з такої ситуації може стати висновок громадського пакту про освіту, який буде сприяти розвитку громадянського суспільства і відпо-

відно громадянської ідентичності. Без цього зростання сепаратистських настроїв в Іспанії тільки продовжиться, оскільки локальні ідентичності виявляються сильнішими загальної громадянської ідентичності (про це свідчить черговий референдум з питання статусу Каталонії). У нинішній ситуації освітня політика стає ареною зіткнення різних політичних сил, які використовують її як складову частину свого порядку і за допомогою неї конструюють свою ідентичність.

Угорщина має більше десятка офіційно визнаних мов меншин і добре розвинену систему місцевого самоврядування, що дозволяє етнічним меншинам мати школи з викладанням їх рідної мови (115 ст. Конституції). В Угорщині використовується модель позитивної дискримінації та сегрегації етнічних меншин, що закріплено в Національній програмі поліпшення освіти для соціально знедолених громадян, особливо для циган [7, р. 66]. Законодавчо чітко визначені автохтонні етнічні меншини. До таких належать спільноти, які проживають на території країни не менше ста років і мають особливу культуру і мову [8, р. 19-20].

Відповідно законодавство країни регулює систему освіти, погодившись з фактом існування етнічних меншин. У 1995 р. Угорщина підписала Європейську хартію регіональних мов, до яких угорський уряд відніс хорватську, німецьку, новогрецьку, румунську, сербську, словацьку, словенську, за винятком мови циган (на відміну від Румунії) [9, р. 19].

У 2011 р. в Угорщині був прийнятий Акт про права національностей, який розширив положення Акта 1993 про права національних і етнічних меншин. Додаток 1 Акта національностей визнає 13 національностей: вірмени, болгары, хорвати, німці, греки, поляки, цигани, румуни, русини, серби, словаки, словенці та українці. Вони мають право формувати свій місцевий, регіональний уряд, що дозволяє їм проводити політику щодо збереження своїх етнічних особливостей.

У 160-й статті зазначається: «Держава визнає рідні мови національностей в Угорщині, як фактор соціальної злагоди. Держава підтримує вживання мов, що використовуються національностями в державній освіті». Витрати на освіту дітей рідною для них мовою держава бере на себе (ст. 161). В Акті CLXXIX від 2011 р. прав національностей йдеться про те, що батьки дітей можуть вирішити, чи отримають їх діти освіту рідною мовою, освіту на двох мовах, освіту угорською або спеціальну освіту для циган [10, р. 40].

Угорський приклад відрізняється від французького та італійського досвіду організації освіти для етнічних меншин. Він нагадує іспанський випадок, з тією різницею, що в Угорщині представники меншин можуть повністю навчатися рідною для них мовою, тоді як в Іспанії такі підходи реалізуються лише на певних територіях.

В Румунії є цілий ряд етнічних меншин, найбільші з яких угорці і цигани (велика частина цих двох етнічних груп проживає в Трансільванії), німці, українці, турки, болгари, серби та інші. На офіційному рівні визнається 18 автохтонних народів [11, р. 17]. Однак міжетнічні протиріччя виникають в трикутнику угорці-румуні-цигани.

Тут варто зазначити, що більша частина угорців стала громадянами Румунії в результаті Версальсько-вашингтонського процесу, коли Трансільванія була передана Румунії. Угорці мали свої національні школи (інші етнічні групи за фактом змогли отримати таке право лише в 1948 р відповідно до «Статусу національностей») і університети, які в міжвоєнній Румунії зберігалися, однак, після приходу до влади Н. Чаушеску, в країні проводилися спроби «румунізації» угорців, що залишило серйозну культурну травму у останніх. Це сприяло політичній активності угорців після подій 1989 року, спрямовану на захист своїх прав. Це, а також підготовка до вступу держави в ЄС, сприяли тому, що у угорської меншини (також, як і у німецької) є повна освітня вертикаль, куди включені і вузи з викладанням угорською мовою.

У конституції Румунії зафіксовано, що всі громадяни країни є частиною румунської нації (ст. 4.2). Також в ній йдеться: «Держава визнає і гарантує особам, які належать до національних меншин, право на збереження, розвиток і прояв своєї етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності» (ст. 6.1). Однак ця політика повинна «відповідати принципам рівності і недискримінації по відношенню до інших румунським громадянам» (ст. 6.2).

Що стосується освітньої політики, то в Конституції Румунії закріплено положення про те, що «освіта всіх ступенів здійснюється румунською мовою. При встановлених законом умовах освіта може здійснюватися мовою, яка використовується в міжнародному спілкуванні» (ст. 32.2). Що стосується прав етнічних меншин, то: «право осіб, які належать до національних меншин, вивчати рідну мову і право здобу-

вати освіти цією мовою гарантуються; способи здійснення цих прав встановлюються законом» (ст. 32.3).

Ці положення більш детально розкриті в національному законі про освіту, в якому прописано, що одним із принципів загального та вищої освіти в Румунії є гарантії збереження культурної ідентичності для всіх громадян Румунії, а також міжкультурний діалог. Також в ньому перераховані права тих, хто належить до національних меншин, розвивати і виражати своє етнічне, культурне, мовне та релігійне різноманіття. Навчання румунською мовою є обов'язковим для всіх громадян Румунії, незалежно від їх національності. Однак це формулювання має компромісний характер: «шкільні плани мають включати в себе певну кількість годин для необхідного і успішного вивчення румунської мови».

Далі в законі чітко прописані права осіб, що належать до етнічних меншин. Вони мають право отримувати освіту рідною мовою. Школи з викладанням на відповідних мовах можуть засновуватися відповідно до потреб цих спільнот на основі запитів батьків або законних представників.

Учні, які не мають можливості отримати освіту рідною для себе мовою, повинні підтримуватися матеріально, отримуючи відшкодування транспортних витрат до найближчої школи з можливістю вивчення мови.

Можна сказати, що в повній мірі цей закон реалізується лише для угорців, німців, українців, сербів, словаків, циган (із застереженнями, оскільки велика частина з них навчається в змішаних школах). Одна з проблем румунської освіти полягає в так званих спеціальних окремих класах для циган з викладанням румунською, де якість освіти нижче, ніж в змішаних класах. Інші автохтонні народності отримують лише частково освіту своєю рідною мовою, або мають можливість вивчати тільки свою рідну мову.

Таким чином, можна сказати, що румунський випадок багато в чому схожий на угорський. Він являє собою приклад створення механізмів позитивної дискримінації і сприяє формуванню замкнутих етнічних спільнот (особливо це стосується угорців Трансільванії з їх розвинутою політичною самосвідомістю і яскраво вираженою етнічною самоідентифікацією). Такий стан речей навряд чи веде до формування загальногромадянської ідентичності.

У Болгарії, яка відносно в 2007 році стала повноцінним членом Європейського союзу, проживає цілий ряд етнічних меншин, таких, як турки, цигани, росіяни, українці. Основні протиріччя в країні носять етнокультурний характер, враховуючи, що в країні проживає турецьке і циганське населення. Наявність цих суперечностей знайшло своє відображення в Конституції країни: «релігійні спільності і установи, а також релігійні переконання не можуть використовуватися в політичних цілях» (ст. 13.4), «не допускається утворення політичних партій на етнічній, расовій або релігійній основі, а також партій, які переслідують мету насильницького захоплення державної влади» (ст. 11.4). Можна говорити, що в цьому сенсі уніфікуюча політика Софії частково нагадує французький приклад.

Що стосується освітньої політики, то в Конституції країни відзначається, що «кожен має право користуватися національними і загальнолюдськими культурними цінностями, а також розвивати свою культуру у відповідності зі своєю етнічною приналежністю, що визнається і гарантується законом» (ст. 54.1). Механізми реалізації цього принципу прописані в акті про державну освіту 1991 року, підкреслює, що в освітній сфері не будуть створюватися обмеження або привілеї, засновані на расових, національних, гендерних, етнічних, релігійних та соціальних відмінностях (ст. 4).

У 8-й статті акту йдеться про те, що учні, чия рідна мова не болгарська, повинні вивчати останню в школах, але вони мають право вивчати свою рідну мову факультативно. Однак якщо в Італії, наприклад, чітко прописано, що етнічні меншини, зазначені в законі, мають право включати рідну мову до шкільного розкладу, то в Болгарії цього немає. Таке формулювання не суперечить Рамковій конвенції про захист національних меншин, яку Болгарія ратифікувала, однак на ділі в країні проводиться швидше універсалістська політика, що знаходить віддзеркалення і в сфері освіти. Болгарська шкільна освіта за інерцією орієнтована на слов'янську більшість, альтернативні освітні програми розробляються слабо. Освіта болгарською мовою до 16 років є суворо обов'язковою. Лише по закінченню середньої школи з'являється можливість отримати освіту англійською, французькою або німецькою.

Подібна централістська політика Софії є багато в чому продовженням асиміляційної політики, що проводилася в країні щодо турець-

кої меншини при «реальному соціалізмі». Тоді турецьку мову було виключено з болгарських шкіл і ЗМІ [12]. Незважаючи на те, що такий жорсткий варіант асиміляційної політики в країні більше не практикується, турки та інші меншини продовжують зазнавати труднощів у доступі до освіти рідною мовою. Ситуація ускладнюється і тим, що представники меншин, погано володіють державною мовою, стають аутсайдерами на болгарському ринку праці.

Відносно ж циган в країні фактично реалізується політика сегрегації, оскільки цигани проживають компактними громадами на певних територіях, де і отримують загальну освіту. Це призводить до того, цигани в реальності відокремлені від болгарського суспільства, вони не можуть отримати якісну середню освіту, хоча формально болгарський уряд і не проводить політику сегрегації для відповідності правовим нормам ЄС.

Така уніфікуюча політика щодо етнічних меншин призводить до маргіналізації цих спільнот. У першу чергу це стосується циган, які відчують певну дискримінацію щодо права отримання освіти рідною мовою або можливості вивчення її в межах шкільного розкладу. У меншій мірі це стосується болгарських турків. Такий стан речей веде до зростання етнічного націоналізму в циганському середовищі і появи радикально налаштованих груп місцевих турків. Це не може сприяти їх інтеграції в спільноболгарське співтовариство, формування спільної громадянської ідентичності. Надалі подібна політика може привести до зростання міжетнічної напруженості.

6. Висновки

Підводячи деякі підсумки, можна визнати відсутність єдиного підходу до регулювання міжетнічного ставлення і прав меншин в межах освітньої політики навіть на рівні Європейського Союзу. За наявності деяких загальних регулятивних норм, яких країни-члени повинні формально дотримуватися, вони, виробляючи конкретні напрями політики, мають право вибирати між правом націй на самовизначення та принципом територіальної цілісності. Суттєві відмінності спостерігаються і в сфері правозастосовної практики. Вибрані нами приклади практик різних країн ілюструють цю тезу. Це цілком закономірне явище, обумовлене історичною та культурною специфікою тієї чи іншої держави.

Неможливо очікувати, що така складна проблема (регулювання між-етнічних відносин у рамках національних держав) може бути вирішена з використанням лише одного універсального рецепту. У рамках Європейського Союзу стикаються різні підходи, реалізовані на наднаціональному, національному і локальному рівнях, часто кардинально суперечать один одному, немає ефективних механізмів реалізації прийнятих рішень та обміну успішним досвідом.

З тими або іншими застереженнями в європейських країнах в сфері освіти проводяться в життя дві основні стратегії регулювання прав етнічних меншин: асиміляція і позитивна дискримінація. Можна умовно виділити ще один підхід, що практикується в країнах Балтії, які стали членами ЄС, і ширше – колишніми радянськими республіками, а нині незалежними державами, деякі з яких проводять політику негативної дискримінації в сфері освіти, в тому, числі, мовного, в спробах побудувати громадянську ідентичність. Цей досвід потребує ретельного вивчення і важливий з точки зору того, яке значення надається політиці в галузі освіти елітами країн, лише нещодавно за історичними мірками, що знайшли незалежність і декларують пріоритети будівництва нації.

Цікаво відзначити, що країни, що віддають перевагу стратегії асиміляції, не підписали (або підписали, але не ратифікували) Європейську хартію регіональних мов або мов меншин. До цих країн належать Франція, Італія і Болгарія. Угорщина, Румунія та Іспанія підписали і ратифікували хартію і включили в національне законодавство перелік мов етнічних меншин, які останні мають право вивчати і навчатися на них.

У кожній з названих стратегій є свої сильні і слабкі сторони. Наприклад, асиміляційна політика, з одного боку, може сприяти інтеграції різних етнічних меншин до складу держави-нації, приводячи до складання єдиного політичного організму. З іншого боку, сплеск регіоналістських тенденцій свідчить про пріоритетне значення «боротьби за ідентичність» в сучасному політичному процесі. Регіони з високим рівнем соціально-економічного розвитку відстоюють свої права, в більшій чи меншій мірі йдучи на загострення відносин з центральною владою. Сплеск правого популізму, актуалізація та поширення ідей «нових правих» з їх апеляцією до регіоналістської ідентичностей – яскраві тому свідки.

Використання політики позитивної дискримінації, в свою чергу, сприяє збереженню культури тих чи інших міноритарних етнічних груп, формує умови для розвитку повноцінного міжкультурного діалогу, збагачує єдину культуру народу країни. З іншого боку, така політика може створювати ситуацію, при якій з'являються умовно привілейовані етнічні групи і нові передумови для зростання міжетнічної напруженості. Так, успіхи італійської політики позитивної дискримінації щодо окремих регіонів і етнічних спільнот привели до того, що мігранти намагаються домогтися таких же прав, як і «захищені» меншини, поширення на них положень вже згаданого вище закону № 482. Таким чином, від системи міжкультурної освіти в Італії очікують відповіді і на проблему інтеграції мігрантів в італійське суспільство.

Взагалі, окреме питання, що представляє величезний інтерес і для дослідників, і для політиків, це питання про права етнічних меншин, які не є корінними жителями тієї чи іншої держави. Інтенсифікація міграційних процесів у світі, з чим, в першу чергу, зіткнулися саме розвинені країни, призвела до цілого ряду небажаних соціальних наслідків. Серед них, в руслі цікавої нам проблематики, можна назвати і зростання фінансового навантаження на бюджети приймаючих держав, і падіння загального рівня освіти в приймаючих країнах у зв'язку з широким розповсюдженням технологій інклюзивної освіти.

При виробленні політики в сфері освіти поліетнічним державам доводиться стикатися з цілим комплексом можливостей і обмежень, пов'язаних з реалізацією її в рамках державної політики. Крім найскладніших проблем, пов'язаних з «боротьбою за минуле», необхідно вирішувати також складні організаційні та фінансові питання. Освітня політика по відношенню до етнічних меншин, особливо в її позитивно-дискримінаційному варіанті, є вельми витратною. Це пов'язано і зі створенням і підтримкою відповідної інфраструктури, і з підготовкою викладачів.

У політики асиміляції є інший недолік – вона може принести відчутні результати лише через дуже тривалий час, оскільки довгою є історична пам'ять народу. Про це свідчить хоча б той факт, що, незважаючи на декларації і очевидне бажання брюссельської бюрократії уніфікувати соціальні практики в ЄС, основним рівнем, на якому виробляється політика, в тому числі, освітня, залишається національний. Народи Європи не поспішають розлучатися зі своїми національними

та етнічними ідентичностями, і найменше погіршення економічної ситуації актуалізує їх знову і знову.

Саме тому так важливо детальне дослідження умов, за яких через механізми політики в галузі освіти (в тому числі, викладання мови) країнам вдалося успішно вирішити завдання врегулювання міжетнічних протиріч, інкорпорування різних міноритарних груп до складу єдиної політичної нації. Такий досвід сьогодні украй затребуваний, враховуючи, що мова, є найважливішою складовою частиною культури.

References:

1. Standard Eurobarometer 83 Spring (2015.) European citizenship. Report. European Union, 2015. P. 15.
2. Gazzola M., Grin F., Haggman J., Moring T. (2016). The EU's Financial Support for Regional or Minority Languages: A Historical Assessment. *Journal of ethnic studies*. No. 77. P. 37.
3. Camp identitaire en Bretagne, en avant les Chouans! URL: <https://www.youtube.com/watch?v=uFeI2tE36bw> (accessed: 21.10.2019).
4. Diwan. La langue bretonne en danger? URL: <http://www.breizh-info.com/2017/02/17/62359/langue-bretonne-danger> (accessed: 21.10.2019); La langue basque dans l'enseignement. URL: <https://trema.revues.org/935> (accessed: 21.10.2019); Aude – L'enseignement de l'occitan est-il en danger? URL: <http://www.ladepeche.fr/article/2005/10/13/370995-aude-l-enseignement-de-l-occitan-est-il-en-danger.html> (accessed: 21.04.2017).
5. Friulano in classe? No grazie. URL: <http://messengeroveneto.gelocal.it/pordenone/cronaca/2015/01/17/news/friulano-in-classe-genitori-non-chiedetelo-1.10686553> (accessed: 21.10.2019).
6. Pfössl E. Tolerance Established by Law: The Autonomy of South Tyrol in Italy. Mahanirban Calcutta Research Group. URL: http://www.mcrg.ac.in/EURAC_RP2.pdf. P. 3. (accessed: 21.10.2019).
7. Kádár A.A. (2016). Country report .Non-discrimination: Hungary. European commission. P. 66.
8. Inkel P., Vaspal V. (2016). Country profile: hungary. Council of Europe / ERICarts. P. 19–20.
9. Inkel P., Vaspal V. (2016). Country profile: Hungary. Council of Europe / ERICarts. P. 19.
10. Kádár A.A. (2016). Country report .Non-discrimination: Hungary. European commission. P. 40.
11. Andreescu G. Report on minority education in Romania. P. 17.
12. Bulgarian Turks: From Imperial Rulers To Marginalized Minority. *International Business Times*. 01.23.2013. URL: <http://www.ibtimes.com/bulgarian-turks-imperial-rulers-marginalized-minority-1028200> (accessed: 21.10.2019).
13. Catalan language revival fuels backlash in Spain. URL: <http://www.reuters.com/article/us-spain-catalan-idUSKBN0FJ2E920140714> (accessed: 21.10.2019).