



Страсбург, 2 марта 2006 г.

ACFC/25DOC(2006)02

**КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ КОМИТЕТ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ О
ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ**

**Комментарий по вопросам образования в свете
Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств**

Настоящий Комментарий принят на 25-ой сессии Консультативного комитета 2 марта 2006 г. Комментарий подготовлен Вице-председателем Консультативного комитета г-жой Атанасией Спилиопулу-Акермарк. Консультативный комитет неоднократно организовывал консультации с независимыми экспертами.

СОДЕРЖАНИЕ

Резюме.....	
Часть I Введение.....	
1.1. Предмет Комментария, утвержденного Консультативным комитетом	
1.2. Рамочная конвенция – неотъемлемая часть международных норм о защите прав человека.....	
1.3. Цели образования.....	
1.4. Важность статей 4 – 6 Рамочной конвенции.....	
Часть II. Особые положения Рамочной конвенции, касающиеся образования	
2.1. Статья 12 Рамочной конвенции.....	
2.1.1 Пояснительный доклад.....	
2.1.2 Основные положения.....	
2.2. Статья 13 Рамочной конвенции.....	
2.2.1. Пояснительный доклад.....	
2.2.2. Основные положения.....	
2.3. Статья 14 Рамочной конвенции.....	
2.3.1. Пояснительный доклад.....	
2.3.2. Основные положения.....	
Часть III: Основные факторы, влияющие на образование меньшинств и межкультурное образование.....	
Приложение: Перечень вопросов по образованию, рассмотренных Консультативным комитетом в его заключениях первого цикла.....	

Резюме

Настоящий Комментарий состоит из трех частей:

Часть I – Введение. Во Введении самой важной частью является пункт 1.4, в нем рассматривается вопрос правомерности статей 4, 5 и 6 Рамочной конвенции. В Комментарий подтверждается, что Рамочная конвенция полезна не только, чтобы гарантировать право лиц, принадлежащим к меньшинствам, на свободное, бесплатное и высококачественное начальное образование и в целом на доступ к среднему образованию во исполнение принципа равенства возможностей (*право на образование*), но также чтобы устанавливать нормы того, как должны быть структурированы содержание и формы такого образования (*права при образовании*). Цель образования – облегчить развитие потенциала и личности ребенка, гарантировать его безопасность и служить осуществлению языковых, религиозных и философских чаяний учащихся и их родителей.

Положения Рамочной конвенции относительно образования должны также учитываться при планировании и проведении мероприятий в области межкультурного образования, целью которого является поощрение взаимопонимания, осуществления контактов и взаимодействия между разными группами общества¹. Во Введении рассматриваются также последствия, оказываемые многочисленными целями обучения на образование меньшинств и на межкультурное образование, а также важность наличия тесных связей между Рамочной конвенцией и другими актами в области прав человека.

Часть 2 – Основная часть Комментария посвящена статьям 12 – 14 Рамочной конвенции. В этой части Комментарий построен в соответствии со структурой положений Рамочной конвенции: в статье 12 уже предусмотренный в статье 4 принцип равного доступа к образованию, гарантирующий равенство перед законом и вообще запрещающий всякую дискриминацию, расположен здесь на третьем месте. Из рассмотренных вопросов видно, что указанные положения наполнены существенным нормативным содержанием, которым могут руководствоваться подписавшие конвенцию государства и лица, принимающие решения. Ссылки внизу страниц, где указываются государственные доклады или особые мнения Консультативного комитета, не являются исчерпывающими относительно тех случаев, где мог возникнуть особый вопрос. В них дана лишь подборка материала для иллюстрации упоминаемых моментов. В конце данной части представлены общие принципы, разработанные разными учреждениями для планирования и принятия мер в области образования, предназначенных для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

¹ Относительно понятий образование «при культурном разнообразии» и «межкультурное» образование см. ниже пункт 2.1, посвященный статье 12.

Часть 3 представляет собой *перечень основных факторов, влияющих на образование меньшинств и межкультурное образование*. Он разработан Консультативным комитетом, и государства могут его использовать в качестве отправного момента при планировании, реализации и оценке политики и законодательства в области образования для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В этой части сделано также обобщение основных рассмотренных в Комментарий вопросов.

Приложение представляет собой *Перечень вопросов по образованию, рассмотренных Консультативным комитетом в его заключениях первого цикла*. На практике именно при подготовке данного перечня Консультативный комитет стал готовить обзоры в области образования. Данный перечень дан в приложении, ибо он может оказаться полезным как ориентир по тем аспектам, которые необходимо рассматривать при обсуждении проблемы образования меньшинств и межкультурного образования. Он может также послужить эффективным инструментом для неправительственных организаций, предусматривающих подготовку альтернативных докладов по образованию. Читатель увидит, что структура Комментария соответствует структуре, принятой в перечне.

ЧАСТЬ 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Предмет Комментария, принятого Консультативным комитетом

В наше время образование признается самоцелью и мощным инструментом передачи знаний, менталитетов и ценностей. Ни один другой вопрос не занимает столько места в Рамочной конвенции (РКНМ), в которой (из шестнадцати основополагающих положений в Разделе II) ему посвящены три специальных положения в статьях 12-14, а образование специально эксплицитно упоминается в ее общих положениях о равенстве и межкультурном диалоге (статья 6).

В последние годы Консультативный комитет Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (ниже именуемый «Консультативный комитет») неоднократно возвращался к необходимости обобщения его опыта и подходов к специальным тематическим разделам. В 2003 г. Конференция, посвященная 5-ой годовщине вступления в силу Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств², внесла значительный вклад в обсуждение данного вопроса, которое развернулось по трем тематическим направлениям: участие, СМИ и образование. Выбирая одну из этих тем, Консультативный комитет решил начать с углубленного анализа своего опыта в области образования.

Настоящий Комментарий предназначен для выполнения пяти отличающихся друг от друга, хотя и взаимосвязанных функций:

- В Комментарии кратко изложен опыт Консультативного комитета по результатам его работы в области прав на образование и их защиты (что в основном охватывается статьями 12-14 Рамочной конвенции), а также относительно роли образования в поощрении духа терпимости и межкультурного диалога, что предусмотрено в статье 6 (1) Рамочной конвенции. Настоящий Комментарий посвящен главным образом статьям 12 и 14, при этом положения этих двух статей представляют собой центральное звено всех мероприятий по мониторингу деятельности Консультативного комитета в области образования в течение первого цикла мониторинга;
- В Комментарии продемонстрированы обилие имеющейся информации по государственным докладам и огромный набор решений, принятых в различных ситуациях. Эта отраженная в докладах практика государств европейского континента дает широкую картину претворения в жизнь Рамочной конвенции,

² Доклад Конференции опубликован Советом Европы в 2004 г. под названием: *От очертаний к содержанию: пять лет реализации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств* ISBN 92-871-5472-2

- позволяя тем самым углубить разработку специфических вопросов, которые поднимаются в данном Комментарии;
- В Комментарии обозначены вопросы, на которые в будущем следует обратить больше внимания при работе Консультативного комитета, при применении Рамочной конвенции и подготовке государственных докладов подписавшими конвенцию государствами, а также при проведении мероприятий другими участниками, в том числе неправительственными организациями и университетскими кругами;
 - В Комментарии делается попытка определить место деятельности и подходов Консультативного комитета в контексте более широкого международного общения;
 - В Комментарии показаны некоторые моменты напряженности по вопросам образования в меньшинствах и межкультурного образования, а также и то, что осознанно выбирают все участники, в том числе и подписавшие конвенцию государства и их правительства, меньшинства, родители и студенты/учащиеся начального и среднего образования.

В заключениях по каждому разделу Комментарии использованы заключения Консультативного комитета по каждой стране, а также представленные Консультативному комитету государственные доклады и иные источники.

Консультативный комитет выражает надежду, что данный Комментарий даст практические ориентиры как государствам, подписавшим Рамочную конвенцию, так и другим участникам, работающим в области образования. К ним относятся воспитатели, учащиеся начального/среднего образования или студенты и их родители³, меньшинства и их организации, органы центральной, местной и региональной власти. Однако сразу же следует уточнить, что в связи с многообразием целей образования и множеством существующих ситуаций, в этой области не может быть однозначных решений пригодных для всего многообразия случаев.

В Комментарии не ставится цель дать исчерпывающий анализ всех представленных в Рамочной конвенции аспектов, связанных с образованием в меньшинствах и межкультурным образованием. Его цель – дать обобщение опыта Консультативного комитета за первый цикл мониторинга, выделив при этом некоторые из основополагающих вопросов, которыми ему пришлось заниматься в своей работе. Вопросы, которые не были выделены за первый цикл мониторинга, вполне могут возникнуть во втором цикле⁴.

³ В Комментарии речь идет не только об образовании детей, но и даются ссылки на образование лиц более старшего возраста (молодых студентов, взрослых и т.д.)

⁴ Именно поэтому Комментарий опирается только на документацию по первому циклу мониторинга.

В Комментарий подчеркивается роль Рамочной конвенции в поисках равновесия между сохранением и развитием культуры и основных составляющих личной самобытности людей, принадлежащих к национальным меньшинствам, с одной стороны, и их свободной интеграцией и участием в обществах, в которых они живут, с другой стороны. Консультативный комитет надеется, что настоящий Комментарий будет не только полезным для разработки и реализации политики в области образования в государствах, подписавших конвенцию, но и окажется дополнительным моментом в конструктивном диалоге, который комитет начал проводить с государствами-сторонами во время первого цикла мониторинга.

1.2. Рамочная конвенция – неотъемлемая часть международных норм о защите прав человека

В соответствии с положениями статьи 1 Рамочной конвенции, защита национальных меньшинств, а также прав и свобод людей, принадлежащих к национальным меньшинствам, является неотъемлемой частью международной защиты прав человека:

«Защита национальных меньшинств и прав и свобод людей, принадлежащих к этим меньшинствам, является неотъемлемой частью международной защиты прав человека и в качестве таковой является областью международного сотрудничества».

Из этого следует, что *право на образование и права при образовании* для меньшинств, как они гарантируются Рамочной конвенцией, являются неотъемлемой частью права на образование, как оно записано в ряде специальных положений международных актов. Это, в частности, Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Конвенция о правах ребенка; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования; Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Европейская социальная хартия (пересмотренная).

В сфере применения данных актов предусмотрены разные права, в частности:

- принцип обязательности и бесплатности начального образования;
- равенство возможностей для доступа к образованию;
- свобода родителей в выборе типа образования для своих детей в зависимости от их религиозных, нравственных или философских убеждений;
- право людей и юридических лиц на учреждение собственного учебного заведения и управление им;
- право трудящихся-мигрантов и их семей на обучение языкам.

Кроме того, в разработанных ОБСЕ Гаагских рекомендациях по правам меньшинств на образование содержится множество направлений по правам меньшинств при образовании. В Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств имеются также дополнительные указания по вопросам, связанным с языками меньшинств при образовании.

Рамочная конвенция гарантирует права «лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам». Вполне понятно, что при этом речь может идти о мужчинах и женщинах, детях и взрослых. И действительно, положения Рамочной конвенции распространяются не только на чисто школьную деятельность, но также и в целом на образование и системы образования. В последние годы Консультативный комитет все внимательнее присматривается к тому, что в отношении лиц, принадлежащих к разным национальным меньшинствам, в отношении разных групп внутри национальных меньшинств, в отношении мужчин и женщин, граждан и неграждан страны⁵ пределы действия этих прав различны.

Однако в Рамочной конвенции предусмотрены не только права меньшинств на образование и на определенный тип образования, в особенности. Привлечение внимания основной части населения и поощрение знания языков, культур и традиций меньшинств являются также чрезвычайно важными⁶. Кроме того, пункт 3 статьи 14 гласит, что право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на изучение языка их меньшинства или на получение образования на этом языке не должно наносить ущерба изучению официального языка государства и обучению на этом языке.

Как мы видели, право на образование, уже само по себе, является правом, но оно также, в качестве предварительного условия, способствует полному осуществлению множества других прав таких, как право на участие, право на свободу выражения мнения, право на свободу объединения и т.д. Именно этим объясняется ключевая роль, которую Рамочная конвенция играет в системе положений по правам человека, гарантируя применение всего

⁵ Например, Словацкая республика включила в свой государственный доклад 1999 г. (ACFC/SR(99)8) информацию о специальных усилиях в области образования цыганских женщин. Кроме этого, Соединенное королевство в своем государственном докладе отмечает, что «правительство обеспокоено несоразмерным числом учащихся, относящихся к этническим меньшинствам, и в особенности, исключенных из школ мальчиков, имеющих афро-караибское происхождение [...] (ACFC/SR(99)13). В отношении доступа к высшему образованию Консультативный комитет отмечает в своем Заключении по Соединенному королевству ACFC/INF/OP/I(2002)006, что , «хотя одни этнические группы представлены широко [...], другие этнические группы, как, например, бангладешские женщины и африканские мужчины и африканцы территорий Караибского бассейна еще недопредставлены» (пункт 85).

⁶ См. Заключение по Кипру ACFC/INF/OP/I(2002)4, пункт 30. В других заключениях подчеркнута необходимость обучения специальных профессиональных групп. Например, в частности, в Заключении по Албании ACFC/INF/OP/I(2003)004, где Консультативный комитет подчеркнул необходимость обучения внутри таких профессиональных групп, как силы порядка, персонал для органов правосудия и СМИ с тем, чтобы привлечь больше внимания к ситуации и потребностям сообществ цыган и египтян и содействовать терпимости (пункт 94).

корпуса прав человека к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам.

При планировании и осуществлении деятельности в области образования следует учитывать, что уже сделано на уровне разных инстанций. В частности, органами по надзору за применением договоров Организации Объединенных Наций, Специальным докладчиком ООН по праву на образование, Европейским судом по правам человека, а также другими органами Совета Европы (в частности, Комитетом экспертов по Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств, Управлением школьного, внешкольного и высшего образования и его Отделом по языковой политике). Кроме того, следует определить место права *на* образование и права *при* образовании в более широком контексте обязательств, взятых государствами в области обучения правам человека и, в особенности, в рамках осуществляемой в настоящий момент⁷ Всемирной программы поддержки обучения правам человека.

1.3. Цели образования

Определение целей образования в плюралистическом обществе заставляет нас воспринимать образование, по смыслу Рамочной конвенции, как феномен, имеющий множество иногда даже противоречивых направлений, которые следует примирять и уравнивать между собой. Образование – это сфера со множеством разнообразных участников, среди них: обучающиеся, обучающие, родители, группы меньшинств, местные, региональные и центральные органы. Их потребности и чаяния могут изменяться, поэтому приходится по возможности постоянно их оценивать и на них отвечать. Международная конвенция по правам ребенка предоставляет главенствующее место потребностям и желаниям ребенка, что мало принималось во внимание в предшествующих документах. Хотя в области образования это основополагающий момент, в предшествующих международных актах приоритет отдавался интересам и предпочтениям родителей или педагогов в ущерб мнению детей.

Цели образования подробно описаны в статье 29 Международной конвенции о правах ребенка. В ней говорится, что:

«1. Государства-участники соглашаются в том, что образование ребенка должно быть направлено на:

а) развитие личности, талантов и умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме;

⁷ Для получения последней информации и краткого изложения усилий, которые делаются в этом направлении, см. следующий документ: Генеральная ассамблея ООН, Пересмотренный проект плана действий по первому этапу (2005-2007) Всемирной программы поддержки обучения правам человека A/59/525/Rev.1 (2 марта 2005)

- b) воспитание уважения к правам человека и основным свободам, а также принципам, провозглашенным в Уставе Организации Объединенных Наций;
- c) воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной;
- d) подготовку ребенка к сознательной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами, этническими, национальными и религиозными группами, а также лицами из числа коренного населения;
- e) воспитание уважения к окружающей природе (...).

Одни из этих целей имеют, главным образом, функциональный характер, как, например, развитие языковой компетенции ребенка. В этом случае образование рассматривается в качестве инструмента для достижения каких-либо иных целей (например, найти работу или участвовать в принятии решений).

Другие цели образования признаются основополагающими, так как считаются важными сами по себе даже без всякого рационального или экономического обоснования. Таково, например, развитие уважения самобытности ребенка.

В настоящее время, в связи с нашим пониманием ребенка как индивидуума со своими собственными потребностями и компетенцией, пришлось вновь определить наши приоритеты по отношению к потребностям сторон, участвующих в образовании. Поэтому все образовательные программы должны учитывать оба эти типа целей, гарантируя при этом первенствующие интересы ребенка, как это предусмотрено в Конвенции ООН по правам ребенка⁸. Да, и в самом деле, различия между функциональной и главенствующей целями действительно представляются несколько искусственными. Например, предваряющим условием двуязычия и многоязычия является уважение языковой самобытности ребенка в том смысле, что оно будет способствовать развитию и укреплению его познавательных и эмоциональных возможностей, а разные языки будут взаимно укреплять друг друга. Таким образом, языковая самобытность ребенка - это и функциональная цель, и самоцель.

Полезно отметить, что в своих докладах *очень мало государств затрагивают вопрос, посвященный целям образования*. В то же время некоторые государства рассматривают принципы образования и учебные программы в свете статьи 6 Рамочной конвенции⁹. Консультативный комитет

⁸ См. Комитет по правам ребенка. Общее замечание №1. Цели образования (2003).

⁹ См., например, пп. 30-31 Государственного доклада Эстонии. (ACFC/SR(99)16), в которых рассматриваются цели Эстонского закона об образовании, и пункт 153 Государственного доклада

представил также свое мнение относительно целей образования для меньшинств, отметив, что для сорабских меньшинств уже более ста лет работают школы, и что эти школы не только имеют «педагогическое призвание», но и «способствуют своим существованием выражению сорабской самобытности на территориях традиционного проживания этого меньшинства»¹⁰.

1.4. Важность статей 4-6 Рамочной конвенции

Все родители хотят, чтобы их дети получили удовлетворительное образование, которое им обеспечит равенство возможностей и обращения и позволит развивать способности и личность, стать полноправными членами общества, в котором они живут, и вести достойную жизнь. Все государства заинтересованы и обязаны поощрять усилия в этом направлении и гарантировать социальную сплоченность на их территории.

Кроме особых положений, гарантирующих право на образование и права при образовании (статьи 12 – 14), образование признается особо важной областью в связи с потребностью поощрять дух терпимости и межкультурный диалог, как это предусмотрено в статье 6 Рамочной конвенции:

1. «Стороны поощряют дух терпимости и диалог между культурами, а также принимают эффективные меры по содействию взаимному уважению, взаимопониманию и сотрудничеству между всеми лицами, проживающими на их территории, независимо от их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности, особенности в области образования, культуры и средств информации.
2. Стороны обязуются принимать все надлежащие меры для защиты лиц, которые могли бы стать жертвами угроз или актов дискриминации, враждебности или насилия по причине их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности».

Статьи 4, 5 и 6 формируют комплекс основополагающих обязательств для государств.

В области образования статья 4 гарантирует равенство возможностей в доступе к образованию и запрещает дискриминацию. Кроме этого, в ней уточняется, что подписавшие конвенцию государства обязуются принять, когда это необходимо, меры необходимые для действительного и полного

Швейцарии . (ACFC/SR(2001)2), затрагивающий вопрос важности образования для обеспечения межкультурного диалога и поощрения терпимости.

¹⁰ Заключение Консультативного комитета по Германии ACFC/INF/OP/I(2002)008), пункт 59.

продвижения равенства людей, принадлежащих к национальным меньшинствам. Это та сторона вопроса, которую необходимо всячески подчеркивать. Рамочная конвенция предполагает, что государства активно стремятся к достижению изложенных в конвенции целей. Проявление пассивности может оказаться нарушением взятых в свете Рамочной конвенции обязательств. Примерами¹¹ этому могут быть отсутствие законодательства, гарантирующего права на образование и при образовании лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также сведение всех направлений политики только к защите отдельных меньшинств как отдельному совершенно нерегулярно осуществляемому направлению политики. Необходимые адекватные меры, принимаемые для поощрения действительного и полного равенства лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, не признаются актом дискриминации по отношению к лицам, принадлежащим к основной или иным группам населения (статья 4.3.). Равенство возможностей в доступе к образованию регламентируется также статьей 12 (3) Рамочной конвенции.

В статье 5 речь идет о необходимости поощрять условия, благоприятствующие сохранению и развитию культуры, а также основные составляющие самобытности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Более подробно сопутствующие условия в области образования изложены в статьях 12 – 14.

Как мы уже видели, значение статей 4 и 5 заключается в том, что в них ясно выражена потребность в проведении активной последовательной политики в области образования с тем, чтобы применение положений Рамочной конвенции оказалось возможным.

Кроме необходимости иметь ясные и сбалансированные законодательные и институциональные гарантии, в качестве предварительного условия для проведения всякой активной политики в области образования необходимо наличие базовой информации в области образования. Реализация таких положений (в частности тех, что предусмотрены статьями 5, 12 и 14) приводит к необходимости для всех подписавших конвенцию государств располагать соответствующими данными по разным группам населения, находящимся на их территории, а также по потребностям и устремлениям этих групп в области образования. Консультативный комитет проявил внимание к особым потребностям разных групп и лиц на уровне отдельной

¹¹ См., например, Заключение Консультативного комитета Рамочной конвенции по Италии ACFC/INF/OP/I(2002)007), пункт 58, в котором комитет констатирует, что преподавание языков меньшинств должно происходить не как эксперимент в виде отдельных усилий, а скорее в рамках скоординированных программ. В своем Заключении по Швеции ACFC/INF/OP/I(2003)007 Консультативный комитет сожалеет, что законом не предусмотрено гарантий для двуязычного преподавания на языках меньшинств, не являющихся языком сааме (пункт 60)..

группы национального меньшинства. По сравнению с разбросанными по большой территории меньшинствами и с группами сельского населения сконцентрированные группы и лица, живущие в городской среде, могут иметь иные потребности и ожидания. По этой причине при разработке и осуществлении политики в области образования следует принять во внимание статью 15, гарантирующую право на действительное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с тем, чтобы гарантировать отражение множества потребностей и чаяний разных сегментов групп меньшинств.

Консультативный комитет регулярно указывает на необходимость соблюдать, с одной стороны, принцип, согласно которому лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право свободно отстаивать свою самобытность, а с другой стороны, обеспечить гарантии при обработке демографических и этнических данных и иной информации персонального характера в соответствии со статьей 3 Рамочной конвенции. Параллельно с этим важно, чтобы на основе количественных и качественных показателей государства провели оценку потребностей в области образования, по договоренности с соответствующими органами¹². По мере продвижения децентрализации образования усиливается роль базовых данных на национальном уровне. Отсутствие таких базовых данных не может служить предлогом для бездействия, например, в области образования в отношении национальных меньшинств.

Консультативный комитет часто отмечал отсутствие в государственных докладах информации, распределенной по полу граждан, а соответственно и в целом ряде представленных им заключений. Этот пробел иногда связывается с отсутствием базовых данных по образованию и по меньшинствам в целом (в одних странах из-за препятствий законодательного характера, связанных со сбором этих данных). В других эти данные существуют, но они не отражают ни ситуацию, ни результаты соответственно по категориям: мальчиков и девочек, мужчин и женщин в образовательной системе. Гендерные различия в сфере образования часто приводят к неравенству в доступе к занятости и в профессиональном положении и, следовательно, должны строго отслеживаться. Негативные стереотипы, взгляды на роль, которую играют мужчины и женщины как среди большинства населения, так и среди меньшинств, должны вскрываться и публично обсуждаться, и согласованными усилиями они должны устраняться, как это предусмотрено в обязательствах государств,

¹² Университетские круги и неправительственные организации могут также оказать помощь в сборе и оценке этих данных. См., например, доклад *Право на образование лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам в Воеводине. Центр по правам человека в Воеводине, Новый сад, 2005.*

подписавших Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 5)¹³.

Статья 6 Рамочной конвенции призывает подписавшие ее государства поощрять терпимость, взаимный диалог и взаимопонимание между разными группами населения, проживающими на их территории. В области образования в связи с этим аспектом возникает целый ряд вопросов, связанных с содержанием образования, с выбором формы, педагогического состава, образовательных структур и учебных заведений. Существует тесная связь между статьей 6 и статьей 12, которые вместе отражают общий дух Рамочной конвенции, а именно – межкультурный диалог, приобщение меньшинств к жизни общества в широком смысле и социальную сплоченность. Важно, чтобы подписавшие конвенцию государства регулярно пересматривали не только свои школьные программы и учебники, посвященные таким предметам, как история, религия и литература, но также и программы образования в целом, так чтобы гарантировать разнообразие культур и идентичностей, а также поощрение терпимости и межкультурного общения.

Что касается преподавания истории, то Консультативный комитет напоминает об усилиях, уже давно предпринятых Советом Европы в этой области. Эти усилия были направлены на устранение стереотипов и предрассудков, обнаруженных в учебниках истории, а также на раскрытие потенциальных возможностей критической мысли, воплощаемой через историю. Хотя такие вопросы, как: введение межкультурных элементов знания и диалога, а также необходимость пересматривать программы, в частности, в области истории и религии, часто фигурируют в заключениях Консультативного комитета, следует все-таки отметить, что Консультативному комитету не приходилось подробно останавливаться на вопросе религиозного образования, ни на вопросе образования, предлагаемого религиозными заведениями¹⁴.

¹³ См. также статью 10 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которая специально касается равенства прав мужчин и женщин в области образования, включая доступ к тем же программам, к тем же экзаменам, педагогическому персоналу с квалификацией того же уровня, к школьным помещениям и оборудованию того же качества.

¹⁴ Государственный доклад Болгарии (ACFC/SR(2003)001) включает самокритику не только в отношении недостаточности включения межкультурных элементов в учебные программы Болгарии, но также и информации об усилиях, предпринятых неправительственной организацией (фондом «Межэтническая инициатива ради прав человека») для решения проблемы таких потребностей в образовании. В Государственном докладе Швейцарии (ACFC/SR(2001)2) упоминается об усилиях, предпринятых Швейцарским обществом радиовещания (SSR) для содействия межкультурному взаимопониманию, благодаря серии передач о разных религиях. Эта акция иллюстрирует роль СМИ, в частности, телевидения, как обучающего инструмента. В Заключении по Армении ACFC/INF/OP/I(2003)001 отмечается (в комментарии, касающемся статьи 12), что культура, история и традиции лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, преподаются в классах религиозного воспитания и не входят в общеобразовательную программу.

Согласно принципам, установленным международным правом, необходимо, с одной стороны, чтобы родители выбирали тип образования для своих детей на основе своих религиозных, нравственных или философских убеждений (пункт 3 статьи 26 Всеобщей декларации прав человека и статья 2 Дополнительного протокола I к Конвенции о защите прав человека и основных свобод) и, с другой стороны, чтобы информация и знания передавались объективно, критически и плюралистски¹⁵. В связи с этим следует также напомнить конкретные положения, содержащиеся в Венском документе ОБСЕ (1989) о религии в вопросах образования, включая «право каждого давать и получать религиозное воспитание на языке по своему выбору» (пункт 16). Все эти документы содействуют взаимопониманию и диалогу между группами населения, а также устранению духа абсолютности, нетерпимости и ненависти.

В статьях 7 и 8 Рамочной конвенции гарантируется свобода религии, а за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, признается право проявлять свою религиозную принадлежность и создавать религиозные заведения, организации и ассоциации. Это право относится также к праву на образование, закрепленному в статье 2 Дополнительного протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹⁶. В соответствии со статьей 17 Европейской конвенции по правам человека о запрещении злоупотреблений правами, религиозное воспитание или образование и даже любой другой тип обучения не должны влечь за собой нарушения прав других (независимо от того, являются ли религиозные убеждения тождественными или нет). Не только ранее упомянутые дисциплины, но также и все остальные предметы школьного образования, включая математику, спорт, музыку, искусства, должны быть пересмотрены и соответственно изменены с учетом множества культур и межкультурной перспективы.

¹⁵ Дело Кьельдзена, Баск Мадзена и Педерсена в Европейском суде по правам человека Серия А, №23, 1976, пункт 50 и дело Хартикайна против Финляндии, Сообщение №40/1978. По этому последнему делу Комитет по правам человека пришел к выводу, что обязательное религиозное воспитание (или преподавание истории религий и этики) соответствует Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (статья 18(4)) только в том случае, если такое воспитание осуществляется объективно и нейтрально, при уважении убеждений родителей и опекунов, включая случаи, если они не разделяют никаких религиозных верований.

¹⁶ Статья 2 Дополнительного протокола гласит, что «Никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при осуществлении функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям». Европейскому суду по правам человека неоднократно приходилось принимать постановления, основываясь на данном положении.

ЧАСТЬ II. ОСОБЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ

2.1. Статья 12 Рамочной конвенции

«12(1) Стороны в случае необходимости принимают меры в области образования и научных исследований с целью поощрения знания культуры, истории, языка и религии как своих национальных меньшинств, так и большинства населения.

12(2) В этом контексте Стороны, в частности, создают возможности для подготовки преподавателей, обеспечения школьными учебниками и облегчают контакты между учащимися и преподавателями из различных общин.

12(3) Стороны обязуются обеспечивать равные возможности доступа к образованию на всех уровнях для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

2.1.1. Пояснительный доклад

«Пункт 71. Это обязательство направлено на поощрение в межкультурной перспективе (см. пункт 1 статьи 6) знания культуры, истории, языка и религии и национальных меньшинств, и основной части населения. Целью этого является создание климата терпимости и диалога, как это упомянуто в преамбуле Рамочной конвенции и в Приложении II к Венской декларации глав государств и правительств. Содержащийся во втором пункте список не является исчерпывающим, а слова «обеспечение школьными учебниками» включают публикацию школьных учебников и их приобретение в других странах. Обязательство обеспечивать равные возможности доступа к образованию на всех уровнях для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, отражает озабоченность, выраженную в Венской конвенции».

2.1.2. Основные положения

Большая часть информации, предоставленной государствами, и ряд комментариев Консультативного комитета в области образования относятся к сфере применения статьи 12. Кроме вопросов, связанных со сферой действия образования (в смысле времени, места и содержания), в государственных докладах и заключениях Консультативного комитета поднимаются три центральные проблемы. В них отражена структура статьи 12:

- а) Продвижение множества культур и межкультурной перспективы образования;
- б) Подготовка педагогов, доступ к школьным учебникам и контакты множества культур;
- с) Равенство возможностей в доступе к образованию.

Сфера действия образования

В государственных докладах понятие *образование* используется в широком смысле. Эту позицию разделяет и Консультативный комитет. Понятие образования касается не только системы обычного обязательного школьного образования, но также и дошкольного и высшего образования, научных исследований, профессионального образования, обучения взрослых, подготовки профессиональных групп (включая правоведов, полицию, журналистов, чиновников правительства и политических деятелей), а также видов деятельности в области образования вне рамок традиционной школы (как, например, классы религиозного воспитания или летние лагеря). Так, в своем комментарии к Заключению Консультативного комитета правительство Молдовы указывает, что:

«В законе «об образовании» нет выражения «воскресная школа», однако, в его преамбуле дается общее определение системы образования, в которую входит «сеть образовательных учреждений разного типа и разных форм собственности...». Что позволяет считать «воскресные школы» учебно-образовательными учреждениями, действующими на основе статьи 34 в рамках сети внешкольных учебных заведений».

В своей Резолюции о введении в действие Молдовой Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (ResCMN(2003)4 от 15 января 2003 г.) Комитет министров отмечает:

«В области образования важно организовать консультации с представителями различных национальных меньшинств с тем, чтобы соответствующим образом ответить на их специфические потребности и обеспечить им справедливый доступ к имеющимся ресурсам. Особое внимание должно быть уделено меньшим по численности меньшинствам, а также таким, которые не могут воспользоваться поддержкой родственного государства».

Имея в виду важность *дошкольного образования*, в своем Заключении по Словакии Консультативный комитет отметил, что «под этим углом зрения образовательная система должна полностью учитывать язык и культуру меньшинства [...]». И добавил: «Такой подход будет также способствовать развитию взаимопонимания между родителями детей цыган (ром) и школой.

С этой точки зрения, первостепенную важность часто имеет опыт, приобретенный меньшинствами на стадии дошкольного образования. После значительного уменьшения за последние годы доли детей цыган в детских садах (в материнских школах) Консультативный комитет приветствует инициативы, направленные на увеличение шансов цыган уже на этом этапе, и надеется, что это будет иметь положительное практическое значение на местном уровне»¹⁷. Кроме того, этот вопрос фигурирует в части Пояснительного доклада по Рамочной конвенции, посвященной статье 14(2) (см. ниже).

Хотя в большинстве государственных докладов о начальном образовании (включая дошкольное образование) содержится обильная информация, относительно доступа меньшинств к *высшему образованию* и обеспечения высшего образования на языках меньшинств, а также преподавания истории и культуры меньшинств¹⁸ подробностей мало. Государства часто описывают разные учреждения, занимающиеся исследованиями проблем меньшинств, но они редко указывают, насколько активно сами меньшинства участвуют в таком типе исследовательско-педагогической деятельности. Хотя начальное образование должно быть бесплатным и обязательным, однако, в международных правовых актах точные пределы обязательств государств в вопросах высшего образования ясно не объяснены, и они не выходят за рамки принципа равенства возможностей в доступе к образованию, как он изложен в статье 12 (3) Рамочной конвенции¹⁹.

Во многих государственных докладах подчеркивается важность *обучения взрослых*, кажется, государства осознают свою роль²⁰. В то же время ряд государств, подписавших конвенцию, недостаточно оценили роль современных технологий в образовании, их особые преимущества и потенциальные недочеты в отношении людей, относящихся к национальным меньшинствам. В своем докладе Норвегия указала, в частности, что «обучение с помощью сети Интернет позволит школам предлагать преподавание финского языка на уровне старших классов средней школы,

¹⁷ Заключение Консультативного комитета по Словакии ACFC/INF/OP/I(2001)001, пункт 40

¹⁸ См., например, государственные доклады Хорватии (ACFC/SR(2003)001) и Литвы (ACFC/SR(2001)7) и Заключения по Албании ACFC/INF/OP/I(2003)004, Эстонии ACFC/INF/OP/I(2002)005 и Соединенному королевству ACFC/INF/OP/I(2002)006.

¹⁹ В своем Заключении по Румынии ACFC/INF/OP/I(2002)001 Консультативный комитет приветствовал наличие высших учебных заведений, в которых уважается разнообразие культур и для преподавания могут использоваться разные языки. В нем отмечается, что в настоящее время в университете Баб-Болие ведется преподавание на румынском, венгерском и немецком языках и уговаривает румынские власти продолжить диалог с соответствующими группами.

²⁰ См., например, государственный доклад Эстонии ACFC/SR(99)16, в котором подводятся итоги по бюджету, выделенному на преподавание языков взрослым и детям, и по законодательству об обучении взрослых. Государственные доклады Германии ACFC/SR(2000)1, Италии ACFC/SR(1999)007 и Швеции ACFC/SR(2001)3 также содержат богатую информацию об обучении взрослых. Вопрос обучения взрослых стал подчеркиваться с начала проведения работ по подготовке Рамочной конвенции (CDCC-BU(94)Rev. 7 (1994)).

при этом нет необходимости вносить поправки в положения о праве на образование»²¹.

Продвижение множественности культур и межкультурных элементов в системе образования

В статье 12 (1) ясно показано, что обязательства государств применимы к образованию как лиц, принадлежащих к меньшинствам, так и лиц, относящихся к большинству населения. Формулировка статьи 12(1) сходна с формулировкой статьи 4(4) Декларации прав лиц, принадлежащих национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятая ООН (1992). В Комментарий по Декларации²² говорится, что *обучение в рамках множества культур* предполагает осуществление политики и практики, служащих удовлетворению потребностей в области образования каждой из групп, принадлежащих иной культурной традиции, в то время как *межкультурное образование* предполагает осуществление политики и практики, благодаря которым лица, принадлежащие разным культурам, будь-то большинства населения или меньшинства, учатся поддерживать друг с другом конструктивные отношения.

Что касается составляющей обучения, основанной на *множестве культур*, то подписавшие конвенцию государства иногда занимаются самокритикой в отношении применения ими статьи 12. Так, например, Германия указывает, что «знание культуры и языка проживающих в Германии меньшинств скорее передается в традиционных местах проживания этих меньшинств, чем в остальных регионах национальной территории»²³. Для государств, подписавших конвенцию, определяющими сферами их действий являются *учебные программы*, а также обеспечение учебниками и пересмотр таких *школьных учебников*, форма и содержание которых отражают множественность культур и межкультурные аспекты. Кроме того, эти меры не должны сводиться только к тем географическим пространствам, где проживают национальные меньшинства²⁴.

В своем первом государственном докладе Чешская республика выявила ряд школьных предметов, которые заслуживают особого внимания:

«Образованию основной части населения в области культуры, истории, языка и религии национальных меньшинств никогда не уделялось внимания. Несмотря на некоторые успехи, достигнутые за последние 10 лет, чешские школьные учебники

²¹ Государственный доклад Норвегии ACFC/SR(2001)1

²² A.Eide, Commentaire sur la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2(2001), paragraphes 64-70. (А.Эйд, Комментарий Декларации прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, pp.64-70)

²³ Государственный доклад Германии, ACFC/SR(2000)1, ссылка на статью 12. См. также государственный доклад Болгарии ACFC/SR(2003)001

²⁴ Заключение по Австрии, ACFC/INF/OP/I(2002)009, пункт 56.

по большей части являются по-прежнему отражением чешской этнической нации, ее истории, культуры, ее борьбы за свою этническую автономию, а позднее за государственный суверенитет, до сих пор в ее противополжении к немецкой. В этих учебниках все дано так, как будто чешские земли никогда не были родиной разных этнических, культурных и религиозных сообществ, в частности, немецкого и еврейского национальных меньшинств, а также цыган, которые вообще никогда не учитывались»²⁵.

Чтобы гарантировать *межкультурную* составляющую образования, в которую входят как межкультурный диалог (статьи 6 и 12), так и распространение знания культур меньшинств (статья 12), а также и изучение языка основной части населения лицами, принадлежащими к меньшинствам (статья 14), государства должны рассмотреть различные возможности организации обучения и подвести итоги. Как указывалось выше, для этого необходимо, в первую очередь, собрать базовые данные по потребностям и чаяниям разных групп населения и отдельных лиц.

Государства регулярно сообщают о *разных методах и структурах, позволяющих обеспечить образование для меньшинств, в частности, для обучения языкам меньшинств*. Следующие далее примеры отражают, главным образом, такие случаи, где язык признается центральным звеном образования. Имеются примеры неблагоприятного положения учащихся цыган, в котором они находятся уже давно, это относится как к образованию, так и другим сферам жизни.

Для эффективного осуществления основополагающих принципов: терпимости и межкультурного диалога, распространения знаний как среди меньшинств, так и среди большинства населения, равенства в доступе к образованию и обязательности и бесплатности обучения – необходимо принять во внимание и другие связанные с самобытностью моменты, такие как религия, географическое распространение, пол и т.д.

При этом возникает следующий вопрос: как организовать систему образования и обеспечить непрекращающееся взаимодействие между лицами, относящимися к разным группам населения с тем, чтобы гарантировать взаимопонимание и терпимость, следя при этом за сохранением и развитием элементов самобытности этих лиц? Каким образом структура и организация образования могут гарантировать сбалансированность вышеуказанных двух целей с тем, чтобы успешно прийти к «интеграции при разнообразии»?

Рассматриваемые ниже методики, предназначенные для того, чтобы дать ответ на вышеуказанные вопросы, применяются к языковым меньшинствам, для которых обучение и практика языков являются основополагающей проблемой. С практической точки зрения, большая часть информации, содержащаяся в государственных докладах и соответственно в заключениях Консультативного комитета, касается роли языков в обучении. При описании роли языков, чаще всего указываются следующие методы и структуры начального образования:

1. Школы, где язык меньшинства являются доминирующим, а язык большей части населения преподается как обычный предмет;
2. Ограниченное число предметов преподаются на языке основной части населения (в добавление к языку, истории, религии и иногда географии);

²⁵ Государственный доклад Чешской республики, ACFC/SR(99)6, ссылка на статью 12.

3. Школы, где доминирующим является язык основной части населения, и где только некоторые классы получают обучение, предусмотренное для меньшинств и/или на языке меньшинства;
4. Хотя вышеуказанные модели могут быть представлены как *двуязычные школы*, данный термин следует все-таки применять к школам, которые стремятся придать один и тот же вес обоим языкам: языку меньшинства и языку большинства – и распределять программы и классы, следя за тем, чтобы состав классов включал, насколько это возможно, учащихся и преподавателей, принадлежащих к разным группам населения.

Некоторые страны, например, Австрия, Венгрия и Польша, предоставили в своих докладах богатую информацию о типах школ и преподавания, количестве школ, учащихся и в некоторых случаях преподавателей, а также о географическом распределении этих заведений²⁶ на региональном уровне. В целом из информации, которой располагает Консультативный комитет на основе государственных докладов первого цикла, следует, что превалирует вышеуказанная третья модель (а именно школы, где доминирующим является язык основной части населения, но при наличии нескольких классов или предметов, более конкретно отражающих потребности меньшинств). Четвертая модель (двуязычные школы) применяется значительно меньше, несмотря на принципы двуязычия и даже многоязычия, которыми проникнута Рамочная конвенция.

Принципиальной позицией Консультативного комитета является следующее – все аспекты и составляющие обучения должны гарантировать наличие «обстановки терпимости и диалога»²⁷. Такой диалог вряд ли будет возможен, если люди, принадлежащие к разным группам населения, никогда не встречаются, хотя и живут в одной и той же деревне, в одном и том же городе или области. Терпимость также невозможно поощрять, если те, кто принадлежат к основной части населения, и те, кто принадлежат к меньшинству, не в курсе ни о быте, ни о самобытности друг друга. Этот момент со всей очевидностью проявился в рассматриваемых ниже методиках преподавания, основанных на разделении и даже сегрегации.

В государственных докладах имеются и иные образовательные структуры, пытающиеся ответить на потребности и особенности положения отдельных групп населения, но по разным причинам в обычной системе образования они не учитываются или не могут быть учтены. Одни из этих структур являются вполне законными, другие просто неприемлемыми, в особенности, если они навязывают образование сегрегационного толка и приводят к дискриминационным последствиям, как это часто случается с цыганами:

1. классы, называемые «специальными» и даже «специальные школы» (иногда предназначенные для детей с умственными недостатками, но используемые для детей цыган в связи с получившим распространение ошибочным мнением о том, что эти дети не способны учиться в обычной системе школьного образования);
2. классы, называемые «классами поддержки», «дополнительными» или для «второгодников», предназначенные для будущего включения принадлежащих к меньшинству детей (часто цыган), в другие «интегрированные» классы;
3. воскресные школы (признаваемые в одних государствах, например, в Молдове, неотъемлемой частью системы государственного образования, а в других государствах не являющиеся таковыми).

²⁶ Государственные доклады Австрии ACFC/SR(200)3, Венгрии ACFC/SR(99)10 и Польши ACFC/SR(2002)2

²⁷ См. выше статью 6, а в отношении выбора слов Пояснительный доклад, пункт 71.

Консультативный комитет высказал благоприятное мнение по поводу классов поддержки, если они ставят перед собой цель дать возможность цыганам и другим учащимся проходить обычную учебную программу. Комитет в то же время указал на наличие опасной серой зоны различий между двумя первыми вышеописанными моделями (основанными на сегрегации специальными классами и классами поддержки/второгодников)

В своем Заключении по Швеции Консультативный комитет заявил, что он получил информацию о том, что в некоторых коммунах принимая меры в отношении детей цыган, для них создавались специальные классы часто при поддержке родителей детей цыган. Консультативный комитет считает, что «даже если эти инициативы предназначены для того, чтобы обеспечить этих детей дополнительной поддержкой со стороны школы, выделение специальных классов для национального меньшинства (вместо преподавания, например на их языке или их языка и культуры) рискует поставить этих детей в неблагоприятное положение и помешать выполнению статьи 12 и принципа межкультурного диалога, предусмотренного статьей 6 Рамочной конвенции». И, наконец, Консультативный комитет настоятельно просит органы власти проанализировать ситуацию на местах и принять меры по согласованию с лицами, которых это касается, «чтобы дать возможность детям цыган остаться в обычных классах»²⁸.

Однако существуют и другие случаи, при которых раздельное обучение, частично или полностью, может оказаться более подходящим и быть единственно возможным. Так, в своем Заключении по Кипру Консультативный комитет отмечает, что «руководители маронитской общины неоднократно просили дать им разрешение самим распоряжаться их собственными школами и секторами жилья или деревнями. Поэтому он приветствует недавнее решение правительства о создании начальной школы для маронитов». Консультативный комитет высказал пожелание, чтобы власти Кипра приняли больше мер, направленных на сохранение и развитие культуры и самобытность маронитов. Однако подобные формы учебы не исключают необходимости поощрять диалог и межкультурные отношения – как в школьной среде, так и за ее пределами – как об этом гласят статьи 6, 12 (пункт 1) и 14 (пункт 3) Рамочной конвенции²⁹.

При выборе школьной структуры, педагогических методов и содержания программ следует опираться на исчерпывающие оценки с учетом среди прочего следующих моментов:

- Цели образования в каком-либо регионе и особенности культурно-политической обстановки. В странах, переживших конфликтные ситуации, связанные с межнациональной напряженностью или агрессивным национализмом, настоятельной необходимостью становится задача гарантировать контакт, диалог и интеграцию;
- Сбор и наличие данных, распределенных по рубрикам: количество, пол, запросы и предпочтения учащихся и преподавателей, принадлежащих меньшинствам;

²⁸ См. также под пунктом 2.1.2. часть, касающуюся равенства возможностей в доступе к образованию, включая доступ к образованию для цыган.

²⁹ В том же духе см. также систему обучения для Сорабов в Заключении по Германии ACFC/INF/OP/I(2002)008

- Уровень языковой подготовленности детей как на языке меньшинства, так и на языке основной массы населения. В некоторых случаях уровень владения родным языком учащихся, принадлежащих к национальным меньшинствам, оказывается недостаточным и не дает им возможности учиться исключительно на языке меньшинства. В некоторых государственных докладах отмечается, что за последние годы в сохранении и развитии культур меньшинств повысилась роль системы образования, ибо родители не могут передать детям язык и традиции меньшинства;
- Демографическая картина определенной местности или региона. Есть ли возможность создать общие школы, классы или группы одного образовательного уровня, отвечая при этом на специальные запросы, например, в области преподавания языков? Возможно ли создавать двуязычные школы? Являются ли отдельные школы единственным возможным решением проблемы?
- Наличие специально подготовленных школьных учебников, разработанных в самой стране или в случае необходимости в родственной стране;
- Финансовые и прочие ресурсы.

Некоторые государства предоставляют подробную информацию по финансированию образования меньшинств. В Докладе Польши уточняется, что местные территориальные образования, имеющие школы для национальных меньшинств, получают дополнительные субсидии (по сравнению с обычной системой образования) из расчета 20% на каждого учащегося, принадлежащего к меньшинству, в крупных учебных заведениях и 50% - в более мелких³⁰. В Венгрии дополнительную помощь³¹ получают местные территориальные образования, которые имеют учебные заведения, где учатся дети из меньшинств. Однако, пока ни один доклад не дает сведений об участии меньшинств в принятии решений по бюджету на образование на центральном и местном уровнях или на уровне школы. В них также не затрагивается вопрос, связанный с выбором модели или организационного типа образования, отвечающих потребностям групп или специфике ситуации.

Подготовка преподавателей, доступ к школьным учебникам и поощрение контактов множества культур

Существенными предварительными условиями обеспечения высококачественного обучения для всех учащихся и студентов являются подготовка преподавателей, а также доступ к высококачественным школьным учебникам. Лишь некоторые страны дают на основе статьи 12

³⁰ Государственный доклад Польши ACFC/SR(2002)2

³¹ Государственный доклад Венгрии ACFC/SR(99)10

такие показатели *качества образования*, как, например, соотношение между числом учащихся и преподавателей на один класс и максимальное количество учеников в классе³². В своем Заключении по Венгрии Консультативный комитет отметил, «имея в виду свои контакты с представителями независимых инстанций национальных меньшинств, что нехватка учебников на языках меньшинств и/или нехватка квалифицированных преподавателей остаются правилом в некоторых сообществах. В этих условиях в двуязычных учреждениях и учебных заведениях на языке меньшинства весьма трудно обеспечить обучение *эквивалентное по качеству* тому, что предлагается на венгерском языке»³³.

Консультативный комитет отмечает, что ряд государств обосновывают недостаточность предложений по двуязычному образованию или на языках меньшинств нехваткой преподавательских кадров. В своем Заключении по Норвегии Консультативный комитет призвал государства (в связи со статьей 12), чтобы они сделали еще больше усилий и направили адекватные средства на восполнение недостающего квалифицированного персонала для преподавания финского языка. В своем Заключении по Швеции Консультативный комитет призвал государственные власти пересмотреть правовые положения, в соответствии с которыми обучение языку меньшинства или на языке меньшинства зависит от наличия преподавателей как предварительного условия³⁴.

В статье 12(2) и с помощью термина «адекватный», использованного в других сходных положениях Рамочной конвенции, еще раз подчеркивается необходимость для подписавших конвенцию государств собирать базовые данные и проводить оценку потребностей. Кроме того, следует отметить, что двуязычные и многоязычные общества и школы должны иметь преподавателей, получивших соответствующую двуязычную, многоязычную и межкультурную подготовку. Соответственно таких преподавателей необходимо активно нанимать на работу как в группы обычного состава, так и в группы учащихся, принадлежащих к меньшинствам, и они должны получать образование, которое им даст возможность работать в многоязычной и межкультурной среде. Этот момент особенно важен для преподавателей, которые специализируются на преподавании истории и религии.

Поддержка со стороны родственных государств в области образования обычно выражается в программах стажировок, в сокращении платы за доступ к учебным инфраструктурам, в поддержке преподавания на языке

³² См., например, государственные доклады Албании ACFC/SR(2001)5 и Германии ACFC/SR(2000)1 (по поводу цыган)

³³ Подчеркнуто нами. Заключение по Венгрии ACFC/INF/OP/I(2001)004, пункт 39.

³⁴ Заключение по Норвегии ACFC/INF/OP/I(2003)003 и по Швеции ACFC/INF/OP/I(2003)006

родственного государства, в обучении преподавателей на языке родственного государства, в предоставлении доступа к высшему образованию и в признании дипломов.

Консультативный комитет показал полезность директив, подготовленных Европейской комиссией за демократию через право, известной также под названием Венецианской комиссии, в ее *Докладе о преференциальном отношении к национальным меньшинствам со стороны родственного государства (2001)*³⁵. Венецианская комиссия напоминает, что поддержка со стороны родственного государства должна осуществляться с соблюдением принципов добрососедства и дружбы, изложенных в статье 2 Рамочной конвенции. И действительно в статье 18 Рамочной конвенции поощряется развитие двусторонних и многосторонних соглашений между соседними государствами, а также вообще трансграничное сотрудничество. Такое сотрудничество может дать положительные результаты как для меньшинств, так и для основной части населения. Кроме того, Венецианская комиссия отмечает, что, за исключением специального разрешения об обратном, международное право не признает осуществления государственных полномочий за пределами национальных границ. По поводу лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, Венецианская комиссия замечает, что преференциальное отношение, в частности поддержка со стороны родственных государств, может оказаться дискриминацией, если эта поддержка объективно и разумно не обоснована, преференциальное отношение должно быть пропорционально поставленным целям.

Консультативный комитет занимался вопросами, имеющими отношение к родственным государствам в области образования на основе статьи 12 Рамочной конвенции. Однако, статья 4 также применима, если поддержка родственного государства выражается в различиях в обращении, могущих стать дискриминацией и подчеркивать уязвимость групп, не имеющих родственных государств. И действительно, в ряде заключений Консультативного комитета подчеркивается, что такая зависимость от родственного государства может поставить в неблагоприятное положение некоторые группы, например, йезидов и ассирийцев в Армении, и что власти должны следить за тем, чтобы национальные меньшинства, особенно менее многочисленные и те, которые не могут воспользоваться поддержкой родственного государства, справедливо пользовались вниманием правительства при реализации специальных программ, подготовленных в этой области³⁶.

³⁵ CDL-INF (2001)19

³⁶ Заключение по Армении ACFC/INF/OP/I(2003)001, пункт 63; Заключение по Молдове ACFC/INF/OP/I(2003)002, пункт 116. См. также вопросы, поднимаемые на основе статьи 18 в Заключении по Польше ACFC/INF/OP/I(2004)005

При соблюдении осторожности поддержка родственного государства может оказаться полезной для соответствующего меньшинства, для всех остальных групп меньшинств, а также и для основной части населения. Если поддержка со стороны родственных государств оказывается в виде школьных учебников и других педагогических средств, следует учесть еще один момент: поскольку все это изготавливается в родственном государстве, им самим и людьми, которые не живут на положении меньшинства в другой стране, они могут неправильно и необъективно отражать опыт и чаяния меньшинств.

Равенство возможностей в доступе к образованию

а) Законодательные и институциональные рамки образования

Права *на* образование и права *при* получении образования должны быть институализированы и защищаться ясными и взаимосвязанными правовыми инструментами. Кроме того, подписавшие конвенцию государства должны выделять финансовые средства для выполнения законодательства, принятого на национальном и местном уровнях, что до сих пор все еще не проверяется, при этом во многих странах Европы бюджеты, выделяемые на образование, уже давно ежегодно все более и более сокращаются. Кроме того, иногда бывают *противоречия* между правовыми актами, касающимися образования меньшинств, и другими правовыми актами, как, например законы о государственном языке.

В некоторых случаях языки меньшинств формально рассматриваются как «иностраные языки». В связи с этим они оказываются в том же положении, что и иностранные языки (как, например, английский или французский языки), которые не имеют ни исторических, ни культурных связей с соответствующей страной. Поэтому Консультативный комитет подчеркивает, что языки меньшинств должны признаваться и рассматриваться как часть языкового и культурного наследия государства³⁷.

В других случаях *сложность законов и административных решений* в этой области такова, что заинтересованные стороны: директора школы и ответственные органы, родители и ученики – не информируются о нормах, обязательствах и вещных правах, например, по пределам поддержки или об упразднении класса или школы. А ведь правовые точность и ясность являются первейшими условиями реализации положений Рамочной конвенции, тем более что эти положения нуждаются в конкретизации и контекстуализации (приспособлении к обстановке) на национальном, региональном и местном уровнях. Проблема сложности правовых рамок

³⁷ Заключение по Польше ACFC/INF/OP/I(2004)005, пункты 68-69.

связана с заметной тенденцией к децентрализации образования, что выражается в делегировании ответственности территориальным образованиям и директорам школы. Чтобы значимо участвовать в принятии решений, касающихся педагогов, родителей и учащихся, они должны знать, кто принимает решения по разным вопросам, и на основе каких законодательных положений, включая, без сомнения, решения о финансировании образования меньшинств.

Еще одним аспектом, связанным с законодательными рамками, является вопрос, касающийся способов *ведения и соответственно исполнения законодательных положений в области образования*. Хотя ряд государств, подписавших конвенцию, имеют конституционные и законодательные положения о праве на образование, следует все-таки отметить, что в государственных докладах практически нет информации о правовых и иных способах исполнения этих положений на национальном и местном уровнях, а также о судебной практике в области образования. Государственный доклад Австрии представляет собой исключение, в нем дается информация о решении Конституционного суда относительно начального обучения для словенского меньшинства³⁸.

b) Доступ цыган к образованию

Равенство доступа детей цыган к высококачественному образованию и их интеграция в общество представляют собой непрекращающуюся проблему в государствах-сторонах Рамочной конвенции.

Школьная сегрегация, часто при уровне образования ниже того, что предлагается другим учащимся, - это наиболее экстремальный случай нестабильной жизни родителей и детей цыган. Неоднократно Консультативный комитет критиковал практику сегрегации в отношении цыган и приветствовал усилия, направленные на то, чтобы с ней покончить³⁹. Среди остальных проблем следует назвать: преследования детей цыган со стороны других детей и даже преподавателей; принятые в системе образования испытания, не учитывающие культурных различий; непризнание языка цыган в школе; небольшой доход и проблемы питания детей цыган. Консультативный комитет часто отмечал различия в обращении

³⁸ Государственный доклад Австрии, ACFC(2000)3. В своем решении от 15 декабря 1989 г. (Collection VFSig. 12.245/1989) о системе начального образования Конституционный суд постановил, что пункт 2 раздела 10 Закона о школах меньшинств Каринтии является неконституционным, и соответственно он аннулировал фразу из раздела 11 закона, а также пункт 1 раздела 1, закона Каринтии на том основании, что он не соответствует Конституции. В данном случае Суд посчитал, что статья 7(2) Венского государственного договора обладает прямой применимостью. Субъективное (публичное) право австрийских граждан, принадлежащих к словенскому меньшинству, на получение начального образования на словенском языке действует в отношении всей территории Каринтии, а не только в отношении «автохтонной Словении» Южной Каринтии.

³⁹ См., например, Заключение по Австрии ACFC/INF/OP/I(2002)009, Чешской республике ACFC/INF/OP/I(2002)2, Венгрии ACFC/INF/OP/I(2001)004 и Хорватии ACFC/INF/OP/I(2002)003.

между девочками и мальчиками. Консультативный комитет приветствует усилия, направленные на решение указанных проблем, предлагая, например, завтраки в школе, вводя услуги общественного транспорта или обучая вспомогательный педагогический персонал и преподавателей цыган. В своем Заключении по Румынии Консультативный комитет выражает удовлетворение тем, что были приняты некоторые меры такие, как введение уполномоченных по правам человека и школьных инспекторов цыган, а также то, что студентам цыганам в системе высшего образования были выделены зарезервированные места⁴⁰.

Сводная таблица по статье 12(3)

Обеспечение доступа всех людей, принадлежащих к меньшинствам, к качественному образованию требует от государств твердых действий по трем направлениям:

- Следить за тем, чтобы все дети (включая детей цыган) были надлежащим образом охвачены школьным образованием и чтобы активно и конструктивно решались трудности, с которыми встречаются лица, перемещенные или принадлежащие к странствующим или полукочевым группам. Обучение, предоставляемое частично или полностью исключительно на государственном языке, может помешать доступу к образованию детям, принадлежащим к меньшинствам или к другим группам, например, недавним иммигрантам и беженцам.
- Гарантировать и обеспечивать мониторинг посещения школы всеми учениками, включая учащихся, принадлежащих к национальным меньшинствам. Проблемы, связанные с наличием дошкольного образования и образовательных структур, с физическим доступом к школе и транспорту, с безопасностью детей в школе, а также социо-экономические проблемы родителей и нехватка доверия в системе образования – все это факторы, которые могут повлечь за собой нежелание родителей отправлять детей в школу и в дошкольные заведения, а также нежелание детей учиться.
- Проводить мониторинг учебы в школе, включая отсутствие на уроках и второгодничество, уровни грамотности, окончание учебных заведений, достигнутые образовательные уровни, неравенство между полами, доступ к уровням высшего образования и соответственно к занятости. В некоторых случаях для детей из неблагополучной среды могут оказаться необходимыми

⁴⁰ Заключение Консультативного комитета по Румынии ACFC/INF/OP/I(2002)001, пункт 57. См. также выше часть, касающуюся «сферы действия образования» со ссылкой на заключение по Словакии ACFC/INF/OP/I(2001)001.

подготовительные классы и присутствие вспомогательного персонала, уполномоченных по правам человека, консультантов-педагогов или индивидуальных консультантов. Обучение взрослых служит необходимым дополнением к базовой системе образования.

2.2.Статья 13 Рамочной конвенции

«13(1) В рамках своих образовательных систем Стороны признают за лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, право создавать и управлять своими собственными частными учреждениями в области образования и обучения

13(2)Осуществление этого права не влечет никаких финансовых обязательств для Сторон.

2.2.1. Пояснительный доклад

«72.Обязательство Сторон признать за лицами, принадлежащими национальным меньшинствам, право создавать собственные частные учебные и профессиональные заведения и управлять ими, сформулировано с учетом их образовательных систем и в частности, регламентации обязательной системы образования. Предусмотренные в данном пункте заведения могут подпадать под тот же контроль, что и остальные учреждения, в частности в отношении качества образования. При выполнении условий по обучению важно, чтобы официально признавались и вручаемые дипломы. По этим моментам национальное законодательство должно основываться на объективных критериях и на соблюдении принципа недискриминации.

73.Осуществление права, предусмотренного в пункте 1, не предполагает никакого финансового обязательства за счет заинтересованной Стороны, но и не исключает возможности такого участия».

2.2.2. Основные положения

В большинстве случаев в своих Заключениях в отношении применения статьи 13 Консультативный комитет указывает, что «выполнение этого положения не вызывает никакого особого замечания». Это часто происходит из-за того, что национальные меньшинства не имеют необходимых финансовых средств для создания собственных учебных заведений.

Как сказано в Пояснительном докладе, все участники образовательной системы, будь-то государственные, частные или университетские учебные заведения, в подписавших конвенцию государствах обязаны соблюдать требования образовательной системы государства. При этом государства-участники конвенции могут обеспечить выполнение положений Рамочной конвенции, включив положения этой конвенции об образовании в их собственные системы образования.

В некоторых случаях давались углубленные комментарии, в частности, в заключениях по Австрии, Германии и Швейцарии. В отношении Австрии Консультативный комитет затронул вопрос государственного финансирования двуязычного образования для чешского и словацкого меньшинств, которое обеспечивает Венская школа Коменского, порекомендовав в то же время больше субсидировать частные школы, предоставляющие такие формы обучения, в частности для венгров и хорватов. По поводу школы Коменского он заявил:

«Консультативный комитет приветствует тот факт, что австрийские власти берут на себя на договорной основе затраты на педагогический персонал для школы

Коменского, хотя Законом о частном образовании такого обязательства не предусматривается. Тем не менее, чешское и словацкое меньшинства обратили внимание Консультативного комитета на испытываемые ими все большие трудности в связи с тем, что им одним приходится нести эксплуатационные расходы по этой школе. Поэтому Консультативный комитет поощряет австрийские власти и далее проводить обсуждения с представителями чешского и словацкого меньшинств, чтобы найти средства финансирования, которые дадут возможность сохранить данную школу в дальнейшем. Сохранение и развитие этой школы с учетом ее исторического значения и ее роли в деле передачи языка и культуры является приоритетом как для чешского меньшинства, так и для словацкого»⁴¹.

В Заключении по Швейцарии Консультативный комитет порекомендовал властям пересмотреть ограничения, предусмотренные на основе принципа территориальности при создании частных школ на языках меньшинств в некоторых кантонах, например, в Берне. Консультативный комитет считает, что:

«[...]в свете статьи 13 Рамочной конвенции такие ограничения являются проблематичными в том смысле, что они препятствуют созданию частных школ, дающих образование на языке меньшинства за пределами места его традиционного проживания. Принимая к сведению указанный федеральными властями факт о том, что им не известны случаи отказа в создании частных школ на языке меньшинства, Консультативный комитет настоятельно просит компетентные органы власти позаботиться о том, чтобы законодательные положения кантонов не являлись препятствием на пути удовлетворения могущих возникнуть потребностей в этом вопросе, в частности, в отношении лиц, говорящих на итальянском языке и проживающих в крупных городах страны, в частности в Берне⁴²».

Иначе говоря, государства-участники конвенции должны следить за тем, чтобы применение принципа территориальности не нарушало принципа недискриминации между группами меньшинств или различными подгруппами внутри меньшинств. Ни в одном из заключений Консультативного комитета не затрагиваются вопросы, касающиеся качества частного образования для меньшинств и контроля за ним.

2.3.Статья 14 Рамочной конвенции

«14(1)Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право изучать язык своего меньшинства.

14(2)В районах традиционного проживания, а также там, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют значительное число, Стороны, в случае достаточной потребности в этом, стремятся обеспечить, насколько это возможно и в рамках своих образовательных систем, чтобы лица, принадлежащие к этим меньшинствам, имели надлежащие возможности изучать язык своего меньшинства или получать образование на этом языке.

14(3) Положения пункта 2 настоящей статьи проводятся в жизнь без ущерба для изучения официального языка или преподавания на этом языке.

⁴¹ Заключение по Австрии ACFC/INF/OP/I(2002)009, пункт 59.

⁴² Заключение по Швейцарии ACFC/INF/OP/I(2003)007, пункт 66.

2.3.1 Пояснительный доклад

«Пункт 1

74. Обязательство Сторон признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право изучать язык этого меньшинства касается одного из главных средств, которыми располагают эти лица, чтобы утверждать и сохранять свою самобытность. В нем нет никаких исключений. Без ущерба для принципов, предусмотренных в пункте 2, данный пункт не предполагает со стороны государства никаких позитивных действий, в частности, финансового характера.

Пункт 2

75. Это положение касается обучения языку меньшинства и на языке меньшинства. С учетом возможных финансовых, административных и технических трудностей обучения языку и на языке меньшинства это положение получило гибкую формулировку, дав Сторонам большую свободу для оценки. Обязанность стараться обеспечить обучение языку и на языке меньшинства зависит от ряда моментов, в частности, от «достаточности спроса» со стороны лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Формулировка «по мере возможности» означает, что это обучение зависит от имеющихся в наличии средств у соответствующей Стороны.

76. В тексте специально не дается никаких определений выражения «достаточный спрос», что дает возможность Сторонам, благодаря этой гибкой формулировке, исходить из конкретных ситуаций в их странах.

Он дает Сторонам возможность выбрать способы и структуры в зависимости от образовательной системы.

77. Сформулированные в этом пункте альтернативы – «...возможность учить язык меньшинства или получать образование на этом языке» не являются взаимоисключающими; хотя пункт 2 статьи 14 и не предписывает никакой обязанности обеспечивать обучение языку и на языке меньшинства, он не является препятствием для государств сделать это. Двуязычное обучение может служить одним из способов для осуществления цели данного положения. Предусмотренное в данном пункте обязательство может быть распространено на дошкольное образование.

Пункт 3

78. Возможность обучения языку меньшинства или получения образования на этом языке осуществляется без ущерба для изучения государственного языка или обучения на этом языке. Ведь знание государственного языка является фактором социального сплочения и интеграции.

79. Государства, имеющие несколько государственных языков, сами урегулируют конкретные вопросы, связанные с выполнением этого положения».

2.3.2 Основные положения

Структура статьи 14

В статье 14(1) эксплицитно упоминается «право» изучать язык своего меньшинства». Упоминание «права на изучение» придает статье 14(1) пассивный характер в противовес активной форме статьи 14(2), в которой

речь идет о праве на «получение образования». В связи с этим государства-участники должны прежде всего признать это право в их правовой и образовательной системах, даже если это автоматически не влечет за собой экономической ответственности по обеспечению такого образования при любых обстоятельствах. В некоторых случаях Консультативный комитет критиковал отсутствие положений, в которых признается право получать образование на языке цыган, несмотря на наличие сходных положений в отношении множества других языков меньшинств⁴³.

В статье 14(2) приводится ряд уточняющих положений: «В географических районах значительного или традиционного проживания», «если имеется достаточный спрос», «насколько это возможно», «в рамках своих образовательных систем», «возможность». В свете статьи 14(2) право включает два момента (а именно обучение *на языке меньшинства и с помощью языка меньшинства*), которые Консультативный комитет считает *взаимно не исключаящимися возможностями*⁴⁴. Хотя пункт 2 статьи 14 не предусматривает никакой обязанности государств действовать на двух фронтах, его формулировка не препятствует государствам-участникам обеспечивать обучение на языке меньшинства и с помощью языка меньшинства. Двуязычное обучение может служить средством для реализации цели этого положения. Кроме того, в Пояснительном докладе указано, что данное положение применяется также и к дошкольному образованию.

Несмотря на то, что положения статьи 14(2) предоставляют большую гибкость государствам, Консультативный комитет считает, что государства должны активно провести оценку потребностей в этой области и приобщить меньшинства к разработке и реализации мер для обеспечения выполнения статьи 14, в том числе и права, эксплицитно гарантируемого статьей 14(1).

Защищаемые языки

Понятие «язык меньшинства» не столь ясно, как это может показаться на первый взгляд. И действительно оно может означать:

- a) язык, признаваемый историческим традиционным языком отдельной группы меньшинства;
- b) язык, практикуемый группой меньшинства (например, русский язык для лиц, принадлежащих группе цыган в ряде стран бывшего СССР);
- c) язык, используемый большинством лиц в рамках группы меньшинства или чаще всего используемый каким-нибудь меньшинством (или теми и другими вместе);
- d) язык, просто отличающийся от языка основной части населения.

⁴³ Заключение по Словакии ACFC/INF/OP/I(2001)001, Заключение по Румынии ACFC/INF/OP/I(2002)001.

⁴⁴ Заключение по Швеции ACFC/INF/OP/I(2003)006 и Норвегии ACFC/INF/OP/I(2003)003.

Понятие «родной язык», иногда используемое в законодательстве и в государственных докладах, также создает проблемы. Оно может представлять собой:

- a) язык, переданный матерью (вместе с известными гендерными влияниями, возникающими при передаче культур и самобытности)
- b) первый выученный язык ;
- c) язык, который знают лучше всего;
- d) язык, который больше всего спонтанно используют;
- e) язык, с помощью которого человек обозначает свою самобытность сам или другие его идентифицируют как «лицо, говорящее на родном языке».

Следует также отметить, что выражение «родной язык» не встречается в статье 14. Из этого можно сделать вывод, что в соответствии с принципом самоидентификации, закрепленным в статье 3 Рамочной конвенции, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, и меньшинства как группы могут опознаваться в зависимости от языка, который они воспринимают как «свой» язык.

Языки представляют собой континуум, их точные языковые и географические границы были и будут размытыми и изменяющимися. Человек способен владеть несколькими языками. Он может также знать и использовать разные языки на разных уровнях и в разных областях. Вполне понятно, что в современной обстановке глобализации и возросшего взаимодействия, многоязычие несет в себе функциональные, познавательные и эмоциональные преимущества. В Рамочной конвенции предусмотрены (во исполнение статей 12(1) и 14 вместе) поощрение и поддержка двуязычия. Поэтому для выработки эффективных языковых программ существенное значение приобретает постоянное согласование с соответствующими лицами и группами (учащимися, родителями, педагогами, представителями меньшинств, властями на центральном и местном уровнях). Это вытекает также из права на участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в соответствии со статьей 15 Рамочной конвенции.

В государственных докладах и заключениях Консультативного комитета все чаще и чаще подчеркивается важность преподавания цыганского языка и на цыганском языке как необходимый момент усилий, направленных на обеспечение доступа цыган к образованию. В своем Заключении по Румынии Консультативный комитет уточнил, что несмотря на наличие большой общины цыган, образование на их языке в стране не обеспечивается. Консультативный комитет призвал принять меры, дающие достаточно возможности для изучения цыганского языка⁴⁵.

Совет Европы и его Отдел по языковой политике обладают широкой компетенцией в данном вопросе, в частности, в том что касается необходимых предварительных условий и порядка реализации эффективных программ языкового образования, в том числе двуязычного и многоязычного образования⁴⁶. Ряд европейских государств приняли также специальные обязательства в рамках Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств.

⁴⁵ Заключение по Румынии ACFC/INF/OP/I(2001)001.

⁴⁶ См., например, доклад, написанный Pádraig Ó Riagáin et Georges Lüdi, *Eléments pour une politique de l'éducation bilingue*, (Элементы для политики двуязычного образования), Отдел языковой политики, Управление школьного, внешкольного и высшего образования, Совет Европы, 2003. В приложении доклада дается контрольный перечень, который может быть полезен для лиц, принимающих решения по политике в области двуязычного образования.

Сфера действия обязательств

В своих заключениях Консультативный комитет поощряет в некоторых случаях правительства к принятию «более активного подхода», несмотря на незначительность спроса (Заключение по Соединенному королевству), или выражает удовлетворение, если в положениях предусматриваются невысокие *количественные пределы* для комплектования классов (в Украине классы с преподаванием на языке меньшинства могут комплектоваться из восьми – десяти учеников в несельской местности и из пяти учеников – в сельской местности; в Швеции такое обучение может быть предложено пяти учащимся, по некоторым языкам - даже и одному учащемуся, но выполнение данной обязанности зависит от наличия преподавателей, что вызывает сожаление со стороны Консультативного комитета). Австрия предусмотрела минимальный предел учащихся в семь человек при комплектовании любого нового класса (что подтверждается подробно расписанными положениями) и максимальный предел в двадцать человек на каждый класс. И наоборот, Консультативный комитет отмечает, что минимальное количество в двадцать человек для комплектования класса на сорабском языке «слишком велико с точки зрения статьи 14 Рамочной конвенции»⁴⁷.

Кроме того, государства не должны вносить ограничений в права, закрепленные статьей 14. Так, в своем Заключении по Норвегии Консультативный комитет отмечает:

«В существующих регламентах для меньшинств саами и квенс-финнов (в указанных регионах) предусматривается двуязычное начальное образование в лучшем случае только до того момента, пока учащиеся достаточно не овладеют норвежским языком, так чтобы далее идти по обычной программе обучения. Поскольку гарантии статьи 14 не зависят от незнания государственного языка, Консультативный комитет считает, что власти должны проверить, в какой мере национальные меньшинства и жители регионов, не охваченные указанными гарантиями, нуждаются в обучении своему языку и на своем языке, и в зависимости от результата, улучшить, при необходимости, правовую и практическую ситуацию»⁴⁸

При разработке и внедрении конкретных условий для обеспечения языкового образования, необходимо, чтобы государства-участники конвенции рассмотрели следующие вопросы и высказались по ним:

- характер и объем преподавания языка меньшинства и на языке меньшинства (включая уровень обучения и количество учебных часов внутри государственной системы образования или частного/неформального обучения);
- факультативность или обязательность обучения;
- преимущество обучения языку или на языке меньшинства на разных ступенях образовательной системы.

Важные направления представлены также в *Гаагских рекомендациях по правам меньшинств на образование ОБСЕ (1996)*⁴⁹, которые содержат наиболее подробный и серьезный анализ некоторых определяющих аспектов образования меньшинств. В Гаагских рекомендациях отражены дух Рамочной конвенции и цели образования, как они описаны в Конвенции о правах ребенка, с опорой на основополагающий тезис о том, что

⁴⁷ Заключение по Австрии ACFC/INF/OP/I(2002)009 , Украине ACFC/INF/OP/I(2002)010 и Соединенному королевству ACFC/INF/OP/I(2002)006 . Заключение по Германии ACFC/INF/OP/I(2002)008, пункты 59 – 60.

⁴⁸ Заключение по Норвегии ACFC/INF/OP/I(2003)003, пункт 59.

⁴⁹ См. полный текст Гаагских рекомендаций и пояснительный комментарий на нескольких языках по следующему адресу: <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/hague/index.php>

цель сохранения и развития самобытности и языков меньшинств необходимо привести в соответствие с целью интеграции меньшинств в жизнь тех обществ, в которых они живут, и развития диалога между различными группами и индивидуумами. Как мы видели, Консультативный комитет проводил свою работу именно под этим углом зрения.

Рамочная конвенция дополняет эти рамки, в ней четко предусматриваются важность продвижения в области образования взаимного уважения, взаимопонимания и сотрудничества между всеми лицами, проживающими в отдельном государстве (статья 6), и необходимость поощрять знание культуры, истории, языка и религии различных групп, будь-то национальных меньшинств или основной части населения (статья 12).

Гаагские рекомендации внесли свой вклад в вопросы, связанные с децентрализацией и участием. И, наконец, в представленном в данном документе анализе изменений потребностей в области образования на разных ступенях (начальное и среднее образование, высшее образование и профессиональная подготовка) даны специальные рекомендации относительно степени использования языков меньшинств в школьных программах. В целом данной моделью подкрепляются преподавание языков меньшинств низших ступеней образовательной системы и постепенное развитие преподавания на языке большинства населения на более высоких ступенях обучения.

В Совете Европы и других организациях имеются уже и другие документы, которые могут быть приспособлены к особым потребностям каждой страны, каждого региона, группы меньшинства или основной части населения⁵⁰. В частности, особенно полезной может оказаться разработанная ООН программа «из четырех пунктов»⁵¹. В ней в свете прав человека представлены основные критерии качества.

Данная программа может быть полезной при планировании и оценке образования в целом, включая и образование меньшинств. Хотя первые два пункта программы применимы ко всем детям и студентам, по мнению Консультативного комитета, понятия приемлемости и приспособляемости, особенно подходят для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам⁵². В соответствии с программой из четырех пунктов, образование во всех формах и на всех ступенях должно иметь следующие основополагающие и взаимосвязанные черты:

- *Обеспеченность*: достаточность в наличии учебных заведений и образовательных оперативных программ. В этом пункте должны быть приняты во внимание следующие существенные моменты: наличие преподавателей и педагогических средств, зданий, санитарно-гигиенических комнат для обоих полов, питьевой воды. В Рамочной конвенции для государств предусмотрены разные уровни обязательств относительно обеспеченности разных ступеней образования.

⁵⁰ Относительно более разработанных документов, больше отвечающих особенностям преподавания языков и многоязычия, Консультативный комитет желает обратить внимание на работу Отдела по языковой политике Совета Европы, который опубликовал, в частности, *Руководство для разработки языковой политики в области образования в Европе – О языковом разнообразии при многоязычном образовании*, 2003 (см. оригинальную и сокращенную версии по адресу: www.coe.int/lang)

⁵¹ *Общее замечание №13 о праве на образование (1999)* Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и *Предварительный доклад Специального докладчика по праву на образование E/CN.4/1999/49*.

⁵² См. также Д.Вильсон в «От очертаний до содержания: пять лет мониторинга Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств», Duncan Wilson, «Du contour au contenu : cinq années de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales » ISBN 92-871-5472-2

- *Доступность*, предполагает три взаимозависимых элемента: недискриминацию, экономическую и физическую доступность (соответствующее географическое местоположение, транспортные средства, современные технологии). Во всех правовых актах по правам человека предусмотрено, что начальное образование должно быть бесплатным для всех⁵³. В Европе, статья 17(2) Европейской социальной хартии (пересмотренной) призывает государства, подписавшие Хартию, обеспечить детям и подросткам «*бесплатное начальное и среднее образование*».
- *Приемлемость*: форма и содержание образования, в частности, учебные программы и методы преподавания, должны быть приемлемыми (т.е. целесообразными, соответствовать культуре и надлежащему качеству) для учащихся и родителей. Таким образом, приемлемость является существенным критерием, действующим относительно всего, что касается физической и социальной обстановки образования. Хотя данный критерий особенно важен для национальных меньшинств, из этого, однако, автоматически не вытекает освобождение от выполнения целей и критериев, определенных в образовательной системе государства.
- *Приспосабливаемость* : образование должно быть гибким, так чтобы приспосабливаться к потребностям переживающих эволюцию обществ и общин и отвечать на потребности учащихся, находящихся в разной социо-культурной среде. Этот аспект нельзя упускать из виду, ибо и меньшинства, и основная часть населения постоянно эволюционируют, как, впрочем, и относящиеся к ним люди. Самобытность меньшинств и больших групп населения не является застывшей категорией и соответственно должна постоянно изучаться и оцениваться. То же относится и к языкам и религии, такого же мнения придерживается в своей работе и Консультативный комитет.

⁵³ В Общем замечании № 11 о Планах действий для начального образования (1999) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам представлены моменты, связанные с обязательностью и бесплатностью образования.

ЧАСТЬ III. ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ОБРАЗОВАНИЕ МЕНЬШИНСТВ И МЕЖКУЛЬТУРНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

По результатам анализа опыта Консультативного комитета, изложенного в данном документе, можно предложить перечень основных соображений, которые следует учитывать при рассмотрении политики в области образования меньшинств и межкультурного образования. В итоге Консультативный комитет пришел к заключению, что политика в области образования для меньшинств должна отражать нижеследующие моменты:

Почему? Каковы конкретные цели политики в области образования?

Как ранее отмечалось, Рамочная конвенция требует не только защиты культур и языков меньшинств, но также и распространения и развития межкультурных контактов и диалога, продвижения духа терпимости во всех действиях в области образования и даже в области языков - культуры двуязычия и многоязычия. Может оказаться необходимым отдельно рассматривать разные ситуации и разные группы с тем, чтобы всем действительно гарантировать равенство и доступ к высококачественному образованию.

Кто? О каких участниках идет речь?

Государства, подписавшие конвенцию, должны иметь доступ к адекватной базовой информации о положении различных групп меньшинств, об их потребностях и чаяниях. Различия между ними с точки зрения географического скопления, истории, опыта, поддержки со стороны родственных государств, пола и уровня организации требуют дифференцированных ответов от государств и от местных и региональных органов. Во всех странах, которые ратифицировали Рамочную конвенцию, следует обратить внимание на особенно неблагоприятное положение цыган (Ром) и странствующих (Gens du voyage).

Многие другие участники также влияют на наличие и качество образования. Основными участниками являются лица, принимающие решения на центральном и местном уровнях, преподаватели и руководители учебных заведений, в том числе родители и лица (дети и взрослые), которые получают образование. Во время принятия решений, в том числе и в области образования, следует прислушиваться к пожеланиям этих лиц и этих групп и не упускать из виду их закрепленное в статье 15 Рамочной конвенции право на действительное участие во всех процессах принятия решений, в том числе и в области образования.

Как? Какие применяемые акты имеются в наличии?

Форма и содержание обучения должны отвечать выше рассмотренным целям. Включение межкультурных элементов и культурного разнообразия во все учебные программы – это отдельный этап. Создание разных типов школ и классов – это еще один способ ответить на различные потребности. Еще одним важным этапом является обучение двуязычных и многоязычных преподавателей, имеющих специальную квалификацию для работы в среде, где имеется культурное разнообразие. Хотя эти аспекты не являются исчерпывающими, они, тем не менее, весьма существенны, чтобы гарантировать всем, проживающим в стране, доступ к высококачественному образованию, содействуя при этом духу терпимости и межкультурного диалога.

ПРИЛОЖЕНИЕ: ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ ПО ОБРАЗОВАНИЮ, РАССМОТРЕННЫХ КОНСУЛЬТАТИВНЫМ КОМИТЕТОМ В ЕГО ЗАКЛЮЧЕНИЯХ ПЕРВОГО ЦИКЛА

Статья 4 (отсылка к статьям 5, 6, 12, 13, 14)

1. Стороны обязуются гарантировать любым лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право на равенство перед законом и на равную защиту со стороны закона. В связи с этим любая дискриминация, основанная на принадлежности к национальному меньшинству, запрещается.

2. Стороны обязуются принимать в необходимых случаях надлежащие меры, с тем чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к большинству населения. В связи с этим Стороны должным образом учитывают особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

3. Меры, принимаемые в соответствии с положениями пункта 2, не рассматриваются как акт дискриминации.

1. Право на равенство перед законом и на равную защиту со стороны закона

Равенство и недискриминация лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в области образования (правовой и практический уровни)

- наличие/отсутствие антидискриминационного законодательства в области образования, дискриминационные положения по образованию;
- наличие соответствующей судебной практики;
- случаи дискриминации лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в области образования (дискриминационное поведение со стороны других учащихся, преподавателей и иных участников образовательного процесса).
 - изолированность, большая концентрация детей, принадлежащих к национальным меньшинствам (в частности, цыган) в некоторых государственных школах в связи с отказом их приема в другие школы;
 - неоправданное помещение детей меньшинств (в частности, цыган) в отдельные классы и образовательные структуры;
 - перенасыщенность (неоправданное присутствие) в специальных школах для умственно отсталых детей.

2. Полное и действительное равенство

- полное и действительное равенство лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, в области образования

- неравное положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам в области образования (неравенство возможностей в обучении и неравный доступ к средствам);
- влияние на их положение в других областях таких, как занятость, публичные услуги и т.д.;
- дополнительные меры в области образования, необходимые для получения полного и действительного равенства.

- образование как инструмент ликвидации дискриминации и продвижения интеграции.

Статья 5 (отсылка к статьям 4, 6, 12, 13, 14)

1. Стороны обязуются поощрять создание благоприятных условий, позволяющих обеспечить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы их самобытности, а именно: религию, язык, традиции и культурное наследие.

(...)

- образование как инструмент сохранения самобытности (в том числе и за пределами зон значительного или традиционного проживания национальных меньшинств).

Статья 6 (отсылка к статьям 4, 5, 12, 13, 14)

1. Стороны поощряют дух терпимости и диалог между культурами, а также принимают эффективные меры по содействию взаимному уважению, взаимопониманию и сотрудничеству между всеми лицами, проживающими на их территории, независимо от их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности, в области образования, культуры и средств информации.

2. Стороны обязуются принимать все надлежащие меры для защиты лиц, которые могли бы стать жертвами угроз или актов дискриминации, враждебности или насилия по причине их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности.

1. Образование – инструмент поощрения терпимости
 - поощрение терпимости *при* образовании (содержание и форма образования, отражающие культурное разнообразие);
 - поощрение терпимости *через* образование (образовательные программы по правам человека, терпимости, разнообразию для журналистов, членов полиции и т.д.);
 - равенство возможностей при образовании для не-резидентов как инструмент интеграции;
 - роль СМИ как вектор поддержки образования.
2. Меры защиты от дискриминации, враждебности, насильственных действий
 - защита от дискриминации, нетерпимости, враждебности в школах в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам

Статья 8 (отсылка к статьям 4, 5, 6, 12, 15)

Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право исповедовать свою религию или выражать убеждения, а также право создавать религиозные учреждения, организации и ассоциации.

- религиозное разнообразие и терпимость отражены в религиозных темах в школьных программах;
- обязательность и факультативность религиозного воспитания в школьных программах.

Статья 9 (отсылка к статьям 6, 12)

Стороны обязуются признать, что право любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу выражения мнения включает свободу придерживаться какого-либо мнения и свободу получать и обмениваться информацией или идеями на языке меньшинства без вмешательства со стороны государственной власти и независимо от границ. В рамках своих правовых систем Стороны обеспечивают, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, не подвергались дискриминации в отношении доступа к средствам информации.

(...)

- обучение и привлечение внимания журналистов к вопросам, касающимся меньшинств;
- возможность получения подготовки для происходящих из национальных меньшинств журналистов для обеспечения доступа национальных меньшинств к СМИ и гарантирования их присутствия в СМИ

Статья 12 (отсылка к статьям 4, 5, 6, 14, 15)

12(1) Стороны в случае необходимости принимают меры в области образования и научных исследований с целью поощрения знания культуры, истории, языка и религии как своих национальных меньшинств, так и большинства населения.

12(2) В этом контексте Стороны, в частности, создают возможности для подготовки преподавателей, обеспечения школьными учебниками и облегчают контакты между учащимися и преподавателями из различных общин.

12(3) Стороны обязуются обеспечивать равные возможности доступа к образованию на всех уровнях для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

1. Поощрение межкультурной перспективы в области образования

Специальная цель:

-повышать понимание национальных меньшинств и способствовать созданию обстановки межэтнической терпимости и диалога

Сфера действия:

-пересмотр школьных программ для включения в них элементов культуры, истории и традиций национальных меньшинств (также в качестве составной части общеобразовательной программы)

-поставка/пересмотр школьных учебников, имеющих содержание, связанное с разнообразием культур

Охват:

-ступени обучения: все ступени, включая научно-исследовательскую деятельность;

-географические зоны: общеобразовательная система, не ограничивающаяся только территориями проживания национальных меньшинств.

Участники:

- представители государственной системы образования (государственные органы власти на центральном и местном уровнях, преподаватели, руководители учебных заведений)
- участие меньшинств (родителей и учащихся)
- двустороннее сотрудничество

2.Подготовка преподавателей, доступ к школьным учебникам и поощрение контактов между разными культурами

Подготовка преподавателей:

- поощрение/привлечение внимания/поддержка преподавателей в вопросах разнообразия культур в образовании
- преподавание истории – исследовать/развивать более адекватные подходы для укрепления межкультурного диалога.

Доступ к школьным учебникам:

- наличие качественных школьных учебников для преподавания языков меньшинств

Контакты между разными культурами:

- контакты между учащимися и преподавателями различных сообществ через двуязычные школы, через преподавание языков меньшинств также и для основной части населения
- состав групп учеников/студентов и подготовка преподавательского состава.

3.Продвижение равенства возможностей в области доступа к образованию *(Все нижеследующие пункты должны быть представлены в свете возможных гендерных различий).*

Правовые и институциональные рамки:

- конституционные и законодательные гарантии права на образование на всех ступенях
- стратегии в области образования меньшинств, гарантирующие равенство доступа к высококачественному образованию
- специальные структуры для обеспечения образования меньшинств среди государственных органов, занимающихся вопросами образования
- контроль за школами
- участие меньшинств в принятии решений в области образования

Средства

- финансовые средства в государственном/местном бюджете для претворения в жизнь законодательства и стратегий

- государственная поддержка инициатив национальных меньшинств в области образования (уязвимость более малочисленных меньшинств или таких, которые не пользуются поддержкой со стороны родственного государства)
- двустороннее/многостороннее сотрудничество в области образования (подготовка преподавателей, школьные учебники, обмен учащимися и студентами).

Особые вопросы, касающиеся доступности образования (и мер):

-Запись в школу

- + Отказ записать в школу ребенка, принадлежащего к меньшинству (в частности, цыган)
- + Особое положение перемещенных лиц (попытки связать доступ к образованию с видом на жительство)
- + Особое положение мигрантов, принадлежащих к национальным меньшинствам, и важность интегрированной среды
- + Доступ к образованию: ограничения, связанные с отсутствием гражданства

-Школьное обучение

- + Пропуски занятий/слабый охват школьным обучением/непосещение школы связаны с:
 - отсутствием дошкольного образования для детей меньшинств (на государственном языке, но также и на языке меньшинства)
 - непригодностью/неадекватностью средств в распоряжении школ (неадекватность необходимых средств для обеспечения надлежащей работы школ)
 - трудностями и опасностью доступа в школы, с недостаточностью/непригодностью смежных услуг (транспорт)
 - социо-экономическими трудностями родителей
 - нежеланием родителей посылать детей в материнскую школу (детский сад)
 - отсутствием доверия к системе образования

-Уровень преподавания (доступ к качественному образованию, на всех ступенях)

- + Пропуски занятий/слабый охват школьным обучением/нехватка школьным обучением объясняются:
 - небольшой долей учеников, принадлежащих к национальным меньшинствам, успешно оканчивающих среднее и высшее образование (по сравнению с данными, касающимися учащихся, принадлежащих к основной группе населения)
 - отсутствием преемственности в обучении на языках меньшинств на разных ступенях как факторах уровня обучения
 - низкими уровнями грамотности и даже неграмотностью среди детей меньшинств (и взрослых)

+Программы помощи для детей меньшинств, испытывающих особые трудности:

- специальные меры с учетом странствующего характера культуры цыган
- подготовительные классы (для детей цыган и других детей, находящихся в неблагоприятных условиях)
- помощники/уполномоченные по правам человека/эксперты/советники (по делам меньшинств, в частности, цыган) в школах и государственные органы по делам образования
- проекты индивидуализированного образования

-Место государственного языка в системе образования и равенство доступа к образованию

-Особые потребности в области образования взрослых, принадлежащих к национальным меньшинствам

Статья 13 (отсылка к статьям 4, 5, 6, 12, 14)

13(1) В рамках своих образовательных систем Стороны признают за лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, право создавать и управлять своими собственными частными учреждениями в области образования и обучения.

13(2) Осуществление этого права не влечет никаких финансовых обязательств для Сторон.

1. право создавать и управлять своими собственными частными учреждениями в области образования и подготовки

Правовая и институциональная основа:

-наличие ясных правовых гарантий относительно права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, создавать учебные заведения, частные школы и университеты

Правовые и иные препятствия:

-ограничения (такие, как язык обучения)

-условия (такие, как наличие двусторонних соглашений, устанавливающих взаимность)

Право государства контролировать частные учебные заведения (законность и высококачественный контроль)

2. Никакого финансового обязательства для государства

-общее правило – никакого финансового обязательства для государства по оказанию помощи меньшинствам, если они создают частные учебные заведения

-необходимы объективные и ясные правовые критерии, если оказывается финансовая поддержка со стороны государства:

+ если частные школы являются единственной возможностью для национальных меньшинств получить образование на своем языке или на двух языках

+ если речь идет о более малочисленных меньшинствах или о таких, которые не пользуются поддержкой родственного государства, и они не имеют собственных финансовых средств для создания учебного заведения

Статья 14 (отсылка к статьям 4, 5, 6, 12, 13, 15)

14(1) Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право изучать язык своего меньшинства.

14(2) В районах традиционного проживания, а также там, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют значительное число, Стороны, в случае достаточной потребности в этом, стремятся обеспечить, насколько это возможно и в рамках своих образовательных систем, чтобы лица, принадлежащие к этим меньшинствам, имели надлежащие возможности изучать язык своего меньшинства или получать образование на этом языке.

14(3) Положения пункта 2 настоящей статьи проводятся в жизнь без ущерба для изучения официального языка или преподавания на этом языке.

1. Признание права лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, изучать язык своего меньшинства

Правовые гарантии права изучать язык меньшинства

2. Осуществления права лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, изучать язык своего меньшинства или получать образование на этом языке

Меры, принимаемые для уточнения условий, требуемых для выполнения вышеуказанного права:

- определение «географических территорий традиционного проживания, а также тех, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют значительное число» (пределы)
- оценка потребностей в языках и «достаточного спроса»:
 - +наличие точной статистической информации по национальным меньшинствам
 - +необходимость проявлять гибкость (в плане географического охвата и количественных пределов) в отношении конкретной ситуации
- потребности малочисленных и рассеянных по территориям меньшинств
- потребность во все большей поддержке для изучения некоторых языков меньшинств (например, цыганского языка: особые трудности)
 - ответственность за принятое решение относительно открытия/закрытия классов/школ и возможности обучаться языкам/на языках меньшинств
 - +роль местных и региональных органов самоуправления
 - +участие/консультирование родителей в процессе принятия решений

Выбор практических условий и их конкретное осуществление:

- сфера применения и объем обучения языкам/на языках меньшинств (не являющихся взаимоисключающими)
 - +степень обучения и количество часов
 - +государственная школьная система/изучение языков меньшинств или неофициальное преподавание на этих языках
- обязательность/необязательность преподавания языков/на языках меньшинств (при необязательности - включено/не включено в обычные школьные программы)
- преемственность обучения языкам/на языках меньшинств на разных ступенях
 - +государственная поддержка двуязычного/многоязычного образования на дошкольном уровне (государственном или частном)
 - +использование языков меньшинств на выпускных школьных экзаменах и на вступительных экзаменах
 - +использование языков меньшинств в учреждениях высшего образования
- создание университетов со множеством культур/на языках меньшинств;
- квоты относительно студентов, принадлежащих к меньшинствам;
- использование языков меньшинств для вступительных/выпускных экзаменов в университете;
- признание дипломов.

Средства:

- подготовка преподавателей
- школьные учебники и педагогические средства
- распределение финансовых средств: необходимость найти сбалансированный и гибкий ответ в зависимости от особых языковых потребностей
- двустороннее сотрудничество с родственными государствами
- поддержка со стороны государства (финансы/логистика) воскресных и иных классов по выбору вне государственной системы образования

3 Изучение государственного языка

Обязательность преподавания государственного языка

Разные модели программ «погружения» в государственный язык (необязательность/обязательность)

Статья 15 (отсылка к статьям 4, 5, 6, 12, 14)

Стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении публичных дел, особенно тех, которые их касаются.

- образование как объект для консультирования/участия в публичных делах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам
- образование как инструмент для поощрения реального участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в публичных делах
- важность реального участия взрослых, а также детей, принадлежащих к национальным меньшинствам
- участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в государственных школьных заведениях (роль преподавателей, участвующих в образовании меньшинств)
- влияние децентрализации на осуществление политики в области образования в отношении национальных меньшинств

Статья 18 (отсылка к статьям 4, 5, 12, 13, 14)

1. Стороны прилагают усилия к заключению в случае необходимости двусторонних и многосторонних соглашений с другими государствами, особенно с соседними государствами, для обеспечения защиты лиц, принадлежащих к соответствующим национальным меньшинствам.

2. Стороны принимают при необходимости меры, направленные на поощрение трансграничного сотрудничества.

- образование как область двустороннего и регионального сотрудничества
- вопрос официального признания дипломов учебными заведениями других государств.