

## **Политика в сфере интеграции и меры по ее применению**

Исследование удачной практики применения на примере Швеции, Дании и Великобритании

### **Составители:**

Кристина Каллас  
Кристьян Калдур

### **Рабочая группа:**

Кристина Каллас  
Кристьян Калдур  
Трийну Кальюорг  
Адриан Биенеки  
Кадри Нестра

Тарту 2007 г.



Книга:

Финансируется Европейской Комиссией.

Госзаказ № 034118

*Разработка Государственной программы интеграции на 2008-2013 гг.*

Заказчик: Министерство финансов

ISBN 978-9985-9658-4-9

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	5
<b>I ЧАСТЬ: ИСТОРИЯ ИММИГРАЦИИ ШВЕЦИИ, ДАНИИ И ВЕЛИКОБРИТАНИИ И ИХ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ИНТЕГРАЦИИ</b>	9
Швеция	9
Дания	15
Великобритания	22
Полезные ссылки	32
<b>II ЧАСТЬ: ПРИМЕРЫ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ СРЕДИ МЕР ИНТЕГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ</b>	33
<b>Образование</b>	33
Граждановедение	34
Межкультурное образование и обучение учителей	39
Примеры из различных проектов межкультурного образования	42
Меры по сокращению сегрегации школ	44
Меры, направленные на молодежь из среды иммигрантов	47
Полезные ссылки	48
<b>Рынок труда</b>	49
«Новая возможность для всех» – план реформы датской политики благополучия	51
Языковое обучение взрослых на примере Дании	52
Политика государственных поставок общественного сектора в Великобритании	55
Политика многообразия на рабочих местах в общественном секторе Швеции и Великобритании	56
Примеры мер и действий в сфере интеграции рынка труда	59
Полезные ссылки	61
<b>Привлечение к общественной жизни</b>	62
<b>Антидискриминационная политика</b>	64
<b>Интеграция новых иммигрантов: договоры об интеграции</b>	66
Политика в сфере интеграции на уровне местного самоуправления на примере города Мальме	69
<b>ИЗБРАННАЯ БИБЛИОГРАФИЯ</b>	74



После Второй мировой войны значительно возросла иммиграция в государства Западной Европы (частично этому благоприятствовали и сами страны), что сделало интеграцию одной из важнейших сфер политики почти во всех странах-членах ЕС. Наряду с традиционными европейскими странами иммиграции – Великобританией, Германией, Францией и Северными странами, на сегодня с проблемами интеграции столкнулись и т. н. страны-сателлиты – Испания, Италия, Португалия и Греция. Иммиграция и интеграция почти во всех странах стали центральной темой политических дебатов. Кроме того, тема интеграции уже дошла до политических дебатов на уровне ЕС, направляя к формированию единой европейской иммиграционной и интеграционной политики. Первоначальный послевоенный оптимизм в отношении быстрой и эффективной интеграции на протяжении лишь одного поколения, а также царившая в 1970-ых годах «эпоха мильтикультурности» сменяются сейчас на значительно более пессимистичные прогнозы в отношении возможности равного и гармоничного совместного проживания иммигрантов и коренных жителей. Во многих европейских странах доминирующим становится понятие, что прежняя политика в сфере интеграции провалилась. В некоторых странах критика вызвана тем обстоятельством, что продолжающаяся иммиграция поставила под удар жизнеспособность модели государства благополучия. В других странах главной темой стали различные оценки ценностей со стороны коренных жителей и иммигрантов, происходящие из-за отличающегося культурного багажа, что ведет к фрагментации общества и уменьшению безопасности (как внутренней, так и внешней). «Война с терроризмом» вывела на первое место именно проблемы интеграции иммигрантов-мусульман, наряду с проблемами, касающимися общественной позиции женщин-иммигрантов.

И хотя по сравнению со странами Европы Эстония приступила к осуществлению политики в сфере интеграции значительно позже, несмотря на короткий период, мы можем сравнивать себя и с теми государствами, где интеграционная политика проводится уже с 1960-ых годов. Цель настоящего исследования – сделать обзор политики в сфере интеграции, проводимой в трех европейских странах – Швеции, Дании и Великобритании, а также происходящих там изменений и направлений. Изучение лучшей практики других стран позволит формирующим политику Эстонии лицам получить информацию и идеи оказавшихся удачными политических мер и применить их при формировании эстонской политики. С другой стороны, мы имеем дело со сравнительным методом, который дает возможность оценить свою политику в соотношении с другими странами. Поэтому в данном исследовании описывается не только успешная практика в сфере политических мер, а приводятся также общие цели, конструкции и исходные пункты интеграционной политики, с которыми формирующие политику Эстонии лица могли бы сравнить свою деятельность.

Приведение примеров применяемых в других странах успешных политических мер не означает все-таки обязательного автоматического принятия этой практики. При формировании политики в сфере интеграции в каждой стране важную роль играет существующая здесь этнополитическая ситуация, история ее формирования и многие другие факторы, которые имеют большой вес для

достижения политического консенсуса. Следует подчеркнуть, что поскольку в Европе больше нет государств (кроме Латвии) со схожей с эстонской историей и структурой иммиграции, то приводимые в исследовании меры могут быть перенесены в Эстонию лишь частично.

При выборе стран решающей стала как продолжительность опыта проведения интеграционной политики, который во всех трех странах уходит в 1960-70-е годы, так и различные экспертные оценки, данные интеграционной политике стран Европы. Швецию оценивают как один из лучших опытов интеграции иммигрантов и применения направленной на них политики.<sup>1</sup> Шведская интеграционная политика с самого начала исходила из принципа политики государственного благополучия, при которой главной целью интеграции является схожесть уровня жизни иммигрантов и коренных жителей. Датская политика в сфере интеграции сначала была похожа на шведскую модель, при которой упор был сделан на достижение экономического и социального равенства иммигрантов и коренных жителей. В то же время с 2000 года датская иммиграционная и интеграционная политика совершила коренной поворот в новом направлении – от подчеркивавшей мультикультурность и базировавшейся на социальных пособиях интеграции началось движение к введению жестких ограничений на иммиграцию и возложению на иммигрантов большей ответственности за продвижение интеграции. В **направлении** от модели поддержки государственного благополучия к обязательству интеграции со стороны самих иммигрантов движутся и другие страны, в их числе Голландия и Германия. В центре датской политики в сфере интеграции сейчас стоит более сильная интеграция иммигрантов на рынке труда и с помощью этого сокращение их зависимости от социальных пособий, и именно предпринятые в этой сфере широкомасштабные политические меры являются хорошим примером практики и для Эстонии. Кроме того, как Швеция, так и Дания, при организации своей интеграционной политики большую часть действий и ответственности направили на местный уровень, считая именно этот уровень самым эффективным при претворении в жизнь политики в области интеграции. В настоящем исследовании при описании административного устройства интеграционной политики обеих стран внимание обращается именно на роль местных самоуправлений, которая в Эстонии по-прежнему весьма скромная. В свою очередь, Великобритания имеет один из самых продолжительных опытов в сфере интеграции среди государств Европы, однако причиной ее включения в исследование стала также проводимая ею широкомасштабная политика против дискриминации, которая в качестве части интеграционной политики в Эстонии пока не сформировалась.

В рамках исследования была картографирована политика в области интеграции в различных сферах жизни, в таких как образование, рынок труда, приобщенность к общественной жизни, а также меры, применяемые в борьбе с дискриминацией. Кроме анализа специфических мер целью исследователей было также описать административное устройство интеграционной политики этих государств, а также выделить ответственность и границы деятельности различных уровней власти.

1. Последнее исследование на эту тему Migrant Integration Policy Index MIPEX 2007, поставило Швецию во главе рейтинга, причем Швеция опередила даже считающуюся образцом мультикультурности Канаду ([www.integrationindex.eu](http://www.integrationindex.eu))

В результате анализа интеграционной практики охваченных исследованием государств можно вынести некоторые общие моменты, наиболее существенные для интеграционной политики Эстонии:

(1) *Правительство*, как пример: Правительство должно выполнять помимо роли формирующего, организующего, консультирующего и контролирующего реализацию лица также третью существенную роль – быть примером. Правительственный и государственный сектор всех трех стран считает себя обязанным выступать в роли первопроходца при претворении в жизнь сформулированных в интеграционной политике принципов. Правительство может создать положительный пример и сформировать наилучшую практику по претворению интеграции в жизнь. Пример правительства ясно декларировали в своей интеграционной политике как Великобритания, так и Швеция, применяя, например, меры по поддержке трудоустройства в общественном секторе людей, принадлежащих этническим меньшинствам или иммигрантов, представляя тем самым пример для частного сектора. Примеры этих политических мер приведены в подразделе о рынке труда.

(2) *Направленные меры* или «основной поток»: Интеграция – это сфера политики, которая означает не только разработку специфических мер для целевой группы иммигрантов, но и затрагивает почти все сферы обычной политики, начиная с образования и политики рынка труда и заканчивая региональным развитием и внешней безопасностью.

В рапорте<sup>2</sup> ОБСЕ о сравнении политики в области интеграции семи стран указывается на характеризующую интеграционную политику тенденцию движения от специально направленных на целевую группу мер (targeted activities) к методу «основного потока» (mainstreaming) (OSCE 2006: 34). И хотя специально направленные на целевую группу меры, такие как языковое обучение и поддержка начала занятия предпринимательством, по-прежнему популярны, все больше приходят к пониманию того, что, кроме этих мер проблемы иммигрантов и их потомков требуют отражения и в общеполитических сферах. Так, например, с точки зрения одной лишь интеграции, важным является не только организация специальных курсов для иммигрантов, но и учет иммигрантов в качестве целевой группы при оказании услуг правительственного сектора. «Основной поток» в качестве важного принципа претворения в жизнь интеграционной политики был подчеркнут для всех трех исследованных и отображенных в данном рапорте государств. «Основной поток» - политический метод, при котором проблемы и потребности специфических целевых групп (как, например, иммигранты и нацменьшинства) интегрированы во все важнейшие программы и сферы политики государства, обеспечивая тем самым сближение с интегрируемыми при решении проблем этих целевых групп и общества в целом. Ни в одной из трех стран не существует единой всеобъемлющей государственной программы интеграции, а политика в сфере интеграции состоит из комбинированных общих и специфических программ. В Швеции же, напротив, принята государственная стратегия интеграции, которая формулирует общие цели интеграции, однако конкретные меры и действия разрабатываются уже в рамках политики, проводимой в различных специфических сферах (образование, рынок труда, дискриминация).

2. Для сравнения были взяты Дания, Франция, Германия, Голландия, Швеция, Великобритания и Канада.

Применение метода «основного потока» предполагает существование законодательства в сфере борьбы с дискриминацией, переплетения политики и программ, а также параллельного проведения анализа влияний и существование опыта межкультурного общения.

(3) Местное самоуправление в *качестве проводника интеграционной политики*: Во всех трех странах большую роль в претворении в жизнь интеграционной политики играют местные самоуправления. Как правило, разрабатывает меры министерство, однако их реализация происходит, в основном, на местном уровне. Так, например, в Дании программа языкового обучения взрослых составлена и финансируется министерством, однако само языковое обучение организуют местные самоуправления. Кроме того, местные самоуправления в этих странах сами проявляют активность в разработке интеграционной политики. В данном исследовании более подробно описана политика в сфере интеграции, проводимая в шведском городе Мальме.

И хотя в Эстонии в ближайшие годы не прогнозируется прибытие большого числа новых иммигрантов, авторы данного исследования посчитали необходимым привести примеры мер, применяемых европейскими странами для принятия и интеграции новых иммигрантов. В Европе доминирующей практикой становится заключение т. н. договоров об интеграции, что может, в зависимости от страны, быть для иммигрантов обязательным или связанным с определенными условиями как, например, получение социальных пособий. Договорам об интеграции в исследовании посвящена отдельная глава.

Репорт исследования состоит из двух частей, где первая часть представляет собой обзор истории анализируемых стран, их интеграционной политики и ее административного устройства. Вторая часть репорта сосредоточена на конкретных политических сферах и применяемых в них методах. Также здесь приводятся некоторые примеры реализуемых проектов и программ. Учитывая проблемы и вызовы интеграционной политики Эстонии, примеры удачной практики выделены из основного текста в отдельные блоки. В конце каждого подраздела представлен список полезных ссылок, содержащих как более подробные описания приведенных в исследовании методов, так и дополнительные материалы для интересующихся данной сферой лиц.



# І ЧАСТЬ: ИСТОРИЯ ИММИГРАЦИИ ШВЕЦИИ, ДАНИИ И ВЕЛИКОБРИТАНИИ И ИХ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ИНТЕГРАЦИИ

## Швеция

### Состав народонаселения и история иммиграции

Швеция стала целью международной миграции начиная с периода после Второй мировой войны. В 2004 году иммигранты составляли 12,2% всего населения страны (около 1,1 млн. человек).<sup>3</sup> По сравнению с другими странами Швеция находится в числе лидеров по количеству иммигрантов, ее опережает только Люксембург, где иммигранты составляют 33% населения (OECD 2006). Данные о родившихся за границей жителях исследуемых стран (Швеция, Дания и Великобритания) представлены в таблице 1.

Большинство иммигрантов составляют уроженцы Северных стран и Западной Европы, в их числе самой многочисленной является финская община, составляющая 17% всех иммигрантов. По числу уроженцев за Финляндией следуют Сербия и Черногория (7%), Ирак (6%), Босния и Герцеговина (оба по 5%) и Польша (4%). Список стран происхождения приехавших на жительство в Швецию хорошо показывает иммиграционную политику государства, в которой основной упор в последние десятилетия был сделан на приеме беженцев и ходатайствующих о политическом убежище из регионов, где идут войны или возникают конфликты.

И все-таки первую группу иммигрантов составляли в 1950-ых годах рабочие, прибывшие из других стран Европы. Т. н. первый период иммиграции в 1950-1960 гг., по существу, был иммиграцией рабочей силы, а беженцы из-за пределов Европы составляли лишь малую часть прибывших. Этот период характеризуется быстрым ростом экономики Швеции, на что повлияло послевоенное восстановление соседних стран, которое могло происходить лишь благодаря ввозу иностранной рабочей силы, сначала, в основном, из Западной Германии и Северных стран, а позднее также из Греции, Югославии и Турции.

В конце 1960-ых годов экономический рост начал замедляться, и возникло противодействие иммиграции, в основном, со стороны профсоюзов, которые приводили в качестве аргументов многие связанные с иммиграцией негативные явления. В 1968 году были введены новые иммиграционные правила, согласно которым приезжающие из-за пределов Северных стран рабочие должны были ходатайствовать о виде на работу и жительство еще до прибытия в страну, в результате чего приток рабочей силы заметно сократился. 1970-ые годы положили начало совершенно новому типу иммиграции – прибытию беженцев и лиц, ходатайствующих о политическом убежище. Особенно массовым этот приток стал в 1990-ых годах в результате, с одной стороны, увеличения численности очагов конфликта в мире, а с другой, в результате падения коммунистических режимов в Европе. Изменение характера иммиграции привело также к изменению стран происхождения иммигрантов. Так, в 1970-ых годах большинство

3. Мы имеем дело с группой людей, родившихся за пределами Швеции, которая не включает в себя иммигрантов второго и третьего поколения, родившихся в Швеции.

прибывших составляли беженцы из Чили, Польши и Турции; в 1980-ых годах они прибывали в основном из Чили, Эфиопии и Ирана, а в 1990-ых годах – из Ирака, Югославии и других стран Восточной Европы (Bevelander 2004:8). В 1984-2001 гг. в Швеции было подано около 400 000 ходатайств о предоставлении политического убежища, из которых 40% представили жители бывшей Югославии. Вместе с беженцами из Ирака и Ирана (беженцы из обеих стран составляли 10% ходатайствующих) данные страны составляли львиную долю всех ходатайствующих об убежище в эти годы (Bevelander 2004:12).

В общем аспекте т. н. некоренное население Швеции можно разделить на три большие группы:

- (1) Иммигранты из Северных стран, в основном из Финляндии, в отношении которых применялись спецусловия (в части их прав), что было продиктовано соглашениями о сотрудничестве Северных стран и их историей. Мы имеем дело с прибывшими в 1950-1960-тых годах в Швецию людьми, проблемы которых в части интеграции были довольно незначительными по сравнению с другими большими группами иммигрантов;
- (2) Прибывшие с целью работы люди из Европы (не включая Северные страны) и Турции, период иммиграции которых выпал на 1950-1970 гг.;
- (3) Беженцы и ходатайствующие об убежище, которые с 1970-ых годов составляют основную группу иммигрантов и на сегодня являются одной из главных целевых групп интеграционной политики.

К этим большим группам, в свою очередь, прибавляются люди, прибывшие по семейным обстоятельствам (воссоединение семей и браки).

### Swedish Integration Policy

Поскольку большинство из приехавших в 1950-1970-ые годы людей были родившимися в других странах Европы иностранными рабочими, большинство из которых через какое-то время вернулось на родину, то интеграция оставшихся происходила без особых проблем, а потому в Швеции не так скоро возникла потребность в координируемой со стороны государства интеграционной политике. Однако изменение характера иммиграции, а через это все более увеличивающееся языковое и культурное многообразие поставило уже вскоре вопрос о необходимости в государственной интеграционной политике и ее основных задачах. Первый документ о государственной политике в сфере интеграции был принят в 1975 году, и он формулировал цели интеграции при помощи трех принципов:<sup>4</sup>

- (а) *равенство* – равенство жизненного стандарта иммигрантов и шведов. Этот принцип базируется на модели шведского государства благополучия, исходя из которого социально-экономическое равенство коренных жителей и иммигрантов (в доходах и уровне социального обеспечения) считалось главной целью интеграционной политики.

4. Из-за этого шведскую модель интеграции часто представляли наряду с Канадой и Австралией в качестве примера мультикультурной демократии, которые также в 1970-ых годах поставили целью своей политики в области интеграции создание мультикультурной демократии. Позднее, в 1980-ых годах, по этому же пути пошли Великобритания и Голландия.

(b) *свобода выбора* – свобода иммигрантов выбирать между добровольной ассимиляцией и сохранением своей особенной идентичности. Эта свобода касалась как культуры, так и использования языка – люди предпочитали ассимилировать своих детей в шведском языке, либо сохранить свой родной язык.

(c) *партнерство* – развитие взаимопонимания, толерантности и солидарности через сотрудничество и партнерство между иммигрантами и местным населением. Претворение этого принципа в жизнь поддерживалось в т. ч. и при помощи специального государственного финансирования иммигрантских организаций.

Это была, наряду с канадской, одной из первых политик, поставивших своей целью мультикультурность. В результате появления большого числа ходатайствующих о предоставлении убежища в 1980-1990-ых годах стала чувствоваться потребность в переформулировании целей. В 1998 году Риксдаг принял документ о новой политике в сфере интеграции (*Будущее Швеции и многообразие – о направлении иммиграционной политики в сторону интеграционной политики*, 1997/98:16), который частично переформулировал принципы интеграции. Новыми ключевыми словами в нем стали: участие, предоставление полномочий и ответственность индивидов. В соответствии с принятой программой интеграция должна была происходить на двух уровнях – уровне индивида и уровне общины. Кроме того, с точки зрения правительства, интеграция должна была стать определенно двусторонним процессом, в ходе которого правительство призывает «к формированию нового отношения, согласно которому интеграция видится в качестве двустороннего, творческого и стимулирующего к изменениям процесса, охватывающего все общество, а не процесса, предполагающего одностороннее приспособление иммигрантов» (1997/98:16). Важными подразделами интеграционной политики стали также вопросы полового равноправия, борьбы с этнической дискриминацией, ксенофобией и расизмом.

В 2001 году шведское правительство подготовило рапорт «Интеграционная политика Швеции в 21 веке» (2001/02:129), в котором содержался анализ прежней интеграционной политики и были обозначены направления на будущее. В рапорте признается, что с того момента, как Риксдаг принял в 2008 году программу государственной политики в сфере интеграции, благодаря возникшему при ее реализации эффекту «основного потока» общая информированность

Одним из основных принципов шведской политики в области гражданства является предотвращение безгражданства, означающий то, что если вытекающие из закона положения могли бы привести к безгражданству человека, то эти положения закона не применяются. В облегченном порядке получают гражданство родившиеся в Швеции дети, не имеющие гражданства, или дети, прожившие в Швеции на основании постоянного вида на жительство не менее пяти лет. Кроме того, в облегченном порядке получают гражданство молодые люди, которые проживали на момент исполнения ими 18-летнего возраста в Швеции на основании постоянного вида на жительство не менее 5 лет.

о необходимости и вызовах интеграции повысилась в обществе в целом, и, в первую очередь, в напрямую связанных с интеграцией организациях, а также в общественном секторе. Рапорт формулирует в качестве главного вызова интеграционной политики интеграцию иммигрантов на рынке труда и решение проблемы более высокой по сравнению с коренными жителями безработицы. В качестве основных аспектов, требующих исправления, видятся, кроме проблем безработицы, также

направление больших ресурсов и внимания на целевую группу детей и молодежи иностранного происхождения, вопросы равноправия женщин и мужчин, а также развитие и укоренение у них общих базовых ценностей. Кроме этого, правительство считает важным более точно определить сферу деятельности учреждений и организаций общественного сектора, а также степень их ответственности в области интеграционной политики.

### Шведская политика в сфере гражданства

Шведская политика в сфере гражданства основана на принципе наследия (*jus sanguinis*), означающего, что гражданство приобретается автоматически при рождении, если один из родителей в момент рождения ребенка был гражданином Швеции. Вторым базовым принципом политики в области гражданства является предотвращение безгражданства, т. е. в том случае, если вытекающие из закона положения могли бы привести к безгражданству человека, то эти положения закона не применяются. Вступивший в 2001 году в действие новый Закон о гражданстве легализовал и ранее запрещенное двойное гражданство, оставив натурализованным гражданам возможность сохранить свое прежнее гражданство. Однако закон содержит в себе и территориальный принцип (*jus soli*), на основании которого различным группам населения предоставляется гражданство в упрощенном порядке, т. е. на основании лишь заявления.

По существу, при определенных условиях применение принципа *jus soli* означает, что все родившиеся в Швеции или переехавшие в Швецию ребенком молодые люди имеют право на получение гражданства в облегченном порядке. Условия натурализации в Швеции также довольно простые, по сравнению с другими странами Европы, здесь действует требование о 5-летнем проживании (для лиц без гражданства – 3 года, для граждан Северных стран – 2 года) и условие, что человек «вел до сих пор и будет продолжать в будущем вести респектабельный образ жизни».<sup>5</sup> Таким образом, шведская политика в области гражданства благоприятствует высокому темпу натурализации. В среднем в год в Швеции процесс натурализации проходит 35 000 человек, что составляет 7,5% от общего числа проживающих в стране иностранцев. Для сравнения: в Дании темп натурализации составляет 4%, а в Великобритании – 3% иностранцев в год (см. в приложении таблицу 2).<sup>6</sup> Вопросами гражданства занимается Департамент миграции Швеции.

5. Перевод пункта закона „has led and can be expected to lead a respectable life” (The Swedish Citizenship Act, March 2001).

6. К подобному сравнению темпов натурализации следует все-таки подходить с некоторыми ремарками, поскольку кроме политики в сфере гражданства на это влияет и происхождение иностранцев, и многие другие факторы. Например, в том случае, если мы имеем дело, в основном, с беженцами и ходатайствующими об убежище, которые уже прожили в стране продолжительное время, то можно предположить их больший интерес к гражданству страны пребывания, в то же время иностранцы, находящиеся в стране с целью работы (в Великобритании, например, большое число граждан США, которые работают в штаб-квартирах всемирных корпораций в Лондоне), не обязательно могут быть заинтересованы в приобретении подданства государства пребывания.

## Дебаты об интеграции

Шведские дебаты на тему интеграции исторически характеризовались положительным отношением к беженцам и ходатайствующим об убежище, что частично обусловлено укоренением в обществе сильного принципа солидарности, а с другой стороны, исходящего из этого стремления государства помогать беженцам по всему миру. Подобные дискуссии о моральном обязательстве Швеции в мире поддерживают и государственную политику в отношении беженцев. Кроме того, тема иммиграции и беженцев находится под повышенным вниманием общественности, если сравнить ее с некоторыми другими странами Европы, а потому и внимания к возникновению анти-иммигрантских организаций здесь было меньше.

Вступивший в 2006 году в должность новый министр по делам интеграции Ниамко Сабуну в качестве приоритета своей деятельности определил интеграцию иммигрантов на рынке труда. Разница в числе работающих среди шведов и граждан третьих стран значительна, и она составляет 27,6% в пользу шведов, еще большая разница наблюдается среди женщин и молодежи (MIPEX 2007). Поэтому в качестве политического приоритета было поставлено продвижение интеграции на рынке труда, уделяя при этом особое внимание требованию анонимности при прохождении процедуры отбора на работу в общественном секторе, новой системе языкового обучения, созданию парламентского комитета для обсуждения проблем миграции рабочей силы, а также многим связанным с этим проблемам, таким как развитие навыков иммигрантов, создание новых рабочих мест и развитие вспомогательных услуг по дому (уход за детьми, домработницы). Кроме того, политическое внимание сосредоточено на борьбе против дискриминации.

## Организация и уровни ответственности в интеграции и реализации политики в сфере меньшинств

В связи с формированием новой интеграционной политики в 1997-1998 гг. была реструктурирована также система координации сфер интеграции и иммиграции. Департамент по делам интеграции (Integrationsverket) был разделен на две организации – Департамент миграции и Департамент по делам интеграции, которые оба вошли в подчинение Министерства промышленности, рынка труда и коммуникаций. В 2006 году Швеция снова изменила структуру претворения в жизнь своей интеграционной политики, создав специальное Министерство по делам интеграции и полового равноправия, которое взяло на себя задачи Департамента интеграции. Сфера ответственности Министерства по делам интеграции и полового равноправия очень широка и разнообразна, и она содержит следующие сферы: поддержка и развитие демократии в Швеции; развитие сотрудничества с неправительственными организациями; координация интеграционной политики, разработка программ по адаптации иммигрантов, разработка антидискриминационных мер; координация деятельности правительства по развитию полового равноправия; вопросы защиты прав потребителя; разработка и проведение в жизнь политики в области гражданства и соответствующего законодательства; политика по защите нацменьшинств и меры по поддержке их языка и культуры; вопросы прав человека; политика стабильного развития крупных городов, а также молодежная политика. Специфической задачей в сфере интеграции является мониторинг интеграционного процесса, разработка политики в сфере интеграции, борьбы с дискриминацией и многообразия, координация горизонтальных методов интеграции и применение государственных программ по адаптации при взаимодействии с местными самоуправлениями.

Задачей министерства также является организация сотрудничества с департаментами рынка труда с целью обеспечить интеграцию иммигрантов и беженцев на рынке труда.

Чтобы обеспечить переплетение политики с как можно большим числом различных секторов и уровнями политики, правительство систематически пытается внедрить принцип «основного потока», согласно которому цели интеграционной политики должны быть интегрированы в другие виды политики. Важнейшими из них являются политика в сфере рынка труда, политика в области образования, жилищное хозяйство и политика в сфере здравоохранения. Кроме того, в качестве примеров «основного потока» можно привести широкое внедрение законодательства по борьбе с дискриминацией (применение его в качестве части всех политических сфер), инициативы по развитию в различных регионах больших городов, где иммигранты составляют большинство; а также и более ясно определенное распределение ответственности между различными правительственными органами. С принятием документа об интеграционной политике в 1998 году были внесены соответствующие изменения в постановление о работе правительственных учреждений и организаций (1995:1322), а также дополнительно в постановление, которое устанавливало ответственность различных правительственных учреждений в сфере интеграционной политики (1986:856). Изменения предусматривали, что учреждения общественного сектора должны при планировании своих действий и политики принимать в расчет существующее в обществе этническое и культурное многообразие. В 2000 году была создана межминистерская рабочая группа (состоявшая из представителей министерств иностранных дел, социальных дел, образования, культуры и сельского хозяйства), задачей которой была координация мер в сфере интеграционной политики правительства, обеспечение того, чтобы цели интеграционной политики имели влияние в различных сферах, а также оказание помощи в осуществлении мониторинга и оценивании его результативности.

В 1980-ых годах были разработаны специальные финансируемые государством программы по адаптации для недавно прибывших иммигрантов и беженцев, содержащие меры по интеграции в сферах обучения шведскому языку, образования и рынка труда (а также снабжения жильем). Разработка и финансирование программ по адаптации хоть и происходит на государственном уровне (сначала на уровне Департамента интеграции, а с 2006 года – министерства), но их внедрение в жизнь и ответственность за интеграцию иммигрантов ложится, во многом, на плечи местных самоуправлений. В 1998 году документ об интеграции ясно сформулировал, что местные самоуправления должны проводить реализацию программ по адаптации, следуя принципу индивидуальности, т. е. программа действий должна быть составлена таким образом, чтобы она содержала в себе консультации с каждым беженцем или прибывшим иммигрантом, чтобы учесть их специфические особенности. Целью такой деятельности было предотвращение присвоения иммигрантам пассивной роли.

Программы по адаптации задуманы для того, чтобы подготовить иммигрантов и обеспечить их плавное устройство на рынке труда. Перед началом программы в отношении каждого человека устанавливается, готов ли человек немедленно выйти на рынок труда, в противном случае, для каждого иммигранта составляется соответствующая программа действий. Последняя содержит в себе, в основном, курсы шведского языка и общие курсы по ознакомлению со шведским обществом и культурой. Участие в программе по адаптации не обязательно, однако участвующий в ней должен соблюдать данную программу, чтобы получать социальные пособия.



Для граждан, прошедших процесс натурализации, местные самоуправления часто организуют различные церемонии приветствия новых граждан. В то же время, несмотря на многие варианты развития, система реализации интеграционной политики через местные самоуправления подвергалась критике. Одним из примеров этого служит отсутствие ясных методов или структур для определения и распространения лучших практик среди самих местных самоуправлений. И на государственном уровне издаются различные инструкции и политические рекомендации для улучшения и дополнения программ, однако системы регулярного обновления самой программы пока не разработано. Последняя хоть и обеспечивает то, что на местном уровне проводятся различные новаторские инициативы, но их результативность не всегда гарантирует минимально необходимой эффективности.

Одним из характеризующих проводимую в Швеции политику в сфере интеграции аспектов являются соглашения о местном развитии. Последние заключаются между государством и соответствующим местным самоуправлением для обеспечения стабильного развития, а также прекращения этнической сегрегации, в основном, именно в чувствительных регионах крупных городов (Стокгольм, Гетеборг, Мальме). Проекты крупных городов ставят перед собой целью решение проблемы сегрегации через улучшение возможностей образования, особое внимание уделяется женщинам-иммигрантам, а также сокращению уровня преступности среди иммигрантов. Для достижения данных целей используется подход «снизу вверх», т. е. подключение самих жителей данных регионов к улучшению положения через проведение различных мероприятий, способствующих развитию диалога, создание мест, позволяющих установление контактов, и проведение прочих подобных инициатив. До сих пор крупнейшим среди проводимых в рамках соглашений о местном развитии проектов был проект «Политика крупных городов», который заодно стал и хорошей практикой для других стран, предлагающей довольно успешный метод для сокращения этнической сегрегации и социального отчуждения в крупных городах.

Важнейшим звеном между государством и местными самоуправлениями являются работающие в шведских коммунах административные советы (MHN). MHN – это представляющий государство исполнительный орган на уровне коммуны, задачей которого является обеспечение того, чтобы принимаемые правительством и Риксдагом решения имели как можно больший эффект и результативность в соответствующей коммуне. Также MHN отвечают за то, чтобы проживающие в Швеции национальные меньшинства имели право использовать свой родной язык при общении с общественными службами и судебной системой. Последнее, в основном, является задачей административного совета коммуны Норрботтен, который следит за тем, чтобы у говорящих на саамском, финском и турнедальском языке<sup>7</sup> была возможность пользоваться этими языками при общении с органами государственной власти. MHN также занимается распределением государственных пособий для поддержки соответствующей деятельности (т. е., например, использования языков национальных меньшинств). MHN ежегодно составляет для правительства отчеты о распределении государственных средств и результатах различных региональных инициатив.

7. Турнедальский язык – финно-угорский язык, на котором говорят в северной части Швеции. Он понятен говорящим на финском языке, однако по политическим и историческим причинам он считается в Швеции языком национального меньшинства. На турнедальском языке говорит примерно 40 000-70 000 человек. Турнедальский язык был признан в Швеции языком национального меньшинства 1 апреля 2002 года.

## Дания

### Состав народонаселения и история иммиграции

Дания не относит себя к числу традиционных стран для иммигрантов и беженцев, иностранные рабочие и члены их семей составляют незначительную долю в весьма этнически гомогенном народонаселении страны. В 2004 году иммигранты составляли 6,3% от общей численности населения Дании. По сравнению с 1995 годом доля иностранцев увеличилась, однако главным образом за счет т. н. «второстепенной» иммиграции (воссоединение семей, браки) и более высокой рождаемости среди иностранцев. В то же время численность иммигрантов год от года сокращалась, что обусловлено ужесточением иммиграционной политики Дании. Государственные данные о рождаемости среди приехавших приведены в приложении (таблица №1).

Политика Дании в области иммиграции и интеграции делит иммигрантов на три основные группы:

- (1) самую большую группу составляют ходатайствующие об убежище, в отношении которых предоставление убежища означает смену их статуса, так как они становятся беженцами;
- (2) вторую большую группу составляют люди, прибывшие в страну для воссоединения семей, например, посредством заключения брака с датчанами или иностранцами, проживающими в Дании на основании вида на жительство;
- (3) третью большую группу составляют иммигранты, прибывшие в Данию в связи с нехваткой в стране рабочей силы, т. е. для заполнения свободных рабочих мест в соответствии с имеющимися у них навыками или специальным обучением. Чаще еще до прибытия в страну они вербуются датскими организациями.

Число иммигрантов с 1995 года постоянно сокращается и особенно стремительно в последние годы. Если в 1995 году в Данию прибыли 27 700 человек, то в 2004 году только 9385. По сравнению с 2001 годом число въезжающих сократилось наполовину (SOPEMI 2006). 1995 год был рекордным по численности беженцев и ходатайствующих об убежище (20 347 ходатайств по сравнению с 1147 ходатайствами в 2005 году). Рост въездов на основании воссоединения семей наблюдался до 2001 года, когда были введены жесткие меры, касающиеся иммиграции.

Самой многочисленной группой иммигрантов в Дании являются выходцы из Турции, которые составляют 12% от общего числа иммигрантов. Речь идет о прибывшей в 1960-1970 годы иностранной рабочей силе и их потомках. За турками следуют иммигранты из Германии (7%), Ирака (6%), Боснии и Герцеговины (5%). Как и в Швеции среди прибывших много жителей других Северных стран, главным образом Швеции и Норвегии. По сравнению с 1995 годом существенно увеличилось число прибывших из кризисных регионов вне Европы и, в частности, из Ирака, Сомали, Пакистана и Афганистана. У 43,2% прибывших и их потомков датское гражданство. В первом поколении гражданство Дании имеют 35%, из родившихся в Дании потомков датское гражданство у 68,4% (SOPEMI 2006).



## Интеграционная политика Дании

По сравнению со Швецией и Великобританией Дания позже приступила к формированию координируемой со стороны государства интеграционной политики. Первые документы, касающиеся интеграции, в Дании были приняты в 1983 году, когда правительство подписало меморандум о миграционной политике. В меморандуме говорится, что интеграция является политической целью Дании, и хотя культурное своеобразие иммигрантов следует уважать, вместе с тем следует остерегаться географической концентрации иммигрантов на окраинах метрополий (Петерсен, 2004: 7).

Основой нынешней интеграционной политики является принятый в 1999 году Закон об интеграции.<sup>8</sup> Цель закона – гарантировать применение интеграционных мер в отношении всех прибывающих в страну людей. С момента принятия закона для всех прибывающих (в т. ч. прибывающих для работы или учебы) действует обязанность пройти трехлетнюю интеграционную программу. Ответственность за проведение интеграционных мероприятий возложена теперь не на государство и Датский совет по делам беженцев, а на местные самоуправления: это гарантии жилья, разработка и реализация программы адаптации, а также социальные пособия и выплата компенсаций. Дополнительная редакция закона, принятая в 2003 году, распространяет интеграционную программу также и на ходатайствующих об убежище, до этого закон действовал только в отношении беженцев.

Хотя недовольство общественности иммиграционной и интеграционной политикой Дании возникло уже в 90-е годы в период правления социал-демократов, кульминации оно достигло во время предвыборной кампании в 2001 году. В результате социал-демократы проиграли, была сформирована правая либерально-консервативная коалиция, в которую вошла и Датская народная партия, отличающаяся твердой антииммигрантской позицией. Новая политика правительства была направлена на ограничение иммиграции и существенное изменение интеграционной политики в отношении прибывающих. В 2002 году Дания ужесточила свою политику в отношении въезжающих, особенно это касалось прибывающих в страну супругов и родственников с целью воссоединения семей.

Для того, чтобы один из супругов мог приехать в Данию, необходимо, чтобы и муж, и жена были в возрасте не менее 24 лет. Действует также т. н. условие наличия отношений, т. е. супруги должны доказать, что их связь с Данией крепче, чем с какой-либо другой страной. Лишь в случаях, когда человек прожил в Дании или имеет датское гражданство более 28 лет или родился и жил в Дании с детства, он не должен представлять подтверждающие материалы. Кроме ряда других условий при въезде в страну на основании семейных отношений принимающая сторона обязана подтвердить свою финансовую независимость в размере €7407 (SOPEMI 2006). Цель иммиграционной политики состояла в том, чтобы ограничить въезд в Данию людей с недостаточным образованием и навыками, т. е. экономически зависимых. Новый закон оказал существенное влияние на волну иммиграции уже на следующий год: если в первом полугодии 2002 года было зарегистрировано 2083 браков с приезжими или их потомками из-за пределов Дании, то во втором полугодии эта цифра сократилась до 289 человек (Gulicova-Grethe 2003).

9. По данным Министерства иностранных дел Дании, речь идет о первом в мире Законе об интеграции (Factsheet Denmark, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2006).

В Дании нет единой всеобъемлющей государственной интеграционной программы, однако с 2001 года правительство приняло целый ряд политических стратегий и программ в области интеграционной политики, которые сосредоточены или на интеграционной проблематике в целом, или на специфических областях, например, интеграции представителей групп национальных меньшинств, проживающих в экономически неблагополучных районах. В 2005 году правительство приняло программу «Новые направления», в которой отмечается, что сокращение числа приезжающих в последние годы создало благоприятную почву для развития интеграции тех людей, которые уже живут в Дании. Это подтверждает, что более жесткая иммиграционная политика удалась, и правительство планирует ее продолжить. Об успешной интеграционной политике свидетельствуют хорошее знание датского языка у приехавших, хорошее образование (на всех ступенях образования) и активность на рынке труда. Главные акценты в интеграционной политике сделаны на (1) образовании – с тем, чтобы приехавшие получили основное и среднее образование, и (2) рынке труда – с тем, чтобы иммигранты были лучше интегрированы на рынке труда, чтобы их знания и навыки улучшались, а вместе с этим сокращалась безработица.

Главным вызовом для интеграционной политики в Дании сейчас является высокий процент безработных среди приехавших. Процент безработных среди приехавших из-за пределов Евросоюза на 8,3% выше, чем у граждан Дании, а разница в возрастной группе 15-24-летних составляет 25,2% (MIPEX 2007). Пришедшее к власти в 2001 году правительство поставило цель главным образом заниматься проблемой безработицы и увязать уже действующие программы с обучением для улучшения ситуации на рынке труда (обучение на рабочем месте, обучение датскому языку по специальности и т. д.).

Пришедшая к власти в 2001 году правящая коалиция подписала т. н. соглашение о благосостоянии, это пакет реформ, касающихся рынка труда, образования, пенсий, инвестиций в будущее, науки и инноваций, а также сферы предпринимательства. В области интеграции правительство поставило цель к 2010 году подготовить для рынка труда дополнительно 25 000 иммигрантов или их потомков. Для достижения этой цели в 2005 году была разработана стратегия «Новые возможности для всех», в которой описаны конкретные шаги по интеграции, в сфере обучения и трудовой занятости иммигрантов на государственном и местном уровнях. Стратегия предусматривает изменение целевого финансирования местных самоуправлений на основе результативности их работы. Методы соглашения о благосостоянии и стратегии описаны в подразделе рапорта, касающегося интеграции на рынке труда.

В 2004 году были приняты новый Закон об интеграции и новый Закон об обучении датскому языку взрослых иностранцев. Цель обновления этих законов – гарантировать лучшее соответствие интеграционных методов нуждам и требованиям интеграции на рынке труда. В соответствии с новым Законом об интеграции интеграционные методы подразделяются на три части: (1) консультирование и улучшение знаний и квалификации иммигрантов на основе программы обучения; (2) трудовая практика на госпредприятиях и в частном секторе; (3) трудовая занятость и поддержка работодателя зарплатой-пособием, выплачиваемым в течение определенного периода, который может длиться до одного года. Кроме этого на основании нового закона местным самоуправлениям выделяются финансовые средства для улучшения интеграции на рынке труда прибывшей(-его) супруги/супруга.

## Политика Дании в области гражданства

Политика Дании в области гражданства одна из самых суровых в Европе, этим она сильно отличается от политики северного соседа – Швеции. Как и в Швеции, в Дании в отношении получения гражданства действует принцип происхождения (*jus sanguinis*), хотя в то же самое время в Дании не поставлено политической цели избежать возникновения ситуаций безгражданства.

В отличие от Швеции, в Дании запрещено двойное гражданство. В упрощенном порядке датское гражданство могут получить люди, родившиеся в Дании, и граждане Северных стран.

Новый, принятый в 2004 году, Закон о гражданстве Дании содержит много ограничений для натурализации. До подачи ходатайства иностранец должен прожить в Дании на основании временного вида на жительство, по меньшей мере, девять лет (для лиц без гражданства и беженцев – восемь лет, для супругов – 6-8 лет). Иностранец должен сдать два экзамена, один на сертификат по датскому языку и второй т. н. экзамен на гражданство, который предполагает проверку знаний о датской культуре и истории. Кроме этого иностранец должен доказать свою финансовую независимость в течение последних четырех-пяти лет (например, нельзя быть получателем государственного пособия на основе Закона о социальной политике и Закона об интеграции) и подписать две декларации – одну о выполнении датского законодательства и прав человека и вторую о несовершении уголовных преступлений в прошлом и будущем.

В период с 1995 по 2004 год в Дании натурализовались в среднем 11 000 человек в год, что составляет 4% от общей численности иностранцев (см. приложение, таблица 2). По сравнению со Швецией в Дании процесс натурализации более медленный и подвержен разного рода колебаниям. Так, если в 1997 году было натурализовано 5487 человек, то в 1998 году уже 10 277, что было обусловлено увеличением ресурсов в отделе гражданства (численностью работников) и в результате существенным увеличением числа обработанных заявлений. В то же время в 2003 году наблюдался спад, когда было натурализовано лишь 6583 человека. Причиной стали ужесточившиеся условия натурализации, вступившие в силу в 2002 году (внесение в закон требований о сдаче экзамена по датскому языку и более длительного ценза на пребывание в стране). И все же в 2004 году темпы процесса натурализации были восстановлены. Гражданство предоставляется на основании решения парламента, а правительство два раза в год подает законодателям списки для утверждения. Оформлением документов для приезжающих и выезжающих занимается Иммиграционная служба Дании.

## Организация и уровни ответственности в политике интеграции и меньшинств

Как и в Швеции, в Дании есть министерство, занимающееся координацией политики в сфере иммиграции и интеграции. После формирования в 2001 году либерально-консервативного правительства было создано новое Министерство по делам беженцев, иммиграции и интеграции,

Методы интеграционной политики и ответственность различных госучреждений и органов власти других уровней за их осуществление в Дании регулируются принятым в 1999 году Законом об интеграции (*Act on Integration of Aliens in Denmark*). Проведение интеграционной политики на основании закона и негосударственных программ позволяет точнее распределять ответственность и обязательства в сфере интеграции между представителями различных уровней власти, в первую очередь, конечно, между государственными и местными властями.

в котором была сконцентрирована деятельность других министерств по иммиграции и интеграции. Так, например, из Министерства образования в новое министерство было передано обучение датскому языку как иностранному, а из Министерства трудовой занятости – деятельность по интеграции беженцев и иммигрантов на рынке труда. Как отдельное подразделение в министерстве был создан отдел интеграционной политики, который занимается координацией интеграционной политики различных министерств, местных самоуправлений и иммигрантских организаций. В этом отделе работает финансово-аналитическое бюро, отвечающее за планирование политических ресурсов (бюджет) и гарантию качества (мониторинги, исследования, анализы).

В принятом в 1999 году Законе об интеграции четко определены методы и условия интеграции и порядок их претворения в жизнь. Как и в Швеции, за формирование государственной интеграционной политики отвечает государство, в том числе за программы адаптации иммигрантов, хотя львиная доля по реализации этой политики ложится на плечи местных самоуправлений. В соответствии с законом в отношении всех беженцев и новых иммигрантов (но не в отношении прибывших на работу или учебу) действует трехлетний интеграционный процесс, включающий целый ряд различных элементов. Одним из важнейших элементов является обеспечение новых иммигрантов жильем, т. е. гарантия им места жительства. При осуществлении этого элемента исходят из принципа рассредоточения, который в утрированном виде означает расселение беженцев по всей стране в различных местных самоуправлениях (главным образом, в регионах с низкой концентрацией иммигрантов), местные самоуправления обязаны в соответствии с выделенными им квотами принять определенное количество новых иммигрантов. Поиск подходящего жилья и гарантия жилья иммигрантам находится в ведении местных самоуправлений, которые в числе прочего должны обеспечить постоянное место жительства для иммигранта в течение трех лет. Поскольку формирование гетто и этническая сегрегация являются одним из факторов, препятствующих интеграции, местные самоуправления Дании используют разного рода методы, гарантирующие расселение меньшинств в разных регионах с тем, чтобы обеспечить большее и эффективное социальное смешение. В исключительных случаях иммигранты во время программы адаптации могут переехать из одного самоуправления в другое, но только если принимающее самоуправление готово взять на себя всю ответственность и гарантировать иммигрантам место проживания и реализацию программы адаптации. Главным образом, такого рода переезды с места на место обусловлены поиском нового места работы. Важным при этом является бросающийся в глаза аспект: местные самоуправления обязаны гарантировать жилье только беженцам; предполагается, что приехавшие в Данию для воссоединения семей и на работу иммигранты самостоятельно решают свои жилищные проблемы.

Местные самоуправления обязаны составить для каждого иммигранта, направленного из убежища на постоянное место жительства, индивидуальную программу интеграции в датское общество, двухсторонний договор между местным самоуправлением и иммигрантом должен быть подписан не позднее, чем через один месяц после прибытия иммигранта на новое место жительства. В программу действий входят, с одной стороны, курсы о датской культуре и обществе (граждановедение), а также курсы датского языка (разработкой тестов занимается Министерство образования) и «методы активизации» для выхода на рынок труда. Стимулами, которые мотивируют иммигрантов принимать участие в этих курсах, являются, с одной стороны,

социальные пособия, которые все иммигранты получают в тех же размерах, что и граждане Дании, также от выполнения интеграционного договора зависит получение иммигрантами временного вида на жительство. С другой стороны, местные самоуправления могут сократить размеры пособий в случае, если интегрирующийся не принимает участие в языковых курсах или не выполняет другие обязательства, вытекающие из договора об индивидуальной интеграционной программе. В то же время программа весьма гибкая: так, например, в случае, если лицо, подписавшее интеграционный договор, должно работать, местное самоуправление обязано обеспечить ему курсы вечером или в выходные.

Хотя разработка программы адаптации и организационные вопросы делегированы местным самоуправлениям (которые могут в свою очередь делегировать их выполнение (частным) организациям, например, обучение языку; ответственность за результаты и качество все же лежит на местных самоуправлениях), все связанные с этим расходы покрывает государство. Происходит это путем целевого финансирования местных самоуправлений: (1) конкретная сумма зафиксирована за каждым иммигрантом, подписавшим с местным самоуправлением договор; (2) конкретная сумма зависит от осуществляемой программы (до €1000 в месяц за всю программу); (3) бонус-сумма по результатам выполнения программы (€2500 выплачиваются каждый раз, если новый иммигрант сдает экзамены на языковых курсах в течение предусмотренных трех лет; дополнительная сумма выплачивается, если иммигрант нашел работу). Такой метод финансирования гарантирует стимулы, а также уверенность и заинтересованность местных самоуправлений в разработке разного рода интеграционных программ.

В Дании сделан большой упор на обучение социальных работников разного уровня на местах, т. е. людей, в задачи которых входит помогать иммигрантам выйти на рынок труда, пользоваться системой образования и общественными организациями и после официального трехлетнего периода интеграции. Копенгаген активно занимается интеграцией новых иммигрантов: по прибытию в местное самоуправление с каждым человеком проводится двухчасовое интервью, во время которого выясняют, в каких курсах нуждается этот человек, какие методы для его интеграции на рынке труда следует применить. Каждые три месяца работник самоуправления инспектирует каждого из своих подопечных, проверяет, как они посещают курсы, помогает иммигрантам в решении ряда других вопросов. Однако в небольших самоуправлениях часто возникают проблемы с тем, что у сотрудников, занимающихся интеграцией, весьма низкий уровень знаний о межкультурных отношениях, критике подвергается излишняя административная работа с их стороны, оставляющая слишком мало времени на индивидуальное консультирование.

Исходя из Закона об интеграции, местные самоуправления обязаны сформировать местные интеграционные советы (*Integrationsråd*) в случае, если об этом ходатайствуют, по меньшей мере, 50 человек. В совет в основном входят представители местных организаций меньшинств с тем, чтобы гарантировать, что если интересы меньшинств не обеспечены полностью, то хотя бы представлены на местном и государственном уровнях. Члены совета консультируют местные советы по всем темам, касающимся интеграционной политики на местном уровне. У них есть законодательное право участвовать в обсуждении соответствующих вопросов или

консультировать местные власти при формировании и реализации интеграционной политики, поэтому у них тесное сотрудничество с местными комитетами (например, с Копенгагенским комитетом, занимающимся вопросами рынка труда и интеграции), а также департаментами местных самоуправлений (интеграционными отделами или бюро). Тем не менее, у интеграционных советов лишь роль консультантов, которая не распространяется формально на сферу власти. В данный момент в Дании действуют около 60 интеграционных советов.

Одно из своеобразий Дании для ведения тесного диалога о методах интеграции на государственном и местном уровнях – работа Совета этнических меньшинств, которая проводится в сотрудничестве с местными интеграционными советами. Совет этнических меньшинств был создан в 1999 году на основе Закона об интеграции с целью развития всех новых гражданских инициатив в различных общественных сферах. Совет этнических меньшинств консультирует министра по делам беженцев, иммиграции и интеграции и, главным образом, в вопросах, касающихся иммигрантов и беженцев. В задачи и права Совета этнических меньшинств входит также комментирование различных инициатив, принятых в министерстве, и законопроект, однако в компетенцию совета не входит рассмотрение каждого индивидуального случая. В Совет этнических меньшинств входят 14 членов, которые собираются на консультации с министром раз в квартал. Члены избираются в местных интеграционных советах и представляют различные местные органы власти.

Для проведения мониторинга и успешности оценки важную роль играет созданная в 1999 году база данных по иммиграции. В базу данных входят обновляемые ежегодно со стороны государства и местных самоуправлений данные о приезжих и их потомках. Данные используются для развития процессов интеграции на государственном уровне, а также для проведения мониторингов в интеграционной сфере в местных самоуправлениях. Из собираемых данных самыми важными являются о национальности, родине, возрасте, образовании, трудовой занятости, месте жительства (регионе), знании языка, связях с преступностью, национальности супруги/ супруга, участии в местных выборах и степени дискриминации (на различных рабочих местах и при распределении должностей в разных секторах). Собираемые ежегодно данные позволяют оценить, например, насколько улучшается знание датского языка у иммигрантов, какие произошли изменения в сфере преступности и участии в политической жизни. Результаты подтверждают, что с 1992 года стремления местных самоуправлений улучшить ситуацию в сфере интеграции год от года улучшаются. Заметно, в частности, сокращение безработицы среди иммигрантов, что, в свою очередь, означает, что местные самоуправления начали все активнее сотрудничать с частными предпринимателями.<sup>10</sup>

10. В 2006 году в Министерстве интеграции был разработан индикатор, оценивающий результативность интеграции, исходя из того, насколько долг срок от получения вида на жительство до получения постоянного места работы. На этой основе возможно составить список местных самоуправлений и проанализировать результативность их деятельности в сфере интеграции.



## Великобритания

### Состав народонаселения и история иммиграции

В 2004 году доля родившихся за границей в общей численности народонаселения Великобритании составляла 9,3% (сравните с данными в Швеции и Дании, в приложении таблица №2). По данным переписи населения 2001 года, этнические меньшинства (небелые) составляли 8,1% в структуре народонаселения Великобритании (см. таблицу №1). Эти данные невозможно сравнить с данными по другим странам, так как ни в одной из стран не используют аналогичные британским столь расистские категории.<sup>11</sup>

Таблица 1. Народонаселение Великобритании по данным переписи населения 2001 г.

Этнические группы	Численность (в тыс.)	Доля в общей численности народонаселения (в %)
<b>Всего численность населения</b>	57 104	100
<b>Белые:</b> британцы/ шотландцы, ирландцы, другие белые	52 481	91,9
Смешанные ( <i>mixed</i> )	674	
Азиаты, британские/ шотландские азиаты: индийцы, пакистанцы, бангладешцы, другие азиаты	2 329	
Черные, британские/ шотландские черные: черные из региона Карибского моря, африканцы, другие черные	1 148	
Китайцы, другие этнические группы	473	
<b>Все небелые группы</b>	4 623	8,1

Источник: «Этнические меньшинства в Великобритании. Данные комиссии по расовому равенству 2 (2007)»

Иммиграция растет год от года, только в 2006 году прибавилось 191 000 человек. Крупнейшую группу приехавших в 2006 году составили иммигранты из Британского содружества наций (Индия, Пакистан, Бангладеш и Шри-Ланка), 75% иммигрантов из новых стран-членов Европейского Союза составили выходцы из Польши (88 000 человек). Преимущественная доля приехавших трудоспособные: 40% отметили, что причиной для приезда является работа, у 27% в момент въезда уже было рабочее место, 12% приступили сразу же к поиску работы.

Из-за все увеличивающейся иммиграции стало расти негативное отношение к иммигрантам и различным этническим меньшинствам. По данным проведенного в начале 2007 года опроса, 47% британцев уверены, что миграция негативно сказывается на экономике страны (к концу года эта цифра выросла до 52%), и только по оценке 19%, иммиграция - позитивное явление (Immigration Survey 2007).

11. Сравнительные данные о проблемах иностранцев, иммигрантов и их потомков в странах Европы можно найти в книге Policies on integration and diversity in some OSCE participating states. Migration Policy Group. MPG & OSCE (Brussels, 2006).

## Интеграционная политика Великобритании

Одним из основополагающих документов интеграционной политики Великобритании стал принятый в 1976 году Закон о взаимоотношении рас (Race Relations Act) и дополнения к нему, принятые в 2000 году. Нынешняя интеграционная политика Великобритании исходит из этого закона, ставя цель способствовать упрощению процесса интеграции и предотвратить расовую дискриминацию в обществе. Принятые и одобренные правительством законодательные акты, с одной стороны, содействуют установлению расового равенства, с другой стороны, на их основе были сформированы различные консультативные органы, цели которых состоят в реализации законодательных актов или надзор за их выполнением. Таким образом, интеграционная политика Великобритании не сосредоточена на интеграции представителей различных этнических, религиозных или социально-экономических групп, выбрано направление на ликвидацию разного рода расовой дискриминации в различных сферах и устранение причин, вызывающих такого рода дискриминацию.

В интеграционной политике и ежедневной жизни в Великобритании используется в основном категория «расы», в то время как в Дании или Швеции национальные группы определяются в основном, исходя из категорий этноса или страны происхождения (родины), другими словами, за основу берут культурные, политические или религиозные различия. Для понимания нормативных основ интеграционной политики Великобритании необходимо знание и понимание истории Британского содружества наций и колониального наследия Британской империи, а также насколько иммиграционная политика Великобритании после Второй мировой войны опиралась на политику, гарантировавшую всем людям в бывших британских колониях автоматическое предоставление британского гражданства при переселении в Великобританию. Разумеется, широкий поток послевоенной иммиграции в значительной мере определяет нынешнее демографическое и социальное положение Великобритании. Аналогично другим западноевропейским странам и в Великобритании время от времени среди коренного населения начинались выступления против слишком большой численности иммигрантов. Это, в свою очередь, давало толчок разного рода анти-иммигрантским кампаниям, организуемым консервативными политиками, кульминацией в результате стал принятый в 1968 году закон, на основе которого гражданство получают только те иммигранты из Британского сообщества народов, один из родителей которых, бабушка или дедушка родились в Великобритании.

Важнейшей частью интеграционной политики является закон, касающийся иммигрантов и ходатайствующих об убежище (Immigration and Asylum Act, принят в 1999 г.). Для приема ходатайствующих об убежище, их расселения и переселения, а также обязательного рассредоточения по регионам создана централизованная государственная система, аналогичная датской. Цель такой системы – поселить ходатайствующих об убежище на время рассмотрения их заявлений за пределами Лондона и других больших городов и индустриальных центров, куда иммигранты чаще всего в первую очередь и стремятся попасть.<sup>12</sup> Это входит в задачи Национального департамента ходатайствующих об убежище (NASS), который является одним из важных подразделений Погранично-иммиграционного департамента.

12. Хотя, с одной стороны, подобная система расселения исключает поначалу сосредоточение иммигрантов в определенных регионах, их сегрегацию или образование гетто, с другой стороны, она усложняет отправку ходатайствующего об убежище в регион, где у него не будет достаточного социального капитала или сети, к примеру, для поиска работы или выхода на рынок труда.



Ранее, до 2000 года, задачи по поддержке и расселению ходатайствующих об убежище были возложены на местные самоуправления.

Сбором и обработкой статистических данных, касающихся иммигрантов и ходатайствующих об убежище, занимаются Директорат развития исследований и статистики и Директорат исследований, являющиеся также подразделениями Министерства внутренних дел (*Home Office*).<sup>13</sup> Все вышеперечисленное находится в компетенции и зоне ответственности министра по делам границ и иммиграции Лиама Бирна.

В июне 2007 года Погранично-иммиграционный департамент познакомил с новой схемой интеграционной деятельности, в которую входит получение интеграционного кредита, цель которого помочь беженцам лучше интегрироваться в стране. Цель предоставления кредита – поддержать человека в критический момент, когда он должен найти для себя жилье, рабочее место или пройти необходимое для работы дополнительное обучение. Кредит этот беспроцентный, его размер составляет £100 – £1000 и график погашения очень льготный.

#### Сферы использования интеграционного кредита:

- (1) для курсов по трудовой занятости или на образование в случае, если этого нет в списке бесплатного обучения со стороны государства
- (2) на жилищный депозит,
- (3) на покупку вещей первой необходимости,
- (4) на покупку рабочей одежды/ инструментов.

В 2005 году Министерство внутренних дел начало пилотный проект SUNRISE (*Strategic Upgrade of National Refugee Integration Services*), одним из ключевых механизмов которого является обеспечение наиболее плавного перехода из статуса беженцев в статус иммигрантов по прибытии в страну и между началом и осуществлением процесса интеграции. В рамках данной программы каждый желающий беженец может получать персональную помощь от своего руководителя для составления индивидуального плана интеграции, в котором, по существу, раскрыты долгосрочные цели беженца в сфере интеграции. В план входит помощь в поиске жилья, оформление медицинского пособия и устройство детей на учебу, консультант помогает иммигранту получить информацию по вопросам трудовой занятости и изучения языка, а также в налаживании общественных контактов. Продолжительность всей программы – до одного года (в отличие от интеграционных планов в Дании и Швеции, которые рассчитаны на три года).

#### Политика Великобритании в области гражданства

Британская политика в области гражданства во многом исходит из принятого в 1981 году Закона о гражданстве (*British Nationality Act*), из-за колониального наследия Британской империи она весьма сложная по сравнению с порядком получения гражданства в Дании и Швеции. В законе различаются несколько категорий принадлежности к нации: например, британские граждане, граждане заморских территорий Британии, подданные Британии, граждане, находящиеся под защитой британской короны и т. д. Две последние категории в будущем исчезнут, так как речь идет лишь о передаваемых в отдельных случаях правах от родителей детям (главным образом, только в бывших колониальных владениях), к прибывающим относятся только категории «гражданин Британии» и «гражданин заморской территории». Британское гражданство можно получить двумя способами: регистрация (касается, главным

13. В британской системе отсутствует мониторинг иммигрантов после того, как ходатайствующие об убежище получили статус беженца, т. е. в дальнейшем усложняется адекватное получение данных об их доходах.

образом, граждан заморских территорий Великобритании)<sup>14</sup> и путем натурализации. Из закона 1981 года исчезло положение, в соответствии с которым до этого британское гражданство автоматически было гарантировано всем родившимся в Великобритании детям.

Заявление о натурализации для получения британского гражданства человек может подавать, прожив в стране пять лет (в случае с супругой/ супругом гражданина Британии – три года), к этому добавляются дополнительные условия в виде выполнения требований о знании языка (английского, уэльского или галльского) и требование подтвердить достаточные знания повседневной жизни Великобритании. Подтвердить это можно (а) или сдачей соответствующего теста, или (б) посещая курсы, комбинирующие изучение языка (курс ESOL), а также уроки граждановедения. Если речь идет о человеке, который относится к одной из вышеперечисленных категорий (к примеру, гражданин заморской территории), прожив в стране пять лет, он может получить гражданство в упрощенном порядке путем регистрации. Родившиеся в стране дети получают гражданство автоматически в случае, если хотя бы один из родителей является гражданином Великобритании или имеет постоянный вид на жительство. Британский закон о гражданстве позволяет дополнительно выполнить т. н. десятилетний регламент, позволяющий детям, родители которых не имеют статус иммигрантов, однако родившимся на территории Британии и живущим в Великобритании с рождения, в десятилетнем возрасте зарегистрироваться в качестве британских граждан в упрощенном порядке (т. е. без прохождения процесса натурализации и требований выполнить тест на знание языка и по граждановедению).

Для получения британского гражданства ходатай должен также подтвердить свое материальное благосостояние – процесс получения гражданства обойдется ходатайствующему, по меньшей мере, в £650, это включает бюрократические расходы, связанные с подачей заявления. К этому добавляются также (обязательные) расходы на участие в церемонии получения гражданства в размере £80. Если по какой-то причине процесс получения гражданства прерывается или рассмотрение ходатайства откладывается, то потраченные деньги не возвращаются, за исключением суммы на участие в церемонии получения гражданства. В последние годы со стороны правительства весьма существенно поднята плата за получение гражданства с целью, чтобы ходатайства на самом деле подавали только те, кто этого действительно желают. Такая мера привела к тому, что число подаваемых ходатайств по сравнению с предыдущими годами пропорционально сократилось: если в 2005 году 219 000 человек подали ходатайства о получении гражданства, то в 2006 году значительно меньше – всего 149 000 человек. Вторая причина, по которой сократилось число ходатайствующих, принятый 1 ноября 2005 года закон, в соответствии с которым все кандидаты на получение гражданства кроме знания языка должны также подтвердить свои знания о жизни в Великобритании. В соответствии с принятыми в 2006 году дополнениями в Закон о гражданстве у министра внутренних дел есть право лишить человека гражданства в случае, если это связано с «общественным интересом или содействием прогрессу». Существует также раздел общей судебной системы и в противовес соответствующему решению Министерства внутренних дел Трибунал по делам ходатайствующих об убежище и иммигрантов во главе с иммиграционным судьей, в задачи которого входит рассмотрение жалоб, направленных в адрес Министерства внутренних дел, их утверждение или аннулирование.

14. Заморскими территориями Великобритании считаются Ангилья, британские территории Антарктики, Бермуды, британские территории в Индийском океане, британские Виргинские острова, Каймановы острова, Фолклендские острова, Гибралтар, Монтсеррат, остров Св. Елены и прилежащие к нему острова (остров Вознесения и острова Тристан-да-Кунья), острова Теркс и Кайкос, остров Питкэрн, остров Южная Георгия и Южно-Сандвичевы острова.

15. Официально в Великобритании нет государственного языка.

16. Данное требование предусмотрено также исключительно для людей старше 65 лет, которые в общем случае освобождены от сдачи экзамена по языку и теста на гражданство.

“Life in the UK” – это электронный тест избранных ответов (на 24 вопроса), с помощью которого можно проверить свои знания о различных сферах жизни британского общества, успешное прохождение такого теста необходимо для получения гражданства. Весь процесс тестирования и вопросы разъясняются в специальном сборнике “Life in the UK Handbook”. В 2005-2007 годы успешно тесты сдали в среднем 69% пришедших на тестирование человек, часто этот успех зависит от страны, из которой приехал человек: если из Афганистана, Анголы или Турции – то процент сдачи составляет менее 50%, что же касается Эстонии, то эта цифра составляет 72,3%, в отношении выходцев из Польши – 81% (Second Annual Report of the Advisory Board on Naturalisation and Integration 2007). Ежегодно в рамках этой программы на обучение языку выделяется £250 млн., на перевод разного рода материалов уходит дополнительно еще £50-60 млн.

В отличие от других стран (например, Дании, Эстонии) в Великобритании разрешено иметь несколько гражданств, т. е. два или даже больше. Это со стороны государства рассматривается в качестве преимущественного фактора в процессе натурализации и интеграции, что в идеале помогает иммигрантам скорее и успешнее войти в общество. Британское гражданство связано и с меньшим числом обязанностей (к примеру, нет обязанности проходить военную службу). Развитие гражданской идентичности в последние годы является одним из важнейших вопросов ведущихся в обществе дебатов и сильный упор в этом делается на изучение в школах граждановедения (см. подраздел об образовании).

Получающие британское гражданство в порядке натурализации на последней стадии должны принять участие в церемонии предоставления гражданства (с 1 января 2004 года). Речь идет о процедуре, организуемой местными самоуправлениями, во время которой ходатайствующие о гражданстве должны все вместе дать клятву верности государству (в двух различных формах: в первой содержится обращение к Богу и королеве, во второй – только к королеве). Вторая клятва дается государству: быть верным Объединенному королевству и уважать его законы, свободы и демократические ценности. Важной частью церемонии является исполнение гимна (в некоторых местных самоуправлениях Англии получающие гражданство должны его вместе спеть), после этого все ходатайствующие получают официально британское гражданство и подтверждающее его свидетельство (сертификат).

### **Организация и уровни ответственности в политике интеграции и меньшинств**

Одной из важнейших организаций по реализации интеграционной политики в Великобритании является Министерство внутренних дел (Home Office), в его ведении находится большинство проблем, связанных с иммиграцией, интеграцией, беженцами и ходатайствующими об убежище. Одна из главных задач Министерства внутренних дел – содействие развитию расового равенства и общественных связей и посредством этого воспитание у молодежи, имеющей разные корни и происхождение, единого чувства принадлежности к британскому обществу и понимания своего вклада в его развитие. Хотя Министерство внутренних дел формирует большинство законодательных основ и в значительной степени влияет на идеологические рамки, определяющие политику в области

Различные советы по расовому равноправию:

Совет в Девоне:  
[www.devonrec.org.uk](http://www.devonrec.org.uk)

Совет в Лейчестершире:  
[www.lrec.org.uk](http://www.lrec.org.uk)

Совет в Северном Амптоншире:  
[www.northamptonshirerec.org.uk](http://www.northamptonshirerec.org.uk)

Совет в Ноттингемшире:  
[www.nottsrec.com](http://www.nottsrec.com)

иммиграции и интеграции, политика эта нецентрализованная, в Британии, в отличие от, например, Дании или Швеции, нет одного конкретного координатора, занимающегося этой политикой.

До 2007 года ключевым институтом, занимавшимся интеграцией, являлась находящаяся в ведении Министерства внутренних дел Комиссия по расовому равноправию, в задачи которой входило проведение исследований по вопросам расовой дискриминации, определение основывающихся на них рамок для дальнейшей работы и возможное формирование административной политики. Комиссия занималась также оказанием правовой помощи пострадавшим в результате дискриминации, поддерживала местные организации и консультировала правительство по всем вопросам, касающимся расового равноправия. Комиссия создала и поддерживала сеть советов по расовому равноправию на местном уровне.

Перед советами на местном уровне поставлен целый ряд задач: с одной стороны, они занимаются поддержкой разного рода этнических общин, освещением в обществе тем, касающихся сети, налаживанием сотрудничества между частным, публичным и общественным секторами и посредством этого разработкой политики в области расового равноправия, с другой стороны, советы занимаются консультированием и оказывают поддержку людям, которые пострадали от расовой дискриминации или притеснений. Советы проводят также по этим вопросам мониторинги. В советы входят в большинстве своем представители различных

местных организаций (в частности, исламских организаций, школ, рабочих ассоциаций и т. д.), а также отдельные частные лица. Бюджет советов формируется за счет разного рода пожертвований и целевого финансирования со стороны местных самоуправлений и управ, часть средств поступает из Комиссии по расовому равноправию (теперь из Комиссии по равноправию и правам человека), часть составляют пожертвования со стороны частного сектора.

С 1 октября 2007 года прошла интеграция трех органов, занимавшихся профилактикой

дискриминации: Комиссии по расовому равноправию, Комиссии по равным возможностям и Комиссии по правам лиц с ограниченными возможностями. На их базе была создана единая финансируемая со стороны государства и занимающаяся той же самой деятельностью независимая от правительства Комиссия по равноправию и правам человека. В компетенции комиссии (деятельность которой территориально охватывает Англию, Уэльс и Шотландию, но не Северную Ирландию) входит продолжение деятельности, которой занимались до этого три вышеперечисленные организации, проведение исследований, оказание правовой помощи, разработка соответствующих законодательных основ, коммуникационная деятельность в сфере равноправия и оценка результативности государственных институтов на местах (а в случае необходимости вмешательство в их деятельность).

Деятельность Комиссии по равноправию и правам человека тесно связана с деятельностью ряда других организаций, которые сотрудничают между собой, а также с правительственными и

**П**римеры сотрудничества Комиссии по равноправию и правам человека с другими учреждениями:

в Министерстве образования:  
*Ethnic Minority Achievement Unit*

в парламенте:  
*Education & Skills Select Committee*  
(при разработке программы граждановедения)

в Кабинете министров:  
*Social Exclusion Task Force*

в Министерстве инноваций, университетов и знаний:  
*Ethnicity and Degree Attainment steering group*

На рынке труда:  
*Minority Employment Task Force*

Беженцы и ходатайствующие об убежище:  
*National Refugee Integration Forum*

неправительственными организациями за рубежом. Проведены совместные исследования, анализ и мониторинги, к примеру, надзор за тем, осуществляет ли и каким образом Министерство здравоохранения в своих учреждениях меры, вытекающие из стратегии о расовом равенстве. В сотрудничестве с Министерством образования проводятся разного рода программы и проекты (например, по улучшению благосостояния семей с детьми из числа этнических меньшинств), проведены исследования по самоопределению и интеграции молодежи из групп национальных меньшинств, в сотрудничестве с Министерством юстиции проходит двухлетний проект, в ходе которого исследуется связь представителей различных этнических групп с уголовно-правовой системой и т. д. Комиссия занимается также разработкой предложений и составлением отчетов как для правительства, так и министерств, организаций нацменьшинств и для общественности.

Одним из своеобразий британской системы является создание весьма эффективно действующих различных обществ, комиссий, комитетов и консультативных палат, в задачи которых входит консультирование в области интеграционной политики и в определенной степени надзор за ее осуществлением. В отличие от Дании или Швеции, где члены такого рода организаций в основном представляют свои этнические общины, в Великобритании при назначении члена той или иной организации исходят чаще всего из личных качеств человека, его компетенции и знаний, что, конечно, не исключает его принадлежность к группе национальных меньшинств, которую он представляет.

У всех государственных и общественных организаций, в том числе и местных самоуправлений, есть обязанность в своей повседневной деятельности

Оценкой влияния на расовое равенство следует заниматься при планировании и реализации любой деятельности, связанной с различными группами меньшинств и общин, организации которых можно найти практически в любом большом или маленьком городе. На практике следует опираться на консультации с представителями таких организаций, в т. ч. с лидерами общин. В последние годы все больше упор делается не на т. н. политических лидеров, которые часто исходят из официальных доктрин, а на признанных в обществе неформальных политических лидеров (футболистов, врачей и т. д.), которые в своей культурной группе способны играть роль модели. Местные самоуправления напрямую поддерживают лидеров, к примеру, выплачивая зарплату и обеспечивая разного рода материалами и политическими ресурсами для осуществления своей деятельности.

содействовать расовому равенству, исходя из общей политики расового равенства (Race Relations Act и дополняющие его проекты). Методы для контроля и обеспечения мер по расовому равенству вытекают из документа по оценке влияния (*Race Equality Impact Assessments*)<sup>17</sup>, на основе которого оценивается политика и деятельность конкретной организации и ее влияние на улучшение расового равенства в целом, на этой основе одновременно определяют, исключает ли деятельность организации различие различных рас, или влияние такого рода деятельности не годится для соответствующих групп или вовсе наносит им ущерб. Подобную оценку и надзор проводят подразделения по равным правам и разнообразию, деятельность которых находится в ведении Министерства внутренних дел, по собственной инициативе они созданы в различных местных самоуправлениях и государственных учреждениях.

В июне 2007 года Комиссия по интеграции и связям обнародовала отчет «Разделенное будущее», в котором выдвинуло несколько различных подходов для местных самоуправлений по налаживанию социальных связей и воспитанию общей способности и уменьшения разного

17. См. подробнее: <http://www.communities.gov.uk/corporate/about/howwework/equalitydiversity/raceequalityimpact/>



рода напряженностей, приведя примеры того, как создать наилучшие возможности для интегрированного общества. В результате примерно в 220 местных самоуправлениях были созданы административные подразделения, т. н. рабочие группы по связям с общественностью, целью которых является развитие на местном уровне разных культур и межкультурных отношений и контактов, содействие взаимопониманию и взаимному уважению и развитие программы, способной сломать разного рода мифы, которые часто без особых причин воспроизводят предубеждения и стереотипы. В числе прочего у местных самоуправлений есть возможность выделять целевые пособия для различных организаций меньшинств, что в значительной степени способствует улучшению участия меньшинств в политической и общественной жизни, а также способствует консультационному процессу, проводимому местными самоуправлениями.

Ежегодно в местных самоуправлениях проводится опрос и проверка, на основе которых оценивается в числе прочего также и способность и компетентность местных самоуправлений проводить процесс интеграции (в том числе их способность гарантировать равноправие и связь с общественностью). С одной стороны мониторинг проходит в виде опроса<sup>18</sup>, с другой стороны, местные самоуправления оцениваются с помощью различных объективных индикаторов, к примеру, распространение расистских заявлений, появление экстремистских граффити, нарушения правопорядка, напряжение между разными группами нацменьшинств и т. д. Оценка (comprehensive performance assessment, CPA) проводится Аудиторской комиссией, на основании этих оценок выстраивается шкала всех местных самоуправлений от «неудовлетворительных» до «отличных»<sup>19</sup>. Поскольку основные финансы местных самоуправлений поступают из госбюджета, то на государственном уровне разработаны три метода, посредством которых мотивируется эффективная работа местных властей:

- (1) в первую очередь, на основе разных идей (например, укрепление идеалов) убеждают, ободряют и стимулируют, доказывая, что деятельность во имя этой цели наиболее правильная,
- (2) второе средство – соответствующее поощрение, реализация материальных стимулов, например, дополнительное финансирование, внедрение системы премирования (т. н. система маячков: «Это и то местное самоуправление являются примером для других»), вручение призов (например, приз «Самому передовому местному самоуправлению в стране»),
- (3) если вышеперечисленные методы не дали результата, то центральные власти могут использовать самые крайние меры: сокращение пособий для местных самоуправлений в отдельных частях бюджета или внедрение жесткого инспектирования.

Прежде весьма с прохладцей относившиеся к этому местные власти Британии и сейчас свободны в выборе собственных направлений развития в разных сферах, однако в то же время они в значительной степени зависят и от центральной власти. Чтобы гарантировать вхождение мигрантов в британское общество в 2004 году была создана новая палата – Палата натурализации и интеграции (ABNI). Это государственное учреждение, в задачи которого входит обеспечение правительства независимыми советами экспертов в сфере политики получения гражданства и

18. Вопросы похожи на те, что используются в мониторингах, проводимых в Эстонии. Например: «Как вы ладите с людьми других национальностей и рас? Что ты знаешь о своих соседях? Как ты чувствуешь себя в данной среде? На каком уровне ты общаешься с людьми других культур?» и т.д.

19. В 2006 году шкала местных самоуправлений по результатам деятельности выглядела так: (a) отлично: 69, (b) хорошо: 146, (c) удовлетворительно: 119, (d) слабо: 44 и (e) неудовлетворительно: 10. См. подробнее: <http://www.audit-commission.gov.uk>

интеграционной политики. ABNI напрямую не подчиняется ни одному из министерств, однако в палате работают чиновники из Министерства образования, Департамента языка, эксперты по вопросам гражданства и интеграционной политики. Основную свою деятельность и исследования палата сосредоточила на организации изучения языка (English for Speakers of Other Languages), разработке и анализе языковых тестов, а также на наблюдении и оценке церемоний предоставления гражданства. В 2007 году ABNI в числе других организаций принимала участие в издании сборника "Life in the UK", его дополнении и обновлении. ABNI также тесно связана с Комиссией по интеграции и связям, сотрудничая с ней в проведении исследований по проблемам сегрегации и этнических конфликтов на местном уровне. ABNI также разработала ряд программ по изучению языка (например, проведение совместных уроков для родителей и детей). ABNI выступила с предложением создать по примеру США центральное бюро гражданства, которое сфокусирует свою деятельность на политике в области гражданства, обеспечит эффективную координацию и последовательность в развитии этой политики. При составлении разного рода отчетов и выдвижении разных предложений ABNI провела встречи с представителями работодателей, обсудив с ними практические вопросы и опыт работы с иммигрантами в качестве рабочей силы, палата также проводит конференции на государственном уровне по специфическим темам, касающимся интеграции (изучение языка иммигрантами, изучение граждановедения в школах). И все же принятые ABNI решения и рекомендации не увязаны с решениями правительства.

Одним из важнейших институтов в британской интеграционной системе является Совет по делам беженцев, который напрямую оказывает помощь и выделяет пособия беженцам и ходатайствующим об убежище. Задача совета – работа во имя того, чтобы после прибытия в страну и длительного проживания в ней интересы и нужды ходатайствующих об убежище и беженцы были защищены. Беженцам предоставляется наиболее эффективная помощь для обустройства жизни, установлено тесное сотрудничество с разными организациями и обществами, занимающимися беженцами. Совет предлагает обучение по разным специальностям, что позволяет беженцам и ходатайствующим об убежище повысить уже имеющуюся квалификацию и полностью использовать свои знания и навыки.<sup>20</sup> Кроме непосредственной работы с беженцами Совет по делам беженцев занимается просвещением рядовых граждан и т. н. обнародованием гласа меньшинств в обществе, обеспечивая освещение связанных с этой тематикой вопросов как в средствах массовой информации, так и на политической арене. В числе прочего Совет по делам беженцев проводит разного рода исследования и составляет отчеты, собирает статистические данные о беженцах и ходатайствующих об убежище и занимается их анализом. Деятельность Совета по делам беженцев финансируется из госбюджета правительства, значительную часть составляют также средства в виде необязательных взносов и благотворительные перечисления частных лиц. Совет объединяет около 200 различных организаций, целью которых является развитие единых ценностей и взаимопонимания между различными социальными и культурными группами. Совет по делам беженцев проявляет активность и в рамках проекта SUNRISE, помогая беженцам в составлении индивидуальных интеграционных планов и их реализации.

В 2007 году Министерство внутренних дел в сотрудничестве с Комиссией по иммиграции и связям создало Форум миграционного влияния, цель которого проведение регулярного и

20. Проведенные Советом по делам беженцев исследования подтверждают, что при поиске работы беженцы чаще используют неофициальные связи или помощь, несмотря на наличие предусмотренных законом официальных мер (например, Jobcentre Plus).

организованного диалога между представителями правительственных и других организаций. Форум главным образом сосредоточен на обсуждении влияния результатов миграции и их анализе в местных самоуправлениях: рассмотрение возможной пользы от миграции, ознакомление и распространение лучшей практики различных участников процесса интеграции и установление социальных связей в успешных шагах или проблемах, в т. ч. в том, как публичная служба может помочь сделать интеграцию более эффективной. Кроме представителей правительства в форуме принимают участие также представители различных организаций, занимающихся миграцией и интеграцией: представитель союза местных самоуправлений, представители местных самоуправлений и горуправ, Совета по делам беженцев, союза профсоюзов, уездных и судебных объединений. Поскольку форум объединяет ряд различных институтов и организаций, в последние годы, главным образом по инициативе Палаты по натурализации и интеграции, идеи которой содержатся также в составленном в 2007 году заключительном отчете Комиссии по интеграции и связям,<sup>21</sup> все больше говорят о необходимости создания единого координирующего органа, т. н. государственном интеграционном агентстве.

Одним из возможных кандидатов на эту роль является Форум миграционного влияния, с другой стороны моделью такого агентства может быть и Палата натурализации и интеграции. Целями агентства является формирование единой государственной стратегии по интеграции и социальным связям для новых иммигрантов, беженцев и уже длительное время проживающих в стране иммигрантов. Вероятно, вопрос о создании агентства будет решен в 2008 году.

Первейшим приоритетом британской интеграционной политики является создание законодательной и институциональной инфраструктуры и рамок для уменьшения дискриминации иностранцев и представителей различных культур и этносов. Однако в Великобритании нет единого центрального координатора интеграционной политики (это касается и иммиграционной политики), деятельность и ответственность в этой сфере расчленена между различными министерствами, комитетами, подразделениями, комиссиями и советами, тем не менее, имеющаяся система действует весьма успешно. Важную роль играют также местные самоуправления, которым оставлены свободные руки для непосредственной деятельности в сфере интеграции, к примеру, в обучении новых иммигрантов языку, а также в вопросах, касающихся социальной сферы и дискриминации. С одной стороны, подобная децентрализация оправдана, так как позволяет охватить сразу несколько разных политических уровней и общественных слоев, с другой стороны, из-за слишком широкого охвата не все необходимые для успешной работы в этой сфере департаменты наладили между собой максимально тесное сотрудничество. Исходя из британской государственной системы управления, Министерство внутренних дел является в значительной мере одним из ведущих координаторов интеграционной политики, большая часть подразделений, занимающихся вопросами иммиграции и интеграции, подведомственны этому министерству (Погранично-иммиграционный департамент, бывшая Комиссия по расовому равноправию, Форум миграционного влияния, разработка планов интеграции и т. д.). В 2001 году было создано Министерство общин и местных самоуправлений, в компетенцию которого в числе прочего перешли многие задачи, прежде относившиеся к Министерству внутренних дел, например, в 2006 году оно стало заниматься вопросами, касающимися дискриминации, до этого этим занимался отдел по делам рас, связей с общественностью и вероисповеданий Министерства внутренних дел.

21. См. подробнее "Our Shared Future" (2007): [http://www.integrationandcohesion.org.uk/Our\\_final\\_report.aspx](http://www.integrationandcohesion.org.uk/Our_final_report.aspx)



Поэтому, как уже упоминалось ранее, в последние годы в правительственных кругах Британии, а также в других институтах, занимающихся интеграцией, начали все чаще дискутировать о необходимости единого координирующего органа или т. н. государственного интеграционного агентства. В то же время этот план подвергается жесткой критике со стороны сети, объединяющей местные самоуправления, где уверены, что реальная интеграция может быть лишь на местном уровне, так как сама по себе интеграция – это комплексный процесс, требующий очень точного и глубокого понимания динамики местной жизни, чего централизованное государственное учреждение предложить не сможет.

### **Дебаты об интеграционной политике Великобритании**

Внимание привлекают дебаты о необходимости изменений нынешней интеграционной политики в связи с событиями 11 сентября 2001 года в США, массовыми выступлениями осенью 2001 года на Севере Англии и взрывами бомб в лондонском метро в 2005 году. С одной стороны речь идет о полемике, касающейся межкультурных отношений, о возможностях реально протекающих процессов в параллельных обществах и явлениях, привлекающих все большее внимание в Великобритании. Насколько культура, как важная система идентичности, в известном смысле, отвечает за то, как индивиды при тех или иных условиях ведут себя, и как опасность в обществе или восприятие угрозы группе и ее самоопределению могут неизбежно привести к коллективной мобилизации и конфликтам между различными общинами. Исходя из этого, во всей британской интеграционной политике особый упор делается на улучшение социальных и общинных связей: в идеологии, что провозглашает сосредоточенная на участии и разделяемая всеми сторонами концепция гражданства; в стиле жизни, который формирует и содействует развитию необходимых для совместной жизни государственных ценностей, что, в свою очередь, укрепляет мораль и всеобщую гражданскую добродетель. Из этого, к примеру, вытекает общая не только для всех министерств и местных самоуправлений, но также и для всех школ обязанность содействовать всеобщим социальным связям.

### **Useful Links**

Статистика об иммиграции и эмиграции: OECD International Migration Outlook 2007  
<http://www.oecd.org>

Migrant Integration Policy Index MIPEX 2007:  
<http://www.integrationsindex.eu>

Отчеты европейских стран об интеграционной политике: An Overview of Immigration, Integration, Asylum and Refugee Policies in all EU Member States (*MigPol*):  
[http://www.emz-berlin.de/projekte\\_e/pj32\\_1E.htm](http://www.emz-berlin.de/projekte_e/pj32_1E.htm)

Министерство интеграции и гендерного равноправия Швеции:  
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/8366>

Министерство по делам беженцев, иммиграции и интеграции Дании:  
<http://www.nyidanmark.dk/en-us>

Министерство общин и местных самоуправлений Великобритании:  
<http://www.communities.gov.uk/corporate/>

Британская комиссия по интеграции и связям:  
<http://www.integrationandcohesion.org.uk/>

О гражданстве в Великобритании Life in the UK :  
<http://www.lifeintheuktest.gov.uk>

## ЧАСТЬ II: ПРИМЕРЫ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ В ИСПОЛЬЗОВАНИИ МЕТОДОВ ИНТЕГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

### Образование

Для образовательной системы по интеграции приезжающих крайне важно взять в расчет в качестве ключевой роли обучение для подготовки к трудовой жизни и установлению общественных связей. Во всех странах, где проводились исследования, имеются проблемы с показателями образования детей иммигрантов. В исследовании OECD PISA 2003 выявилось обстоятельство, подтверждающее различия в результатах обучения детей коренных жителей и иммигрантов, причем не в пользу последних: отсев из системы образования детей иммигрантов не только в первом, но и втором поколении гораздо больше.

Поскольку различия отчасти можно объяснить социально-экономическими факторами, исследователи ссылаются на обстоятельство, связанное с тем, что у части иммигрантов и их потомков низкие результаты в учебе обусловлены иммигрантским статусом их детей (OSCE 2006: 8). Разница в результатах учебы у детей иммигрантов во втором поколении и коренных жителей самая большая оказалась в Дании (OSCE 2006: 58). В то же время из всех стран, где проводилось исследование результатов учебы, только в Великобритании брали в расчет этническое происхождение учеников, в Дании и Швеции такие данные на государственном уровне регулярно не собираются, за исключением случаев с двуязычными детьми.

Важную роль в образовании играет обучение государственному языку детей и молодежи, говорящей на иностранных языках. Знание языка страны проживания, с точки зрения интеграции, является неотъемлемым средством, устраняющим препятствия в общении, и открывает прибывшим двери в общественное, политическое и экономическое пространство страны пребывания.

В разных странах используются различные модели интеграции. В Великобритании и Дании дети иммигрантов учатся в обычных классах вместе с местными детьми, при этом используются или индивидуальные методы их поддержки в рамках учебных часов, или после уроков, но всегда на территории школы. Часто такую систему называют интегрированной моделью. Вторая модель предполагает, что меры поддержки детей иммигрантов используются вне регулярных учебных часов. В Швеции используются т. н. переходные методы: детей иммигрантов вначале всех вместе обучают отдельно от местных детей с тем, чтобы лучше подготовить их к обучению в обычном классе. Аналогичная система действует и в Голландии, где детей иммигрантов помещают в специальные т. н. подготовительные классы основной школы, переход от начального к основному образованию проводится с помощью дополнительных уроков языка. В таких классах голландскому языку во время дополнительных уроков обучают молодежь, у которой по другим предметам хорошие оценки, однако плохо обстоят дела со знанием голландского языка.

Используемые в системе образования интеграционные методы содержат мероприятия, предназначенные как для всех иммигрантов, так и для целевых групп. В числе общих интеграционных методов в проведенных исследованиях упоминается развитие межкультурного воспитания в школах для всех учащихся. В школьном образовании важную роль играет развитие связей между граждановедением и межкультурным воспитанием, поэтому во всех странах, где проводилось исследование, развитие межкультурных знаний интегрировано в учебную программу. Однако содержание такого обучения весьма различается в разных странах. В некоторых странах изучение культур сосредоточено на знакомстве с культурами мира (Дания), в других речь идет о разнообразии различных культур, имеющих в стране (Великобритания, Швеция и Голландия). Страны отличаются также и в том, как школьная система приспособлена к детям, представляющим различные культуры – в Швеции и Великобритании акцептируются различная форма одежды,

22. Великобритания не принимала участие в этом исследовании.

но есть страны, в которых избрано направление на непризнание внешних различий (Франция).

В качестве примера специфических мероприятий для иммигрантов и их детей можно привести наличие в государственной образовательной системе обзорных материалов об иммигрантах для родителей (Дания), в то же время, например, в Голландии при принятии решений, касающихся образования, родители привлекаются через участие в сформированных при школах консультационных советах. Шведские школы обязаны проводить с родителями и детьми два раза в год персональные развивающие беседы, во время которых родители детей имеют право пользоваться услугами переводчика. Обучение детей иммигрантов государственному языку во всех странах, где проводились исследования, является частью образовательной системы, а, к примеру, в Дании и Швеции особое внимание на организацию обучения иммигрантов языку обращается также и вне школьной программы (в том числе и в ходе дошкольного образования).

В то же время во многих странах Европы имеются проблемы с географической и этнической сегрегацией школ. В политике образования обращают теперь особое внимание на концентрацию иммигрантов в малоразвитых регионах. В ныне действующей в Великобритании государственной программе (*Excellence in Cities Programme*) в качестве целевой группы выделены школы в малоразвитых регионах метрополий, для них предусмотрено дополнительное финансирование на создание учебных менторских мест и специальных учебных подразделений, а также на поддержку успешно занимающихся учащихся.

Образование составляет наиболее объемную часть в интеграционных программах всех европейских стран. В то же время учебные результаты детей иммигрантов из числа проблемных детей во многих европейских странах не такие уж и плохие, и это не является важной проблемой в контексте Эстонии, поэтому в данном исследовании приводятся только те методы, которые применимы в Эстонии. В первой части содержится обзор лучшей практики уроков гражданского образования в различных европейских странах<sup>23</sup>, затем приводятся примеры межкультурного обучения и преподавания, проекты сотрудничества и внешкольной интеграционной деятельности. В конце опубликованы ссылки на ряд веб-сайтов, на которых можно найти многое из того, о чем говорится в этой публикации, а также дополнительную информацию.

### Граждановедение

Преподавание гражданского образования (*citizenship education*) в различных европейских странах на разных стадиях образовательной системы организовано по-разному. В некоторых странах, как и в Эстонии, граждановедение – это отдельный предмет, входящий в список учебных дисциплин под названием «Граждановедение» или «Обществоведение». В других странах граждановедение – часть других дисциплин учебного курса, чаще всего социальных наук (*social studies*), истории, географии и учения о человеке. В таких странах, как Дания и Голландия, в которых нет государственной учебной программы, каждое местное самоуправление решает, в каком объеме и в рамках какого предмета будет преподаваться граждановедение.

23. Примеры успешного развития интеграционной политики имеются во многих странах Европы, поэтому в этой части можно познакомиться с методами, которые используются в системах образования не только в Швеции, Дании и Великобритании, которые находятся в фокусе внимания в данном исследовании.

Содержание предмета «Граждановедение» также варьируется в разных странах. Доминирующей является т. н. линия на воспитание пригодности человека в данном обществе. В некоторых странах, например, в Дании, Голландии и Финляндии<sup>24</sup> большое внимание обращается на развитие государственной идентичности и знакомство с местной политической системой, в других странах (например, в Швеции) упор сделан на изучении демократии и ее основных ценностей. В Северной Ирландии с ее историей длительного и кровавого конфликта программа граждановедения в числе прочего сконцентрирована на понимании сущности общественного конфликта, перед учащимися ставится задача понять в различных контекстах природу возникшего в обществе конфликта и научиться реагировать на это позитивно и творчески. Задания по граждановедению к тому же связаны с изучением и признанием учащимися культурного и религиозного многообразия Северной Ирландии.

Приведенные здесь примеры выбраны из программ граждановедения, содержащих кроме изучения демократии и обществоведения также обучение аспектам мультикультурного и межкультурного диалога.

Граждановедение в школах **Объединенного Королевства** включает воспитание у учащихся принятых правил поведения и изучение принятых в обществе ценностей, развитие критического мышления и активного участия. Своеобразие британской системы граждановедения можно отчасти объяснить тем, что основной упор делается на определенных ключевых концепциях, т. е. обучение сосредоточено на нескольких имеющих важное значение идеях, таких как, например, воспитание верных и законопослушных граждан, укрепление местных и общественных связей и демократических ценностей.

Главные сферы, вошедшие в предмет граждановедения в Великобритании, касаются прав (политических и законодательных, а также прав человека), парламентской демократии и управления государством, форм участия, позволяющих оказывать влияние на принятие решений, стратегий решения местных и государственных конфликтов и разногласий, принятия решений в экономической политике и распределения госбюджетных средств, формирования меняющегося британского общества, разделяемых и общих для него ценностей, понимания глобальных процессов и изменений и т. д. Цель обучения – знание государственного устройства и благодаря этому участие в жизни общества в процессах, касающихся развития государства и демократии в целом, подготовка для участия в дебатах, а также освоение единых и общих ценностей и подготовка активного гражданина, поддерживающего многообразие общества.

В то же время граждановедение не состоит лишь из уроков в рамках школьной программы, это также деятельность, связанная с конкретными темами (т. н. *learning activities*) с целью соединить теорию с практикой. Деятельность, целью которой является формирование активного гражданина, часто представляет собой разного типа групповые занятия, конференции, семинары и общественную работу.

Граждановедение является обязательным предметом учебной программы с 2002 года в 3 и 4 классах, т. е. предназначено для детей в возрасте 11-14 лет (3 класс) и 14-16 лет (4 класс). Имеются также многие школы, официальные учреждения и учебные центры, в которых граждановедение преподается как внеклассный предмет и для более старших людей (старше 16 лет), для этого на государственном уровне разработана специфическая программа (*"Post-16 citizenship"*). Важную роль в изучении граждановедения в британской системе образования играет Департамент квалификаций и учебных программ (*Qualifications and Curriculum Authority*), в задачи которого входит также и составление соответствующей государственной учебной программы и ее дополнение.

24. Граждановедение в Финляндии ставит четкую цель укрепить национальный идентитет учащихся основной школы посредством изучения истории родной страны и культуры.

Школы и учителя в своей преподавательской деятельности исходят из государственной учебной программы и предусмотренных общих рекомендаций, которые помогают в планировании, формировании и подготовке уроков граждановедения. Содержащиеся в ней направления предлагают широкий выбор всевозможных тем и идей, которые можно использовать во время уроков, там есть рекомендации для проведения дискуссий и мероприятий в сотрудничестве с местными общинами, говорится о возможностях использования средств массовой информации и т. д. В свою очередь, через это сформулированы главные и общие концепции и цели граждановедения. В компетенцию каждой отдельной школы входит оценивать учебную работу и на ее основе имеющиеся стандарты, а на государственном уровне разработаны дополнительные рекомендации (в частности, является ли основой оценки участие в групповой дискуссии, выполнение письменных заданий на основе источников и т. д.).

Для повышения квалификации преподавателей и профессиональной подготовки в различных университетах разработаны специальности по граждановедению, аттестованные со стороны государства (*Citizenship Studies in Education*). Учителя входят в Объединение преподавателей граждановедения (*Association for Citizenship Teaching*), которое предлагает им как организационную поддержку, так и дополнительное обучение, возможность участия в конференциях и курсах для изучения сложных тем, входящих в учебники, объединение ежемесячно выпускает специализированный журнал «Преподавание граждановедения» (*Teaching Citizenship*).

Год от года увеличивается число желающих сдавать граждановедение в числе выпускных экзаменов и на его основе получить сертификат (*General Certificate of Secondary Education, GCSE*). Если в 2005 году такой экзамен сдавали 38 000 учащихся, то в 2007 году сертификат получили уже 75 000 учеников. Для проведения в школах мониторингов и инспекций, касающихся граждановедения, в 2007 году было создано специальное учреждение (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, OFSTED*).

Одним из примеров мультикультурного дня может служить проведение в рамках этого дня кампании по вербовке в Королевский военно-морской флот (*Diversity Action Teams*), представители флота посещают школы и другие учебные учреждения, где знакомят школьников с военной службой как одной из возможностей встречи людей, представляющих различные культуры. Во многих школах мультикультурные дни (в том числе и для учащихся младших классов) проводятся с целью «открыть» культурное разнообразие действующих в школах программ. Вместе с тем это делается с целью поиска дополнительных возможностей для учителей в рамках учебных курсов знакомить с темами, касающимися расовых предубеждений и дискриминации и в случае необходимости подготовки уроков на эти темы. В рамках таких дней ученики все вместе работают в различных мастерских – музыка, танцы, искусство, культура и религия, они исследуют и анализируют, в частности, различные религиозные обычаи, традиции и праздники; например, во время танцевальных курсов

В Великобритании кроме дней гражданина рекомендуется проводить также дни для улучшения мультикультурных знаний. Идея состоит в том, чтобы содействовать расовому равноправию и укрепить позитивные межрасовые отношения в соответствии с поставленными в законах целями, касающимися расового равноправия. По своему содержанию дни гражданина и мультикультурные дни тесно связаны с содержанием школьных курсов, в рамках которых повышаются знания учащихся об этнических меньшинствах и особых нуждах мультикультурных общин. Мультикультурный день ставит также целью укрепление местных связей и улучшение многосторонних знаний о представителях разных культур.



изучают различные культурные традиции Индии и Африки.

Часто симулируются ситуации по расовой дискриминации и притеснениям, которые учащиеся реально проигрывают и во время которых вместе ищут решения. В целом цель мультикультурных дней состоит в том, чтобы настроить учащихся на позитивное отношение к культурному многообразию, научить их все больше ценить различия и на личностном уровне улучшить способность самовыражаться.

Министерство образования поддерживает также программу «Активные граждане в школах» (*Active Citizens in Schools*), цели которой помочь и оценить занятых в проекте учеников, что на пользу и школам, и местным общинам в целом. Проект проводится с 2001 года параллельно с введением обязательного преподавания граждановедения, он предусмотрен как способ самовыражения молодежи, желающей участвовать в развитии как школьной, так и общественной жизни. Министерство поддерживает также путем целевого финансирования Национальный фонд исследований в сфере образования (*National Foundation for Educational Research*), который проводит регулярные исследования в течение 2001-2009 гг. и анализирует возможные причины связи между участием учащихся в общественной жизни и оценками по граждановедению и успехами в учебе в целом.

Одну из главных целей британского граждановедения можно сформулировать как развитие школьной культуры, позволяющей формировать из учащихся активных, желающих действовать и брать на себя ответственность граждан. В свою очередь, школьная культура сама по себе сформирована на основе вышеперечисленных демократических ценностей, что содействует взаимоуважению, толерантности, доверию и межкультурной солидарности и, в первую очередь, основополагающему всеобщему сотрудничеству.

С преподаванием граждановедения 16-17-летним можно увязать также общественные дебаты о снижении возраста избирателей. Сторонники снижения возраста избирателей в числе аргументов приводят в пример детей, которые в данный период жизни еще учатся в школе, но могут уже конкретно учиться голосованию на выборах в рамках уроков граждановедения, сочетая теоретические знания с реальным правом принимать решения. С другой стороны, в рамках уроков граждановедения можно провести дискуссию и общую социализацию для формирования с большой вероятностью из учащихся т. н. пожизненных избирателей или участников в общественной жизни (хотя общая тенденция в развитых странах показывает в целом падение в данный момент участия в выборах). Пилотный проект проводится среди учащихся Кембриджа.

Кроме преподавания граждановедения детям и молодежи из государственных средств финансируется также гражданская инициатива «Прими участие» (*Take Part*). Речь идет о проекте для повышения гражданской инициативы и сознательности взрослых, который проводится через местные сети обучения взрослых. Главным образом проект сосредоточен на развитии осведомленности, навыков и уверенности в себе, что способствует более активному участию в развитии общества, в первую очередь, на местном уровне.

**В Голландии**, где нет государственной учебной программы, перед школами поставлены цели, которые прошедший учебную программу ученик должен достичь. В основной школе (возраст от 4 до 12 лет) ученик в рамках уроков географии в числе прочего должен получить знания об истории и современной жизни иммигрантов, на уроках истории он знакомится с развитием мультикультурного общества в Европе после 1945 года. Аналогичные цели поставлены перед гимназистами, которые в

рамках уроков истории должны изучить и описать развитие мультикультурного общества в Западной Европе после 1945 года. На уроках языка и культуры учащиеся должны получить знания о различных языковых вариациях и изменении языка во времени и пространстве.

Разработка учебной программы для преподавания граждановедения в Голландии доверена институту *Stichting Leerplanontwikkeling* (SLO), занимающемуся развитием специальных учебных программ. Этот институт играет важную роль в разработке концепций и методов образования, разработка концепции преподавания граждановедения является одной из важнейших и приоритетных сфер.

**В Дании**, где аналогично Голландии нет государственной учебной программы, граждановедение составляет часть социальных наук. Предмет делится на четыре основные части:

- (1) Человек и государство, где главным образом преподавание сосредоточено на изучении политической системы Дании.
- (2) Человек и общество, где знакомят с тем, как связаны индивиды и общество, речь идет о связях полов, рынке труда и предпринимательстве; выясняются отношения между доходом, уплатой налогов, благосостоянием и потреблением и описывается положение молодежи в Европе.
- (3) Человек и культура, где учащиеся должны научиться понимать формирование ценностей и норм в межлическом общении, быть способными понять ценности, которые характеризуют различные религии и стиль жизни, выяснить и понять национальные корни и быть способными понять процессы глобализации.
- (4) Человек и природа, где учащиеся изучают природу как эстетический и экономический ресурс, дискутируют о проблемах экологии на местном, государственном и глобальном уровнях и обсуждают право человека использовать природу по собственному усмотрению.

**Ш**ведская образовательная политика исходит из того, что воспитание из учащихся граждан происходит не только во время освоения граждановедения как учебного предмета, но и через школьную культуру. Поэтому принципы преподавания граждановедения включены также в ежедневную школьную работу. Каждая школа должна составить свой «кодекс демократии», включающий демократические ценности, и в задачи школы входит гарантировать соблюдение этого кодекса. Обязательная образовательная программа устанавливает, что фундаментальные ценности, т. е. демократические ценности, такие как солидарность, равенство людей и равные возможности, должны проходить через всю осуществляемую школами деятельность. Это касается как межлических связей, так и того, как дети, молодежь и взрослые общаются между собой. Обучение фундаментальным ценностям и следование им касается всех школьных ситуаций: учебы, перемен, поведения в школьных коридорах, в учительской и отношений между учителями и учениками.

В Швеции граждановедение видят как важную часть системы образования, которая горизонтально проходит через все учебные предметы, что обеспечивает единство приобретаемых знаний в рамках одного конкретного предмета.

Составленные в 2004 году правила «Политика в школе» (*Politik i skolan*) являются для школ инструкцией о том, как школы должны реагировать на недемократические, расистские и ксенофобские действия со стороны партий и организаций, которые часто получают весьма широкое публичное освещение. К тому же документ содержит

регламент взаимных контактов между школами и различными политическими организациями.

## Межкультурное образование и обучение учителей

Межкультурное образование (*intercultural education*) начали внедрять в различных странах Европы сравнительно недавно. В основном это касается составления инструкций по преподаванию предметов и развитию школьной культуры для учителей и руководства школ, но, в то же время, это означает и введение мультикультурных аспектов на уроках с целью стимулировать осознание многообразия у учащихся и повысить степень уважения и толерантности в отношении людей с отличающимся культурным фоном. Также многие инструкции ориентированы на развитие у учащихся межкультурных коммуникационных навыков.

В Дании в случае с межкультурным образованием акцент делается на представление различных культур мира, частью этого считается, например, изучение иностранных языков и обмен учениками. В то же время, в Великобритании и Швеции под межкультурным образованием подразумевается скорее развитие межкультурных коммуникационных навыков и понимания, а также в этих странах ориентируются на представление через учебную программу этнического многообразия, существующего в самом государстве. Это включает как представление мультикультурных обществ, изучение и понимание иммиграционных течений и их причин, осознание связанной с дискриминацией проблематики, так и привлечение к общинной и общественной деятельности.

Так, например, государственная учебная программа Великобритании содержит постановку цели, согласно которой школа должна помогать становлению позитивной «я-картины» у ребенка и молодого человека через представление культурного и социального многообразия британского общества, через признание и развитие понимания различных культур и верований, через

Для улучшения соответствия учебной программы задачам, происходящим из мультикультурного и различного культурного фона учеников, в Великобритании при Министерстве образования создана отдельная рабочая группа по повышению эффективности достижений в учебе среди этнических меньшинств (*Ethnic Minority Achievement Unit*), в обязанности которой входит оказание помощи школам и учителям в деле обучения учащихся разного этнического происхождения.

упражнения, с помощью которых детей информируют о процессах возникновения дискриминации, нетерпимости и стереотипов, создаваемых по отношению к другим (отличающимся) людям (ОБСЕ, 2006: 85).

В образовательной стратегии Швеции есть похожее определение, заключающееся в том, что все программы предметов должны ставить себе целью развитие «взаимопонимания и сочувствия». Это включает в себя сопротивление нетерпимости и ксенофобии, а также высокую оценку культурному многообразию. Школы обязаны способствовать развитию данных ценностей во

всех аспектах своей деятельности, как в учебной работе, так и в повседневной жизни школы (ОБСЕ, 2006: 85).

25. Из написанных на эту тему академических исследований можно упомянуть следующие: Leeman, Yvonne & Carol Reid (2006). «Multi/intercultural education in Australia and the Netherlands» in *Compare*, Vol. 36, No. 1, pp. 57–72; Leeman, Yvonne & Guuske Ledoux (2005). «Teachers on intercultural education» in *Teachers & Teaching*, Vol. 11, No. 6, pp. 575–589; Regnault, Elisabeth (2006). «Good Practices in Intercultural Education in Europe» in *Education and Society*, Vol. 24, No. 1, pp. 45–56; Norberg, Katarina (2000). «Intercultural education and teacher education in Sweden» in *Teaching and Teacher Education*, Vol 16, No. 4, pp. 511–519; Virginia E. Causey, Christine D. Thomas, Beverly J. Armento (2000). «Cultural diversity is basically a foreign term to me: the challenges of diversity for preservice teacher education» in *Teacher Education*, Vol 16, No. 1, pp. 33–45; Karen Noordhoff & Judith Kleinfeld (1993). «Preparing teachers for multicultural classrooms» in *Teaching and Teacher Education*, Vol 9, No. 1, pp. 27–39.



Межкультурное образование по-разному применяется от государства к государству.<sup>26</sup> В **Северной Ирландии** на центральном уровне приняты образовательно-политические документы, обязывающие всех учителей следовать принципам межкультурного образования, а также специально издана подробная инструкция. С 2005 года власти Северной Ирландии внедрили на уровне основной школы принцип межкультурного образования. Данный принцип заключается в том, что образовательная система и программа основной школы должна признавать и ценить различия во всех областях человеческой жизни и доносить до учащихся идеи о том, что люди по своей сути развиваются в различных направлениях, развивая, в свою очередь, разные обычаи и мировоззрение. Также школьник должен осознавать, что подобное различие обогащает обе стороны коммуникации. Кроме того, учебная программа должна содействовать равенству людей, поддерживать соблюдение прав человека и противостоять дискриминации.

Учебная программа основной школы должна поддерживать данные основные принципы. У школы очень важная роль в развитии межкультурных умений, отношений, ценностей и знаний. Поэтому межкультурность учебных программ крайне необходима для подготовки ребенка к жизни в обществе, которое становится все более мультикультурным.

Разработанная Советом программ предметов и оценивания Северной Ирландии (*National Council for Curriculum and Assessment*) инструкция для учителей и руководства школ содержит следующие принципы межкультурного образования (МОБ):

- МОБ задумано для всех детей, поскольку дети должны уметь сосуществовать в обществе культурного многообразия;
- МОБ связано со знаниями, пониманием, умениями, а также с установками и ценностями;
- МОБ интегрировано во все предметы и школьную жизнь в целом;
- МОБ должно быть связано с реальной жизнью, чтобы учащиеся понимали его действительное значение;
- Язык является центральным элементом МОБ
- Развитие МОБ требует времени;
- Школьная среда имеет значение для поддержки учебы.

Цель инструкции – предоставить учителям и директорам школ информацию на тему этнического и культурного многообразия, расизма и межкультурного образования. В то же время цель инструкции также в том, чтобы быть практическим материалом, который учителя могут использовать в своей повседневной работе. Помимо разъяснений общих понятий (например, что такое расизм) она содержит множество примеров по применению принципа межкультурного образования при преподавании своего предмета. В инструкции содержится также подробный список источников дополнительной информации и дополнительных материалов.

26. Например, в Германии вопросы образования решаются законодательно на уровне федеральных земель, и применение межкультурного образования в учебных программах варьируется. Германский образовательный портал *Deutscher Bildungsserver* собрал учебные программы и инструкции, которые (на немецком языке, но частично и на английском) доступны по адресу [http://www.bildungsserver.de/zeigen\\_e.html?seite=789](http://www.bildungsserver.de/zeigen_e.html?seite=789). В Нидерландах, что похоже на ситуацию в Германии, межкультурное обучение является преимущественно инициативой собственников и руководителей школ.

Развитие межкультурного образования – это не только следование его принципам при преподавании предметов, это также процесс, охватывающий деятельность и организацию всей школы. Межкультурной школьной средой считается учебная среда, которая в широком смысле отражает культурное, национальное и языковое многообразие, поддерживая позитивную «я-картину» у учащихся разной национальности, и дает подтверждение каждому школьнику в том, что многообразие – это нормальное явление. Вся школьная община, в т. ч. ученики, учителя, родители, вспомогательные работники, руководство, должны быть привлечены к развитию межкультурного образования. Привлечение родителей является одним из центральных действий, в связи с этим важно обращать внимание на следующие аспекты:

- представлять родителям информацию о том, что делает школа для того, чтобы принимать в расчет разный уровень владения языком у учеников и культурное и языковое многообразие;
- привлекать родителей к участию во внешкольной деятельности и межкультурных мероприятиях;
- найти возможности для того, чтобы родители могли предложить школе помощь в переводческой и клубной деятельности.

Кроме привлечения родителей и общины в целом важно уделять внимание межкультурному образованию в планировании школьной деятельности. Это предполагает, во-первых, оценку деятельности школы в аспекте межкультурности и степени приобщенности. Для этого разработан специальный график оценивания, на основании которого школы должны анализировать свою миссию и имеющуюся практику (в т. ч. административные процедуры, язык, социальная и физическая среда, законопослушание) в аспекте межкультурности. Согласно результатам анализа, школы должны формировать или пересматривать миссию школы, ее политику и программу действий. Здесь важен также анализ и пересмотр учебной программы. Схема оценивания межкультурности школьной среды содержит в качестве примеров вопросы: изображены ли на фотографиях люди разных национальностей; как решаются вопросы с расистскими проявлениями; какие мероприятия проводятся с учетом разных культур и т. д.

Подобно школьной среде следует анализировать в аспекте межкультурности также и классные помещения. Социальная и физическая среда в классах должна способствовать межкультурности. Для этого следует рассматривать классные помещения, например, исходя из следующих аспектов: отражают ли разные части помещения национальное многообразие школы и общества; могут ли ученики и учителя произносить имена друг друга корректно; относятся ли к меньшинствам таким образом, что их самоидентификация получает позитивное подтверждение; есть ли планы действий на случай дискриминационных проявлений; есть ли метод, с помощью которого можно контролировать, насколько подходят для обучения учебные материалы. В случае с учебными средствами важно также уделять внимание их «чувствительности», в т. ч. существенно то, чтобы:

- фоновые знания учеников оценивались реалистично – рассказы, иллюстрации должны быть узнаваемы для всех учащихся;
- тексты, задачи отражали национальное и культурное многообразие позитивно и реалистично, не порождая стереотипов;
- учебные средства давали возможность обсуждать темы неравенства, прав человека, дискриминации, конфликтов, мира и ценности многообразия.

Также в инструкции содержится много практических примеров и примеров упражнений, которые можно использовать для обучения межкультурности.

## Примеры из различных проектов межкультурного образования

### *Проект Школы мира в Утрехте (Нидерланды)*

Основные школы Утрехта участвуют в инициированном местным самоуправлением проекте Школы мира, который частично финансируется из государственных средств. Цель работы школ – дать детям возможность ознакомиться с культурным и этническим наследием друг друга. Школы, участвующие в проекте, развили собственные командные взгляды и методы работы в части межкультурного образования и записали их в учебную программу школы.

Школы организуют различные занятия, часто это проходит в форме недельных проектов. Цель такого недельного проекта – улучшить знания учеников о различных культурах, используя для этого конкретную тему, связанную с межкультурным диалогом. Также устраивается много мероприятий-встреч, как, например, межшкольные программы обмена или общие школьные лагеря. Все участвующие в проекте школы издают совместно «Газету мира» и участвуют в занятиях «Партии мира».

Для участия в проекте и получения прав на использование названия Школы мира школа, прежде всего, должна разработать свое видение и план действий. Проект Школы мира разрабатывается как минимум двумя работниками школы и, по возможности, при содействии родителей учеников. Утрехтский мультикультурный институт оказывает школам помощь в составлении видения и проектов (50 часов на учебный год) и снабжает школы соответствующими образовательными материалами и методиками. Основным школам выделяется специальная финансовая помощь для участия в проекте Школы мира. Кроме того, раз в год город проводит совместную конференцию Школ мира.

В первый год работы в проекте приняли участие 2000 учеников, 250 родителей и 150 работников школ. На сегодняшний день проект расширился, выйдя за рамки города в сельскую местность (в Утрехтской провинции сейчас 15 Школ мира). Результат проекта – повышение уровня информированности среди школьников благодаря передаче разносторонней информации через различные занятия.

Проект финансируется городом Утрехтом, Утрехтской провинцией и Директоратом интеграционной политики и этнических меньшинств Министерства юстиции Нидерландов.

### *Курс дополнительного обучения учителей в Мальмёском университете*

В отличие от Северной Ирландии в Швеции, например, нет государственной инструкции по развитию межкультурных умений у учителей. Обучение учителей в этой области проводится в разных регионах по-разному, и его организуют различные учреждения, использующие свои учебные программы. В рамках обучения, которое проводится в одном из самых известных учреждений, в Стокгольмском институте образования, акцент делается не только лишь на обучении основам культурного многообразия – здесь говорится также и об общественной терпимости в самом широком смысле (половая, сексуальная, религиозная терпимость и т. д.).

Курс дополнительного обучения для учителей «Учеба и преподавание в мультикультурной школе», который преподается в Мальмёском университете, является частью государственной реформы образования учителей, которая была начата в 2001 году. Кроме обучения уже практикующих учителей межкультурный курс охватывает также и студентов, готовящихся стать педагогами. Цель курса –

подготовить учителей к их профессиональной карьере в школе и детском саду, в местах, которые с каждым годом становятся все более мультикультурными. Курс состоит из теоретической и практической частей и охватывает следующие темы: личное и профессиональное самосознание; сравнительный анализ систем образования; стратегии и методы преподавания в мультикультурной и мультиязыковой среде; язык и концептуальное развитие; миграция и национальная самоидентификация и самоидентификация национальных меньшинств; мировые философии, религии, идеологии и системы ценностей в шведской классной комнате.

### ***Проект дополнительного обучения для учителей Орхуса и Копенгагена***

Два крупнейших самоуправления Дании, Орхус и Копенгаген, поставили себе задачу еще больше ресурсов выделять на обучение и переобучение персонала, преподающего датский язык в качестве второго языка на первом и втором уровнях основной школы детям иммигрантов, чтобы привести умения преподавателей в соответствие с сегодняшними потребностями. Главная цель – улучшение навыков работы учителей со все более увеличивающимися мультиэтническими группами.

В 2002 году местное самоуправление Орхуса в сотрудничестве с Датским университетом образования и Орхуским региональным центром высшего образования инициировали проект «Межкультурное образование». Данный крупномасштабный проект проводился в жизнь в течение трех лет, после чего стратегическая информация распространялась также и в школах, расположенных в других регионах. Проект включал в себя дополнительное обучение работников сферы образования из участвующих в проекте школ, а также руководство развитием (консультации и направление развития).

Другой пример межкультурного обучения учителей – проект самоуправления Копенгагена, в рамках которого всем учителями города (около 1000 человек) предлагается дополнительное обучение преподаванию датского языка как второго языка обучения. Одна из целей обучения – дать всем учителям основные умения и знания по обучению двуязычных учеников, и, с другой стороны, – обеспечить всем преподавателям базовые знания о том, каким образом можно приспособить их стиль преподавания к различным лингвистическим, педагогическим и культурным потребностям двуязычных учеников. Программа была начата в 2003 году и продлилась один год.

### ***Орхуский межкультурный центр (Interkulturelt Center)***

Цель работы Орхусского межкультурного центра (создан в 1984 году) – проводить встречи между датчанами и иммигрантами. Главная задача центра – укрепить и увеличить межкультурную компетентность датского общества. Для достижения этого центр предлагает как различные практические курсы по увеличению трудовой занятости, повышению эффективности межкультурного взаимопонимания между работниками различных предприятий (установки, отношение и т.п.), так и курсы дополнительного обучения учителей и развития преподавательской работы в смешанных группах в социальном и культурном понимании (дополнительное обучение педагогов в области межкультурного понимания двуязычных учеников, связанной с этим психологии и коммуникации, продолжительностью 44 недели). Также учреждение устраивает совместные мероприятия для школьников с различным этническим происхождением (рабочие группы по темам прав детей, демократии, современной молодежи и др.). В центре открыто кафе мировой музыки verdensmusikcafeen Karavanen (<http://ikc.dk/karavanen/eng.htm>), идея которого в том, чтобы использовать влияние музыки

на индивида и ее естественный потенциал собирать вокруг себя людей с разнообразным культурным фоном, создавать положительную интеграцию.

### ***Программа по развитию межобщинных отношений в школах Северной Ирландии (Великобритания)***

В 1987 году в Северной Ирландии была создана государственная система финансирования (Schools Community Relations Programme) в поддержку начинаний и проектов по развитию контактов между школами региона. Цель программы – стимулировать школы собирать вместе учеников из разных общин (особенно из тех общин, которые конфликтуют между собой) и через специальные занятия развивать хорошие отношения между общинами. Программа является дополнением к принципам Образования для взаимопонимания (Education for Mutual Understanding) и Культурного наследия (Cultural Heritage), которые применяются школами в учебной деятельности и в школьной культуре с 1992 года. В программе декларировано, что каждый учитель, директор школы, член попечительского совета и работник сферы образования отвечает за то, чтобы помогать детям понимать и уважать друг друга, обычаи и традиции друг друга, подготавливать детей к жизни в толерантной и гармонической общине.

В первый год на финансирование занятий было выделено 500 000 фунтов стерлингов, и в программе участвовало 15% от всех школ. От года к году все больше школ стало участвовать в программе, а вместе с этим возрос объем финансирования, оставаясь в течение последних пяти лет на уровне около 1 200 000 фунтов стерлингов и охватывая 59% школ (но только 24% учеников). Кроме того, в рамках проекта в год выделяется 3 100 000 фунтов стерлингов на покрытие дополнительных расходов учителей. Для управления программой было создано Бюро межобщинных отношений при отделе образования Северной Ирландии.

В рамках программы финансируются различные внешкольные мероприятия, которые могут быть, но не обязательно, связаны с учебной программой. Школам рекомендуется проводить мероприятия на нейтральной территории, например, в музеях или в центрах досуга молодежи. Как учителя, так и руководители школ посчитали очень важным государственное финансирование в деле сотрудничества школ, без него большую часть мероприятий не удалось бы провести. Не менее важной для успеха программы была профессиональная и персональная преданность делу у учителей.

В 2002 году программе была дана в целом положительная оценка, ее считают очень полезной мерой по улучшению межобщинных отношений и по оказанию поддержки реализуемой в школе межкультурной учебной программе. Одним из положительных результатов программы стало развитие контактов между учителями, когда учителя могут помогать друг другу и обмениваться опытом. В то же время исследователи отметили некоторые слабые стороны: например, очень высокую стоимость программы из расчета на одного человека (в среднем 22 фунта стерлингов в год), а также излишнюю поверхностность контактов между учениками и излишний акцент на спортивные мероприятия.

### **Меры по сокращению сегрегации школ**

#### ***Программа обмена для школьников и развитие сплоченности местной общины (Великобритания)***

Несколько лет назад в некоторых городах Великобритании были открыты программы обмена (*school twinning или school linking*) для учеников школ с различным культурным фоном. Основной



причиной возникновения этого пилотного проекта стало обстоятельство, заключающееся в том, что расположенные в одном регионе школы могут представлять собой различающиеся изнутри этнические структуры, т.е. не только мультикультурные. Часто бывает так, что в расположенных по соседству школах в одной – 90% или более детей европейской расы, а в другой столько же детей, представляющих меньшинства. С другой стороны, исследования показали (например, в Бристоле, Кирклее, Олдхеме), что молодые недовольные люди, а именно молодые белые мужчины, являются инициаторами большинства из известных проявлений расовой нетерпимости. Также выяснилось, что у большей части молодежи нет возможности для контакта вне школы с молодежью другой национальности, даже в случае, если по соседству расположена школа с отличающейся этнической, расовой или культурной структурой.

Программа обмена для учеников включает в себя учебные занятия, проводимые, в основном, в рамках обязательного школьного времени, в которых участвуют подростки разного этнического происхождения, и на которых кроме изучения обычных предметов (например, география, история и т.п.), также обсуждаются вопросы многообразия, различий и культурных особенностей. Другими словами, ученики участвуют в дискуссиях и учатся в той атмосфере, которая, с одной стороны, помогает уменьшить число возникающих стереотипов (например, у детей часто встречается стереотип, что цвет кожи определяет религиозную принадлежность человека и т.п.) и улучшить социальные связи, а с другой, может стать основой для долгосрочного сотрудничества или дружеских отношений. Если обычно обмен проводится между различными монокультурными школами, то в Шотландии есть практика обмена между религиозными (конфессиональными) и нерелигиозными школами. Большой частью обмен включает в себя обучение классов одной или нескольких возрастных групп в течение одного дня или половины дня в соответствующей партнерской школе, что происходит, как правило, раз в неделю, продолжаясь регулярно в течение всего учебного года. Кроме уроков и спортивных дней организовываются совместные посещения внешкольных учреждений, например: церквей, мечетей или гурудваров (сикхских храмов). Часто кульминацией проекта является торжественное закрытие или совместная постановка, в которой участвуют вся школа и родители.

Если ранее речь шла только об учебных учреждениях, расположенных в одном городе и обменом небольшими группами между двумя школами, то вскоре программа была расширена до совместного проекта между двумя городами. Дополнительно можно привести примеры из только что начавшегося проекта (*Meet Your Neighbours*) в самоуправлениях Блэкберна и Дарвина, где программа обмена развивается в четырех разных школах: мусульманской, еврейской, католической и нерелигиозной. Благодаря большому успеху программы ее стали координировать на государственном уровне, причем одной из причин изменения стал результат программы, который привел к полному объединению части школ. В ходе оценивания проекта выяснилось, что молодежь научилась положительно оценивать различия и сходные черты у людей. Участвовавшие в проекте подростки могут одновременно просвещать других людей в своем кругу общения, которые относятся к разным общинам города, оказывая таким образом позитивное воздействие на свою семью и других близких людей. Анализ проведенного в Брэдфорде опроса показал, что из участвовавших в проекте около 1900 учеников каждый обрел в среднем 2,6 межкультурных дружеских связей, причем влияние программы не зависело от социально-экономического статуса ученика или конфессии партнерской школы, при партнерстве религиозной и нерелигиозной школ (см. *Bringing Communities and People Together*).

Также очень популярной мерой по улучшению социальных связей стал т.н. проект «пачки чая», когда каждому гражданину Великобритании отправили домой пачку чая с надписью *“Please, have a cup of tea with your neighbour”* («Пожалуйста, выпейте чашку чая с Вашим соседом»). Во многих местных самоуправлениях акцент делается на развитие совместных мест для встреч (на основе



исследований того, какие места люди посещают чаще для проведения досуга), например – места проведения развлекательных мероприятий, магазины, библиотеки, спортивные залы, фестивали и т.п. Цель проекта – создание и развитие единого пространства, опирающегося на совместный опыт, общие мнения, доверие и коллективные ценности. Но это все-таки всего лишь немногие примеры различающихся реализованных подходов по увеличению социального капитала и социальной сети, улучшению межобщинного взаимопонимания.

### ***Проект Магнитной школы – проект по сокращению сегрегации в Энгхойской школе (Дания)***

В Дании, как и во многих других популярных для иммигрантов странах Европы, сегрегация является серьезной проблемой – если в школе дети иммигрантов начинают составлять хотя бы незначительное большинство, то родители-датчане стремятся перевести своих детей в другую школу. Сегрегация школ снижает уровень владения датским языком у детей иммигрантов и приводит к низкому уровню их общей интеграции. Осознавая проблему сегрегации, местное самоуправление Хвидворе поставило себе целью, чтобы в школе каждого региона дети иммигрантов составляли не больше 25% от числа всех учеников. Задачей проекта Магнитной школы в Энгхойской школе являлось привлечение в школу большего числа детей датчан через повышение качества обучения и организации досуга. Для этой цели школе выделили дополнительно 20 миллионов датских крон, из которых 75% средств предоставило государство и 25% – местное самоуправление.

В течение четырех лет Энгхойской школе удалось достичь соотношения учеников, в котором дети, представляющие этнические меньшинства, составляют всего одну треть от общего числа учащихся. По оценке руководства школы, без проекта Магнитной школы их доля была бы больше.

Самоуправление Орхуса реализовало проект Магнитной школы в своих школах в 2006/2007 учебном году. Это часть плана парламента Дании, разработанного в 2005 году, по сокращению сегрегации по всей стране. Центральный фокус проекта Орхуской Магнитной школы – развитие навыков: стимулирование обеспечения большей помощи по выполнению домашних работ, улучшение партнерства между школой и домом, дополнительное обучение учителей и руководства школы и улучшение координирования учебной работы и мероприятий по проведению досуга.

Другой пример реализованной политики по повышению эффективности обучения датском языку и сокращению сегрегации – метод самоуправления Орхуса, когда плохо владеющих датским языком и нуждающихся в дополнительной помощи детей иммигрантов направляют в другую школу в случае, если местная школа не обеспечивает необходимых условий для усвоения датского языка на достаточном уровне (например, доля детей иммигрантов слишком высока). Если владение датским языком достигло удовлетворительного уровня, то родитель может перевести ребенка обратно в прежнюю школу или же оставить его в новой. Политика самоуправления Орхуса базируется на постановлении парламента Дании от 2006 года, которое позволяет направлять детей, нуждающихся в специальном обучении датскому языку, в школы не по месту жительства.

### ***«Идейные школы мультикультурного образования» – экспериментальные школы в Карлскроне (Швеция)***

Программа экспериментальных школ Карлскроны касается школ, где 80% учащихся не говорит на шведском языке как на родном. Экспериментальные школы были созданы со специальной целью – реализовать интегрированный подход к образованию именно в тех социально-проблематичных регионах, где иммигранты составляют более 40% населения. Школьники Карлскроны представляют 45 различных этнических групп, 65% детей происходит из семей с низким уровнем дохода, а у большинства родителей плохое образование. Школа организывает подготовительные классы для

детей лиц, ходатайствующих об убежище, приемные классы для недавно иммигрировавших детей и обучение на родном языке на шести основных языках шведских иммигрантов. Особое внимание уделяется физической культуре и учению о здоровье. На втором году начинаются уроки чтения на шведском языке, которые базируются на книгах Астрид Линдгрен. Активно преподается искусство, причем партнерами по обучению выступают местный театр и морской музей.

### **Меры, направленные на молодежь из среды иммигрантов**

#### ***GAM3 – проект по поддержке уличной культуры (Дания)***

GAM3 (произносится как английское слово game – «гейм», т.е. игра) – это проект по поддержке уличной культуры, инициированный в 2002 году преимущественно третьим сектором и добровольцами, цель которого – предложить молодежи 12-25 лет из проблемных регионов возможности для проведения досуга, которые являются альтернативой шатанию по улицам. Исходная задача проекта – встречаться с молодежью там, где они так или иначе появляются регулярно – на улице, и встречаться с ними в рамках ими же предложенных условий. Общая цель – поддержка интеграции молодежи в общество. В рамках GAM3 проводятся следующие мероприятия:

- (1) Недельные тренировки и лагеря по выходным по хип-хопу и уличному баскетболу в сегодняшних 14 зонах проекта GAM3 (в городских районах);
- (2) Ежегодные олимпийские игры по уличному баскетболу и хип-хопу, которые проводятся на площадке перед мэрией в центре Копенгагена;
- (3) В каждой GAM3-зоне есть своя команда тренеров, которые работают с добровольцами. Их снабжают стартовым пакетом GAM3, в котором содержатся мячи, гетто-радио для хип-хопа и др.;
- (4) Создана интернет-страница GAM3, где члены GAM3 могут общаться в чатах и быть в курсе последних новостей уличного баскетбола и хип-хопа;

В 2005 году проект поддержало Министерство иммиграции и интеграции и по делам беженцев Дании, были привлечены местные самоуправления, частные спонсоры – Nike, MTV и Копенгагенская техническая школа.

#### ***Государственная кампания «Нам нужны все молодые люди» (Brug for alle unge) (Дания)***

В 2002 году была начата кампания Министерства иммиграции и интеграции и по делам беженцев Дании, целью которой было привлечь как можно большее число иммигрантов к профессиональному обучению и к окончанию этого обучения, чтобы получить достаточную квалификацию для лучшей конкурентоспособности на рынке труда. Исследования показали, что молодые иммигранты в два раза чаще молодых датчан «выпадают» из системы и программ образования. Это одинаково характерно для иммигрантской молодежи и первого, и второго поколений. Самые высокий процент наблюдается в профессиональном образовании – 60% молодежи не заканчивает свое обучение.

В рамках кампании среди молодежи и родителей распространялась информация о возможностях получения образования и обучении, а также приводились примеры общего отношения к учебе и профессиональному обучению, освещались темы связей между образованием и рынком труда, другие аналогичные темы. В рамках кампании были наняты восемь консультантов, которые занимаются сбором и распространением информации, организацией посещений школ людьми, представляющими собой «ролевые модели», а также организацией совместной работы с консультантами по выбору профессии в школах, реализацией схемы добровольных помощников по выполнению домашних работ и поиском мест для прохождения практики.

В качестве примеров т.н. «ролевых моделей» были выбраны молодые люди датского происхождения, которые достигли успеха в получении образования и профессии. Команда «ролевых моделей» посещает школы, молодежные центры и иммигрантские организации, где они рассказывают о своем личном опыте и выборе. На сегодняшний день команда выступила в различных регионах Дании перед около 10 000 детей из иммигрантской среды.

Инициатором и источником финансирования кампании является Министерство иммиграции и интеграции и по делам беженцев Дании. Реализацией кампании занимаются местные самоуправления, образовательные учреждения и организации третьего сектора. Планируемый срок проведения кампании – с 2002 по 2009 гг.

## Полезные ссылки

Информационный портал об образовании в Европе, который содержит рапорты о системах гражданского образования стран Европы:

<http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/>

Проект образования для взрослых Take Part:

<http://www.takepart.org/>

Рапорт «*Politik i skolan*» («Политика в школе»), на шведском языке:

<http://www.skolverket.se/>

Интернет-страницы по граждановедению Британского центра квалификаций и учебных программ центра (*Qualifications and Curriculum Authority*):

[http://www.qca.org.uk/qca\\_4791.aspx](http://www.qca.org.uk/qca_4791.aspx)

Post-16 Citizenship (Великобритания):

<http://www.post16citizenship.org/>

Ассоциация граждановедения Великобритании:

<http://www.teachingcitizenship.org.uk/>

«Инициативные граждане в школах» (Великобритания):

<http://www.continyou.org.uk/node/923>

«Исследование стабильности граждановедения» (Великобритания):

<http://www.nfer.ac.uk/research-areas/citizenship/>

Интернет-страница Британского совета на тему интернационализации образования: Global Gateway. Contributing to an International Dimension in Education:

<http://www.globalgateway.org.uk/>

Intercultural Education in Primary School Curriculum (Northern Ireland):

<http://www.ncca.ie/index.asp?locID=257&docID=102>

Intercultural Education at Primary School – Utrecht (The Netherlands):

[http://www.eukn.org/netherlands/themes/Urban\\_Policy/Social\\_inclusion\\_and\\_integration/Education/Primary\\_education/world-school\\_1022.html](http://www.eukn.org/netherlands/themes/Urban_Policy/Social_inclusion_and_integration/Education/Primary_education/world-school_1022.html)

*Deutscher Bildungsserver* : Интернет-страница о межкультурном образовании образовательного портала ФРГ:

[http://www.bildungsserver.de/zeigen\\_e.html?seite=3071](http://www.bildungsserver.de/zeigen_e.html?seite=3071)

Компендиум: европейская культурная политика и тенденции:

<http://www.culturalpolicies.net/web/index.php>

Bringing Communities And People Together (2007). *Commission on Integration and Cohesion*:

[http://www.integrationandcohesion.org.uk/bringing\\_communities\\_and\\_people\\_together.pdf](http://www.integrationandcohesion.org.uk/bringing_communities_and_people_together.pdf)

## Рынок труда

Интегрированность на рынке труда является одним из важнейших аспектов успешной интеграции, поскольку материальная приобщенность часто считается важным стимулом, который, в свою очередь, развивает социальную и культурную приобщенность. В своем рапорте об интеграционной политике ОБСЕ подчеркивает, что создание равных возможностей и равного доступа должно быть в центре интеграционной политики рынка труда (ОБСЕ 2006: 48).

Во всех исследованных государствах имеется проблема низкой трудовой занятости у иммигрантов и высокий уровень безработицы по сравнению с коренными жителями. Особенно заметны различия между уровнем трудовой занятости и безработицы в Дании и Швеции. Оба государства в своей интеграционной политике поставили вопросы рынка труда на первое место. Разница в долях участия в рабочей силе между шведами и гражданами третьих государств – 27,6% в пользу шведов, которая, в свою очередь, еще больше среди женщин и молодежи (MIPEX 2007). В Дании соответствующий показатель составляет 12,3%, и в Великобритании – 9,4% (MIPEX 2007). Часто самая существенная разница между уровнем трудовой занятости и уровнем безработицы имеется именно среди женщин и молодежи. Особенно заметна разница между женщинами с иммигрантским прошлым и коренными жительницами в доли участия в рабочей силе в Дании (31,1%, для сравнения в Швеции – 13,5%). Уровень безработицы среди иммигрантов также высок в Швеции и Дании – в обоих государствах вероятность остаться без работы для иммигранта в два раза выше, нежели для коренного жителя (ОБСЕ 2006: 49).

Проблемы, с которыми сталкиваются иммигранты и их потомки на рынке труда, как правило, не отличаются от проблем других меньшинств. В основном, они обусловлены низким уровнем образования, недостаточным опытом работы и большим числом семейных обязанностей. В то же время, в случае с иммигрантами дополнительным аспектом может стать недостаточное знание государственного языка или непризнание их документов об образовании (квалификации) со стороны работодателя. Улучшение уровня владения языком среди совершеннолетних иммигрантов считается важной мерой при решении проблем на рынке труда, при этом помимо общего изучения языка для улучшения интеграции подчеркивается важность обучения языку специальности. Так, например, в Дании в последние годы в результате политических изменений акцент делается на связь языкового обучения совершеннолетних с рынком труда (см. главу о языковом обучении совершеннолетних). В Германии же одним из главных приоритетов интеграционной политики является уровень владения языком среди молодежи и взрослых, в этой стране реализуется масштабная государственная программа по языковому обучению иммигрантов.

В представленной Европейской Комиссии стратегии развития рынка труда Швеция, Дания и Великобритания определяют иммигрантов в специфическую целевую группу.<sup>27</sup> В широком смысле слова политические меры, применяемые в государствах на рынке труда, можно разделить на два типа:

- (1) меры, направленные на предложение, в стремлении развивать умения иммигрантов соответственно требованиям рынка труда в государстве;
- (2) меры, направленные на спрос, в т.ч. информирование и обучение работодателей с целью интеграции на рынке труда работников с различным культурным фоном.

27. Государственные программы реформ доступны здесь: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/national\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/national_en.htm)

Среди мер, направленных на предложение, доминирует проведение языкового обучения по специальности, обучение консультантов по рынку труда, а также развитие практических умений через пропаганду профессионального образования и направление на практику. В числе политических мер, направленных на спрос, доминируют различные программы, направленные против дискриминации, и меры по пропаганде многообразия на рабочих местах. Государства оказывают содействие или исследуют возможности для того, чтобы убедить работодателей в полезности многообразия на рабочем месте и, как правило, именно общественный сектор является в этом плане примером для работодателей частного сектора. Хорошо развита пропаганда многообразия на рабочем месте в общественном секторе в Великобритании, где государство использует политику государственных подрядов (тендеров) как рычаг, с помощью которого стимулирует развитие предпринимателями культурного многообразия в рабочем коллективе. В последние годы Швеция также стала применять политику подобной направленности. Но в то же время в Великобритании меньше внимания уделяется именно развитию умений иммигрантов, там государственная политика рынка труда сосредоточена исключительно на создании равных возможностей. Развитием умений иммигрантов активно занимается Дания, которая разработала для этого государственную программу «Новая возможность для всех» (см. ниже). Таким образом, различия в мерах рынка труда, применяемыми государствами, отражают структурные различия между их рынками труда, различную политику рынка труда и историю иммиграции. То, на какую область регулирования рынка труда делается упор больше всего, отражает понимание государством того, в чем заключается главная проблема

**Таблица 2.** Меры рынка труда

	Меры рынка труда, направленные на предложение	Меры рынка труда, направленные на спрос	Меры по поддержке предпринимательства
Швеция	Бесплатное обучение шведскому языку (по специальности).	Законодательство, широко охватывающее вопросы дискриминации, и соответствующие политические программы; Анонимность резюме (CV) в процессе ходатайства о получении работы; Политика развития многообразия на рабочем месте в общественном секторе.	Специальные консультационные услуги ALMI для предпринимателей иммигрантского происхождения.
Дания	Бесплатное обучение датскому языку (по специальности); Сеть консультантов по рынку труда для иммигрантов; Система пособия на заработную плату; Обязательное участие в программе по активизации.	Переговоры между работодателями, профсоюзами и правительством для улучшения показателей рынка труда среди иммигрантов; Партнерские соглашения с подрядчиками в отношении приема на работу иммигрантов.	-
Великобритания	Бесплатное обучение языку соответственно необходимости (ESOL), которое связано с программой трудовой занятости; Услуги Jobcentre Plus для иммигрантов; Консультанты для этнических меньшинств ( <i>Ethnic Minority Out-reach</i> ) как часть общей системы по консультированию в сфере рынка труда.	Законодательство, широко охватывающее вопросы дискриминации, и соответствующие политические программы;  Политика подрядов (тендеров) в общественном секторе; Политика многообразия на рабочем месте в общественном секторе ( <i>race equality duty</i> ).	Businesslink – консультационные онлайн-услуги по предпринимательству



интеграции. Согласно политике, основанной на предложении, главной проблемой считаются недостаточные умения иммигрантов. Политика, направленная на стимулирование спроса, признает отсутствие равных возможностей на рынке труда.

В своей политике по поддержанию предпринимательства Европейская Комиссия выделяет предпринимателей из национальных меньшинств или иммигрантов в отдельную целевую группу, и государства-члены должны поддерживать развитие предприимчивости среди этой группы. Уровень предпринимательской активности среди иммигрантов выше всего в Великобритании, где около 12% иммигрантов занимается предпринимательством. В тоже время ни в одном из исследуемых государств это направление не является политическим приоритетом, хотя некоторые меры в этой области уже применены. Большее число действий по оказанию поддержки предпринимательства среди иммигрантов реализуется со стороны гражданских организаций. Среди исследуемых государств самое активное в этом направлении – Великобритания.

Исходя из исследований интеграционных мер на рынке труда можно сделать суммарный вывод, что успех часто достигается при скомбинированном применении стимулирующих мер, направленных на предложение и на спрос. Одного лишь развития умения иммигрантов не достаточно, если на рынке труда есть дискриминация на этнической почве, а работодатели плохо информированы об этой проблеме.

### **«Новая возможность для всех» – план реформы датской политики благополучия**

Цель интеграционной политики Дании – сделать иммигрантов экономически не зависимыми, т.е. не зависимыми от государственных социальных пособий, и интеграция на рынке труда играет здесь ключевую роль. С принятием в 2005 году государственной программы «Новая возможность для всех» правительство Дании поставило себе целью привести на рынок труда к 2010 году дополнительно

25 000 работников с иммигрантским прошлым. При составлении плана реформ и во время его реализации, а также в связи с вопросом повышения уровня трудовой занятости среди иммигрантов были проведены интенсивные четырехсторонние переговоры между правительством, профсоюзами, организациями работодателей и местными самоуправлениями. Согласие и вклад каждой из сторон очень важны для реализации плана реформирования рынка труда. Главной частью соглашения является вклад всех сторон в увеличение уровня трудовой занятости среди иммигрантов, что

**П**олитика рынка труда в Дании, в т.ч. и разработка мер, направленных на иммигрантов и их потомков, проводилась через четырехсторонние переговоры, поскольку успешность мер рынка труда зависит именно от согласия и вклада всех сторон. Сторонами переговоров выступили правительство, профсоюзы, организации работодателей и местные самоуправления. Кроме того, правительство создало специальный отдел в Министерстве иммиграции и интеграции и по делам беженцев, который занимается проблемами иммигрантов на рынке труда, а также предоставляет консультации рабочим центрам по всей стране по специфическим проблемам рынка труда, с которыми сталкиваются иммигранты.

в основном достигается посредством организации курсов датского языка (правительство и местные самоуправления) и создания своевременной связи с рынком труда (работодатели).

В 2005 году Министерство иммиграции и интеграции и по делам беженцев стало предоставлять интеграционную услугу (*Integrationsservice*) – помощь и консультации местным самоуправлениям по повышению уровня трудовой занятости среди иммигрантов (помощь в планировании и реализации программ активизации и других действий согласно плану реформы). Цель реформы – повышение



уровня трудовой занятости среди иммигрантов и их потомков с помощью применения следующих мер:<sup>28</sup>

- *Внедрение системы пособия на зарплату* на частных предприятиях для людей с иммигрантским прошлым, у которых есть трудности с нахождением места работы (те, кто были без работы как минимум 90% времени в течение трех предыдущих лет). Речь идет о выплате из государственных средств пособия на заработную плату тем предприятиям, которые принимают на работу иммигранта, долгое время бывшего безработным (т.н. долговременного безработного). Исследование Датского технологического института подтвердило, что с каждым третьим иммигрантом, работающим по пособию на заработную плату, в последствии заключается постоянный трудовой договор (Danish National Reform Programme 2006: 47);
- *Партнерские соглашения* между работодателями и государством или местными самоуправлениями о приеме на работу иммигрантов, у которых есть трудности с нахождением места работы. Речь идет о рамочных соглашениях, на основе которых происходит также и продвижение в жизнь упомянутой выше системы пособий на заработную плату. Партнерские соглашения включают и программу практики со стороны предпринимателя, и сопутствующее этому обучение и, при необходимости, систему менторства. Если работодатель доволен результатами работы субсидированного работника, то с работником заключается постоянный трудовой договор с нормальной заработной платой;
- Иммигранты (в возрасте не моложе 30 лет), получающие социальное пособие и пособие по вводной программе, обязаны принимать участие в предлагаемых местным самоуправлением мероприятиях по интеграции на рынке труда через каждые шесть месяцев. Период участия каждый раз составляет не менее четырех недель. Эти мероприятия, называемые программой активизации, местные самоуправления проводят согласно договоренностям с местными работодателями, и они включают в себя предоставление мест для прохождения практики на предприятиях или специальное профессиональное обучение. Согласно новому плану реформы, расходы местных самоуправлений, которые отличаются инициативностью в разработке программы активизации для иммигрантов, могут быть покрыты с помощью государственного финансирования, в отличие от местных самоуправлений, не предлагающих программ по активизации;
- 40,2 млн. (крупнейшая сумма по сравнению с предыдущими) выделяется на зарплаты консультантов по рынку труда и на улучшение услуг для иммигрантов в тех 10-15 местных самоуправлениях, где иммигранты составляют значительную долю населения. Задача консультантов – внимательно наблюдать за безработными иммигрантами, а также помогать им найти контакт с рынком труда или найти ментора.

Целевой группой для данных мероприятий являются как новые беженцы, которые на основании договора об интеграции обязаны пройти обучение рынка труда, так и уже проживающие в государстве иммигранты и члены их семей. На реализацию этих мер запланировано потратить 500 млн. датских крон.

28. План реформы включает также и меры по повышению уровня образования среди иммигрантов и их потомков и по ограничению возникновения иммигрантских гетто. Смотрите: *A New Chance for Everyone – the Danish Government's Integration Plan. Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs (May 2005)*. Дополнительную информацию можно найти в государственной программе, которая была представлена Европейской Комиссии в 2006 году в качестве отчета о реализации Лиссабонской стратегии.

29. Английское название закона – *Consolidated Act on Teaching Danish as a Second Language For Adult Foreigners and Others, and Language Centres*. Неофициальная переводная версия: <http://eng.uvm.dk/publications/laws/danishlow.htm?menuid=1530> (использована 05.12.2007).

## Языковое обучение взрослых на примере Дании

На государственном уровне в Дании занимаются организацией обучения языку для взрослых с 1983 года, когда впервые были определены цели государственной интеграционной политики. В более ранний период, в 1960-70 гг., обучение языку проводилось в различных регионах страны по-разному, без существенной координации со стороны государства. Расширенная реорганизация преподавания датского языка как иностранного была проведена в 1998 году, когда был принят новый Закон об обучении датскому языку как иностранному<sup>29</sup>, и данный пример представляет собой описание действующей с того времени системы языкового обучения.

Согласно Закону об интеграции, принятому в 1999 году, все прибывающие в Данию беженцы и иммигранты, а также члены их семей, должны принимать участие в программе адаптации, частью которой является обучение языку.<sup>30</sup> Обучение датскому языку организуют языковые центры, работу

При организации обучения датскому языку учитывается образовательный уровень и умения учащегося. На основе умений учащихся консультант языкового центра распределяет их по трем разным категориям:

- (1) Первая категория – это те, у кого недостаточный или низкий уровень образования, и кто не учился письму и чтению на своем родном языке.
- (2) Ко второй категории относятся те учащиеся, которые получили образование некоторого уровня, и чья скорость обучения оценивается как медленная.
- (3) В последнюю, третью, группу направляют тех учащихся, у которых есть основное, среднее или высшее образование.

самоуправлению. Как правило, несколько местных самоуправлений формируют в сотрудничестве один языковой центр. Языковые центры обязаны принять на работу преподавателя датского языка как иностранного, который контролирует программы языкового обучения и методику центра. По состоянию на 2004 год по всей стране работало 65 языковых центров. Центры финансируются из государственных средств в зависимости от числа учеников, сдавших экзамен на категорию.

Такая организация обучения языку позволяет применять различные учебные методы исходя из умений учащегося. Использование различных методов, в свою очередь, делает обучение более результативным. До 1996 года при организации языкового обучения не учитывался уровень образования учащихся, но теперь, кроме принятия во внимание уровня образования, составляется также индивидуальный учебный план для каждого учащегося, в расчет берутся все аспекты, связанные с обучением и планами на будущее. При составлении плана индивидуального обучения в качестве примера учитывается то, изучается ли язык для нахождения места работы или с целью продолжения обучения. Индивидуальный учебный план составляет в сотрудничестве с учащимся консультант языкового центра.

30. До 1999 года проводились интеграционные курсы, в т.ч. обучение языку, обязательное только для беженцев. Иммигранты и члены их семей должны были обучаться языку по собственной инициативе без государственной поддержки. В то же время в программе рынка труда, как и ранее, могут участвовать только беженцы, поскольку в случае с иммигрантами соблюдается принцип финансовой независимости (см. главу об изменениях в иммиграционной политике интеграционной политики Дании).

Социальный работник местного самоуправления (который также составляет индивидуальную интеграционную программу для иммигранта) дает направление на языковые курсы всем беженцам или иммигрантам старше 18 лет и членам их семей, которые находятся на учете в соответствующем самоуправлении как лица, обязанные выполнять положения договора об интеграции. В этих центрах можно изучать датский язык в течение трех лет. По состоянию на 2003 год по этой системе обучались 45 882 человека (Петерсон 2004: 11).

В рамках каждой категории обучение языку разделено на шесть модулей (см. рисунок 1 в приложении к рапорту). Последняя ступень третьей категории (6 модуль, который заканчивается экзаменом Studieprøven) предназначена для тех учащихся, которые желают выучить датский язык с целью продолжения обучения.

Почти все университеты Дании признают это свидетельство о знании языка.

Новоприбывший иммигрант должен, согласно интеграционному договору, посетить обязательное число уроков – около 340–2000 в год, получив, таким образом, уровень владения письменным – B1 – и устным языком – B2. Достижение этого уровня является предпосылкой для получения гражданства. Стоимость обучения языку на одного человека составляет в среднем 20 000 евро в год, обучение предоставляется учащемуся бесплатно.

На уроках не разрешается отсутствовать более 15% времени от общего времени обучения. Полученный на языковых курсах диплом, в свою очередь, дает право ходатайствовать о гражданстве Дании.<sup>31</sup>

Главный фокус всей программы языкового обучения направлен на участие на рынке труда. Программа языкового обучения составлена на государственном уровне и аккредитована на всех ступенях и модулях. В 2004 году программа языкового обучения была реорганизована (был изменен упомянутый выше Закон об обучении языку), чтобы она была еще лучше ориентирована на овладение языком на необходимом для участия на рынке труда уровне. Учитывая эту цель, акцент делается на коммуникативном обучении языку и связи обучения с потребностями рынка труда. Обучение должно создать для учащегося лучшие возможности для получения работы, поэтому и используются различные учебные модули, когда обучение в классе комбинируется с рабочей практикой. Часть языковых центров проводит обучение по системе 3-2, где 3 дня в неделю – это занятия в классе, и 2 дня – рабочая практика. В других центрах обучение проводится по утрам, и языковая практика – по вечерам. Также программа языкового обучения включает в себя более гибкие методы обучения: как возможности для индивидуального обучения с помощью компьютера, так и гибкий график занятий с дистанционным обучением.

31. Дополнительную информацию смотрите: Петерсен, 2004 [<http://www.dansk.nu>]

## Политика государственных поставок общественного сектора в Великобритании

Великобритания реализовала государственную политику поставок (тендеров) в качестве механизма, с помощью которого оказывается влияние на долю работников этнических и расовых меньшинств на рынке труда. Ниже приведены некоторые примеры лучших практик различных институтов (Налогово-таможенный департамент, Государственная прокуратура, Министерство внутренних дел, British Telecom, парламент Шотландии и т.д.), из которых видно, как решаются проблемы дискриминации и трудовой занятости этнических и расовых меньшинств в рамках процессов, происходящих в случае с государственными поставками.

У большинства из упомянутых институтов есть своя схема расового равенства (*Race Equality Scheme*) или другой дополнительный акт или правило, которое, опираясь на принятый в 1976 году закон, защищает индивидов от расовой дискриминации на рынке труда, в сфере образования, на рынке жилья и при распределении услуг и товаров (см. главу об интеграционной политике Великобритании).

В Налогово-таможенном департаменте Великобритании (*HM Customs & Excise*) существует отдельная команда по равенству и многообразию (*Equality and Diversity Team*), которая отвечает в случае со всеми процессами государственных поставок данной организации за оценивание расового равенства. В фазе планирования государственных поставок в их сферу ответственности входит рассмотрение документации с целью обеспечения значимости расового равенства и возможности оценивания расовой пропорциональности в каждом договоре о государственной поставке. Также задачей данного отдела в предквалификационной фазе является составление вопросника для этнического мониторинга, цель которого – оценка потенциала поставщика в плане выполнения стандартов расового равенства. Во многих случаях пересматриваются даже стандартные условия договоров и в договора о государственной поставке вносятся новые клаузулы (оговорки), которые помогают сторонам делать эффективный мониторинг вопросов расового равенства. Также в Налогово-таможенном департаменте в условия государственных поставок и в касающиеся их договора, в рамках которых расовое равенство играет важную роль, добавляются клаузулы, определяющие, что заключающая договор сторона не дискриминирует никого по расовому и половому признаку и на т.п. основаниях, и вся деятельность осуществляется согласно регулирующему эти вопросы законодательству.

В некоторых государственных департаментах для сотрудников, занимающихся государственными поставками, создан соответствующий учебный материал, цель которого – повысить уровень информированности чиновников о юридических обязанностях и о необходимости учета принципа расового равенства. Даже в случае с созданием рекламы действует требование исходить именно из текста и дизайна, которые стимулировали бы к участию также и кандидатов, представляющих этнические меньшинства.

В Государственной прокуратуре (*Crown Prosecution Service*) в

случае со всеми государственными поставками создан контрольный перечень аспектов расового равенства и расового разнообразия, которые следует учитывать при планировании и подготовке договора. С другой стороны, подобный контрольный перечень есть и для тех чиновников, которые отвечают за администрирование договоров и постоянный надзор над государственными поставками. Министерство внутренних дел (*Home Office*) также использует аналогичные вопросы при оценивании последствий поставок (т.е. оценивается то, насколько цели государственной поставки развивают общее равенство), применяя в соответствии со степенью необходимости в расовом равенстве различные меры для повышения его эффективности – соответствующие рекламы, внутренние клаузулы в договоре и т.п. С другой стороны, на примере *British Telecom* можно отследить понимание того обстоятельства, что позитивная направленная деятельность в поддержку расового равенства и многообразия помогает организациям защищать свой бренд, улучшать общий имидж и репутацию. Также у многих участников конкурсов на государственные поставки уже наблюдается понимание того, что проактивная поддержка расового равенства и многообразия становится большим плюсом и преимуществом при получении различных государственных договоров и участии в конкурсах на государственные поставки.

## Политика многообразия на рабочих местах в общественном секторе Швеции и Великобритании

Очень важное место в интеграционной политике Швеции занимает принцип, заключающийся в том, что правительство должно быть хорошим примером в части этнического и культурного многообразия в рабочих коллективах. Этническое и культурное многообразие, что означает представительство национальных и расовых меньшинств на рабочих местах, рассматривается не только как индикатор качества, у него есть и намного более важное значение – это один из показателей демократии, оказание внимания которому повышает уровень доверия к общественному сектору. Карьера на общественной службе требует очень хорошего знания шведского языка и знаний об административной культуре Швеции. Эти два фактора являются в случае со Швецией главными препятствиями, из-за которых иммигрантам трудно найти работу в общественном секторе. Также для того, чтобы занимать некоторые высокие должности, нужно иметь гражданство Швеции, что, в свою очередь, является препятствием для кандидатов, подходящих по всем остальным условиям. По этим и прочим причинам представительство инородцев в общественном секторе много лет было очень низким. Но опираясь на статистику, можно сказать, что ситуация меняется – например, доля людей с иностранным прошлым среди государственных служащих увеличилась с 9,1% в 2000 году до 11,1% в 2006 году.<sup>32</sup>

Изменение ситуации обусловлено шагами правительства Швеции по развитию этнического многообразия. Согласно принятому в 1999 году Закону против этнической дискриминации<sup>33</sup> работодатели обязаны способствовать этническому многообразию на месте работы, и, можно сказать, что именно с того времени это стало одной из важных целей всех правительственных учреждений.

Благодаря популяризации многообразия на рабочих местах люди видят в общественном секторе ролевую модель – работодателя, достойного подражания. Позиция правительства Швеции заключается в том, чтобы меры, которые применяются в общественном секторе для развития этнического многообразия на рабочих местах, были приняты также и частным сектором, что, в свою очередь, будет способствовать применению этих мер в обществе в целом. Весной 1999 года министр интеграции Ульрика Мессинг выступила с инициативой разработать план действий правительства по развитию этнического многообразия в правительственных учреждениях. Цель плана – повысить уровень информированности общества о том, как этническое многообразие работников способствует, в свою очередь, многообразию компетенций и повышению качества услуг в общественном секторе при оказании их различным целевым группам. План действий предусматривает, что вербовочная политика правительственных учреждений должна исходить из принципа этнического многообразия, а для его лучшей реализации учреждениям рекомендуется принять планы действий по увеличению этнического многообразия. Эти планы варьируются по своему содержанию и масштабности, и большая часть из них, на самом деле, не содержит системы квот или показателей, измеряемых в конкретных числах. Наибольшую активность в разработке таких планов проявили учреждения рынка труда.

По данным рапорта Utländsk bakgrund i staten 2006 в 2000 году в центральных правительственных учреждениях работало 7,5% работников, родившихся в другой стране, а в 2006 году – уже 9,1%, и в государственных учреждениях в целом – 11% (Arbetsgivarverket 2007: 5). Если учитывать при этом показатель, согласно которому в 2000 году жители, родившиеся в другой стране, составляли 14% от общего населения государства (люди в возрасте 20–64 лет), а в 2006 году – 16,2%, то можно сделать вывод, что усилия Швеции в деле интеграции и расширения этнического многообразия себя оправдали.

Подобные предложения правительство уже вписало во многие проекты законов для правительственных учреждений.<sup>34</sup>

32. "Utländsk bakgrund i staten – 2006" Arbetsgivarverket, 2007, стр. 4

33. The Act on Measures against Discrimination in Working Life on Grounds of Ethnic Origin, Religion or other Belief

34. Телефонное интервью: Ханс Хильфорфс, референт Министерства интеграции и равноправия полов (02.11.2007, Кадри Нестра)



С 1999 года государственным учреждениям вменяется в обязанность отчитываться перед правительством о мерах, которые они применяют, и планах на будущее по развитию этнического многообразия при приеме людей на работу в свои учреждения. Отвечает за этот процесс Шведское агентство по административному развитию (Swedish Administrative Development Agency), получившее, помимо указанного выше, задание по управлению и координированию антидискриминационного проекта в пяти уездах Швеции. Первый сводный рапорт правительственных учреждений, который был составлен в 1998 году, еще до принятия закона, показывает, что около 8% государственных учреждений не применяли специфических мер для увеличения разнообразия. А в составленном в 2000 году рапорте уже подтверждалось, что около 20% учреждений разработали расширенные планы и начали работать серьезно над увеличением этнического разнообразия на рабочих местах. Некоторые учреждения взяли на работу людей с иммигрантским прошлым, некоторые поставили для себя также и числовые задачи, и многие учреждения специально направляют свои вербовочные кампании на население иностранного происхождения.

Вербовочный процесс в общественном секторе основан на анонимных заявлениях. Этот метод запустило в работу предыдущее правительство, но он еще не полностью укоренился, его используют только лишь до определенной границы или в определенных случаях. Эффективность метода, к сожалению, трудно оценить, но все-таки считается, что он уменьшает возможности для дискриминации. В ходе анонимного вербовочного процесса в первом круге учитывается только формальная квалификация (например, образование и опыт работы), а персональные и социальные показатели проявляются только во время интервью – т.е. в начале внимание уделяется знаниям, и исключается возникновение стереотипов в связи с национальностью человека. Такой метод гарантирует также то, что у представителей национальных меньшинств, таким образом, появляется больше возможности пройти в следующий круг.

Кроме описанных выше схем иммигранты в Швеции, которые хотят поступить на работу в общественный сектор, могут участвовать и в курсах по дополнительному обучению, которые в

Совет по телерадиовещанию (*Sveriges Radio*) стал инициатором проекта под названием «Больше цветов в СМИ», цель которого набирать на работу больше журналистов, представляющих этнические меньшинства или иммигрантские общины. Правительство выделило также дополнительные деньги целевого назначения отделению журналистики, СМИ и коммуникации на разработку курса лекций «Медиа–Разнообразие–Люди», внимание в котором уделяется таким темам как репрезентация этнических меньшинств и иммигрантов в СМИ и роль репортера новостей в борьбе со стереотипами и в развитии культурного многообразия в обществе.

настоящее время организованы при четырех университетах (в Стокгольме, Гётеборге, Мальмё и Линкёпинге). Цель подготовительных курсов или курсов по дополнительному обучению – повысить шансы иммигрантов на рынке труда, предлагая им университетское образование, которое является основой для административной карьеры.<sup>35</sup>

Правительство направило политику, стимулирующую этническое разнообразие на рабочем месте, также и на уровень местных самоуправлений. С 2000 года выдается приз местному самоуправлению, которое было наиболее успешно в этой области. Приз за этническое разнообразие выдает также и FORUM – организация, которая объединяет все восемь профсоюзов и совет, с целью премирования тех неправительственных учреждений, которые развивают политику культурного разнообразия при наборе работников и определении условий работы.

34. Телефонное интервью с Хансом Хиллфорфом (Hans Hillforth), референтом Министерства по интеграции и равноправию полов (02.11.2007, Кадри Нестра).



По состоянию на 2006 год в **Великобритании** на государственной службе состояли 8,4% работников, представляющих национальные меньшинства, что соответствует в пропорции национальному составу всей страны. Но, исходя из этих данных, можно сделать вывод, что в различных регионах процент представительства меньшинств заметно варьируется и находится в прямой связи с особенностями региона. Например, в Лондоне процент живущих в нем национальных меньшинств

существенно варьируется от района к району, но средний составляет 40,2%, а представительство меньшинств на государственной службе составляет 30%. В то же время, в Юго-Восточной Англии соответствующие показатели составляют 8,7% и 5,2%. Если исследовать представительство национальных меньшинств на высоких должностях, то можно сказать, что по сравнению с британцами они представлены слабо, но и в этой области делаются успешные шаги. Если в 2005 году на самых высоких должностях (уровень SCS) работало всего 3,5% представителей национальных меньшинств, то в 2006 году их было уже 4,1%. На ступени ниже (класс 6/7) проценты их представительства в соответствующие годы составили 5,3 и 5,9 (National Statistics Online 2007).

Среди департаментов хорошим примером стал Лондонский департамент полиции, которому уделяется особое внимание в опубликованной в 2005 году стратегии правительства (City of London Police, Race Equality Scheme Monitoring Report 2005). Там указывается, что для обеспечения равного обращения со всеми частями общества, следует способствовать этническому многообразию как среди рядовых полицейских, так и среди руководства полиции. Для достижения этой цели важно то, чтобы в каждом регионе этнический состав полицейских сил соответствовал этническому составу населения этого региона. Лондонская полиция с 2004 года проводила детальный мониторинг этнической принадлежности своих сотрудников и обращала серьезное внимание на представительство национальных меньшинств в составе своих сил. Рапорт 2004–2005 гг. подтвердил, что 4,9% полицейских и 16,6% всех работников полиции происходят из национальных меньшинств. По результатам исследования, проведенного годом позже, эти показатели составили 5,35% и 18,62% (City of London Police, Race Equality Scheme Monitoring Report 2006). Перед Лондонской полицией стоит задача, чтобы к 2008 году процент полицейских, представляющих национальные меньшинства, составил 7,3, учитывая развитие последнего времени, этот показатель кажется вполне достижимым.

В ноябре 2005 года Комиссия по расовому равенству издала документ с названием «Кодекс практики расового равенства на рынке труда», который стал очень хорошим указателем направления для уменьшения дискриминации. Данный документ, однако, носит лишь рекомендательный характер и не налагает каких-либо обязательств с точки зрения закона. В то же время, этот документ дает подробное представление о легальных основаниях по уменьшению дискриминации, о правах и обязанностях работодателей и работников, а также разъясняет различные формы дискриминации. Кроме того, в документе для упрощения работы учреждений приведены образцы заявлений, с помощью которых можно избежать поздней дискриминации (объявления о вакансиях, запись принципов работы, исключающих дискриминацию и т.д.).

**В**о вступившем в 2000 году в Великобритании в силу дополнении акта о расовых отношениях есть важный дополнительный пункт – замечание о том, что все учреждения общественной службы обязаны способствовать этническому равенству. Цель этого – оказать содействие органам государственной власти в деле оказания беспристрастных и доступных услуг и помочь в развитии равных возможностей при найме на работу. С принятием дополнительной редакции Великобритания получила одно из самых действенных законодательств по этническому равенству – данным актом соответствующая обязанность распространилась на более чем 43 000 государственных учреждений. Государственный департамент статистики регулярно собирает данные об этническом составе госчиновников.

Такие инициативы общественного сектора получили позитивные отклики как внутри самих государств, так и из-за рубежа. В то же время, политические аналитики указывают на некоторые опасности, которые возникают, прежде всего, из-за отсутствия надежной системы мониторинга. При оценивании эффективности такой политики необходимо тщательно отслеживать позиции этнических меньшинств и иммигрантов по должностным уровням, в противном случае произойдет концентрация целевой аудитории на низких должностных уровнях. Например, на общественной службе в Великобритании на высоких должностях работают 3,3% представителей этнических и расовых меньшинств, а на должностях более низкого уровня – 10%. (ОБСЕ, 2006: 53).

### Примеры мер и действий в сфере интеграции рынка труда

#### **Прикладная группа трудовой занятости этнических меньшинств (Великобритания)**

Прикладная группа трудовой занятости этнических меньшинств (*Ethnic Minority Employment Task Force*) была создана в Великобритании для того, чтобы она занималась решением проблем трудовой занятости среди этнических меньшинств. Исследования показали, что у этнических меньшинств, особенно у людей с темной кожей по сравнению с согражданами с белой кожей, меньше возможностей найти работу и удержаться на ней. Прикладная группа была создана в 2001 году стратегическим отделом бюро премьер-министра согласно рекомендациям рапорта по исследованию ситуации с этническими меньшинствами на рынке труда.

В рапорте была подчеркнута необходимость заниматься решением проблем с трудовой занятостью этнических меньшинств с помощью следующих действий:

- действия, направленные на повышение уровня образования и развитие умений у представителей этнических меньшинств;
- действия, которые привели бы к соприкосновению людей с работой, реформируя прежние программы трудовой занятости, способствуя началу своего бизнеса и убирая барьеры, которые препятствуют работе в малоимущих сферах;
- действия, которые развивали бы равное обращение на рабочем месте благодаря улучшению информированности работодателя и лучшему консультированию, а также благодаря использованию государственных средств воздействия, таких как политика тендеров на общественные услуги.

Цели подразделения: решение проблем, описанных в рапорте, надзор над поставленными задачами, координирование работы различных государственных учреждений и обеспечение реализации правительственной стратегии этнических меньшинств.

В прикладную группу входят следующие правительственные подразделения: Отдел труда и пенсий, Отдел промышленности и торговли, Отдел образования и умений, Отдел местных самоуправлений и общин, отдел местного самоуправления, Отдел культуры, СМИ и спорта. В групповой работе участвуют также представители Комиссии по расовому равенству, Конгресс профсоюзов, Организация Большого Лондона и Конфедерация британской промышленности.

### ***Программа трудовой занятости для молодежи Амстердама***

Цель программы трудовой занятости для молодежи самоуправления Амстердама – решение проблемы безработицы среди молодежи. Молодые безработные, которые не участвуют в учебной работе в школе, остаются без предлагаемых местными самоуправлениями пособий и других компенсаций, влияющих на благосостояние. Молодежь пытаются направить обратно в школу или привлечь к участию в каком-либо трудовом проекте местного самоуправления, который задуман для изучения определенной профессии. Несмотря на то, что подобный подход характеризует общую молодежную политику Амстердама, в реальности последнее все-таки касается в основном молодежной целевой группы иммигрантского происхождения. Несмотря на то, что у большей части этих молодых людей есть хороший практический опыт, у них не хватает социальных умений, а имеется смесь из различных социальных проблем, и их не очень легко уговорить записаться в государственную программу трудовой занятости.

Различные институты местного самоуправления (школы, социальные работники, ведомства рынка труда и отделение полиции) проводят эффективную совместную работу, устанавливая жесткие и строгие правила и ориентиры, которые заставляют молодежь участвовать в трудовом проекте или вернуться в школу. В связи с одной из этих целей представители чего/кого? продолжают инструктировать молодежь, чтобы определить именно те необходимые умения, которые помогут молодым безработным найти свое место на рынке труда.

Данный практический метод обеспечивает молодежи активное индивидуальное внимание тем способом, который, во-первых, оказывает позитивное влияние, а, во-вторых – направлен на будущее. Основная цель создателей политической практики – сделать так, чтобы молодежь осознавала свою личную ответственность и потенциал для развития. С одной стороны, именно поэтому власти Амстердама начали осознанно поддерживать политику, свободную от этнических категорий и специфических целевых групп, но предписания которой, направленные на индивидуальное развитие, показали свою эффективность именно в случае с молодыми иммигрантами.

### ***Arbeidsvoorziening – служба общественного сектора (Нидерланды)***

С 1997 года Нидерланды проводили в жизнь т.н. политику траекторий рынка труда, которая направлена на регулирование рабочих мест в общественном секторе, и предусматривает достижение пропорционального представительства этнических меньшинств на должностях общественного сектора как минимум к 2000 году. Несмотря на то, что к сегодняшнему дню достигнуто наибольшее по сравнению с предыдущими периодами представительство этнических меньшинств на государственных постах, процент назначения представителей этой группы на данные рабочие места все-таки существенно ниже показателя назначений коренных голландцев.

Также изменено и законодательство, чтобы дополнительно повлиять на спрос. Но здесь можно привести в пример негативный опыт Нидерландов, на котором есть чему поучиться. С целью

нивелировать неравные условия на рынке труда правительство Нидерландов решило в 1994 году принять закон, который обязывает предприятие с более чем 35 работниками принимать на работу представителей этнических меньшинств пропорционально их числу в регионе деятельности предприятия. Эти предприятия были вынуждены рапортовать ежегодно о своих шагах, предпринятых в данном направлении. Слабой стороной закона считалось обстоятельство, заключающееся в том, что он не распространялся на предприятия с менее чем 35 работниками, а ведь именно эти малые предприятия нанимают много рабочих и являются трудоемкими. Кроме того, не были предусмотрены наказания за невыполнение закона. Предприятия жаловались на большой объем административной работы, которой требовало от них выполнение закона. По состоянию на 1996 году предписание выполнили только 14% предприятий из тех, кто был обязан это сделать. В 1998 году закон был заменен более мягкими регулируемыми актами, в которых наем представителей этнических меньшинств рассматривался не как обязанность, а как бонус.

## Полезные ссылки

Государственные программы реформ по реализации Лиссабонской стратегии Европейского союза:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/national\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/national_en.htm)

Специальные консультационные услуги ALMI для предпринимателей иммигрантского происхождения (Швеция):

[http://www.almi.se/downloads/almi\\_english.pdf](http://www.almi.se/downloads/almi_english.pdf)

Jobcentre Plus (Великобритания):

<http://www.jobcentreplus.gov.uk>

Businesslink (Великобритания):

<http://www.businesslink.gov.uk>

Закон о языковых центрах и преподавании датского языка как иностранного совершеннолетним:

<http://eng.uvm.dk/publications/laws/danishlow.htm?menuid=1530>

Интернет-среда для изучения датского языка как иностранного:

<http://www.dansk.nu>

Кодекс о достижении расового равенства на рынке труда (Великобритания):

<http://www.equalityhumanrights.com/Documents/Race/Employment/Code%20of%20practice%20on%20racial%20equality%20in%20employment.pdf>

Прикладная группа по трудовой занятости этнических меньшинств:

<http://www.emetaskforce.gov.uk/index.asp>

Статистика по этническому происхождению и должностям государственных служащих Великобритании:

[http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme\\_labour/CivilService2006TablesandCharts.xls](http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_labour/CivilService2006TablesandCharts.xls)

## Привлечение к общественной жизни

Участие в общественной жизни означает возможность участия для всех жителей в деятельности общественных институтов. Чем больше открытости в работе общественных институтов и открытости у общества в целом, тем лучше представлены мнения и интересы всех членов общества. Одну из существенных ролей в деле привлечения к общественной жизни играют политические права, которые распределены в различных государствах по-разному. Система получения гражданских прав различна во всех трех государствах, варьируясь от либеральной политики гражданства в Швеции до становящейся со временем все строже политики в Дании. Великобритания занимает место между упомянутыми выше странами (смотрите описание политики гражданства в этих государствах в I части). В то же время получение гражданства не является единственным способом для участия в общественной жизни. Так, например, Швеция и Дания разрешают гражданам других государств участвовать в выборах в местные самоуправления, включая не только возможность выбирать, но и выставять свою кандидатуру.

**П**редоставление иммигрантам информационных материалов на их родном языке не считается противопоставлением одновременному преподаванию государственного языка. В пример можно привести информацию о правах и возможностях иммигранта в датском обществе на интернет-странице Министерства иммиграции, интеграции и по делам беженцев, которая в дополнение к датскому и английскому языку представлена на 14 языках самых многочисленных иммигрантских групп ([www.inm.dk](http://www.inm.dk)).

Кроме формальных политических прав, на участие иммигрантов в общественной жизни влияет активность их участия в гражданско-общественных организациях. Чем больше в обществе гражданских объединений, чем плотнее сеть их совместной работы, тем больше активности проявляют жители в общественной деятельности, в т.ч. и на выборах. Во всех исследуемых странах центральное правительство уже сделало соответствующие шаги к созданию объединяющих иммигрантов консультационных собраний. Швеция является одним из немногих государств в Европе, для которой поддержка политической активности среди иммигрантов является одной из существенных сфер интеграционной политики.

В случае с привлечением иммигрантов к общественной жизни считается необходимым информировать их на родном языке о тех аспектах, которые касаются участия и возможностей иммигрантов в деятельности общества на новом месте проживания. Так, например, для иммигрантов составляются материалы на их родном языке о государственной системе образования, но самую большую активность по подготовке инфоматериалов на родном языке иммигрантов проявляют именно местные самоуправления.

### *Поддержка политической активности иммигрантов на примере Швеции*

У неграждан, которые проживали в Швеции как минимум три года, кроме права выдвигать свою кандидатуру и голосовать на выборах в местные управления есть право состоять в политических партиях и создавать объединения, которые могут ходатайствовать о государственном финансировании. После 2002 года из 349 депутатов Риксдага 25 были иммигрантского происхождения (7%), что находится в пропорции к их доле во всем обществе (7% от граждан, но 12% от всего населения). Шведское правительство с 2000 года проявляет активность в отношении увеличения политической активности во всем обществе через различные программы развития демократии, в которых иммигранты и их потомки рассматриваются как отдельные целевые группы.

В 2000 году созданная правительством комиссия по анализу демократии в Швеции представила рапорт, в котором была приведена вызывающая беспокойство тенденция развития политической пассивности во многих общественных группах (Time for Democracy 2001). На основании отчета комиссии правительство разработало стратегию гражданской активности и план действия под названием



«Время для демократии». Целевая группа проекта – это не только иммигранты, это все население Швеции, но, в то же время, иммигранты и молодежь считаются важными целевыми группами из-за их низкой причастности и приобщенности к чему?. Проект задумывался на 2 года (2000– 2002), бюджет его составил 30 млн. шведских крон. За реализацию программы отвечал специальный совет по популяризации демократии, которым в то время руководила министр демократии, администрации и защиты потребителя Бритта Лейон.

Для стимулирования общественной активности создана специальная интернет-страница [www.demokratitorget.gov.se](http://www.demokratitorget.gov.se). Местные самоуправления часто проявляли активность по собственной инициативе, создавая свои консультационные собрания для обсуждения проблем, связанных с развитием демократии и причастностью к ней. В рамках проекта были профинансированы многие самостоятельно инициированные проекты, которые были направлены на малоактивные общественные группы с акцентом, главным образом, на развитие демократии на местном уровне или вопросы школы и демократии (был профинансирован 101 проект на общую сумму 13 млн. шведских крон). В 2001 и 2002 годах была отмечена организацией масштабных государственных кампаний 80-я годовщина введения универсальных политических прав.

В 2002 году правительство приняло стратегию по укреплению демократии (*Democracy in the new century*), основной задачей которой является повышение избирательной активности населения. Несмотря на то обстоятельство, что в Швеции избирательная активность одна из самых высоких в Европе (на выборах в 2006 году она составила 81,9%), правительство обеспокоено ее постоянным спадом. Опять-таки целевой группой является все население, но особое внимание уделяется действиям, направленным на молодежь, людей иностранного происхождения и безработных. В данной стратегии еще раз подчеркивалась необходимость делать шаги по повышению избирательной активности. В качестве основной деятельности было запланировано проведение информационных кампаний о важности избирательного права. Так, например, в рамках кампании 2001 года кроме празднований 80-й годовщины установления универсальных избирательных прав отмечалось также 25-летие со дня предоставления негражданам избирательного права на выборах в местные самоуправления. В 2006 году в выборах в местные самоуправления приняло участие 37% неграждан, имеющих право голоса, что стало самым низким процентом участия за все прошедшие годы. В деле развития приобщенности иммигрантов важную роль играет наличие информации и их сознательность. Поэтому

С 2003 года правительство Швеции в различные периоды выборов проводило информационные кампании по повышению политической активности людей, прежде всего – избирательной активности. Кампании направлены на все население, но в качестве отдельных целевых групп рассматриваются молодежь и люди иммигрантского происхождения, избирательная активность которых ниже средней по стране.

было выдвинуто предложение ввести в предлагаемые в рамках программ адаптации курсы ознакомления с системой демократии и правами и обязанностями иммигранта в Швеции. Тема ознакомления с системой демократии введена также в программы по обучению иммигрантов шведскому языку.

Кроме того, правительство проводит в период государственных выборов кампании по пропаганде приобщенности к чему? (к участию в общественной

жизни). Первые кампании были проведены на выборах в 2003 году и на выборах в Европарламент в 2004 году. С различными примерами субпроектов программы «*Time for Democracy – eight good examples*» можно ознакомиться по адресу [www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se). На время проведения избирательной кампании в 2006 году и на период до следующих выборов (2009 год) правительство выделило 22 млн. шведских крон на пропаганду избирательной и гражданской активности среди населения. Действия должны быть направлены на улучшение информированности людей о возможностях влиять на злободневные вопросы и об эффективности различных подходов для улучшения приобщенности к чему (к участию в общественной жизни) и снижения непричастности.



## Антидискриминационная политика

Создание равных возможностей считается основополагающим аспектом интеграционной политики во многих странах Европы. Без проведения в жизнь государственной политики равных возможностей не считается возможным говорить об интеграции иммигрантов и национальных меньшинств в любой сфере. Политика равных возможностей – это смесь из политики индивидуальных прав (антидискриминационное законодательство) и проактивной политики равенства (позитивная дискриминация и оценка равных возможностей). Важное изменение произошло в касающемся вопросов дискриминации законодательстве под влиянием Европейского Союза после принятия в 1999 году антидискриминационной директивы, в результате чего государствам-членам вменено в обязанность интегрировать положения директивы в свое законодательство. В деле антидискриминационного законодательства многие государства пошли еще дальше положений директивы ЕС. В то же время, по оценке ОБСЕ, именно дискриминация по национальному признаку регулируется законодательно слабее всего, особенно это касается граждан третьих стран (ОБСЕ, 2006:6).

Размах антидискриминационной политики сильно различается от государства к государству (в исследованных государствах). В Великобритании политика равных возможностей является основополагающим аспектом при разработке интеграционной политики. Так же и в Швеции тема дискриминации стала важной частью интеграционной политики. В то же время, в Дании, хотя и приняты законодательные документы по вопросам дискриминации, но по сравнению с Великобританией и Швецией не образована масштабная политическая сфера со своими институтами и методами. Также и в недавно опубликованном исследовании, в котором сравнивается применяемая в государствах-членах ЕС интеграционная политика, направленная на граждан третьих стран (MIREX 2007), говорится о том, что механизмы проведения в жизнь закона в Дании слабы, и государство не занимается проактивным информированием. Так же как и Дания, Эстония стала объектом критики в этом исследовании антидискриминационной политики. В исследовании дается высокая оценка антидискриминационной политике Великобритании и Швеции, причем Швеция поставлена на первое и Великобритания – на пятое место (за Португалией, Венгрией и Канадой). Интеграционная политика Великобритании базируется в полном объеме на принципе недискриминации, и все действия в этой сфере в большей или меньшей степени связаны с борьбой против дискриминации. Поэтому в случае с Великобританией трудно вывести отдельно интеграционную и дискриминационную политику. Последняя отражена в первой части данного рапорта, где дается обзор интеграционной политики Великобритании в целом. В данном подразделе рассказывается только об антидискриминационной политике в Швеции и ее организации в этой стране.

В 1986 году в Швеции учредили должность омбудсмена<sup>34</sup> по вопросам этнической дискриминации (*Ombudsman mot etnisk diskriminering*, DO), который консультирует правительство также и по темам, связанным с иммигрантами и беженцами. Одной из главных задач омбудсмена является рассмотрение поступающих от населения жалоб на дискриминацию. Также омбудсмен способствует принятию антидискриминационного закона: готовит инфоматериалы, устраивает семинары, проводит обучение, уделяя особое внимание сфере образования.

34. Кроме того, в Швеции есть Омбудсмен равных возможностей (занимается, в основном, вопросами равноправия полов), Омбудсмен против дискриминации на основании сексуальной ориентации и Омбудсмен против дискриминации людей с ограниченными возможностями здоровья.

Отдельно следует привести тот факт, что в число рабочих задач омбудсмена входит не только лишь разбирательство случаев проявления дискриминации, но и инициирование антидискриминационных действий и методов. Это означает, главным образом, встречи с правительственными учреждениями, предприятиями и другими организациями, воздействие на общественное мнение и проведение информационных кампаний. Бюро омбудсмена составило справочник о лучших примерах оказания на практике поддержки этнического разнообразия на рабочем месте, акцент в котором делается на прозрачности процедур приема на работу и культурной открытости, условиях труда и теме расовой дискриминации. В случае с процедурами приема на работу кроме всего прочего обращается внимание, например, на рекламу рабочего места при помощи иммигрантских организаций и школ. В части условий труда говорится о необходимости оказания внимания со стороны работодателя в т.ч. питанию, форме одежды, праздникам и т.д. Также бюро издало отдельный информационный лист для общественного сектора, в котором руководителей по персоналу призывают применять принцип этнического разнообразия при найме работников и составлять планы деятельности в этой сфере (Волльмер, 2002).

Борьба против дискриминации любого вида находится в Швеции в интеграционной политике национальных меньшинств на центральном месте. Принят ряд антидискриминационных законов, начиная от дискриминации на рынке труда и заканчивая законом о равном отношении в сфере высшего образования. Бывший Департамент интеграции, ныне министерство, отвечает за антидискриминационную политику в стране. В его задачи, помимо разработки

законодательных актов и политики, входит также слежение за реализацией этой политики, в т.ч. оказание помощи в виде консультаций и советов местным самоуправлениям, у которых есть проблемы в этой сфере, а также обучение государственных чиновников, чиновников местных самоуправлений и других ключевых организаций (также и предпринимателей) в области методов борьбы с дискриминацией по этническому, расовому, половому и сексуальному признакам. В 2000 году правительство приняло план действий, цель которого – бороться против дискриминации по этническому, половому и сексуальному признакам (2000/01:59). Согласно этому плану, кроме прочего, Департаменту интеграции было вменено в обязанность составить государственный информационный банк, который должен содержать информацию об уже применяемых эффективных мерах антидискриминационной борьбы как в Швеции, так и во всем мире. Кроме того, департамент должен заниматься распространением собранной информации и обеспечивать доступ к ней. Департамент интеграции также получил задание начать и поддерживать активный диалог с гражданскими организациями и местными самоуправлениями на тему антидискриминационных мер и их эффективности. В 2002 году был создан парламентский комитет, в задачи которого входило пересмотреть имеющееся антидискриминационное законодательство и ситуацию с равным отношением в обществе в целом, а затем выдвинуть предложения по дальнейшим мерам и политическим шагам.

При крупнейших местных самоуправлениях работают антидискриминационные бюро, которые созданы такими неправительственными организациями как Красный Крест или Образовательная ассоциация рабочих, и к которым присоединились также частные лица. Очень многие из этих бюро получают денежную поддержку от государства через Министерство интеграции. Бюро омбудсмена провело обучение работников указанных выше бюро и снабжает их необходимыми информационными и учебными материалами.

В Швеции благодаря разработке стратегии и методов положено начало систематическому сбору данных для информирования политиков и других заинтересованных сторон о проявлениях этнической дискриминации. Сбор данных необходим для оценки масштабов дискриминации, ее увеличения и уменьшения. Сбор данных считается необходимым также и для разработки методов по борьбе с расизмом и устранения дискриминационных барьеров в интеграционном процессе.

## Интеграция новых иммигрантов: договоры об интеграции

Данный подраздел содержит примеры интеграционных мер, направленных на новых иммигрантов, в тех странах Европы, которые не были объектами этого исследования. Цель этого – дать дополнительную информацию, приведя для сравнения примеры других государств. С конца 1990-х годов систему договоров об интеграции применяли для интеграции новых иммигрантов все государства Европы, стоящие перед проблемой большого потока иммиграции. Цель договора или соглашения об интеграции – составить для прибывающих в страну новых иммигрантов реальный (индивидуальный) план по интеграции в общество. Таким образом иммигрант берет на себя обязанность уважать законы, ознакомиться и принять основные ценности преобладающей культуры и выучить язык государства, в которое он приехал.

Целевые группы договоров об интеграции различаются от государства к государству, но, как правило, всем беженцам вменяется в обязанность участие в интеграционной программе. В то же время, в части государств, как, например, в Дании, правом пройти предлагаемые государством бесплатные интеграционные курсы (прежде всего – курсы по изучению языка) обладают также иммигранты, которые уже некоторое время прожили в стране поселения.

### ФРГ

С 2005 года, когда в ФРГ приняли новый Закон об иммигрантах (*Zuwanderungsgesetz*), новым иммигрантам вменяется в обязанность пройти курсы по изучению немецкого языка в объеме 300 часов (максимум – 600 часов) и посетить уроки о немецком обществе (30 часов – культура, история, конституция, правовая система и политические институты), чтобы получить первичное представление о социальных и политических структурах государства. Получение временного вида на жительство зависит напрямую от того, участвует ли лицо в данной программе, а получение постоянного вида на жительство зависит, в свою очередь, от успешной сдачи экзамена по окончании обучения. Эта программа адаптации и договор об интеграции являются обязательными для всех, кто не владеет немецким языком на минимальном уровне или кто получает определенные социальные пособия от государства. Неудачное участие в программе может привести к денежному штрафу или к уменьшению социальной помощи на сумму до 10%. Расходы на интеграционную программу покрываются, в основном, из бюджета федерального правительства, но в некоторых случаях иммигранту все-таки приходится самому вносить умеренную плату (1 евро за час). В 2005 году бюджет интеграционных курсов составил 208 млн. евро.

### Австрия

Австрия ввела систему соглашения об интеграции (*Integrationsvereinbarung*) в 2003 году. Программа обязательна для всех новых иммигрантов не из государств ЕС, которые прибыли в Австрию после 1998 года. От заключения договора освобождены, с одной стороны, высококвалифицированные профессионалы, которые останутся в стране менее, чем на два года, и, с другой стороны – лица, которые через сдачу соответствующего теста смогут подтвердить достаточное знание немецкого языка. Заключение договора об интеграции является условием при получении или продлении вида на жительство. Осуществляемая в рамках договора интеграционная программа состоит из курса по изучению языка (75 учебных часов) и – уже после успешной сдачи экзамена на знание языка – курса по граждановедению (100 часов). Цель данных курсов – овладение немецким языком на достаточном уровне (основной словарный запас и умение общаться, чтение простейших текстов) и получение знаний для эффективного участия в социальной, культурной и экономической жизни

Австрии. Новые иммигранты получают необходимые умения, а также знания о государстве и его административной системе, демократических и общеевропейских ценностях. Половину расходов на участие в интеграционной программе оплачивает иммигрант или его работодатель, вторая половина покрывается за счет целевого финансирования со стороны государства. В случае невыполнения предусмотренных договором целей интеграционной программы или в случае возникновения проволочек государство может применять различные санкции – приостановить выплату пособия по безработице, сократить срок действия временного вида на жительство, сократить размер дотации на покрытие расходов на участие в программе или назначить денежный штраф. В случае, если новый иммигрант не может в течение 3 лет после прибытия в страну начать учебу по программе или в течение 4 лет не может завершить обучение успешно, это может привести к окончательному закрытию вида на жительство и к высылке из страны (после представления доказательств, которые показывают нежелание лица интегрироваться в общество – *integrationsunwillig*). Интеграционную программу могут проводить только институты, сертифицированные Интеграционным фондом Австрии (*Österreichischer Integrationsfond*).

### Франция

Введение во Франции договора о приеме и интеграции (*Contrat d'accueil et d'intégration*) стало частью принятой в 2003 году новой интеграционной программы и предваряющей эту программы реформы, которую инициировал в 2002 году премьер-министр Жан-Пьер Раффарин. Проводимая в рамках интеграционного договора деятельность включает, прежде всего, однодневные инструктажи по граждановедению (всего 6 часов занятий на тему общего быта Франции), а затем следует 300-500 часов обучения французскому языку. Прием в программу для всех бесплатный, по ее окончании участники получают подтверждающий официальное участие сертификат. То, насколько целью договора об интеграции считается формализация прямых обязанностей иммигранта и государства по отношению друг к другу, отражается в договоре через акцентирование таких общих ценностей Французской Республики как демократия, свобода, равенство и братство, и признание секулярности. Одновременно, подписывая договор, иммигрант подтверждает ясное желание интегрироваться во французское общество и соглашается принимать и уважать все упомянутые выше ценности, поэтому неофициально этот договор стали называть общественным – *contrat sociale*. Одна из частей программы – прохождение профессионального обучения. Дополнительно в рамках договора об интеграции предусматривается обязательное участие в интервью, цель которых – мониторинг успехов иммигранта, поэтому во Франции отсутствует также общий необходимый для натурализации тест на знание языка и граждановедение (хотя избранный в 2007 году в президенты Франции Николя Саркози поставил себе целью введение такого теста). Прямые санкции в случае нарушения договора или неучастия в программе не применяются, но это может существенно повлиять на выдачу вида на жительство.

Если до 2006 года заключение договора об интеграции было добровольным, то благодаря тому обстоятельству, что, несмотря на позитивный настрой иммигрантов по отношению к подписанию договоров (договора подписали около 90% из всех новых иммигрантов), только 65% из подписавшихся посещали назначенные им курсы французского языка, заключение договора сделали обязательным для всех новоприбывших иммигрантов (за исключением граждан ЕС). В то же время, в результате реформирования системы в 2003 году, получить вид на жительство стало сравнительно сложнее – его получение поставили в прямую зависимость от заключения договора об интеграции и достаточного знания французского языка. В более широком плане договор об интеграции и дополняющая его антидискриминационная политика представляют собой два главных столпа в государственной интеграционной политике Франции.

## Политика в сфере интеграции на уровне местного самоуправления на примере города Мальме

Цель данного подраздела – привести пример эффективной практики по разработке и применению интеграционной политики со стороны местного самоуправления. В Швеции (и в остальных Северных странах) у местных самоуправлений существенная роль в процессе интеграции: во-первых – потому что большой объем реализации государственной политики находится в сфере ответственности местных самоуправлений, и, во-вторых – поскольку сами самоуправления выступают с многочисленными собственными инициативами и политическими мерами по стимулированию интеграции на своих территориях. В качестве примера эффективной практики представляется интересным опыт города Мальмё.

26% жителей Мальмё родились за рубежом, к ним можно добавить 8% жителей, оба родителя которых имеют иммигрантское происхождение. 45% детей школьного возраста в Мальмё или сами родились за рубежом, или их родители. Иммигранты проживают, как правило, обособленно по отношению к коренной нации, в основном в пригородах в не самых благоприятных условиях, что, в свою очередь, создает барьер для повышения уровня их трудовой занятости и дополнительно усиливает отчуждение от общества и социальную непричастность. По договоренности с государством в крупных городах Швеции реализован проект больших городов (*Metropolitan Policy*), который, кроме прочего, должен остановить социальную и этническую сегрегацию и обеспечить как можно более равные условия труда и половое равноправие среди жителей. Уровень индекса сегрегации, который показывает географическое расслоение между меньшинствами и коренным населением, распределяется в случае с тремя крупнейшими городами Швеции следующим образом: в Мальмё он несколько снизился, в Стокгольме вырос, а в Гётеборге остается почти неизменным. И это в то время, когда в Мальмё в последние годы заметно выросла доля иммигрантов.

### **План действий по интеграции и административная организованность в городе Мальмё**

Основы интеграционной политики города Мальмё базируются на принятом в 1999 году плане действий (*Action plan to promote integration in the City of Malmö*), в котором определены общие принципы интеграции, цели и мероприятия. План действий – это горизонтальный политический документ, который устанавливает, что все чиновники, комитеты, политические комиссии и управляемые местными самоуправлениями предприятия города Мальмё должны в своей работе исходить из сформулированных в плане принципов и целей. В широком смысле интеграция видится в качестве одного из компонентов по обеспечению жизнеспособности общины, состоящей из представителей множества разных культур. В то же время, признается то обстоятельство, что иммигранты живут четко обособленно от коренного населения, и поэтому для налаживания или поддержания контакта у разных общин есть либо немного точек соприкосновения, либо они вообще отсутствуют.

Интеграционная политика Мальмё ясно поставила вопрос о различном статусе и прошлом иммигрантов – нельзя рассматривать все живущие в государстве меньшинства как однородную группу. Людей разделяют по возрасту, вероисповеданию, семейным ценностям, обычаям и языку, а также исходя из принадлежности к тому или иному классу, уровню образования и профессии. Дополнительно они рассматриваются по времени пребывания в государстве (т.е. по характеру иммиграции – желает



ли иммигрант остаться на временное или постоянное проживание), размеру жилплощади, окружающей жилой среде, а также и по опыту, связанному с дискриминацией, и на основании существенных общих установок друзей, членов семьи и других важных индивидов. Кроме того, в плане действий указано обстоятельство, что интеграция – это не просто только лишь долгосрочный процесс, она также, в свою очередь, требует активного участия всего общества и собственного вклада.

Таким образом, главные постулаты интеграционной политики Мальмё – это равное отношение ко всем людям, умение ценить их разнообразие в качестве ресурса и богатства, а не в качестве препятствия. Цель – обеспечение равных прав и обязанностей для всех жителей Мальмё, а также обеспечение равных возможностей вне зависимости от культурного происхождения, религии и социального статуса индивида. Не менее важна цель по созданию единой жилой среды, которая свободна от страхов перед чужими, свободна от дискриминации, ксенофобии и расизма. Частично именно поэтому ключевым словом интеграционной политики Мальмё является слово «уважение» – не только понимание различий между людьми и признания их различий, но и понимание возможности общих черт среди разных людей. В плане действий города Мальмё указано, что для успешного существования единой социальной общины необходим общий язык, единые правовые нормы и общие места для встреч, но еще важнее – взаимное уважение и терпимость.

План действий подчеркивает важную роль местных самоуправлений в развитии интеграции, т.е. интеграцию на том уровне, который ближе всего к гражданам, будучи одновременно посредником между другими секторами общества. Также одной из целей интеграционной платформы Мальмё является развитие ролевой модели для других местных самоуправлений Швеции. Исходя из этого в интеграции видится важной роль добровольческих организаций, клубов и культурных объединений, которые используются как места встреч людей с различным этническим и культурным происхождением. Не менее важна в успешности интеграционного процесса роль предприятий и частного сектора, успешности именно за счет представительства меньшинств на рынке труда.

В мэрии Мальмё главным органом, координирующим интеграционную политику является Директорат интеграции и трудовой занятости (*Integration and Employment Directorate*), которому помогает важное учреждение – независимое Антидискриминационное бюро (*Anti-Discrimination Bureau*). В сферу ответственности директората входит следующее: координация интеграционной деятельности на уровне местной власти, координация методов обучения рынка труда, прием новых иммигрантов (например, организация курсов шведского языка), разработка различных мер и их применение для людей с ограниченными возможностями здоровья, образование для взрослых и, наконец – реализация местного плана развития города Мальмё согласно соглашению с правительством Швеции. Отдел отвечает также за развитие политики и ее оценивание и за координирование работы с учреждениями разного государственного и местного уровней. В директорате работает 14 человек на полной занятости, в 2007 году бюджет учреждения составил немногим более 559 млн. эстонских крон.



### Примеры применяемых мер

Целевая группа интеграционного плана действий – это, конечно, все население территории местного самоуправления, но отдельное внимание уделяется группам с особыми потребностями – пожилым, женщинам и молодежи с проблемами самоидентификации.

В задачи самоуправления входит также активная деятельность по принятию мер, которые способствуют большему

этническому многообразию в различных организациях местных самоуправлений и которые предлагают безработным больше возможностей для прохождения практики. Но не менее важно активно привлекать самоуправления к распространению информации о преимуществах этнического многообразия рабочей силы и о скрывающемся в этом потенциале для местных предпринимателей.

В интеграционном плане действий Мальмё отдельное внимание уделяется информированности и подготовленности городских властей и чиновников к решению проблемы интеграции. Например, одна из целей – преобразование структуры рабочей силы местного самоуправления для того, чтобы она отражала этническое и культурное разнообразие населения Мальмё, что, в свою очередь, помогает гарантировать высокое качество предоставляемых услуг благодаря углубленному пониманию различных потребностей населения. Кроме того, предусматривается обучение чиновников самоуправления и информирование с целью устранения барьеров, что может привести чиновников к проведению самоанализа и к потребности изменить свои определенные установки.

В сфере образования план действий предусматривает следующее:

- проведение специальных образовательных и информирующих программ для улучшения у жителей Мальмё знаний о различных этнических группах и религиях с целью лучшего взаимопонимания и стимулирования борьбы с расизмом, ксенофобией и дискриминацией;
- повышение эффективности работы школ с помощью развития межкультурного диалога, привлечение к диалогу родителей детей;
- повышение эффективности обучения шведскому языку в школах и в дошкольных учреждениях;
- обеспечение специального обучения и дополнительного обучения для всех школьных учителей, что позволит им эффективнее обучать детей, представляющих разные языковые и религиозные меньшинства.

В других областях интеграционная политика города предусматривает обеспечение получения равного стартового пособия в банке, когда его получение не зависит от социального или этнического статуса ходатая; во избежание сегрегации – масштабное координирование жилищного строительства, учитывая различные потребности; организацию летних школ, программ обмена, практики, лагерей и т.п. для детей и молодежи из разных частей города.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица 1. Число родившихся за рубежом и их доля в населении страны (1995-2004)

Год	Швеция		Дания		Великобритания	
	число	% от населения	число	% от населения	число	% от населения
1995	936 000	10,5	249 900	4,8	4 030 700	6,9
1996	943 800	10,7	265 800	5,1	4 131 900	7,1
1997	954 200	10,8	276 800	5,2	4 222 400	7,2
1998	968 700	11,0	287 700	5,4	4 335 100	7,4
1999	981 600	11,8	296 900	5,6	4 486 900	7,6
2000	1 003 800	11,3	308 700	5,8	4 666 900	7,9
2001	1 028 000	11,5	321 800	6,0	4 865 600	8,2
2002	1 053 500	11,8	331 500	6,2	5 075 600	8,6
2003	1 078 100	12,0	337 800	6,3	5 290 200	8,9
2004	1 100 300	12,2	343 400	6,3	5 552 700	9,3

Источник: OECD International Migration Outlook 2007.

Таблица 2. Процесс натурализации (1995-2004)

Год	Швеция		Дания		Великобритания	
	число	% от населения	число	% от населения	число	% от населения
1995	31 993	6,0	5260	2,7	40 516	2,0
1996	25 552	4,8	7283	3,3	43 069	2,2
1997	28 867	5,5	5482	2,3	37 010	1,9
1998	46 502	8,9	10 262	4,1	53 525	2,6
1999	37 777	7,6	12 416	4,8	54 902	2,5
2000	43 474	8,9	18 811	7,3	82 210	3,7
2001	36 397	7,6	11 902	4,6	90 295	3,9
2002	37 792	7,9	17 300	6,5	120 125	4,6
2003	33 006	7,0	6583	2,5	125 535	4,9
2004	26 769	5,9	14 976	5,5	140 795	5,1

Источник: OECD International Migration Outlook 2007.

Чертеж 1. Teaching Danish as a foreign language for the adults (Petersen 2004)

highest level (studieproven)						
		written	oral			
		module 6		effective attainment: action	C1	
		exam level 3				
		module 5		advantage	B2	
		exam level 2				
		oral	module 6	threshold	B1	
exam level 1	written					
oral		module 6	module 5			
		module 5	module 4			
written		module 5	module 4	module 3	elementary-skill	A2
	module 6	module 4	module 3	module 2		
	module 4	module 3	module 2	module 1		
	module 3	module 2	module 1	module 1		
module 6	module 4	module 3	module 2	breakthrough	A1	
	module 3	module 2	module 1			
module 1,2,3, 4 or 5	module 2	module 2	module 1			
	module 1	module 1	module 1			
Danish course 1		Danish course 2		Danish course 3		

## ИЗБРАННАЯ БИБЛИОГРАФИЯ

Action Plan to Promote Integration in the City of Malmö (1999). Proposal drafted by the Malmö Integration Council 11 November 1999.

Active Participation of Ethnic Minority Youth in Society. Catalogue of Ideas (2006). Danish Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs.

Arbetsgivarverket (2007). *Utländsk bakgrund i staten* 2006. Arbetsgivarverket

Bevelander, Pieter (2004). „Immigration Patterns, Economic Integration and Residential Segregation Sweden in the Late 20th Century.” *Current Themes in IMER Research*, No. 2. (Malmö University).

Eurydice (2004). *Citizenship Education at School in Europe. Country reports of Austria, Finland, Denmark, Germany, Ireland, Latvia, The Netherlands, Sweden and United Kingdom* 2004/05. Смотрите: <http://www.eurydice.org>. The informal network on education in Europe.

Ethnic Minorities in Great Britain. Commission for Racial Equality Factfile 2 (2007).

City of London Police, Race Equality Scheme Monitoring Report (2005).

City of London Police, Race Equality Scheme Monitoring Report (2006).

Consolidated Act on Danish Nationality (2004). Act No. 422 of 7 June 2004.

Factsheet Denmark (2006). Ministry of Foreign Affairs of Denmark

Geddes, Andrew. *Ethnic Minorities in the Labour Market: Comparative Policy Approaches* (Western Europe). Report commissioned by the Ethnic Minorities in the Labour Market Project of the Performance and Innovation Unit, Cabinet Office. Смотрите: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/geddes.pdf>

Gulicova-Grethe, Maria (2003). *IntPol – Denmark. A Politics of Adaptation and Integration in Denmark*. Смотрите: [http://www.emz-berlin.de/projekte\\_e/pj32\\_1E.htm](http://www.emz-berlin.de/projekte_e/pj32_1E.htm) (использовано 05.12.2007)

Home Office (2005). *Improving Opportunity, Strengthening Society. The Government's Strategy to increase race equality and community cohesion*. Home Office.

Immigration Survey (2007). CATI Fieldwork: November 2nd – 4th 2007. Смотрите: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/TABLESv3.pdf> (использовано 07.12.2007)

Intercultural education in the primary school. Guidelines for schools. The National Council for Curriculum and Assessment, Republic of Ireland.

International Centre for Migration Policy Development (2005). *Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or Voluntary Nature – Comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in*

*Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland. International Migration and Denmark. SOPEMI Report to OECD* (2006). Danish Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs.

Managing Integration. The European Union's responsibilities towards immigrants (2004). Edited by Rita Süssmuth and Werner Weidenfeld (Bertelsmann Stiftung).

MIPEX (2007). *Migrant Integration Policy Index*. Migration Policy Group.  
Смотрите: [www.integrationindex.eu](http://www.integrationindex.eu)

National Statistics Online (2007). Civil Service Employment September 30, 2006. Available at: [http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme\\_labour/CivilService2006TablesandCharts.xls](http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_labour/CivilService2006TablesandCharts.xls) (использовано 05.12.2007)

A New Chance for Everyone. The Danish Government's integration plan (2005). Ministry of Refugee, Immigration and Integration.

OECD (2007). *International Migration Outlook 2007*. SOPEMI

OSCE (2006). *Policies on integration and diversity in some OSCE participating states. An exploratory study prepared by the Migration Policy Group*. MPG & OSCE (Brussels)

Petersen, Karen Bjerg (2004). Language-Teaching. Danish as a Second Language for Migrants in Denmark. History-Background-Context of Language teaching. Country Report. [www.uvi2.dk](http://www.uvi2.dk)

Procurement and Race Equality – A Framework of Practical Guidance (2005). Department for Work & Pensions: Review of Race Equality and Public Sector Procurement (Appendix 4).

Race Equality and Public Sector Procurement. Best practice case studies (2005). Department for Work & Pensions: Review of Race Equality and Public Sector Procurement (Appendix 3).

Second Annual Report of the Advisory Board on Naturalisation & Integration (2007). ABNI. Available at: [http://www.abni.org.uk/docs/4954\\_ABNI\\_Report%20LO.pdf](http://www.abni.org.uk/docs/4954_ABNI_Report%20LO.pdf) (использовано 07.12.2007)

Swedish Integration Policy for 21st Century (2002). Regeringskansliet.

The Swedish Citizenship Act (2001). Ministry of Industry, Employment and Communications.

Vollmer, Bastian (2002). *The Politics of Integration in Sweden*. IntPol Project report. European Migration Centre (Berlin). Смотрите [http://www.emz-berlin.de/projekte\\_e/pj32\\_1pdf/IntPol\\_Sweden.pdf](http://www.emz-berlin.de/projekte_e/pj32_1pdf/IntPol_Sweden.pdf)