



CDMG (2001) 8

# **Разнообразие и сплочённость**

**НОВЫЕ ВЫЗОВЫ ДЛЯ ИНТЕГРАЦИИ  
ИММИГРАНТОВ И НАЦИОНАЛЬНЫХ  
МЕНЬШИНСТВ**

Strasbourg, 2001



# **Разнообразие и сплочённость:**

**новые вызовы для интеграции  
иммигрантов и национальных меньшинств**

подготовил для Совета Европы  
Ян Ниссэн  
Директор Группы по миграционной политике  
в сотрудничестве  
с Европейским фондом культуры



## Оглавление

Стр.

<b>Предисловие Вацлава Гавела, Президента Чешской республики. . . . .</b>	<b>3</b>
<b>Вступление Вальтера Швиммера, Генерального Секретаря Совета Европы. . . . .</b>	<b>5</b>
<b>Глава I: Неоконченный календарь . . . . .</b>	<b>8</b>
<b>Глава II: Глобализация изменений и новые вызовы для Европы. . . . .</b>	<b>14</b>
2.1 Расширение границ Европы и нарастание темпов изменений. . . . .	14
2.2 Иммигранты и национальные меньшинства . . . . .	24
2.3 Новые вызовы. . . . .	30
<b>Глава III: Развитие общеполитических направлений и новые ориентации</b>	
3.1 Интеграция в общество и межобщинные связи. . . . .	32
3.2 Новые общеполитические ориентации. . . . .	42
<b>Глава IV: Стратегические цели и общие подходы. . . . .</b>	<b>47</b>
<b>Глава V: Сотрудничество и европейские юридические инструменты. . . . .</b>	<b>54</b>
5.1 Европейское сотрудничество. . . . .	54
5.2 Юридические инструменты и национальная политика. . . . .	57
<b>Глава VI: Государственные и негосударственные участники. . . . .</b>	<b>71</b>
6.1 Государственные участники. . . . .	71
6.2 Негосударственные участники. . . . .	76
<b>Глава VII: Содействовать сплочённости, придавая значение разнообразию. . . . .</b>	<b>86</b>
7.1 Инициативы предприятий . . . . .	86
7.2 Предприятия, принадлежащие иммигрантам или представителям национальных меньшинств . . . . .	91
7.3 Политика, проводимая на региональном уровне . . . . .	93
7.4 Правительственные инициативы. . . . .	98
7.5 Межкультурный диалог и образование. . . . .	99
7.6 Религиозное разнообразие. . . . .	108
7.7 Семейная жизнь . . . . .	111
7.8 Средства массовой информации. . . . .	115
7.9 Отношение к расизму и нетерпимости. . . . .	118
7.10 Участие в политической жизни общества . . . . .	123
<b>Глава VIII: Контроль и оценка. . . . .</b>	<b>126</b>
Приложения . . . . .	137



## Предисловие

Дорогие Европейцы,

Если Европа и была когда-то единой и разделённой одновременно, так это сейчас. Потому что Европа является одновременно континентом наций и государств, уже состоявшихся или находящихся в процессе становления, а также континентом, открытым для всех тех, кто находится в поисках нового места в жизни.

Европа открыта сейчас и была открыта всегда новым веяниям. В прошлом у неё была возможность – ставшая её судьбой – давать многое из того, что другие хотели или искали. Европа приняла многих мужчин и женщин, которые с надеждой тянулись к ней, которые приезжали из ближних мест или из отдалённых уголков мира, и она нашла для них – и продолжает находить – место рядом со своими собственными детьми. В течение последних пятидесяти лет, всегда существовало такое место в Европе, где совершенно разные люди, приезжающие с другого континента, чувствовали себя, тем не менее, как дома. Европа всегда была и должна оставаться впредь открытым континентом.

Второе и третье поколения тех, кто оказался достаточно смелым и ответственным, чтобы покинуть свою родную землю или тех, кто бежал, спасая остатки своего состояния, а иногда и свою жизнь, живут теперь здесь и являются частью населения многочисленных европейских стран. Культурное наследие других частей света, воплощенное в различных культурах и их ценностях, обогащает в настоящее время многочисленные города и регионы Европы.

Но ещё бывает так, что в некоторых регионах европейские традиции – недавно возникшие или глубоко укоренившиеся – попираются с большим националистическим высокомерием. Те, кто ностальгирует о газовых камерах, хотели бы заставить нас вновь пережить эпоху, о которой невозможно сожалеть. Продолжается жестокая борьба за принципы – она особенно ясно видна в тех частях Европы, где демоны прошлого, которых история ничему не научила, всё ещё показывают свои когти на руинах национализма – она продолжается во всех тех регионах, где началось установление нового порядка.

Конфронтация по вопросам равенства, свободы и высокой ценности личности противопоставленная жажде крови, исходящей от власти, от превосходства и от избранности, должна дать нам ясный ответ на вопрос о будущем этого континента и о моральных нормах, которые будут действовать на нём в будущем.

Эта конфронтация проявляется в каждом из нас, соразмерно нашей собственной пассивности по отношению к мрачным дням прошлого и нашему активному сопротивлению неравенству между людьми. Прошлые долги, нехватка ответственности и великодушия по отношению к настоящему ставят нас перед картиной таких болезней, как расизм и ксенофобия.

Никто из нас не должен избегать этой борьбы или стараться уклониться от неё. Именно в этом наш единственный шанс установить взаимную связь человека с человеком, отношения восприимчивости, понимания, терпимости и гуманности.

Вацлав Гавел,

Президент Чешской Республики



## **Введение**

Со дня основания, вот уже в течение 50 лет, постоянными приоритетами Совета Европы были и остаются демократия, права человека, правовое государство, он всегда защищал достоинство человека и способствовал развитию социального прогресса.

Главы Государств и Правительств Государств-членов Совета Европы в Страсбурге во время 2-го Саммита 1997 закрепили в своей заключительной декларации, что социальная сплочённость является одной из первостепенных потребностей расширенной Европы и должна рассматриваться в качестве необходимого дополнения к повышению в обществе роли прав человека и уважения человеческого достоинства. В рамках представленной перспективы, они также приняли решение о необходимости постоянно защищать права трудящихся-мигрантов и облегчить их интеграцию в то общество, где они проживают. План действий, принятый главами Государств и правительств, обязывает также Комитет Министров определить стратегию развития социальных связей, направленную на преодоление вызовов, присущих обществу.

Европейские министры, занимающиеся вопросами миграции, признали на 6 конференции в 1996 году, что интеграция иммигрантов и национальных меньшинств, является одной из высших целей государственной власти во всех Государствах, населённых многочисленными народностями и легально зарегистрированными выходцами из иностранных государств.

Признавая важность вклада, вносимого Советом Европы в теорию и практику в области интеграции и межобщинных связей, министры обратились с просьбой к Европейскому миграционному комитету подготовить доклад, в котором было бы отмечено, кто обращался в этот комитет по вопросам межобщинных связей в Европе в 1991 году и в котором уделялось бы внимание недавнему развитию событий и расширению Совета Европы.

В состав новых Государств-членов Совета Европы часто входят «национальные меньшинства». Усиление защиты этих меньшинств является целью, которая прямо вытекает из решений Венского Саммита 1993 года и которая была вновь закреплена на Саммите в Страсбурге в 1997 году. Постепенно были разработаны программы, направленные на обеспечение помощи различным национальным сообществам с целью установления связей,

основанных на взаимном доверии. Само собой разумеется, что принципы, касающиеся межобщинных связей, также занимают своё место в этих программах.

По случаю 50 годовщины Совета Европы, которая недавно отмечалась, Комитет Министров поручил Организации поддерживать сплочённость и укреплять солидарность перед лицом таких разделяющих факторов, как расизм, ксенофобия, политическая, культурная и религиозная нетерпимость, а также дискриминация по отношению к национальным меньшинствам. Он также выразил желание извлечь пользу из культурного сообщества, которым является Европа, богатая своим разнообразием, уверенная в своём значении и открытая миру.

Настоящий доклад о «разнообразии и сплочённости в Европе» провозглашает в качестве основополагающего следующий принцип: интеграция иммигрантов и национальных меньшинств является опорой для социальной сплочённости. Доклад основывается на детальном исследовании политики в области межобщинных связей, проведённом в большинстве Государств-членов Совета Европы для Европейского комитета по вопросам миграций. Реакция на выводы из этого исследования, обрисованные в общих чертах в этом докладе, отражает видение, полностью соответствующее новым основным приоритетам, которые были определены Организацией:

- важность продолжения деятельности на национальном уровне, благодаря сотрудничеству, технической и юридической помощи в совокупности;
- поиск неправительственных организаций и партнёров на местном уровне для реализации межправительственных программ;
- обеспечение эффективной и адаптированной помощи, чтобы справиться с вызовами социальному объединению в Государствах-членах.

Подводя итоги современному положению в области политики интеграции в различных Государствах-членах, доклад освещает уроки, полученные с 1991 года в таких областях, как разнообразие и сплочённость, гражданство и причастность, управление миграционными процессами или защита национальных меньшинств.

Заглядывая в будущее и учитывая тот факт, что «мир, стабильность и гармоничные отношения между сообществами требуют от правительств и

граждан безоговорочной приверженности их продвижению», делается попытка определить, с позиции глобального подхода, способы установления межобщинных позитивных связей в европейском обществе нового тысячелетия, с помощью создания политической, экономической, культурной и юридической обстановки, благоприятной для разнообразия и продвижения социальной сплочённости, основанной на усилении и защите прав человека и основных свобод и, в частности, социальных прав.

Я хотел бы тепло поблагодарить автора доклада, г-на Яна Ниссэна, Директора Группы по миграционной политике и его команду (в особенности, г-жу Лори Линдбург), Европейский Фонд культуры за его финансовую поддержку при подготовке доклада и членов Редакционной группы MG-ED за их бесценный вклад.

Вальтер Швиммер,  
Генеральный Секретарь Совета Европы

## Глава I: Неоконченный календарь

Европа всегда была континентом различий. Эти различия являются реальностью сегодняшней жизни, не только межгосударственной, но и внутри стран, регионов и городов, а также внутри их населения. Глобализация продолжает подпитывать эти различия, культивируя возникновение очевидных противоречий между мировой культурой и утверждением культуры территориальной и групповой. Высокоразвитые коммуникационные и транспортные средства расширили возможность обмена между людьми, обмена, который затрагивает всё большее число людей. Европейские страны и их население бережно хранят свою самобытность, своё наследие, свои ценности, свои традиции, свои языки и свой собственный стиль жизни, являющиеся продуктом векового обмена между людьми и их культурами. Европа дорожит своими различиями.

Культурный плюрализм должен быть прочно основан на уважении различий, и включать в себя равенство, терпимость и отсутствие дискриминации. Утверждение культурной самобытности и ценностей, а также общей истории усиливает чувство принадлежности к общности, является ли она общностью большинства или меньшинства, к региону, к нации, к Государству или континенту. Принятие различий и взаимодействие между культурами благоприятствует развитию гармоничных отношений между людьми, обогащает их жизнь и позволяет им обладать необходимыми возможностями для преодоления новых вызовов. Это не отрицание, но признание различий, которые обеспечивают сплочённость сообщества. При отсутствии уважения к различиям, сообщества рискуют замкнуться на самих себе, что в конечном счёте, приведёт их к дезинтеграции, упадку или исчезновению. Такой шаг может также вызвать потерю своей самобытности и вызвать агрессию по отношению к другим сообществам.

Относительно того, что считать признанием и игнорированием различий, в истории Европы мы видим две стороны медали. Равенство и отсутствие дискриминации закреплены в национальном и международном праве и признаны в повседневной жизни. Напротив, нетерпимость вызвала и продолжает вызывать нарушения этих прав и порождать притеснение тех, кто отличается от других. Сотрудничество и интеграция в Европе прерывались войнами внутри Государств или между ними и жестокими конфликтами между

группами населения. Если и существует факт, который наглядно подтверждает история Европы, то это тот факт, что мир, стабильность и гармоничные отношения между сообществами не должны приобретаться опытом, эти принципы требуют от европейских правительств и граждан безоговорочной приверженности их продвижению.

Европа характеризуется динамикой обменов и полностью зависит от обменов, происходящих в мире между народами и культурами. Глобализация экономическая, политическая и культурная ставит под вопрос традиционные пределы и границы Европы. Так как мировая экономика мало-помалу становится экономикой без границ, некоторые правительственные полномочия переходят с национального уровня на региональный или международный уровень. Национальные культуры формируются из мировой, региональной и трансграничной культур, и из культур специфических личных категорий. Миграция рабочих высокой, средней или низкой квалификации, коммерсантов, туристов и артистов сопровождает глобализацию и способствует ей. Европейские правительства должны адекватно реагировать на такое развитие событий, а также жители Европы должны приобрести новые знания, чтобы справиться со всё более ускоряющимися изменениями.

В мировом сообществе, различия не являются препятствием, но скорее предварительным условием развития общества и личности. Подавление или игнорирование различий ведёт к отказу от признания сообществ и может поставить под сомнение социальный и политический процесс в странах. Когда различия признаны и оценены, усиливается социальная сплочённость и заинтересованность в том, чтобы участвовать в жизни сообщества. Самобытность сообществ изменчива и развивается в соответствии с обстоятельствами. Политика, проводимая правительствами, может способствовать созданию контекста, повышающего значение различий и, посредством этого, благоприятствующего сплочённости. Рассмотрение негативных последствий глобализации, таких как неравномерное распределение экономических, социальных и культурных ценностей внутри сообществ и между ними, миграция и социальное отторжение некоторых общественных групп, является составной частью этой политики.

Настоящий доклад призван содействовать принятию и введению в действие политики такого типа, делая акцент на особых группах, а именно иммигрантов и национальных меньшинств. Культурный плюрализм развивался

веками, и иммигранты и национальные меньшинства сыграли специфическую роль в этом процессе. Прибавив многое к различиям, существующим в Европе, они обогатили и продолжают обогащать европейские народы. В этом отношении Европа также показывает своё второе лицо. Многие европейские страны интегрировали иммигрантов и оценили их вклад в общественную жизнь. Напротив, есть многочисленные примеры нарушения основных прав иммигрантов, усиленной ассимиляции, сегрегации и принудительных возвращений. В течение веков, популяции большинства и меньшинства гармонично и благоприятно существовали рядом друг с другом и с обществом в целом, но также имеет место и долгая история презрения и подавления по отношению к национальным меньшинствам. Соблюдение прав человека и установление добрых отношений между государствами и сообществами требуют вмешательства правительств.

В настоящем докладе делается акцент на том, что есть общего у иммигрантов и национальных меньшинств, а именно на их отличии от других групп общества с точки зрения этнического и национального происхождения, культуры, языка и религии. Другими словами, в нём не рассматриваются перемещения иммигрантов и представителей национальных меньшинств, но перечисляются и описываются необходимые составляющие политики социального объединения, которые благоприятствуют их включению в общество.<sup>1</sup> Эта политика должна опираться на соблюдение основных прав человека и уважение достоинства иммигрантов и представителей национальных меньшинств. Такая политика должна также принимать во внимание тот факт, что существуют большие различия между этими людьми с точки зрения самобытности и национального происхождения, этнического и культурного происхождения, религии и цвета кожи, а также то, что женщины и мужчины играют в процессе интеграции роли похожие, но тем не менее разные.

В общественных и политических дискуссиях, иммигранты и представители национальных меньшинств часто описываются как группы, которые вызывают или уже имеют проблемы. Не отрицая наличия многочисленных трудностей в вопросе интеграции иммигрантов и

---

<sup>1</sup> Управление международными миграционными процессами является темой другого доклада, недавно опубликованного Советом Европы.

представителей национальных меньшинств, настоящий доклад нацелен в большей степени на изучение того, каким образом общество может научиться ценить и использовать вклад этих групп, чтобы ответить на глобальные вызовы, которые ему были брошены. Он скорее освещает позитивные моменты в развитии, чем негативные, связанные с интеграцией иммигрантов и представителей национальных меньшинств. Интеграция является взаимным процессом адаптации и выравнивания иммигрантов и представителей национальных меньшинств с одной стороны и общества в целом с другой стороны; этот процесс требует активного участия обеих участвующих сторон. Правительство и гражданское общество должны сыграть конкретную роль в открытии общества и его важнейших институтов. Государства и их граждане могут рассчитывать на иммигрантов и представителей национальных меньшинств, которые активно стремятся стать частью общества и признать его основные ценности.

В 1991 году Совет Европы опубликовал доклад под названием «Межобщинные и межэтнические отношения в Европе». Этот доклад был вдохновлён работой, проведённой Советом Европы, и количеством его Государств-членов в 80-е годы. В 90-е годы он послужил рекомендацией в осуществлении политики государств недавней иммиграции и, в частности, новых стран-членов Совета Европы. Совет решил финансировать новый доклад, основанный на всей предыдущей работе, применив принципы, существующие в отношениях между сообществами в странах, где есть национальные меньшинства и/или часть населения, состоящая из иммигрантов. Этот новый доклад, в котором анализируются новые факты, выделяются новые вызовы и вводятся новые политические концепции, направлен на стимулирование политического обсуждения. Это обсуждение должно укрепить правительственную политику и увеличить её признание среди населения.

Что касается отношений между народами, представляющими большинство, и иммигрантами и представителями национальных меньшинств в Европе, климат, во многих отношениях, не улучшился. Иммигранты и представители национальных меньшинств ещё довольно часто рассматриваются как конкуренты на рынке труда, как угроза культурным нормам и национальной самобытности и как источник других многочисленных бед для общества. Среди очевидных доказательств отрицания политики межобщинных связей можно перечислить конфликты этносов и войны,

этнические чистки, расистские проявления и нарушения, продолжающиеся проявления прямой или косвенной дискриминации, популярность правой экстремистской и националистической политики и ухудшение социально-экономического положения огромного количества иммигрантов и представителей национальных меньшинств по сравнению с положением большинства населения. Цель этого нового доклада помочь правительствам, предложив им рекомендации, как лучше реагировать на такие негативные события, лучше сопротивляться им.

Вторая глава посвящена краткому анализу того, что представляет собой Европа и основным социально-экономическим, политическим и культурным тенденциям. Здесь можно найти описание процессов миграции в настоящее время и иммигрантов и представителей национальных меньшинств, проживающих в Европе, а также вновь обозначившихся вызовов. Глава 3 в форме резюме описывает ход политических дискуссий об интеграции в общество иммигрантов и представителей национальных меньшинств. В ней анализируются новые политические ориентации и изучаются концептуальные последствия, такие как разнообразие и сплочённость, гражданство и участие. В 4 Главе сформулированы цели для Государств-членов Совета Европы и описание всеобщего подхода к их достижению. Остальная часть доклада посвящена введению в действие этой политики.

В Главе 5 оговаривается важность европейского сотрудничества, и изучаются юридические инструменты Совета Европы, применяющиеся в областях, рассматриваемых в настоящем докладе. В Главе 6 рассматривается роль различных государственных служб и органов, а также неправительственных участников. Глава 7 представляет примеры правительственной и неправительственной политики и практики в области социально-экономического включения, культурного разнообразия и политического участия. Эта глава анализирует работу, проведенную Советом Европы в течение последних десяти лет, и рассматривает практические результаты, полученные Государствами-членами. Глава 8 рассматривает способы обеспечения контроля за претворением в жизнь политики и оценки результатов этой политики. В приложении к настоящему докладу можно найти статистику по миграции, информацию о состоянии ратификации европейских конвенций и соответствующих публикациях Совета Европы.



Хотя настоящий доклад является результатом консультаций внутри Совета Европы и предназначен в первую очередь и прежде всего для правительств, Совет тем не менее надеется, что он будет способствовать также широкому обсуждению вопроса о разнообразии и сплочённости в Европе между правительственными и неправительственными участниками. Доклад не претендует на то, чтобы дать ответы на все вопросы, но скорее на то, чтобы стимулировать развитие дискуссии о ценности разнообразия, о том, что может считаться пределами этого разнообразия, и о способах найти эффективное равновесие между поддержкой разнообразия и продвижением сплочённости. В этом диалоге должны участвовать с самого начала иммигранты и представители национальных меньшинств, именно в качестве участников, но не объекта обсуждения.

## **Глава II: Глобализация изменений и новые вызовы для Европы**

В этой главе кратко описывается, что представляет собой Европа, в ней представлены основные социально-экономические, политические и культурные тенденции (2.1), раскрываются понятия современных миграционных процессов и населения, состоящего из иммигрантов и представителей национальных меньшинств в Европе (2.2), а также определяются новые вызовы Европе (2.3).

### **2.1 Расширение границ Европы и нарастание темпов изменений**

Не всегда легко точно определить границы Европы. Термин «европейский» имеет множество значений и можно дать много интерпретаций тому, что есть Европа как в историческом плане, так и в плане культуры и ценностей.

Европа занимает огромную территорию на континенте, и иногда её называют евразийским полуостровом. Экспансия на восток отодвинула её границы в Сибирь и центральную Азию. Атлантический океан обозначает одну из границ Европы, но что тогда Исландия и Гренландия? Кроме того, возможно правы те, кто заявляет, что она простирается и далее, через другие океаны, поскольку европейские общины обосновались в Америке, Австралии и в южной Африке? Другие водные массивы оказались неэффективными в вопросе отделения Европы от соседних континентов. В самом деле, в течение веков, средиземное море было торной дорогой для экономического, культурного и человеческого обмена и колыбелью европейской цивилизации.

Исходя из всего вышеизложенного, было бы, наверное, гораздо легче просто начертить границы на карте и установить различие между европейскими и неевропейскими Государствами. Но была ли когда-нибудь закончена такая карта? Веками внутренние и внешние границы Европы не переставали меняться. В особенности это верно для эпохи, когда европейские империи присоединяли территории, расположенные на других континентах.

Может быть самым простым и прагматичным способом определить, что представляет собой Европа, было бы изучить состав европейских политических институтов. Но это также совершенно невозможно сделать без определённых усилий. Европейский Союз объединяет 15 европейских Государств, но связи были официально установлены также и с бывшими внеевропейскими

колониями и заморскими территориями. Совет Европы, в свою очередь объединяет 41 европейское государство, часть которых находится в составе Содружества Независимых Государств, внутри которого европейские страны граничат со странами центральной Азии.

История Европы характеризуется, таким образом, расширением горизонтов и общей тенденцией к экспансии, перемещением и упразднением границ, перемещением народов и созданием новых сообществ. Это наследие прошлого усложняет значение термина «европейский» и, по той же причине, значительно обогащает его.

Европейская цивилизация пустила корни в иудео-греческом мире, романском и византийском христианстве и в северно-африканском и османском Исламе. Вследствие перемещения центров влияния от Средиземного моря к Атлантике, европейский континент стал в большинстве своём христианским. Век просветителей и произошедшие научные, промышленные и технологические революции, выковали систему ценностей, основными составляющими которых являются рационализм и светскость, свобода личности и солидарность, демократия, правовое Государство и права человека.

Это развитие находится в основе всеобщего экономического и политического могущества Европы (в особенности Западной) и её первостепенной роли в вековом процессе глобализации. Христианская вера стала универсальной религией, и европейские ценности были признаны во всем мире ещё до того, как получили своё закрепление в международном праве. Европейские языки, такие как английский, французский, испанский и португальский распространились во всём мире и сегодня больше используются вне европейского континента, чем внутри него.

Но Европа не всегда была верна своим принципам. В 20-м веке приход к власти правых и левых тоталитарных режимов в нескольких европейских странах помешал процессу демократизации. Культурная и этническая нетерпимость вызвала и продолжает вызывать борьбу и притеснение народов, представляющих национальные меньшинства. Колонизация вызвала нарушения прав человека в отношении колонизируемых народов и зачастую лишила их своей самобытности.

В ходе истории не возникло никакой унифицированной европейской культуры. Напротив, Европа может гордиться своими различиями.

Христианская традиция разделилась на несколько ветвей: романское католичество, православие и протестантство. В некоторых частях Европы, Ислам остался доминирующей религией. Еврейская диаспора вызвала создание еврейских общин во многих европейских странах.

Эти различия ещё более проявляются в языковом плане. Европа насчитывает множество языков и диалектов, которые служат выразителями национальной, региональной и местной культур, которые, в свою очередь, являются выражением национальной, региональной и культурной самобытности.

Внутри наций и Государств, культурные различия проявляются между регионами метрополии, городскими и сельскими. Часто используются географические ориентиры, чтобы идентифицировать культурные различия, но социальный и экономический статус также позволяет установить культурные различия между народами. Высший, средний и низший классы - каждый имеет собственную культуру. У бедных, как и у богатых есть своя культура. Эти различные культуры представляют собой сталкивающиеся подобия, которые выходят за рамки национальных границ и которые можно найти во всей Европе. Ещё один фактор увеличивает различия в Европе: высокий уровень открытости, который она проявила в эпоху колонизации и который сегодня ещё продолжает распространять своё влияние в мире. Пересечение и обмен с другими народами и культурами вызывают интеграцию некоторых культурных составляющих этих народов внутрь европейской культуры. Расселение иммигрантов, выходцев с других континентов, будет ещё усиливать этот процесс.

Короче говоря, Европа тесно связана с динамикой мировых обменов между народами и культурами. Эти обмены всегда имели первейшее значение для Европы и будут оставаться важными для продолжения её развития.

Хотя термин «глобализация» характеризует вторую половину 20-го века, этот процесс начался более 500 лет назад. Он интенсифицировался с течением времени по мере развития транспортных средств и средств коммуникации.

Единичные вылазки и исследовательские экспедиции привели к созданию европейских факторий во всём мире. Эти фактории стали отправной точкой для колониального доминирования или для интеграции неевропейской страны внутрь европейских империй. В конце эры колоний и империй связи между доминирующими и доминируемыми основательно изменились, но, в

большинстве случаев, политические и экономические связи продолжали поддерживаться и продолжался культурный и человеческий обмен.

Всё большее количество людей знакомится с другими культурами и другими странами. Этот культурный обмен происходит, в частности, путём временных миграций и переездов на постоянное место жительства, международных коммерческих операций, туризма и спутниковой связи.

Итак, хотя глобализация не является новым феноменом, она сегодня характеризуется увеличением и интенсификацией мировых обменов, в которых принимает участие самое большое, чем когда бы то ни было, количество людей. Эти важные социально-экономические, политические и культурные изменения требуют адекватной реакции со стороны правительств и других участвующих сторон, в частности, когда эти изменения ведут к обнищанию и к маргинализации некоторых стран или групп людей внутри всего населения.

### *Социально-экономические изменения*

В конце Второй Мировой войны западные страны ввели в действие программы, направленные на либерализацию торгового обмена и постепенное сглаживание барьеров при перемещении капиталов, услуг, имущества, информации и людей. Запуск этих программ был невозможен без установления активного сотрудничества между странами. Тогда эти страны учредили международные организации, такие как Международный валютный фонд, Всемирный банк, Организация по экономическому сотрудничеству и развитию и Генеральное соглашение о таможенных сборах и торговле (ставшее Всемирной Торговой Организацией).

Эта либерализация, которой способствовало развитие информации, средств коммуникации и транспортных технологий, предоставила предприятиям возможность, ранее не существовавшую, осуществлять свою деятельность на транснациональном уровне. Стало труднее регламентировать эту деятельность путём вмешательства государства и внутреннего законодательства, и очень многие предприятия располагают экономической властью, равной или даже бóльшей, чем власть государств.

Национальные экономические системы быстро внедряются в развивающуюся мировую экономику. Этот процесс постоянно совершенствуется благодаря региональному сотрудничеству. Экономическая и

денежная национальная политика в самом широком смысле зависят от решений, принимаемых на региональном уровне и представлены в международных договорах, таких как Генеральное Соглашение о тарифах и торговле и Генеральное Соглашение о торговле услугами.

Страны западной Европы играют первостепенную роль в глобализации экономики. Европейский Союз строит общий рынок и устанавливает единое денежное пространство. Он создал Европейское экономическое пространство, в которое входят Государства-члены Союза, а также Лихтенштейн, Исландия и Норвегия; он начал переговоры со странами центральной Европы относительно их будущей интеграции в Союз и поставил цель создать свободную экономическую зону в средиземноморском бассейне.

Рыночная экономика породила экономический рост и повысила уровень жизни всего населения. Участие в этом процессе государственной власти и совместные действия правительств и социальных партнёров позволили более равномерно перераспределить национальный доход и сделать значительные вложения в государственные сферы, такие как образование и здравоохранение.

Советский Союз, а также Государства центральной и восточной Европы не приняли участия в этом процессе глобализации экономики. Они использовали централизованные экономические системы, которые функционировали в основном на собственном внутреннем рынке (Comesop)<sup>1</sup>. Неэффективность и окончательное крушение этих экономических систем были одними из основных причин прекращения существования тоталитарных режимов в центральной и восточной Европе.

После падения тоталитарных режимов, прежние плановые экономические системы заменила рыночная экономика, и процесс экономической глобализации начал распространяться в странах бывшего коммунистического блока. Большинство стран центральной Европы хотели бы вступить в Европейский Союз и некоторые из них уже начали процесс вступления с адаптации своей политики к требованиям Союза. Российская Федерация и другие бывшие советские республики вновь объединились и стараются заключить другие экономические альянсы.

Хотя сегодняшняя экономическая реструктуризация не исходит из одного и того же источника и идёт разными путями на Западе и на Востоке, оба народа

---

<sup>1</sup> Советский Союз, Болгария, Венгрия, Польша, Румыния и Чехословакия.

одинаково пострадали от возросшего уровня безработицы, отсутствия постоянной работы и социальной дискриминации. Возникновение экономических трещин в обществе мешает социальной сплочённости. Решения, обычно принимаемые для разрешения этих проблем, находятся под вопросом (модель Государства-покровителя), либо вовсе исчезли и должны быть заменены новыми концепциями (модель социального контракта).

Все европейские народы находятся перед лицом этих вызовов. Их граждане должны найти новые ноу-хау, чтобы преодолеть изменения в экономике и удовлетворить требования нового рынка занятости. Нужно ввести новые способы объединения разных категорий общества и заполнить разрыв, который отделяет тех, кто извлекает выгоду из экономической глобализации и тех, кто не извлекает из неё никакой пользы – как внутри одной страны, так и между разными странами.

### *Политические изменения*

Конец деления на Запад и Восток вызвал знаковые изменения в европейском политическом устройстве и сотрудничестве между Государствами. Экономическая глобализация призывает к тому, чтобы заново определить роль каждого уровня власти и установить партнёрские отношения с неправительственными участниками. Некоторые европейские Государства завоевали и вновь обрели свою независимость. Формируются демократические правительства и происходит развитие гражданского общества. В некоторых случаях, появились новые Государства, основанные отдельными национальными или этническими группами.

В некоторых регионах Европы эти изменения сопровождались столкновениями и вооружёнными конфликтами между этническими группами и происходили путём этнической чистки. С другой стороны, они увеличивают внутренние этнические трудности и усиливают конфликты между Государствами по вопросам, связанным с отношением к национальным меньшинствам.

Вновь образуются политические и военные альянсы, и сотрудничество между европейскими Государствами подвергается глубоким изменениям. Во времена холодной войны, Организация за безопасность и сотрудничество в Европе (ОБСЕ) была платформой для единственного в своём роде диалога между Западом и Востоком, в частности относительно вопросов перемещения

людей и национальных меньшинств. ОБСЕ продолжает играть значительную роль в этой области и в других областях, таких как разрешение конфликтов и осуществление контроля за выборами в новых демократических странах.

Совет Европы, который долгое время оставался союзом западных стран, в очень короткий срок принял в свои ряды страны восточной Европы. Он проявил себя в качестве форума общеевропейского сотрудничества по таким вопросам, как демократия, гражданское общество, права человека и социальное и культурное сотрудничество. Совет должен постараться сохранить свою роль хранителя европейских конвенций, в частности тех, которые касаются прав человека, и должен убедить своих членов, что защита человеческих прав личности и представителей национальных меньшинств является ответственностью как общей, так и каждого человека в отдельности.

С окончанием холодной войны в НАТО вступили новые члены, и эта организация расширила сферу влияния, что со всей очевидностью продемонстрировало её вмешательство на Балканах.

Возрастающая взаимозависимость между странами и континентами побуждает к сотрудничеству в мировом масштабе. Это сотрудничество может быть установлено в рамках Организации Объединённых Наций и её специальных представительств. Совещания большой восьмёрки, а также неформальные встречи Всемирного экономического форума являются другим выражением политической глобализации.

И в западной и в восточной Европе роль Государства эволюционирует. Государства-члены Европейского Союза начали сотрудничать на наднациональном уровне и для этого предоставили некоторый суверенитет органам Союза. Хотя поставленные цели по сути дела относятся к экономическому и социальному уровням, эта организация берёт на себя всё большую ответственность в других областях, таких как окружающая среда, культура и права человека. Кроме того, Европейский Парламент располагает отныне необходимыми полномочиями, позволяющими ему играть роль, подобную роли национальных парламентов. Это наднациональное сотрудничество сопровождается передачей властных полномочий регионам и развитием сотрудничества между регионами, как на национальном, так и на международном уровне.

В странах бывшего коммунистического блока, Государство больше не контролируется единственной политической партией. В большинстве этих стран



управление в Государстве осуществляется путём учреждения парламентарных систем, а в некоторых других - путём учреждения президентских систем. Проведение последовательных выборов дало возможность создать многочисленные коалиции политических партий и разделить ответственность между различными ветвями власти. Более того, процесс дезинтеграции позволил провинциям и регионам приобрести больший или меньший объём властных полномочий. Сотрудничество между регионами и трансграничное сотрудничество ведёт к значительному развитию восточной Европы. Политическая нестабильность, сопровождающая эти изменения, во многих странах уже закончилась, но не во всех.

Гражданское общество часто призывало к политическим переменам или обращало внимание правителей на проблемы, ожидающие разрешения. Правительства также пытались изучить и изменить свою роль и проявили готовность заключить партнёрские отношения с неправительственными организациями. Прагматически оценив возможности своей деятельности в социальной и экономической жизни, правительства более охотно стали принимать во внимание мнение и содействие деловых кругов в вопросе определения стратегий развития экономики и социальной интеграции.

Осторожное ведение государственных дел, чаще всего рассматриваемое как исходящее исключительно от действий правительства, отныне представляет одинаковый интерес для правительственных и для неправительственных участников, работающих совместно. Ряд правительств признает, что им необходимо отказаться от некоторых своих функций в социальной области, тогда как отдельные предприятия начинают играть более важную социальную роль. В своём призыве к соблюдению прав человека, гражданское общество найдёт в мире предпринимательства важного союзника. Этот союзник мог бы поставить свои инвестиции в зависимость от претворения в жизнь этих прав. Наконец, предприятия извлекают выгоду из инвестиций, предоставляемых правительством на развитие инфраструктуры, безопасность, образование и технологическое обновление.

Хорошее руководство государственными делами является главным политическим вызовом для Европы. На основе политических изменений, сопровождаемых трудностями и конфликтами, иногда вооружёнными, должно быть установлено новое равновесие между деятельностью правительства на

местном, региональном и международном уровнях, а также между стратегией и практикой правительственных и неправительственных участников.

### *Культурные изменения*<sup>1</sup>

Феномен глобализации породил «детерриториализацию» или придание всемирного характера культуре, что сопровождается утверждением территориальных и групповых культур. Эти две реакции не обязательно противоположны друг другу, и они совсем не являются взаимоисключающими. Культура придает индивидуумам и сообществам общую самобытность, и, исходя из этого, чувство принадлежности – глубокой и длительной – к группе, сообществу, идеалу или стилю.

Зарождающаяся всемирная или космополитичная культура основывается на всеобщих ценностях и стирает региональные особенности. Она благоприятствует появлению значительного сходства между стилями жизни, тенденциями развития, отдыхом и искусством. Космополитизм во многом утрачивает характер, благоприятствующий формированию элиты, по мере того, как современные технологии, применяемые в области транспортных средств и всё более сложных средств коммуникации, делают эту культуру доступной всё большему числу индивидов.

Культурное разнообразие не только между странами, но и внутри них является реальностью в Европе. В демократических обществах заметно проявляется достижение консенсуса в пользу культурного разнообразия и права на отличие. Представители различных культур имеют свои традиции, своё наследие и своё собственное представление о будущем. Культурный плюрализм, обмен и взаимопроникновение между культурами обогащают жизнь.

Утверждение особой самобытности часто является реакцией на унификацию культур и на подавление, в прошлом или в настоящее время, различий между культурами. Это может проявляться в форме разумной критики глобализации культуры, или в форме реакции на подавление, в прошлом или в настоящее время, культурных различий. Тот факт, что оно выражается в антагонизме по отношению к другим культурам, зависит в равной степени и от экономических и от политических факторов. Подобное отношение встречается

---

<sup>1</sup> При написании одной из частей этого раздела мы руководствовались работой *«Культура в сердце. Вклад в обсуждение культуры и развития в Европе»* (Совет Европы, 1997)

в разных частях Европы и проявляется в форме экстремистских, националистических или расистских движений.

Поскольку экономическая глобализация способствует обнищанию некоторых групп населения, регионов или стран, утверждение культурной самобытности может послужить причиной объединения против тех, кто рассматривается как причина этой глобализации или против тех, кто извлекает из этого выгоду. Нация или этническая группа может считать себя высшей с точки зрения культуры, чтобы постараться компенсировать экономический спад или своё исключение. Экономическое развитие и стратегии социальной интеграции предоставляют народам и регионам, страдающим от такого исключения, другие возможности. На мировом рынке культурное разнообразие не является препятствием экономическому развитию; наоборот, оно ему благоприятствует.

Когда нации и регионы с различной культурной самобытностью не получают признания и когда их культуры отвергаются, то понятная потребность в признании и в большей автономии (культурной) может проявляться в форме шовинизма или враждебности по отношению к другим нациям или регионам. Итак, сотрудничество в области культуры между Государствами способствует взаимопониманию и взаимоуважению.

Утверждение культурной самобытности не должно сопровождаться ни антагонизмом, ни исключением. Чаще всего речь идёт о механизме позитивного признания региона, страны или континента, который не является ни предвзятым, ни невежливым по отношению к другим. Этот механизм не порождает также феномена исключения, так как можно принадлежать к культуре национального меньшинства и уважать вхождение в общество, неотделимой частью которого является это национальное меньшинство.

Часто бывает, что люди не считают себя принадлежащими исключительно к группе, большинству, меньшинству или политической общности. Самобытность варьируется в зависимости от обстоятельств, и принадлежность к какой-либо группе в большой степени является вопросом индивидуального выбора. Чувство принадлежности к мировой культуре может, в какие-то моменты, быть вытеснено чувством приобщённости к особым ценностям региона или группы людей.

Вызов заключается в том, чтобы избежать того, чтобы культурное разнообразие и приобщённость к многочисленным культурам привели к

отрицанию или неприятию значимых всеобщих и межкультурных ценностей в отношениях между индивидами и группами индивидов внутри общества.

## **2.2 Иммигранты и представители национальных меньшинств**

Кроме похожих черт и различий, сообщества иммигрантов и национальных меньшинств внесли глубокий вклад в культурное, религиозное, промышленное и этническое/расовое разнообразие.

### *Миграции и иммигранты*

Миграции представляют собой неотъемлемую часть истории Европы и являются важным аспектом в её сегодняшней жизни. Ни одно европейское государство не избежало миграционных процессов. Европейцы всё время перемещались, как на другие континенты, так и внутри Европы – и это продолжается по сей день. В то же время, переселенцы и беженцы из других частей света устраивались в Европе, чтобы начать здесь новую жизнь.

Если иммиграция представляет неотъемлемую часть самобытности и наследия Австралии, Канады и Соединённых Штатов, то европейские Государства считают себя, прежде всего, странами эмиграции. Тем не менее у этих стран есть и общее – это значительная деятельность государственной власти в вопросе регламентации иммиграции. Были предусмотрены специальные процедуры въезда для иммигрантов и беженцев, и были созданы специальные программы, чтобы облегчить их интеграцию. В этом они отличаются от других континентов, где участие правительств явно более ограничено.

Европейским странам в целом удалось интегрировать переселенцев и беженцев. Это совсем не означает, что процесс интеграции – который часто охватывал несколько поколений – происходил без конфликтов и трений между вновь прибывшими и некоторыми категориями населения принимающей стороны. Не следует также упускать из виду тот факт, что многие переселенцы и беженцы решили вернуться в свои родные страны.

Международное право устанавливает чёткое различие между беженцами с одной стороны и различными категориями переселенцев с другой. Конвенция 1951 года о статусе беженцев определяет понятие «беженец». Конвенция 1990 года, касающаяся защиты всех трудящихся-мигрантов и членов их семей,

даёт общее определение «трудящихся-мигрантов» и различных категорий мигрантов (приграничных трудящихся, сезонных трудящихся, рабочих, нанятых для работы на конкретном проекте, трудящихся по найму, и т.д.)<sup>1</sup>.

Хотя эти определения в сочетании с другими, сохраняют свою ценность и являются базовыми для иммиграционной политики и политики, касающейся беженцев, введённой в действие во многих странах, они не всегда отражают сложную и постоянно меняющуюся реальность. Также, концепции *добровольной миграции* и *вынужденной миграции* вызвали общеполитические споры и дебаты.

Не всегда легко установить, в чём заключается «вынужденная миграция», а также определить, вынужден человек покинуть свою страну по настоятельным и серьёзным причинам политического, социально-экономического характера или по каким-то другим. Можно предположить, что эта концепция отсылает нас к тому факту, что миграция происходит по мотивам, не свойственным всякой форме индивидуального выбора. Если миграция это практически всегда вопрос индивидуального выбора, то возможности всегда более чётко лимитированы, поскольку решение уехать принимается как последняя возможность гарантировать выживание. Хотя перечисляются ещё много «беженцев» (исходя из конвенции 1951 года), «беженцев в результате ведения военных действий» или трудящихся, работающих по найму или не по найму, мигрантов по профессиональным причинам, ещё большее число людей вынуждены покидать свои страны из-за совокупности факторов. Среди этих факторов крайняя бедность и невозможность вести достойную жизнь, нужда и разрушение социальных связей, политическая нестабильность, деструктуризация политических структур, явные нарушения прав человека и покушения на человеческое достоинство, а также распространившаяся жестокость, разрушение природной среды и природные катастрофы, спровоцированные человеком.

Подвижность рабочих мест и учреждений по оказанию услуг идёт в ногу с глобализацией экономики. Временные добровольные миграции имеют различные формы и касаются как более или менее квалифицированных рабочих, так и поставщиков услуг и учёных.

---

<sup>1</sup> Конвенция о статусе беженцев, и протокол к ней были подписаны и ратифицированы многими европейскими странами. Напротив, Конвенция о правах мигрантов была подписана лишь одной европейской страной.

В противоположность широко распространённому мнению, что основные миграционные потоки направлены к развитым странам, они концентрируются также и внутри стран, находящихся в процессе развития. Согласно статистике в настоящее время насчитывается 125 миллионов людей, проживающих за пределами родной страны. Эта цифра соответствует более чем 2% мирового населения. Пятьдесят два процента из этих 125 миллионов мигрантов живут в развивающихся странах, тогда как только 56,7 миллионов проживают в развитых странах. В докладе Организации по сотрудничеству и экономическому развитию говорится о стабилизации легальной иммиграции в Государства-члены в течение последних четырёх лет.<sup>1</sup>

Во всех европейских странах, сообщества мигрантов очень разные и отражают сложность мировых миграционных процессов. В них входят в частности трудящиеся, нанятые на длительный срок и временные, приграничные трудящиеся и торговцы. Там можно найти и рабочих низкой квалификации и очень образованных людей. Многие из них являются выходцами из бывших колоний и бывших советских неевропейских республик. Другие являются беженцами или беженцами в результате ведения военных действий. Некоторые являются частью этнических групп, которые были возвращены в свои родные страны, давно или не так давно покинутые (репатрианты). Есть среди них и бывшие депортированные, которые возвращаются в свои страны. Международные миграционные течения состоят также в довольно большой части и из подпольных или нелегальных мигрантов, что ещё более разнообразит диапазон мигрантов.

Мигранты менее многочисленны в центральной и восточной Европе, чем в странах северной и западной Европы, где общины иммигрантов, существующие уже в течение двух или трёх поколений, живут рядом со значительным числом вновь прибывших. Определённое количество иммигрантов, живущих в центральной Европе, считают, что их пребывание здесь временно и хотят продолжить свой путь в Западную Европу и в Северную Америку (транзитная миграция). Правительства и граждане центральной Европы больше хотели бы принимать у себя транзитных мигрантов, чем постоянных.

---

<sup>1</sup> Программа развития (ООН), программа действий конференции в Каире, 5-13 сентября 1994 года; Организация по сотрудничеству и демократическому развитию: международные тенденции в области миграции, ежегодный доклад за 1996; Джон Селт, *Современное развитие международной миграции в Европе* (Совет Европы, 1996). Другие статистические данные см. в Приложении I.

В противовес западной Европе, страны центральной и восточной Европы принимают у себя меньше беженцев, которые признаются таковыми (согласно Конвенции 1951 года). Беженцы более многочисленны в Государствах, соседствующих с воюющими странами, где беженцам предоставили разрешение на временное пребывание руководствуясь гуманными соображениями. Восточная Европа и, в частности, Российская Федерация, характеризуются значительным перемещением людей внутри своих границ.

Следует также установить, в чём различие между разными категориями репатриантов. Некоторая их часть, это те, кто оказался вне своей страны из-за перемещения границ и создания новых Государств. Некоторые люди, из очень отдалённых стран «вернулись» на родину, где им предоставили благоприятные условия пребывания и помощь государства. Другие – это лица, которые были депортированы вместе со своими детьми, и которых предыдущий режим вынудил против воли устраивать жизнь за пределами своей страны.

На территории многих стран, ставших независимыми в начале 90-х годов, проживают граждане разрушившейся федерации. Они стали апатридами или «мигрантами на месте» поскольку они не захотели стать гражданами нового Государства или им отказали в этом из-за их этнического происхождения. Перемещение семей этих людей, которое раньше проходило внутри федерации, отныне рассматривается как международный миграционный процесс.

### *Прежние и новые национальные меньшинства*

Государства и империи, состоящие из многочисленных этносов и национальностей, были довольно распространены в далёком и недавнем прошлом в Европе. Приведём в качестве примера существовавшие в прошлом османскую и габсбургскую империи, а также, совсем недавно, Советский Союз. В этих империях, и во многих Государствах, их преемниках, меньшинства были и всё ещё рассматриваются как национальные меньшинства. Более того, более мелкие политические этносы могут объединять несколько национальностей (примером чего являются Великобритания и Испания), и многие Государства признали меньшинства, проживающие внутри их границ (как, например,

Германия и Австрия). Другие группы, которые могут рассматриваться как исторические меньшинства, это Ромы, Синти, Цыгане и кочевники, а также коренные народы, такие как Саами и Татары. Недавние миграционные процессы вызвали расселение других меньшинств в западной и восточной Европе.

Что касается вопроса национальных меньшинств, Европа служит «и нашим и вашим». Можно привести множество примеров, когда в течение длительного периода развивалось мирное сосуществование и взаимодействие с сообществами меньшинств. Международные и национальные режимы обеспечивали защиту их прав, а национальная политика способствовала защите их культуры и самобытности. Однако можно перечислить и множество конфликтов и вооружённых столкновений между населением большинства и меньшинства, а также между самими меньшинствами. В европейской истории отмечаются и этнические чистки, и обмен народами, и погромы, и геноцид.

Не существует никакого общепризнанного концептуального определения национального меньшинства. В лучшем случае, международные организации и различные национальные правительства идентифицировали некоторые национальные меньшинства исходя из их этнических, расовых, языковых или религиозных особенностей. Как правило, этот термин обозначает лиц, проживающих в Государстве и имеющих с этим Государством солидные и длительные связи, дополненные особыми этническими, расовыми, религиозными или языковыми характеристиками, которые желательно сохранить.

В большинстве стран центральной и восточной Европы существуют сообщества меньшинств. Их наличие часто является результатом прошлых миграционных течений, появления новых Государств после развала мультиэтнических и многонациональных империй и/или перемещения национальных границ. Вопрос меньшинств сыграл главную роль в образовании этих Государств-наций (в центральной Европе и на Балканах) или в определении статуса политических единиц бывшего Советского Союза (Союзная республика, автономная республика, автономная область и автономный округ).

Меньшинства также составляют неотъемлемую часть истории западной Европы, но этот вопрос там, как правило, рассматривается под разным углом зрения. В отличие от центральной и восточной Европы, где ранее находились



мультинациональные империи, Западная Европа в течение многих веков состояла из Государств-наций. Чтобы сохранить единства таких Государств, сообщества национальных меньшинств явно не были признаны, но были объявлены равными перед законом, каковым бы ни было их этническое или национальное происхождение. Развитие Государств-наций шло рука об руку с развитием либеральной демократии и гражданского общества.

Ромы, Синти, Цыгане и кочующие народы представляют чёткую категорию народов, насчитывающую около 9 миллионов человек. Они составляют более или менее значительные сообщества, размещающиеся в западной и восточной Европе. Некоторые из них перемещаются по центральной Европе, другие часто переходят из Западной Европы в Восточную Европу. Статистика, как правило, учитывает их как граждан их родной страны, что вызывает значительную неопределённость относительно их национального происхождения или их гражданства.

Коренные народы представляют особую группу меньшинств. Как и в случае с меньшинствами, в современном законодательстве по правам человека нет общепринятого определения для термина «коренной народ». В некоторых странах предпочитают говорить об аборигенах или о первичных народах. Два недавно появившихся международных инструмента в области прав человека, однако, используют термин «коренной народ». Первый – это Конвенция от 1989 года Международной организации по работе с коренными и племенными народами, и второй – это проект декларации Объединённых Наций о правах коренных народов. Использование термина «коренные народы» в этих инструментах предполагает сегодняшнее сосуществование этнической группы, которая в настоящее время является доминирующей, либо на территории современного Государства о котором идёт речь, либо на территории региона, где традиционно проживал коренной народ. Другими словами, недостаточно, чтобы члены этнической группы происходили от первых жителей, признанных Государством или регионом, о котором идёт речь. Необходимо присутствие другой этнической группы, с объединёнными властными отношениями, чтобы потомки или первоначальные жители рассматривались как коренные в юридическом смысле этого термина. Существуют различные коренные народы и народности, которые отстаивают право на получение такого статуса в Европе, например Саами в Скандинавии и Татары в России и на Украине.

Недавние миграционные процессы вызвали размещение значительного числа иммигрантов одного и того же происхождения в нескольких европейских странах.

Некоторые Государства называют их новыми меньшинствами, этническими, расовыми или очевидными.

Не забывая об огромной разнице, существующей между этими группами, настоящий доклад причисляет их совместно к категории меньшинств. Общим у них, а также и у иммигрантов, является то, что они отличаются от большинства или доминирующих групп общества, по определению этнического или национального происхождения, культуры, языка, религии и цвета кожи.

## **2.3 Новые вызовы**

Экономическая, политическая и культурная глобализация бросает новые вызовы правительствам и всему обществу в целом. Мы определили эти вызовы как понятия солидарности, осмотнительное ведение государственных дел и многочисленные зависимости. Чтобы ответить на эти вызовы, общество должно оценить и научиться использовать вклад общин иммигрантов и национальных меньшинств.

Солидарность внутри общества должна распространяться на сообщества иммигрантов и национальных меньшинств. Солидарность между Государствами должна сочетать желание обрушиться на глубокие причины сильной миграции с желанием обеспечить защиту меньшинств. Правильное руководство государственными делами должно предоставить иммигрантам и национальным меньшинствам способы разрешения их проблем и принимать во внимание то, что они в состоянии сделать, чтобы преодолеть вызовы, касающиеся всего общества. Факт принадлежности к сообществу иммигрантов или национального меньшинства всего лишь один из многочисленных способов самоопределения личности.

Иммигранты и меньшинства редко имеют общее происхождение. Исторические национальные меньшинства не являются недавно переместившимися, но образуют в Государстве долговременные устойчивые сообщества. Они могут, таким образом, требовать признания своего языка, политического представительства, а также основных прав как у коренного населения. Для групп иммигрантов, которые сохраняют восприимчивость к

культуре их родной страны, культурные и языковые вопросы рассматриваются скорее как вопросы общеполитические, чем как первоочередные. Иммигранты хотят участвовать в общих социальных институтах. Они не требуют специального политического представительства, как это принято для национальных меньшинств, не отстаивают своё право на часть земли «принимающей страны», как это иногда происходит с коренными народами.

Иммигранты и меньшинства имеют, однако, множество общих характеристик и политика, проводимая по отношению к ним, часто должна разрешать схожие проблемы. Основой образования меньшинств также часто является миграция, или, наоборот, они могут быть вынуждены мигрировать вследствие нарушений их прав. Более того, из-за их этнического или национального происхождения, культуры, языка, религии и цвета кожи, те и другие зачастую отличаются от остальной части общества. Чтобы разрешить эти проблемы, общество должно будет преодолеть двойной вызов.

Первый исходит из иммиграции и необходимости для Европы признать себя иммиграционным регионом. Чтобы сделать это, ей необходимо начать честный пересмотр своей истории и отныне считать себя не только отправной точкой для миграционных процессов, но также и конечным пунктом для многочисленных иммигрантов. Подобный шаг воздал бы справедливость общинам иммигрантов, разместившимся в Европе, положил бы конец отрицанию их существования и роли, которую они в течение длительного времени играют в европейской истории.

Второй вызов касается меньшинств и развития гражданского общества. Развитое гражданское общество, основанное на принципе равенства перед законом, должно было бы быть более подготовленным к принятию людей, относящих себя к национальному меньшинству. Применение принципов гражданского общества многонациональными и мультиэтническими Государствами могло бы частично уменьшить этнические проблемы и конфликты.

## **Глава III: Развитие общеполитических направлений и новые ориентации**

Настоящая глава в сжатом виде излагает развитие дискуссии относительно политики интеграции иммигрантов и национальных меньшинств в общество (3.1). Затем в ней анализируются новые направления политики и приводятся некоторые соображения относительно общеполитических концепций, таких как разнообразие и сплочённость, а также гражданство и участие в управлении(3.2).

### **3.1 Интеграция в общество и межобщинные связи**

Политические направления, касающиеся миграций и национальных меньшинств, формулируются и применяются в контексте социально-экономических, политических и культурных изменений, кратко изложенных в предыдущей главе. Эти изменения порождают чрезвычайно сложные процессы дезинтеграции и реинтеграции в обществе, которые воздействуют на жизнь каждого человека, какими бы ни были его национальные и этнические корни. Изменение политического и личного отношения является необходимым для создания «реинтегрированных» и связующих общественных формаций, в которых задействована вся совокупность граждан. Сообщества иммигрантов и национальных меньшинств вносят значительный вклад в этот процесс, и являются лучше или хуже приспособленными к этому, чем национальные, что обусловлено определёнными обстоятельствами. Более того, иммигранты и меньшинства иногда легче интегрируются в меняющиеся общественные формации, чем в статичные.

Совет Европы и многие из его Государств-членов выработали базовую философию, определяющую интеграцию иммигрантов и способствующую установлению позитивных межобщинных связей.<sup>1</sup> Прежде всего, общепризнанно, что правительства должны сыграть главную и активную роль в этом процессе, выдвигая законодательные и общеполитические инициативы во всех областях социальной жизни. Затем, вопрос интеграции и межобщинных связей касается не только иммигрантов и меньшинств, но также и общества в широком смысле. Межобщинные связи вновь возвращают нас к совокупности

---

<sup>1</sup> См. *Межобщинные и межэтнические связи в Европе*. Заключительный доклад по проекту Совета Европы, касающегося межобщинных связей (Совет Европы, 1991).

вызовов и своевременных действий, являющихся результатом взаимодействия между национальными представителями и вновь прибывшими, а также между группами большинства и сообществами меньшинств. Интеграция требует не только предпринять усилие для адаптации со стороны иммигрантов и меньшинств, но также ответов на вопросы и решений от всего общества в целом.

### *Миграции и иммиграционная политика*

В течение ближайших десяти лет, прошедших после Второй Мировой войны, некоторые европейские страны были заполнены волной беженцев и репатриантов. Затем, в 60-е и 70-е годы страны Северной и Западной Европы начали набирать рабочих из иммигрантов, к которым часто присоединялись их семьи в конце 70-х годов. В 80-е и 90-е годы, эти страны также приняли значительное число беженцев и людей, просивших предоставить убежище; в начале 90-х годов, они начали проявлять заинтересованность вопросом временной защиты беженцев. Некоторые Государства также начали набирать рабочих из числа иммигрантов на ограниченный срок. Эти страны приобрели значительный опыт в создании и применении миграционной политики. В настоящем докладе они названы «бывшими странами иммиграции».

Другие европейские страны гораздо менее знакомы с вопросом иммиграции. Страны южной Европы, а также Финляндия и Ирландия долгое время были отправной точкой миграционных потоков и стали принимающими странами только в 80-е годы. Страны юга Европы являются частью Средиземноморского бассейна, который обладает своими собственными традициями культурного и человеческого обмена и миграционной динамикой. Для многочисленных мигрантов южная Европа – это путь доступа в Западную Европу.

В восточной и центральной Европе, международные перемещения (а, иногда и внутренние) лимитировались до конца 80-х годов, и людям редко разрешалось переезжать за границу или внутри страны. На Востоке, советские граждане перемещались из одной республики в другую в рамках демографической политики СССР. После падения железного занавеса, крушения коммунистических режимов в центральной и восточной Европе и раскола Советского Союза, перемещение людей на международном уровне

интенсифицировалось почти во всех странах. В настоящем докладе, эти страны квалифицируются как страны недавней иммиграции. На различных уровнях они приняли законодательные акты и ввели общеполитические меры, чтобы регламентировать вопрос миграций и интеграцию беженцев и иммигрантов.<sup>1</sup>

Сегодня вопрос миграций находится в самом центре политических интересов почти всех европейских Государств, идёт ли речь о странах бывшей или странах недавней иммиграции. Как правило, устанавливается различие между направлениями политики, призванными осуществлять контроль или управление миграционными течениями и направлениями политики, благоприятствующими интеграции иммигрантов и беженцев.

Правительства стран недавней иммиграции свыкаются с мыслью, что многочисленные «транзитные мигранты» и другие мигранты и беженцы останутся в их странах навсегда. И с большим или меньшим усердием они начали, в последние годы, предпринимать попытки сформулировать направления политики и реализовать меры, направленные на интеграцию и улучшение межобщинных связей, которые добавились к направлениям политики, регламентирующим принятие репатриантов, иммигрантов и беженцев. Развитие политики интеграции в этих странах составляет неотъемлемую часть общей политики и извлекает пользу из реорганизации юридических рамок этих стран, и, в частности, конституционных реформ. Законодательные положения, запрещающие любую дискриминацию по расовым причинам, из-за цвета кожи, национального или этнического происхождения, религии или веры, включены во внутреннее право довольно большого числа стран. Большинство специфических программ интеграции предназначены для репатриантов, депортированных лиц или беженцев. Многие страны изменяют существующее законодательство о национальности и гражданстве, чтобы разрешить проблемы, поставленные не только иммиграцией, но также и национальными меньшинствами и апатридами. В некоторых, вновь созданных Государствах, развитие направления политики,

---

<sup>1</sup> См. доклад на региональной конференции, где рассматривалась проблема беженцев, перемещённых лиц, других форм вынужденного перемещения и репатриантов в странах Содружества Независимых Государств и заинтересованных соседних Государств (Верховный Комиссариат по проблемам беженцев, Международное миграционное бюро, ОБСЕ, 1996).

касающегося гражданства, ещё не закончилось окончательно.

За несколькими редкими исключениями, бывшие страны иммиграции никогда не считали себя таковыми. Поэтому их правительства с некоторым опозданием занялись интеграцией иммигрантов внутрь своего общества. Многие из них запустили в действие интеграционную политику и приобрели значительный опыт в этой области. Они ввели в действие похожие механизмы, в частности, получение вида на жительство и меры, направленные на соблюдение равенства при предоставлении работы, жилья, получение образования, политического представительства; общие направления политики в пользу натурализации и гражданства, а также инициативы, направленные на борьбу с дискриминацией, расизмом и ксенофобией.<sup>1</sup>

Интеграционная политика, введённая в действие в бывших странах иммиграции, основана на различных политических философиях и традициях и регулярно корректировалась в соответствии с изменениями, происходившими в принимающем обществе. Кроме этих различий, в большинстве этих стран имело место значимое участие государственной власти в этом вопросе, чтобы гарантировать равные права не-гражданам, на законных основаниях и на постоянной основе проживающим на их территории. Равенство доступа к институтам принимающего Государства признано определяющим в процессе интеграции людей, родившихся за его пределами. Эти политические направления основываются на концепции равенства перед законом. Социально-экономические и гражданские права должны постепенно быть предоставлены не-гражданам, некоторые другие права останутся исключительно прерогативой граждан или подданных принимающего общества.

Некоторые Государства чуть отстают в этом вопросе и считают, что гражданство и натурализация являются определяющими для интеграции иммигрантов и их семей. Многие изменили своё законодательство о гражданстве и подданстве, чтобы облегчить натурализацию. Когда иммигранты приобретают гражданство или подданство принимающего общества, они автоматически становятся обладателями прав и обязанностей, связанных с новым статусом.

---

<sup>1</sup> Группа по миграционной политике, *Изучение введения в действие направлений политики, касающихся межобщинных связей* (Совет Европы, 1986).

Другие страны пошли ещё дальше. Они убедились в необходимости принятия мер, специально предназначенных для меньшинств (реальных), которые гарантировали бы меньшинствам равенство в доступе к институтам общества. Эти инициативы направлены на то, чтобы компенсировать тот факт, что эти люди как правило находятся в невыгодном положении (из-за языковых трудностей, образования, профессиональной компетенции) и/или являются объектом расовой дискриминации или ксенофобии, что воздвигает социальные и структурные препятствия их полному и всеобщему участию в жизни общества.

В рамках общеполитических направлений, эти разнообразные подходы выражаются применением «специальных» или «общих» мер. Руководствуясь желанием дать одинаковые возможности всем, специальные меры предназначены для сообществ иммигрантов или этнических общин с целью предоставить им необходимую компетенцию и средства, чтобы облегчить интеграцию в принимающее общество. Что касается общих мер, то они направлены на всё общество в целом; с другой стороны, меры, предназначенные для местного населения, расширены для иммигрантов и меньшинств. Кроме того, прежде чем затронуть отдельных лиц, они стараются устранить проблемы, касающиеся всего общества в целом (жильё, здравоохранение и т.д.). Цель состоит в том, чтобы оказать помощь всем людям, находящимся в социально или экономически трудном положении, независимо от их происхождения.

Можно предположить, что изменение ориентаций, характеризующее интеграционные стратегии, исходит из попытки политических руководителей установить равновесие между общими и специальными мерами. Более или менее постоянная реадaptация этой комбинации политических направлений часто ускоряется большими социальными и политическими потрясениями. Таким образом, приоритет, в настоящее время отдаваемый общеполитическим направлениям, особенно в области городского обновления, может рассматриваться как реакция на растущую популярность экстремистских и расистских политических выступлений и акты насилия в городах.

Общеполитические направления также лучше воспринимаются общественным мнением. Во времена, отмеченные реструктуризацией экономики и увеличением уровня безработицы, рабочие, представляющие местное население, часто боялись конкуренции и замены рабочими-иммигрантами. В такой ситуации, политические руководители не хотели



создавать впечатление благоприятствования иммигрантам и меньшинствам. Страны, традиционно связанные с наиболее «специфическим этническим» подходом, как правило, имеют тенденцию к введению в действие через несколько лет более глобальных стратегий.

Эта тенденция к принятию общеполитических направлений в некоторых странах, тем не менее, беспокоит иммигрантов и меньшинства, которые могут потерять некоторую часть льготных мер защиты, облегчающих им доступ к институтам общества. Нужно, как минимум, следить за тем, чтобы наиболее общий подход к интеграции сопровождался введением специфического антидискриминационного законодательства. Возникают возражения, что различия в отношении, основанные на расе и этносе всего лишь подчёркивают этнические различия и обостряют ксенофобию.

Политические руководители, таким образом, до сих пор и всегда противопоставлены вызову, который ставит перед ними развитие интеграционных стратегий, устанавливающих равновесие между интересами и целями, общими и специфическими мерами. Ответ можно найти в том, что некоторые политические круги обозначают словом «господствующая тенденция» или «интегрированный подход», то есть в желании интегрировать решения проблем, по существу испытываемых иммигрантами и меньшинствами, в широкую совместную стратегию.

Общеполитические дебаты сосредоточены часто на проблемных аспектах интеграции и установлении механизмов, устраняющих барьеры, препятствующие этому. Однако, оказывается содействие возникновению новой дискуссии о вкладе иммигрантов и меньшинств в общество, определяя как несомненную ценность разнообразие происхождения и множество самобытностей человеческих существ.

### *Политика в интересах меньшинств*

После Первой Мировой войны и распада многонациональных османской и габсбургской империй, направления политики, введённые в действие в центральной Европе, ввели принцип национального самоопределения и учредили новые государства (государственный строй) национальных меньшинств, признанные международным правом. Главы Государств заключили серию международных договоров, гарантирующих защиту

национальных меньшинств, обосновавшихся в их новых государствах. Иногда, всё же люди меняли место пребывания.

Вторая Мировая война положила конец существованию государств национальных меньшинств в центральной Европе, которые заменила марксистская идеология единства пролетарского Государства. Согласно этой идеологии, на меньшинства было оказано значительное давление, чтобы заставит их приспособиться к доминирующей культуре.

После 1989 года, национальная и этническая самобытность вновь стала преобладающей. В некоторых случаях осознание национальной самобытности и принадлежности к этнической группе или нации вызвало создание новых Государств или привело к завоеванию независимости.

Защита меньшинств и признание их прав вызвали их возвращение на арену политических действий. Защита прав меньшинств стала одним из предварительных условий принятия Государств в Совет Европы. Европейский Союз также потребовал гарантий защиты национальных меньшинств от новых независимых Государств, прежде чем установить с ними связи. Государства, выходцы из которых или члены этнических общин которых живут в одной или нескольких соседних странах, также настояли на принятии положений внутреннего и международного права, направленных на защиту меньшинств.

Группы меньшинств, обосновавшиеся в некоторых странах, являются потомками второго или третьего поколения бывших мигрантов. Некоторые общины, существующие уже давно, находятся в нерешительности в вопросе отношения к принятию беженцев и иммигрантов, которые недавно прибыли из их родных стран (весьма отдалённых). В некоторых случаях, общины национальных меньшинств хорошо принимают вновь прибывших; в других – они сталкиваются с отсутствием энтузиазма, вплоть до отторжения.

В Советском Союзе существование различных национальных и этнических групп официально не представляло никакой проблемы. Внутренняя и внешняя политика СССР больше занималась вопросами социального статуса, чем национальной и этнической принадлежности. Тем не менее, национальные и этнические различия между советскими республиками и внутри них признавались из прагматических политических соображений и лежали в основе создания административных/политических единиц, основанных на этносе (Союзная республика, автономные республики, автономные области и автономные округа). Разделение власти и комплексная система распределения

экономических благ в значительной мере позволяла мирно сосуществовать приблизительно 200 национальным и этническим группам.

После распада Советского Союза, бывшие республики получили независимость и начали объединять своих национальных представителей, которые до этого момента жили за пределами новых границ. Русские репатрианты в настоящее время являются самыми многочисленными, и вопрос о том, надо ли поощрять русских в их стремлении покинуть бывшие советские республики или остаться там, всё ещё очень остро стоит в России.

Отношения, сформировавшиеся в ходе истории, и опыт мультиэтнического, мультирелигиозного и мультилингвистического сосуществования и конфликтов в центральной и восточной Европе, влияет сегодня на способ восприятия и понимания общественным мнением культурного, религиозного и этнического разнообразия. Некоторые страны проявляются как мультикультурные, поскольку этнические, религиозные, лингвистические или культурные меньшинства, иногда очень многочисленные, уживаются рядом на их территории. Другие, будучи в действительности мультикультурными и мультиэтническими, не признали ни культурное разнообразие, ни этнические меньшинства.

Эти последние в большинстве своём приняли ассимиляционистский подход, в соответствии с которым меньшинства (особенно Румы, Цыгане и кочующие народы) и вновь прибывшие должны приспособливаться к местным нормам. Многие меньшинства оспорили такое положение вещей и, при поддержке международных организаций, оказали давление на государства с целью принятия законодательных и других мер, гарантирующих им защиту и/или официальное признание. Случается, что меньшинства проявляют малую активность или колеблются в вопросе осуществления своих прав или использования средств, предназначенных защитить их самобытность.

Большинство Государств центральной Европы приняли конституции, содержащие нормы, которые гарантируют признание религиозных, языковых, этнических или культурных меньшинств. В них, как правило, провозглашён принцип равенства перед законом. Некоторые Государства пошли ещё дальше, предоставив меньшинствам специфические права, позволяющие защищать их самобытность. Речь идёт, в частности, о праве преподавания детям на их родном языке (за исключением предметов обязательного обучения на официальном языке), о праве использовать язык меньшинства в отношениях с

властями и администрацией, право получать и передавать информацию на родном языке, право использовать фамилии и имена на родном языке, право сохранять культуру меньшинства и осуществлять религиозные обряды, право на свободу ассоциаций и т.д.

Многие из этих стран учредили механизмы осуществления диалога между группами меньшинств с одной стороны и между группами меньшинств и государственной властью с другой. Некоторые предоставили меньшинствам право представительства в политических институтах и право на самоуправление. В Венгрии, Польше и Румынии конституционные положения гарантируют парламентское представительство меньшинств (партии «меньшинств» могут получить место в Парламенте с меньшим количеством голосов).

В Литве, меньшинства имеют те же права, что и все граждане Государства. Партии, представляющие меньшинства могут пользоваться таким же правом голоса, как и другие партии. Республика Литва признает принцип равенства перед законом. Права предоставлены всем индивидам, независимо от расы, цвета кожи, этнического или национального происхождения.

В Словацкой Республике, с ноября 1998 года, национальная администрация учредила государственную структуру, обязанную рассматривать проблемы меньшинств, принимая во внимание их прямое участие в процессе принятия решений. Был назначен заместитель Премьер-министра, министр по вопросам Прав человека, Национальных меньшинств и Региональному развитию. Правительство создало Совет при Правительстве Словацкой Республики по вопросам национальных меньшинств и этнических групп, в котором представители меньшинств играют определяющую роль. Парламент учредил Комитет по правам человека и национальным меньшинствам, при котором, в частности, действует парламентская комиссия, обязанная заниматься проблемами Ромов. С начала 90-х годов, по результатам парламентских выборов, национальные меньшинства получили постоянное представительство в парламенте.

В Словении, представительство в Национальной Ассамблее гарантировано представителям больших групп национальных меньшинств, существующих длительное время, таких как Итальянцы и Венгры. В Хорватии, национальные меньшинства, составляющие более 8% всего населения, представлены в парламенте и других правительственных органах.

Меньшинства, составляющие менее 8%, имеют право выбрать 5 депутатов в Палату Представителей. В Латвии, Литве и Румынии меньшинства составляют часть национальной организации, с которой консультируются до принятия любого решения по вопросам, затрагивающим меньшинства. В Хорватии и Венгрии, автономные органы, созданные на национальном и местном уровнях, обладают властью принимать решения по вопросам, касающимся меньшинств. В Эстонии и Латвии подобные органы занимаются вопросами культуры. Иногда сами меньшинства создают такие органы, которые, однако, не получают официального признания. Это, в частности, Украина, с автономной республикой Крым. Эта страна отменила гарантии представительства меньшинств в Национальном Парламенте.<sup>1</sup>

В большинстве этих стран поднимается вопрос о пересмотре истории, и недавно принятое законодательство позволяет установить климат, благоприятный для сосуществования различных этнических групп.

После Второй Мировой войны, страны западной Европы решили построить демократическое общество. Были подписаны европейские конвенции, посвященные гражданским, политическим, социальным и экономическим правам. Этими правами, признанными с этого момента для всех индивидов, независимо от расы, цвета кожи, их национального или этнического происхождения, могут в равной степени пользоваться члены общин национальных меньшинств.

Использование и осуществление этих прав не всегда одинаково гарантировалось всем группам меньшинств. Как это было, в частности, в случае религиозных меньшинств (в Северной Ирландии, Греции и Турции), языковых меньшинств (в Бельгии, Германии, Финляндии и Швейцарии), местных народностей (как Саами в Скандинавии) и общин Ромов, Синти, Цыган и кочующих народностей во многих странах западной Европы.

Кроме введения в действие общей политики, направленной на гарантирование равенства перед законом, правительства западной Европы также приняли меры, предназначенные признать особое положение некоторых групп меньшинств. Австрия придала специальный статус «фольксгруппам»

---

<sup>1</sup> См. совокупность форм участия национальных меньшинств в процессах принятия решений в 17 странах (Совет Европы/Европейская Комиссия, 1998).

(словенам, хорватам, венграм, чехам, словакам, ромам, синти и т.д.). Германия официально признала три группы национальных меньшинств (сербы, датчане, синти и ромы). В Финляндии, меньшинства шведского происхождения, саами и ромы пользуются особым статусом, установленным законом. В Швеции и Норвегии Саами и другие группы признаны национальными меньшинствами. Северная Ирландия приняла законодательные положения, касающиеся религиозной дискриминации. Кроме того, в некоторых странах регионы обладают определённым уровнем автономии, которая берёт начало в специфической истории и особенностях населения, например как в Финляндии, Италии, Испании и Великобритании. Федеральные правительства могут также предоставить автономию «меньшинствам». В частности так, как это было в Бельгии, Испании и Швейцарии. Подобные решения возможны, поскольку «меньшинства», о которых идёт речь, сконцентрированы в отдельных регионах.

Как в центральной, так и восточной Европе вопрос меньшинств вновь в центре политических интересов. Эта ситуация возникла частично из-за регионализации и частично из-за вновь выраженного желания сохранить региональную и этническую самобытность.

### **3.2 Новые общеполитические направления**

Не будучи недавно созданными, концепции разнообразия и сплочённости, гражданства и участия в управлении используются всё чаще и приобретают новые значения в контексте политических дискуссий на национальном и международном уровне.

#### *Разнообразие и сплочённость*

Концепция разнообразия более-менее часто используется в Европе, как с описательными, так и с предписывающими целями. Равенство - это краеугольный камень политики интеграции и защиты меньшинств; все человеческие существа равны и имеют одинаковые права. Понятие разнообразия было введено в обсуждение вопроса об интеграции, чтобы лучше ответить на современные демографические реалии и описать путь

благоприятного развития в сторону всё более плюралистического общества (человеческие существа разные и имеют право на различие).

В 80-е годы этот термин в основном использовался в рамках национальных дебатов о культурном плюрализме и мультикультурных обществах. Культурный плюрализм был описательным (общества, охватывающие ряд культур) или предписывающим (общества должны были бы охватывать ряд культур). Этот плюрализм почти всегда был связан с наличием групп, различного этнического и расового происхождения (национальные меньшинства, иммигранты, Ромы и Цыгане) и не связан с «традиционным» культурным разнообразием, например, тем, которое существует между регионами, между городом и деревней, между профессиональными категориями, между религиями и т.д.

Поборники культурного плюрализма требовали равного отношения и принятия различных культур иммигрантов, национальных меньшинств, Ромов и цыганских общин. Среди противников культурного плюрализма были те, кто утверждал, что официальное признание и поощрение плюрализма культур наносит вред единству Государства и может вызвать раздробление общества. Другие пошли ещё дальше, считая себя защитниками «национальной культуры и национального наследия», отказываясь признавать эти группы и отрицая то, что они обладают равными правами.

И наконец, недавно, этот термин дал возможность обозначить разнообразие ценностей, укладов жизни, культур, религий и языков, присущих обществу. Во-первых, он ссылается на общее разнообразие культуры в целом, а не только культуры, как побочного продукта миграционных процессов и существования в течение длительного времени общин национальных меньшинств. Во-вторых, поскольку этот термин применяется к иммигрантам и меньшинствам, он подчёркивает ценность различий, а не проблемы, которые с ними связаны. В-третьих, он признает сосуществование унификации (всеобщая культура) и разнообразия (национальные и местные культуры) культур. В-четвёртых, он подчёркивает, что, как правило, люди принадлежат к нескольким социальным группам и обладают многочисленными общинными и культурными связями. В-пятых, он обозначает скорее добровольную принадлежность, чем вынужденную. В-шестых, он творчески рассматривает дихотомию всеобщих и частных культурных ценностей. Наконец, понятие разнообразия в обществе основывается на ценностях, общих для всего гражданского общества.

Термин «сплочённость» наиболее часто используется в рамках политических дебатов по вопросам занятости и бедности. Приняты определённые меры для того, чтобы изменить или преобразовать процесс частичной или тотальной социальной дезинтеграции и предотвратить социальное исключение и маргинализацию некоторых групп. Среди таких мер можно перечислить следующие: предоставление и поддержание основных социальных прав, установление социальной защиты, общие правила получения жилья, принятие на себя оплаты потребностей, свойственных некоторым группам риска, доступ к рынку занятости через постоянное обучение, образование и техническое обучение и скоординированные действия учреждений.<sup>1</sup> Этот термин также используется в широком смысле. В этом случае он обозначает стратегию, направленную на компенсацию процесса социального разделения.

Способность Государств и обществ управлять разнообразием ограничена. Политика должна, наконец, найти эффективное равновесие между содействием разнообразию и поддержанием сплочённости. Принятие разнообразия и взаимодействие между культурами благоприятствуют установлению гармоничных связей между людьми. Иначе говоря, можно содействовать сплочённости, признавая ценность разнообразия.

### *Гражданство и участие*

Большинство стран западной Европы не видят никакой разницы между национальной принадлежностью и гражданством, и эти термины часто взаимозаменяемы. Лица, имеющие национальность или гражданство какого-либо Государства, рассматриваются там как полноправные граждане. Национальная принадлежность или гражданство могут приобретаться после более или менее длительного пребывания в соответствующем Государстве.

Во многих странах центральной и восточной Европы положение всегда было иным. Отдельные лица могут принадлежать к национальной или этнической общности, которая не обязательно соответствует Государству, имея гражданство страны, в которой они проживают. Гражданство является по сути дела результатом контракта между Государством и его гражданами.

---

<sup>1</sup> Европейский комитет по социальной сплочённости: Предварительный проект предложений по стратегии социальной сплочённости (CDCS(98)8 Приложение IV).



Национальность является ощущением принадлежности к нации. Таким образом, гораздо проще получить гражданство Государства, чем получить национальность какой-либо нации.

С юридической точки зрения, гражданство предоставляет заинтересованным лицам совокупность гражданских прав и гарантирует им участие в политической, гражданской, социальной, экономической и культурной жизни страны. Тому, кто не обладает гражданством Государства отказано в осуществлении некоторых прав (обычно гражданских и политических прав, а также в праве заниматься некоторыми видами профессиональной деятельности).

Европейская Конвенция о гражданстве вводит термин «гражданство», который определяется в ней как юридическая связь между лицом и Государством, каким бы ни было этническое происхождение заинтересованного лица (статья 2). Следовало бы использовать термин «гражданство» для обозначения другой формы отношений между индивидами или группами индивидов и политическими единицами. Можно было бы разрешить участвовать в жизни гражданского общества всем лицам, проживающим в Государстве на законных основаниях, каким бы ни было их гражданство и их национальные и этнические корни. Также как и граждане, не-граждане Государства могли бы постепенно получить разрешение пользоваться правами, до этого момента предоставляемыми только гражданам.

Термин гражданство применяется не только к людям. Он всё более часто используется правительствами (всеобщее гражданство Государств) или деловыми кругами (гражданство предприятия). Гражданство не связано исключительно с государством, это демонстрирует использование Европейским Союзом термина «европейские граждане», чтобы обозначить выходцев из его Государств-членов. Это понятие могло бы заменить понятие принадлежности к Государству-члену, предоставляя некоторые дополнительные права заинтересованным лицам. Наконец, с неюридической точки зрения, некоторые люди иногда считают себя местными или национальными гражданами и/или гражданами всего мира (множественное гражданство).

Участие в жизни гражданского общества не только право, но и обязанность. Граждане должны соблюдать законы страны и признавать основные ценности общества. Они должны также участвовать в выборах и других механизмах принятия решений.

Короче говоря, эта новая нарождающаяся концепция гражданства предоставляет многочисленные и разнообразные варианты принадлежности к обществу. Обозначая участие в жизни гражданского общества, которое неотделимо от некоторых прав и обязанностей, она даёт возможность развить чувство принадлежности к нескольким политическим единицам (начиная с местного уровня и до международного). Эта особая концепция гражданства продолжает завоевывать территорию Европы.

## Глава IV: Стратегические цели и общие подходы

Как мы уже объясняли в первой главе, экономическая, политическая и культурная глобализация представляют собой новые вызовы правительствам и обществам в целом. Эти вызовы были раскрыты через понятия солидарности, правильного руководства государственными делами и многочисленных присоединений к обществу. Солидарность внутри общества включает группы иммигрантов и меньшинств. Солидарность между странами предполагает борьбу с глубокими причинами усиленной миграции и предоставление защиты (международной) меньшинствам. Правильное руководство государственными делами предполагает наделение правами иммигрантов и меньшинств, чтобы разрешить их специфические проблемы и оценить их вклад в ответы на общие вызовы, стоящие перед обществом. Принадлежность к группе иммигрантов или национальному меньшинству добавляет вступление в общество к другим многочисленным вступлениям, которые совершают люди. Во второй главе раскрыты концепции разнообразия, сплочённости, гражданства и участия. Хотя эти концепции и нельзя назвать новыми, они придают новый смысл политическим дебатам на национальном и международном уровнях.

Правительства Государств-членов Совета Европы поставили перед собой стратегические задачи, призванные содействовать сплочённости, придавая большое значение разнообразию, задачи, которые можно сформулировать следующим образом:

- применять международные нормы в области прав человека;
- создавать такие направления политики в экономической, социальной и культурной сфере, которые касались бы всех без исключения;
- рассматривать всех граждан как равных друг другу, независимо от их социального, национального или этнического происхождения;
- устранить все юридические и другие препятствия, чтобы иммигранты и меньшинства могли более полно участвовать во всех секторах общественной жизни;
- бороться со всеми формами дискриминации по признаку пола, расы, языка, религии, цвета кожи, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения и любым иным основаниям;

- стимулировать более открытое и терпимое отношение населения (местного) к иммигрантам и меньшинствам;
- уметь оценивать разнообразие населения с точки зрения способностей и преимуществ индивидов, их культурного уровня, их языковых возможностей, этнического и национального происхождения;
- создать и ввести в действие системы межкультурных обменов и межкультурного сотрудничества;
- отвечать потребностям неоднородного населения в вопросах обучения, здравоохранения, жилья и других;
- развивать чувство принадлежности и преданности нации, которая совмещает многочисленные и разнообразные вступления граждан в общество.

Реализация этих задач предполагает интегрированный подход направлений политики, касающихся иммигрантов и меньшинств, управление миграционными процессами и принимает во внимание в международных отношениях вопросы, затрагивающие иммигрантов и меньшинства. Эти направления политики требуют признания больших различий между иммигрантами и национальными меньшинствами, а также определение специфических групп в их составе, таких как женщины и молодёжь.

Эта политика требует, на национальном уровне, координации деятельности различных министерств и сотрудничества правительственных и неправительственных участников. На международном уровне государственные властные структуры могут значительно выиграть от международного сотрудничества и согласованности действий.

### *Интегрированный подход*

Интегрированный подход в данном случае состоит в том, чтобы принимать во внимание во всех областях деятельности правительства мотивы, присущие каждой группе населения. Он соответствует тенденции, которая наблюдается во множестве европейских стран, постепенно отказывающихся от специфических мер в пользу общей политики, которая затрагивает не только иммигрантов и национальные меньшинства, но также и сексуальные меньшинства и инвалидов. Этот подход должен основываться на общих тенденциях и конкретных, точно поставленных целях, на выявлении

потенциальных возможностей, на периодическом пересмотре введённых инициатив, а также на сильной поддержке со стороны политических руководителей и заинтересованных лиц.

В обществе, отмеченном разнообразием, государственная власть может способствовать сплочённости, только стараясь прийти на помощь этой неоднородной общности. Здесь нужно учитывать различные потребности групп населения и принимать их предложения таким образом, чтобы удовлетворить эти потребности и предложения. Могут быть установлены конкретные цели, которые ясно обозначат путь для определения типа услуг, которые должны быть предложены разным категориям населения. Разнообразие населения отражается также в его потенциальных возможностях. Государственная власть может действовать таким образом, чтобы эта гамма возможностей, выраженная понятиями компетенции, коммерческой деятельности и занятости, как и очень широкая палитра в области искусства, спектаклей, музыки, танцев и спорта способствовали социально-экономическому и культурному благоденствию своих стран.

Каждое министерство должно располагать человеческими и другими необходимыми ресурсами, чтобы, разрабатывая и реализуя свои политические направления, рассматривать вопросы, касающиеся иммигрантов и меньшинств. Они могут обеспечить себя средствами эффективного реагирования в этой области, создавая исследовательские комиссии, структурируя их специальные познания в этой области, набирая штат служащих из общин иммигрантов и национальных меньшинств и сотрудничая с неправительственным сектором. С момента, когда они будут регулярно знакомиться с существующим положением, государственная власть сможет оценить эффективность их деятельности и внести необходимые поправки. Такой баланс должен обеспечиваться также участием всех компетентных министерств в процессе интеграции – не только тех, кто занимается вопросами внутренних дел, правосудия, труда, образования, культуры и социальными вопросами, но и министерств, отвечающих за экономику, науку и технику, а также министерств иностранных дел.

Государственная поддержка политики разнообразия и интеграции иммигрантов и меньшинств во многом способствует их успешному развитию. Такая поддержка обязывает постоянно уделять внимание этим вопросам и отвечать потребностям и ожиданиям, выражаемым данными сообществами.

Доверие к государственной власти будет усиливаться с того момента, когда сотрудники, составляющие её штат, действительно будут отражать разнообразие населения.

## **Управление миграционными процессами**

Правительства предприняли множество мер, чтобы регулировать или управлять миграционными процессами. Целью всеобщей политики в этой области является охрана интересов Государства и защита прав заинтересованных лиц.<sup>1</sup> Между иммиграцией и интеграцией существует сложное взаимопроникновение. Неожиданные и беспорядочные передвижения людей создают серьёзные трудности для государственных властей в вопросах принятия и интеграции. В то время как их бюджет сокращается, и отношения между людьми становятся менее милосердными, им трудно принять то, что большое количество мигрантов может прибыть и поселиться на их территории и получить доступ, на основе равенства, к рынку труда и пособиям, предоставляемым Государством-покровителем. Поэтому политика интеграции часто основывается на ограниченной иммиграции.

Поскольку дело обстоит таким образом, контроль над иммиграцией и условия его осуществления могут принести вред интеграции иммигрантов внутри общества. Выражения, которые часто употребляются представителями власти для защиты ограничительных мер («ограничивать поток», например) могут создать впечатление, что международные миграции представляют собой бедствие и что иммигранты являются незваными гостями. У иммигрантов, находящихся на легальном положении в какой-либо стране, вдруг прозвучавшее подобное высказывание совершенно не вызывает чувства принадлежности к принимающему обществу. Семьи и общины иммигрантов играют важную роль в процессе социальной интеграции, который может стать компромиссом в случае, когда условия семейного переустройства чрезвычайно ограничены.

Практика, существующая в области визового режима, часто создаёт трудности

---

<sup>1</sup> См. по этому вопросу доклад аналитической Группы, посвящённый управлению миграциями в расширенной Европе: *К стратегии управления миграционными процессами* (Совет Европы, 2000).

для семейных визитов и разовых поездок мигрантов в родные страны. В некоторых странах или группах стран внутреннее передвижение и свобода размещения значительно ограничены. Это мешает процессу интеграции. Наконец, условия контроля за процессом иммиграции также представляют собой определяющий элемент. Не редки случаи, когда контроль на границе не совсем корректен и недостаёт должного уважения к достоинству людей. Проверка личности, проводимая «выборочным» способом в публичных местах, направлена часто только на людей с иным цветом кожи и иностранцев. Подобная практика заставляет думать, что общины иммигрантов и меньшинств не полностью ассимилированы с населением страны, где они размещаются и живут в течение нескольких поколений. Контролируемая иммиграция, целью которой является осуществление профессиональной деятельности (работа по найму или не по найму) и объединение семей, является солидным фактором интеграции иммигрантов. Чёткие регламентарные акты позволяют уточнить какие кандидатуры иммигрантов принимаются и по каким критериям. Этот пункт одинаково важен как для общин иммигрантов, так и для властных структур, занимающихся вопросами интеграции. Быстрое, правильное и своевременное рассмотрение иммиграционных заявлений сокращает сроки ожидания, часто длительные, и ограничивает практику беззакония. Это способствует повышению доверия мигрантов и общественности к властям. Более того, эти ясные нормы и их правильное применение могут усилить поддержку политиками и общественностью действий правительства в вопросах иммиграции и интеграции.

## **Международные связи**

Права и обязанности мигрантов и меньшинств, а также соответствующих инстанций, которые занимаются проблемами мигрантов и меньшинств, определены в договорах, составляющих неотъемлемую часть международных инструментов, затрагивающих права человека, и в какой-то мере определяющих международные отношения. Межгосударственные двусторонние договоры определяют, каким образом Государства-участники договора собираются регулировать миграционные процессы и защищать меньшинства. Соблюдение прав человека и борьба с расовой дискриминацией создают репутацию страны на международной арене и являются фактором

мира и стабильности в межгосударственных отношениях. Многосторонние и двусторонние договоры могут усиливать связи между Государствами и способствовать сотрудничеству между ними в других секторах.

Страны, население которых отмечено разнообразием, даже лучше преодолевают вызовы глобализации, и это происходит по нескольким причинам. Разнообразие культур, языков и обычаев для них знакомо, они научились жить в мультикультурной среде и пропитались ей в своей деятельности. Благодаря личным связям, у иммигрантов есть доступ к политическим, экономическим и культурным кругам в родных странах, что даёт возможность открытия новых рынков, введения новой продукции, обмена в артистической и литературной области, а также приобретения новых сфер деятельности.

Иммигранты и национальные меньшинства могут играть важную роль в экономическом развитии своей родной страны или территорий, где проживают национальные меньшинства того же этнического происхождения. Иммигранты первого поколения отправляют своим семьям, оставшимся в стране, значительные суммы: в 1989 году Международный валютный фонд оценил в 65 миллиардов долларов фондовые переводы, осуществлённые только официальным путём. Хотя сама эта цифра представляет собой впечатляющую денежную массу, она значительно ниже реальной, так как деньги, отправляемые мигрантами в основном идут неофициальным путём. Перечисляемые фонды часто предназначены для частных целей, но также инвестируются в образование, сельское хозяйство и создание малых предприятий. Возвращающиеся в свою родную страну мигранты, ставшие в результате проделанной работы хорошо обеспеченными людьми, иногда вкладывают деньги в развитие родной страны. По мере того как иммигранты и их следующее поколение приживаются в принимающей стране, изменяются их отношения со страной происхождения. Обычно денежные переводы становятся реже, а затем совсем прекращаются, и то же самое происходит с возвращающимися мигрантами. Тем не менее, есть иммигранты и представители национальных меньшинств, которые порой продолжают способствовать развитию своих родных стран или территорий, где проживают меньшинства того же этнического происхождения. В частности речь идёт о частных инвесторах, о руководящих работниках и других служащих,



работающих на международных предприятиях или в правительственных или неправительственных агентствах развития.

## **Глава V: Сотрудничество и европейские юридические инструменты**

В этой главе говорится о важности межправительственного сотрудничества в рамках Совета Европы и Европейского Союза (5.1), а также содержится анализ соответствующих юридических инструментов, принятых Советом Европы (5.2)<sup>1</sup>.

### **5.1 Европейское сотрудничество**

Давние традиции межправительственного сотрудничества в области миграций и защиты национальных меньшинств в Европе основаны на политических идеализме и прагматизме. Это сотрудничество вписывается в развитие европейской интеграции и приверженности правам человека и демократии на всём континенте. Среди более конкретных причин этого сотрудничества можно назвать признание того факта, что большое число вопросов, выдвигаемых международными миграционными процессами и защита национальных меньшинств, требуют совместных решений. Правительства, но также и неправительственные участники, знают, что международное сотрудничество может быть благоприятным для продолжения разработки национальной политики в области сплочённости и разнообразия. Прежде всего, международное сотрудничество облегчает систематический обмен информацией о политическом развитии стран, которые разрабатывают и вводят в действие направления политики, касающиеся сплочённости и разнообразия. Во-вторых, это сотрудничество создает платформу для практического обмена и облегчает развитие совместных инициатив и новых подходов к разнообразию. В-третьих, оно помогает правительствам сохранить среди их политических, национальных и интернациональных задач, вопросы, касающиеся иммигрантов и национальных меньшинств и включить эти вопросы в расширенные направления политики. Влияние мировых изменений подчеркнуло необходимость национального сотрудничества.

---

<sup>1</sup> В седьмой главе будут освещены действия, осуществляемые Советом Европы вне его нормативной деятельности.

Между странами недавней иммиграции и странами бывшей иммиграции существуют заметные различия в плане разработки и ввода в действие направлений политики, касающихся интеграции и общественных связей, а также в плане принятых подходов. Независимо от того, являются ли страны странами недавней или бывшей иммиграции, страны, которые находятся на одинаковой стадии разработки и введения в действие направлений политики выиграют от установления регулярных обменов. Страны недавней или более давней иммиграции похожи между собой, и это сходство оправдывает развитие европейского сотрудничества между этими двумя типами стран. Также, обмен опытом со странами, располагающими более или менее длительным опытом рассмотрения проблем национальных меньшинств мог бы быть полезным для заинтересованных сторон.

Совет Европы устанавливает международные нормы в области прав человека, принимая юридические инструменты и обеспечивая контроль за их введением в действие. Совет представляет собой платформу для разработки, обмена опытом и помощи в политическом плане. Он поощряет сотрудничество между национальными, региональными и местными властями и трансграничное сотрудничество между территориальными коллективами. Наконец, Совет способствует диалогу между правительствами и неправительственными участниками.

Все пятнадцать Государств-членов Европейского союза и страны-кандидаты к вступлению в Союз являются членами Совета Европы. Тем не менее, эти две европейские организации отличаются друг от друга. Этот факт касается в основном того, что Союз является платформой для наднационального и межправительственного сотрудничества. Его члены предоставили важные полномочия институтам Европейского Союза с целью дать им возможность разработать законодательство в различных областях, в частности, в сфере свободы передвижения и, после вступления в силу амстердамского Соглашения, в сфере иммиграции, права на получение убежища и борьбы против расизма.

Свобода передвижения это одна из четырёх свобод, которые должны быть предоставлены людям, параллельно со свободой обмена услугами, капиталами и имущественными благами. Эти свободы относятся к серии инструментов, используемых для достижения целей Европейского Союза. Эти

цели определяются не только экономическими, но и социальными понятиями, они затрагивают граждан СЕ и, неизбежно, граждан третьих стран.

Создание общего рынка, экономического и денежного единства идёт в ногу с социальной защитой и социальной сплочённостью, а также с улучшением уровня и качества жизни.

Значение свободы передвижения индивидов в праве общественных формаций значительно отличается от понятия, которое дается в конвенциях касающихся прав человека. Эти конвенции придают большое значение праву каждого индивида свободно перемещаться внутри стран, покидать свою собственную страну и возвращаться туда. Для Европейского Союза свобода передвижения есть, в первую очередь, инструмент регулирования миграционных процессов и интеграции граждан СЕ, перемещающихся из одного Государства-члена в другое. Свобода передвижения трудящихся, трудящихся, работающих не по найму, и лиц, оказывающих услуги/пользующихся услугами, действует в основном внутри Союза. Были приняты законодательные меры в области доступа к рынку труда, права выбора местожительства, создания и воссоединения семьи. Выходцы из Государств-членов имеют право искать и получать предложения о найме на работу в другом Государстве-члене, а не в своём, и получив оплачиваемую работу, они приобретают право проживания в данном Государстве-члене. Свобода передвижения включает в себя в равной степени и запрет в Государствах-членах любой дискриминации по национальному признаку в отношении трудящихся по месту работы, в отношении оплаты и других условий работы и найма, а также в плане прав на социальные и налоговые льготы. Законодательные и другие меры гарантируют равное отношение относительно условий проживания и относительно права на предоставление социальной помощи для всех трудящихся-выходцев из Государства-члена и им предоставляется это право, где бы они ни проживали и где бы ни работали. Кроме того, были приняты определённые меры для того, чтобы граждане, находящиеся в Государстве-члене, ином, чем их Государство, не являлись объектом ограничения при назначении на работу в государственный сектор, такую как предоставление коммерческих услуг (общественный транспорт, распределение газа и электричества) или на оперативную работу в государственные учреждения здравоохранения, в образовательный и научно-исследовательский сектор.

Напротив, миграции, происходившие внутри Союза и перемещение выходцев из Государств, не являющихся его членами, внутри Союза длительное время оставались в компетенции каждого из Государств-членов. Также, интеграция выходцев из Государств-не членов в основном определяется национальными законами и национальной политикой, а также двусторонними соглашениями между страной происхождения и принимающей страной. Однако, соглашения об ассоциации и сотрудничестве, заключённые с третьими странами (такими как Турция, страны Магриба и страны центральной и восточной Европы) и введение в действие социальной политики сообщества, в достаточно большой мере сориентировали национальные политики в сторону не-дискриминации и равного отношения. Амстердамское Соглашение, вступившее в силу в 1999 году, в корне изменило ситуацию. Оно действительно даёт институтам Европейского Союза право принимать юридические и другие меры в таких областях как юридический статус иммигрантов, издержки, условия въезда и пребывания выходцев из стран, не являющихся членами Союза, и свобода передвижения этих лиц. Более того, этот договор содержит антидискриминационную статью, которая позволяет Союзу предпринимать юридические и другие меры против любой дискриминации, основанной на расовом или этническом происхождении, религии или верованиях.

Совет Европы и Европейский Союз признают общие ценности и добиваются защиты прав человека, включая права иммигрантов и меньшинств. Политика Союза в области миграций и интеграции иммигрантов составляет неотъемлемую часть процесса создания общего рынка. Этот факт и наднациональный характер Союза отличают его от Совета Европы. Как следствие, направления политики этих организаций в области иммигрантов и национальных меньшинств, базирующиеся на основах в какой-то части похожих и в чём-то различных, приняты путём разных политических процедур и не имеют одинакового юридического статуса.

## **5.2 Юридические инструменты и национальная политика<sup>1</sup>**

Конвенции Совета Европы являются отражением ценностей и практического опыта Государств-членов этой организации. Но эти инструменты

---

<sup>1</sup> Настоящий раздел частично составлен на основе документа под названием *Рассмотрение ввода в действие политики в области межобщинных связей* Группы по Миграционной Политике (Совет Европы, 1996).

определяют, оказывают влияние и усиливают также направления национальных политик. Европейские конвенции определяют минимальные нормы для всей Европы. Вступив в эту организацию, даже испытывая давление на национальном уровне, правительствам Государств-членов будет труднее вернуться к положению несоблюдения этих минимальных норм. В том, что касается иммигрантов и национальных меньшинств, национальные направления политики и европейские юридические инструменты охватывают четыре области, а именно гарантия права выбора местожительства, гарантия равного отношения, натурализация и борьба против расовой и этнической дискриминации.<sup>1</sup>

Различают необходимые направления политики в области принятия, приёма и размещения вновь прибывших иммигрантов и политику предоставления равных возможностей для давно проживающих иммигрантов и меньшинств, а также направления политики, затрагивающих общества с населением, где царит этническое, расовое и культурное разнообразие. Эти различия в какой-то мере соответствуют разным этапам разработки направлений политики. В странах недавней иммиграции, эти направления концентрируются на вопросах, затрагивающих условия въезда и проживания, а также набора и приёма на работу, впоследствии за ними часто следуют меры по поддержанию равного отношения, касающиеся условий труда и жизни. В последующем эти направления политики основываются на признании того факта, что иммигранты останутся в принимающей стране, и это потребует постепенного распространения равного отношения на все области жизни и на принятие антидискриминационного законодательства. Страны, где есть постоянно проживающие иммигранты (второе и последующие поколения) и те страны, где проживают национальные меньшинства, стараются найти равновесие между специфическими и общими подходами. Направления политики разрабатываются с учётом разнообразия населения и так, чтобы эти направления отвечали специфическим потребностям отдельных групп. Эти страны могут также оказаться перед проблемой принятия вновь прибывших лиц, и разработать для них специальные направления политики.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Относительно состояния ратификаций см. Приложение II.

<sup>2</sup> Относительно детального списка направлений политики на различных стадиях, см. Мари Куссей, Рамки интеграционной политики, (Совет Европы, 2000).

## *Гарантировать право выбора местожительства*

Гарантия права выбора местожительства, посредством принятия соответствующего законодательства, является важной стратегией интеграции иммигрантов и национальных меньшинств. Такие юридические рамки позволяют внести ясность в права и обязанности общества и иммигрантов или национальных меньшинств. При отсутствии такой гарантии, у индивида никогда не возникнет чувства принадлежности к обществу, и этот индивид будет в меньшей степени стремиться стать членом этого общества. В действительности государственная власть не заинтересована в придании иммигрантам или национальным меньшинствам неясного юридического статуса для участия в социальных и образовательных программах. Обладание временным статусом уменьшает также возможность найма на работу, и заставляет иммигрантов и представителей национальных меньшинств наниматься на временную, низкоквалифицированную работу. Для иммигрантов и представителей национальных меньшинств нормальная семейная жизнь является важным условием для их включения в общество. Защита от изгнания усиливает безопасность и, как следствие, интеграцию.

Определённое число европейских конвенций важны в области гарантии права выбора местожительства. Можно назвать такие как: Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейская конвенция об установлении общих правил обращения с гражданами одного государства-члена на территории других государств-членов, Европейская социальная хартия и Европейская конвенция о юридическом статусе трудящихся-мигрантов. В них рассматриваются такие вопросы как въезд, проживание, найм на работу, воссоединение семьи и высылка.

Европейская конвенция о юридическом статусе трудящихся-мигрантов детально рассматривает приём на работу (медицинское исследование, профессиональные тесты, трудовой договор, поступление и увольнение, предоставление соответствующей информации и т.д.). Эта Конвенция и Европейская конвенция об установлении общих правил обращения с гражданами одного государства-члена на территории других государств-членов рассматривают вопросы, связанные с въездом и проживанием. Согласно Конвенции, каждая из Высоких договаривающихся сторон должна облегчить въезд на свою территорию с целью временного проживания выходцам из

других договаривающихся стран и предоставить им возможность свободного передвижения. Каждая из Высоких договаривающихся сторон облегчит выходцам из других стран, являющихся договаривающимися сторонами, длительное или постоянное проживание на своей территории. Каждая из Высоких договаривающихся сторон даёт разрешение выходцам их других договаривающихся стран, на равных условиях со своими гражданами, осуществлять на своей территории любую деятельность, приносящую доход, при условии выполнения ими одного из следующих условий: во-первых, они постоянно и непрерывно осуществляли на этой территории в течение пяти лет деятельность, приносящую доход. Во-вторых, они постоянно и непрерывно проживали на этой территории в течение десяти лет. В-третьих, они получили разрешение на постоянное проживание. Обе конвенции и Социальная хартия устанавливают принцип равного отношения к трудящимся-мигрантам или отношения, которое бы не было менее благоприятным, чем отношение к гражданам страны, в сфере условий работы и выплаты вознаграждения, жилья и профессионального образования.

Социальная хартия и Европейская конвенция о юридическом статусе трудящихся-мигрантов содержат положения, касающиеся объединения семей.<sup>1</sup> Согласно второй конвенции, супруг(а) трудящегося-мигранта, нанятого на постоянную работу и его дети, не состоящие в браке, пока они рассматриваются как несовершеннолетние соответствующим законодательством принимающего Государства, могут использовать право на воссоединение семьи. Условием является то, что трудящийся должен располагать для своей семьи жильём, которое рассматривается как нормальное для трудящихся-граждан. Другим условием является то, что он должен получать постоянный доход, достаточный, чтобы обеспечить потребности своей семьи. Срок ожидания не должен превышать двенадцати месяцев. Нужно отметить, что Социальная хартия рассматривает детей, как находящихся на иждивении, до 21 года. Однако, это положение интерпретируется в том смысле, что дети остаются на иждивении, пока не станут взрослыми.

В разрешении на въезд может быть отказано и разрешение на проживание может быть отозвано исходя из соображений национальной безопасности, общественного порядка, здравоохранения или норм морали.

---

<sup>1</sup> См. также Международную Конвенцию о правах ребёнка (статья 10).



Согласно Конвенции о юридическом статусе трудящихся-мигрантов, трудящемуся-мигранту, который лишился работы и стал временно нетрудоспособным из-за болезни или несчастного случая, разрешается остаться в принимающей стране. Конвенция о защите прав человека предусматривает защиту от высылки, поскольку она защищает право на частную и семейную жизнь для всякого, кто подчиняется юрисдикции Государства.<sup>1</sup> Это положение и решения Европейского Суда по правам человека рассматривают высылку из страны как противоречащую защите частной и семейной жизни. Протокол № 4 к Конвенции запрещает групповую высылку иностранцев, а также изгнание граждан из своего собственного Государства. Седьмой Протокол запрещает высылку из страны иностранца, постоянно проживающего в Государстве, за исключением случаев, когда об этом принимается решение в соответствии с законом. Соответствующее лицо, имеет право представить свои аргументы против высылки, право на рассмотрение своего дела и с этой целью имеет право обратиться в компетентные органы.

Некоторые из вышеперечисленных конвенций, и также Европейская культурная конвенция, признают право на нахождение работы в другом, не своём Государстве и право на перемещение и обмен студентами, учёными, артистами и другими лицами между Государствами. Государства должны облегчить передвижение между Государствами, стараясь избегать сложных и дорогостоящих процедур. Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств способствует трансграничному сотрудничеству между административно-территориальными образованиями.

Политика Государств основывается в большей или меньшей степени на европейских конвенциях. Страны, обладающие богатым опытом обращения с иммигрантами пересмотрели и приняли законодательство об иностранцах исходя из признания факта, что временные мигранты становятся иммигрантами. Учреждение статуса постоянного проживания обеспечивает безопасность, защиту от высылки и вызывает, в некоторых случаях, объединение разрешения на работу и проживание в единый документ. Наблюдается некоторое изменение права на семейную жизнь из-за введения ограничительных мер (в частности, снижение возраста детей). Европейскому Суду по правам человека известно всё более возрастающее число дел о

---

<sup>1</sup> См. также Международную Конвенцию о правах ребёнка (статья 9).

высылке из страны иммигрантов во втором поколении (таким образом, дважды наказанных). Страны недавней иммиграции находятся ещё на различных стадиях определения критериев для предоставления возможности проживания на законных основаниях. Некоторые страны урегулировали ситуацию с беспорядочной миграцией. Другие приняли новое законодательство относительно процедуры подачи просьбы о предоставлении убежища и предоставления вида на жительство для беженцев и мигрантов.

Что касается предоставления вида на жительство, то отмечается огромная разница между Странами-членами. Во многих из них, национальное законодательство предоставляет больше защиты, чем этого требуют по минимуму нормы, предписанные европейскими конвенциями. Но в то же время в довольно большом числе Государств-членов, уровень защиты ниже международных норм. Вот почему Государства-члены должны подписывать, ратифицировать и вводить в действие все надлежащие инструменты и, в том числе, Европейскую конвенцию об установлении общих правил обращения с гражданами одного государства-члена на территории других государств-членов и Конвенцию о юридическом статусе трудящихся-мигрантов. Государства-члены могли бы также изучить свою политику в области руководства миграционными процессами и предоставления виз, чтобы определить не оказывает ли эта политика губительный эффект на поддержание передвижения (рабочих и учёных) и на обмен людьми.

### *Равное отношение*

В Европе равное отношение – это ключ к своду интеграционных направлений политики и межобщинным связям. Оно обеспечивает иммигрантам и национальным меньшинствам равные возможности и доступ к рынку труда, к образованию, к здравоохранению и другим услугам. Равное отношение рассматривается как основной инструмент для обеспечения справедливости и поддержания солидарности между различными группами общества. Юридические и другие меры, направленные на поддержание равенства, позволяют иммигрантам и национальным меньшинствам в полной мере участвовать в экономической, социальной и культурной жизни общества. И наоборот, эти меры позволяют обществу выгодно использовать участие разнообразного населения.

Принцип равного отношения чётко закреплён в европейском законодательстве. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод защищает гражданские и политические права любого человека, находящегося под юрисдикцией Государств. Европейская Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне предоставляет политические права мигрантам. Европейская социальная хартия и Европейская Конвенция о юридическом статусе трудящихся-мигрантов устанавливают социально-экономическое равенство. Иммигранты получают основные социальные и экономические права и могут приобретать другие права в зависимости от срока их постоянного проживания в стране. Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств и Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств защищают культурные, образовательные и языковые права национальных меньшинств.

Конвенция о защите прав человека устанавливает, что Государства признают за каждым человеком, находящимся под их юрисдикцией, права и свободы, перечисленные в Конвенции. Это такие права, как: право на жизнь, запрет пыток и унижающего обращения, рабства и ограничения в правах, принудительного и обязательного труда, право на свободу и безопасность, на открытое и справедливое судебное разбирательство уголовных дел, уважение права на частную и семейную жизнь, свободу мысли, свободу совести и вероисповедания, право на свободу выражения мнения, свободу мирных собраний и ассоциаций и право на вступление в брак. Некоторые из этих прав были раскрыты в Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств. Конвенция об участии иностранных граждан в политической жизни местного самоуправления предоставляет постоянно проживающим иностранцам право на свободу выражения мнения, собраний и ассоциаций и предусматривает создание консультативных органов для обеспечения представительства иностранцев, за которыми признаётся право голосовать и выдвигать свои кандидатуры на выборах в местные органы власти.

В области экономических и социальных прав Европейская социальная хартия соответствует Европейской Конвенции по правам человека. Эта Хартия гарантирует возможность пользоваться, без какой-либо дискриминации, следующими основными правами: право на труд, право на справедливые условия труда, право на безопасность и удовлетворительные санитарные условия труда, право на справедливое вознаграждение, право на вступление в

профсоюз, право на коллективные переговоры, право детей и подростков на защиту, право трудящихся на защиту, право на выбор профессии и профессиональное обучение, право на здравоохранение и социальную защиту, право на социальное и медицинское страхование, право на пользование социальными услугами, право лиц, физически или психически неполноценных, на получение профессионального образования, а также на профессиональную и социальную реадaptацию, право семьи на социальную, юридическую и экономическую защиту, право матери и ребёнка на социальную и экономическую защиту, право на осуществление приносящей доход деятельности на территории других договаривающихся сторон и право трудящихся-мигрантов и их семей на защиту и на страхование. Трудящиеся-мигранты признают большое число этих прав. В Конвенции о юридическом статусе трудящихся-мигрантов, эти права раскрыты более детально. Что касается социальной защиты, Европейская Конвенция о социальной защите предусматривает равное отношение к представителям договаривающихся сторон, находящихся на территории других договаривающихся сторон, к беженцам и апатридам. Европейская Конвенция о социальной и медицинской помощи предусматривает равное отношение к представителям договаривающихся сторон и к беженцам.

Конвенция Международной организации труда, касающаяся трудящихся-мигрантов (дополнительные положения) и Конвенция Организации Объединённых наций о правах всех трудящихся-мигрантов и членов их семей детально рассматривают положение незаконных мигрантов или мигрантов, у которых отсутствуют документы. Оба эти инструмента защищают основные права человека всех трудящихся-мигрантов.

Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств признаёт право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на сохранение и развитие своей культуры и на сохранение основных элементов своей самобытности, а именно религии, языка, традиций и культурного наследия. Правительства должны поддерживать атмосферу терпимости и межкультурного диалога и принимать эффективные меры, благоприятствующие взаимному уважению, пониманию и сотрудничеству, особенно в области образования, культуры и средств массовой информации, между всеми людьми, живущими на их территории, какой бы ни была их этническая, культурная, языковая или культурная принадлежность. Рамочная Конвенция содержит многочисленные

ссылки на Конвенцию Прав Человека, конкретизирует некоторые права, закреплённые этой Конвенцией и делает их доступными для национальных меньшинств. Европейская Хартия региональных языков и языков меньшинств предписывает договаривающимся сторонам уважать и поддерживать региональные языки и языки национальных меньшинств (языки иммигрантов не включены в эту хартию). Стороны обязуются устранить любые различия, исключения, ограничения и необоснованные предпочтения, затрагивающие практику регионального языка или языка национального меньшинства, целью которых является подавить или поставить под угрозу поддержание или развитие этих языков.

В международном праве<sup>1</sup> и в большинстве вышеперечисленных европейских конвенций устанавливается принцип, согласно которому для обеспечения равного отношения ко всем, специальные меры, предназначенные для специфических групп, поставленных в неблагоприятные условия, должны быть предприняты в течение ограниченного периода времени (временные меры). Этот принцип также установлен и предпринимается на национальном уровне, хотя время от времени эта позиция пересматривается. Временные меры эффективны только тогда, когда иммигрантам и национальным меньшинствам разрешается принимать участие в жизни общества.

Не легко оценить эффективность направлений правительственной политики в области поддержки равного отношения к иммигрантам и представителям национальных меньшинств. Известно большое число удачных направлений политики, которые принесли пользу иммигрантам и национальным меньшинствам. Право голоса, предоставленное иммигрантам и специальные поправки, внесённые с целью гарантировать участие в политической жизни, были введены во многих Государствах-членах. Некоторые группы иммигрантов и национальных меньшинств широко задействованы на рынке труда или в качестве этнических предпринимателей. Признание языков и культур меньшинств способствовало повышению уровня жизни и необыкновенно обогатило общественные формации.

Напротив, статистические и другие данные показывают, что в довольно большом числе стран положение иммигрантов, по сравнению с положением граждан, существенно хуже в области занятости, жилья и образования. Этот феномен существует не только относительно тех, кто недавно прибыл, но и

относительно молодого поколения, родившегося в принимающей стране. В некоторых Государствах-членах национальные меньшинства лишены основных прав или страдают от отсутствия соответствующей политики, что способствует их маргинализации. Подобная ситуация подталкивает правительства к переориентации и усилению политики равного отношения. Такое положение требует также ратификации соответствующих европейских конвенций и создания программы помощи и сотрудничества между Государствами-членами в области введения в действие этих конвенций.

## *Гражданство*

Получение гражданства страны пребывания является способом упрощения интеграции. Натурализация гарантирует, сразу и навсегда, получение иммигрантами юридического статуса и установление полного равенства перед законом. Важно и то, что она способствует развитию чувства принадлежности к Государству и к обществу.

Европейская конвенция о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства, принятая в шестидесятые годы, являлась отражением заботы, доминировавшей в то время в большинстве Государств-членов, об уменьшении многочисленных случаев множественного гражданства. Позиция многих Государств-членов была продиктована фактом увеличения перемещения и притоком иммигрантов. Впоследствии, был принят протокол, разрешающий наличие двойного гражданства, кроме всех прочих, детям иммигрантов.

Одновременно с политическими изменениями, происшедшими в центральной и восточной Европе, Совет Европы принял Конвенцию о гражданстве. Этот инструмент помогает избежать, насколько это возможно, положения отсутствия гражданства и дискриминации в сферах, связанных с гражданством. Конвенция признает за Государствами право определять, согласно их собственному законодательству, кто является их гражданами, а также право каждого индивида иметь гражданство. Правовые нормы

---

<sup>1</sup> Например, Европейская Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 1) и Конвенция МОТ относительно дискриминации (в области труда и занятий) (статья 5).

договаривающейся стороны не должны содержать никаких различий и не должны предусматривать случаев, допускающих дискриминацию на основании пола, религии, расы, цвета кожи, а также этнического или национального происхождения. Конвенция устанавливает точные нормы, касающиеся процедуры получения гражданства (издержки и разумный срок, право на обжалование и т.д.). Дети, которые обладают различными гражданствами, полученными автоматически с рождения, сохраняют эти гражданства. Когда гражданство приобретается в результате вступления в брак, супруг сохраняет гражданство, которое у него уже было.

В случае правопреемственности одного Государства от другого, соответствующие договаривающиеся стороны должны регламентировать вопросы, касающиеся гражданства, путём подписания договоров между ними, соблюдая права и обязанности, закреплённые в Конвенции. Выказываясь за предоставление или сохранение гражданства в случае правопреемственности Государства, каждая из договаривающихся сторон должна принимать во внимание действительную и эффективную связь между человеком и Государством, место постоянного проживания этого человека, его желание и его территориальное происхождение.

В странах бывшей иммиграции законодательство о натурализации было принято с целью упрощения интеграции иммигрантов. За редким исключением, процедуры натурализации были смягчены. Вопрос о натурализации вращается, в большей или меньшей степени, вокруг вопроса о двойном гражданстве, которое разрешается в некоторых странах, но не разрешается в других. Сегодня создается впечатление, что получение гражданства хотят превратить во что-то, что проистекает из простого административного акта и окружить его, например, неким церемониалом. Такие действия должны были бы побудить иммигрантов к участию в жизни общества и побудить общество к признанию ценности этого участия. Страны недавней иммиграции также начинают пересматривать своё законодательство о гражданстве.

Законодательство о гражданстве развивается также в странах, где проживает большое количество населения, представляющего национальные меньшинства. Вновь созданные Государства или Государства, получившие независимость, создают своё национальное законодательство. Новые независимые Государства, выделившиеся из Федерации Государств, зачастую установили упрощённые процедуры получения гражданства в первые годы

создания этих Государств. Оказалось, что все лица, имеющие право на гражданство, не в состоянии были получить его в предусмотренный срок. В других Государствах, законодательство о гражданстве имело дискриминационный эффект, который усложнял получение гражданства представителями некоторых национальных меньшинств.

Конвенция о гражданстве является необходимым инструментом для выработки национальной политики в этой области. Совет Европы может помочь Государствам-членам в претворении в жизнь конвенции и разрешении некоторых проблем, связанных с получением гражданства иммигрантами и представителями национальных меньшинств.

### *Борьба против расовой и этнической дискриминации*

Расовая и этническая дискриминация подрывает основы демократического общества и является прямым нарушением основных прав тех, кто является её жертвами. Иммигранты и национальные меньшинства относятся к таким жертвам и испытывают на себе влияние различных форм дискриминации, от открытой и прямой дискриминации до прямого и институционального расизма, от нарушения прав или расистского преследования до презрения или унижающего обращения. Это не только исключает полное и равное участие иммигрантов и национальных меньшинств в жизни общества, но также и лишает общество преимуществ, которые предоставляют возможности и способности всего общества в целом. Кроме того, расизм разрушает отношения между различными группами общества и может дестабилизировать положение в стране. Способ выражения отношения к иммигрантам и национальным меньшинствам и борьба с дискриминацией влияют на отношения между Государствами.

Наиболее энергичным международным юридическим инструментом против расизма является Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Эта Конвенция оказала влияние на направления национальной политики по борьбе против дискриминации в многочисленных европейских Государствах, ратифицировавших её. Что касается европейских Конвенций, многие из них предусматривают, что пользование правами, перечисленными в них, не должно являться объектом дискриминации, основанной на расовой или этнической принадлежности. Соответствующее



положение Конвенции Прав Человека является самым широким в этой сфере. Она устанавливает, что пользование правами и свободами, признанными в настоящей конвенции, должно быть обеспечено без всяких различий по признаку пола, расы, религии, цвета кожи, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения или любым иным основаниям. В плане применения Конвенция Прав Человека – самая непоколебимая из конвенций. Любое лицо, находящееся под юрисдикцией Государства, признаёт права и свободы, перечисленные в этой конвенции. Любое лицо, неправительственная организация или группа лиц, считающая себя жертвой нарушения договаривающейся стороной прав, перечисленных в конвенции, может обратиться с жалобой в Европейский Суд по Правам Человека, если использованы все национальные средства защиты. Решения Суда подлежат обязательному исполнению. Все Государства-члены являются сторонами этой Конвенции.

По сравнению с другими международными инструментами, защита, обеспечиваемая Конвенцией по Правам Человека, лимитирована, так как её антидискриминационное положение не содержит запрета на дискриминацию саму по себе. Она запрещает только дискриминацию относительно прав и свобод, признанных в Конвенции. Протокол к Конвенции мог бы закрепить дополнительные гарантии в области равенства и борьбы против дискриминации. Проект протокола был представлен Комитету Министров для одобрения. Этот проект содержит общий запрет дискриминации. Он устанавливает, что пользование любыми правами, закреплёнными законодательно, должно быть гарантировано всем без всяких различий по признаку пола, расы, языка, религии, цвета кожи, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения или любым иным основаниям. Никто не может быть объектом дискриминации на основании одного из вышеперечисленных признаков со стороны каких бы то ни было органов государственной власти.

Что касается отношений между коренными жителями, иммигрантами и представителями национальных меньшинств в Европе, то улучшения не произошло – а в некоторых случаях наблюдается даже ухудшение. Иммигранты и представители национальных меньшинств ещё довольно часто

рассматриваются в качестве конкурентов на рынке труда, угрозы для культурных норм и национальной самобытности и источника любых других видов опасности для общества. Среди наиболее очевидных доказательств недовольства политикой социального объединения можно назвать расистские выступления и насилие, популярность правых экстремистских направлений политики и ухудшение социально-экономического положения большого числа иммигрантов и представителей национальных меньшинств. Правительства и неправительственные организации предприняли попытку бороться против существования расистских убеждений и ксенофобии, приступив, в частности, к принятию, изучению и усилению антидискриминационного законодательства и уголовных кодексов, к разработке деонтологических кодексов, организации антирасистских манифестаций и кампаний, к разработке концепции межкультурных программ. Взятые в полном объеме, эти меры направлены на защиту жертв дискриминации и поддержание более толерантных отношений внутри всего общества в целом. Эта деятельность, осуществляемая на национальном уровне, была начата и усилена благодаря сотрудничеству (например, в рамках Европейской комиссии против расизма и нетерпимости) и благодаря международным кампаниям (например, Кампания «Все разные, все равные»).

## **Глава VI: Государственные и негосударственные участники**

В настоящей главе рассматривается роль государственной власти и государственных органов в поддержании разнообразия и сплочённости (6.1) и роль, которую играют негосударственные участники (6.2).

### **6.1 Государственные участники**

Во всей Европе органы государственной власти и, в особенности, законодательные и исполнительные органы, пересматривают и модифицируют свою роль, чтобы соответствовать быстро происшедшим переменам в экономической ситуации региона. Общая тенденция приватизации и отмены регламентации сопровождается децентрализацией власти и полномочий в сфере интеграции для блага территориальных коллективов и более широких групп негосударственных участников. Параллельно, международное и наднациональное сотрудничество стало более важным. Этот феномен и фактическое расширение границ вмешательства Государства в социальную и экономическую сферы жизни усилили восприимчивость органов государственной власти к идее интегрировать поддержку и советы негосударственных участников в создание стратегий, направленных на борьбу против социально-экономического исключения иммигрантов и национальных меньшинств.

Хотя многие правительства заново определили свою роль и масштаб своего участия, органы государственной власти продолжают выполнять три легко распознаваемые функции, а именно функцию законодателя, функцию создателя благоприятных условий и функцию подачи примера.

#### *Органы государственной власти в качестве законодателя*

Национальные парламенты используют свои полномочия законодателей для внесения проектов законов и принятия законов в области права выбора местожительства, поддержания равного отношения, гражданства и борьбы с дискриминацией. Они преобразуют также международные обязательства в

сфере прав человека в национальное право и устанавливают применяемые нормы. Децентрализация предоставляет возможность частичной передачи законодательной власти территориальным коллективам. Национальные и региональные парламенты и местные советы обеспечивают контроль и введение в действие направлений политики, касающихся иммигрантов и национальных меньшинств. Мы наблюдаем сегодня широкое обсуждение вопроса об охвате законодательством сфер, связанных с равным обращением по отношению к иммигрантам и национальным меньшинствам, с борьбой против дискриминации и с паллиативными мерами. Важно различать позитивную дискриминацию и паллиативные действия. Можно говорить о паллиативной деятельности, когда принимаются, как правило, на ограниченный период, направления политики, затрагивающие специфические группы или регионы/города, в которых наблюдается тенденция к концентрации определённых групп, и целью этих направлений является предоставление возможности этим группам участвовать в программах и использовать государственные службы на основе равенства. Этот тип деятельности особенно необходим, когда некоторые группы испытывают воздействие многочисленных и переплетающихся отрицательных факторов. Паллиативная деятельность является принципом, который принят на национальном и международном уровне. Позитивная дискриминация, определяемая как факт предоставления предпочтительного обращения с некоторыми этническими группами посредством закона и на неограниченный период, противоречит европейским принципам равенства.

Когда европейские Государства регламентируют практику в сфере использования и предоставления услуг, это происходит главным образом в области запрета дискриминации. Дискриминация рассматривается в уголовном праве или, гораздо реже, в гражданском праве, а иногда даже и в том и в другом как правонарушение. Главным является контроль за эффективным применением этого типа законодательства, а также активная роль правосудия, которая проявляется в применении наказания за несоблюдение законов. Настойчивость в проведении прямой и непрямой дискриминационной практики по отношению к иммигрантам и национальным меньшинствам и намерение достигнуть более демократического и открытого общества ведут к необходимости принять более чётких законодательные меры, направленные на регламентацию практической деятельности работодателей и учреждений,

оказывающих платные услуги (жильё и образование). Сопротивление такому типу мер огромно. Работодатели и лица, предоставляющие платные услуги, утверждают, что эти меры в большей степени создают проблемы, чем разрешают их. Профсоюзы поддерживают мнение, что эти меры могли бы разделить трудящихся и создать проблемы. Многие иммигранты и представители национальных меньшинств заявляют, что предприятия и правительственные учреждения не должны нанимать иммигрантов и представителей национальных меньшинств или предоставлять им работу только для того, чтобы заполнить квоту, но что они должны, прежде всего, «нанимать хороших людей».

Важно различать законы, которые наказывают поступки и отношение дискриминационного характера (антидискриминационное законодательство) и законы, которые стараются «уравнять шансы» побуждая общество нанимать на работу квалифицированных иммигрантов и представителей национальных меньшинств (специализация). Те, кто высказывается против этих форм правительственного регламентирования, обычно допускают необходимость оперировать законами, которые наказывают дискриминацию. Законодательство, исходящее из этого, возможно, не является решением проблемы; существует, однако, множество примеров, когда санкции законодательства такого типа побудили общество сознательно разработать политику найма и повышения роли в обществе, которая лучше отражает возможности населения на местах, где эта политика применяется. Сознательная специализация рассматривается как разумный подход коммерческого типа, помогающий найти среди представителей национальных меньшинств или иммигрантов квалифицированных кандидатов на вакантные должности. Обязательство, основанное на сознательной концепции выработки инициатив и/или на участии в реализации этих различных инициатив, могло бы быть гораздо более эффективным и длительным, чем изменения, вносимые законодательством.

### *Органы государственной власти в качестве создателя благоприятных условий*

Исполнительные органы Государства должны облегчать сотрудничество между различными государственными службами и органами, различными

уровнями администрации и соответствующими участниками. Вопросы, касающиеся иммигрантов и национальных меньшинств обычно поднимают различные министерства: Внутренних дел, Юстиции, Общественного порядка, Здравоохранения, Социальных проблем, Занятости, Жилищное и т.д. Сотрудничество между министерствами позволяет избежать противоречий в политике и колебаний иммигрантов и меньшинств. Чёткое разделение труда между национальным, региональным и местным уровнями администрации благоприятствует эффективности правительственной деятельности.

Существуют многочисленные примеры того, что национальные правительства играют роль первого плана в координации сотрудничества между территориальными коллективами. Правительства должны облегчать сотрудничество и повышать согласованность между представителями государственной власти и неправительственными участниками, а также между самими неправительственными участниками. Правительства могут также выступить с инициативой проведения исследования, сориентированного на конкретную деятельность и обеспечить его финансирование.

Правительства могут поддерживать разнообразие и сплочённость другими мерами, такими как предоставление муниципальным властям денежных ресурсов, помощь и субсидирование деятельности негосударственных участников, поддержание диалога и партнёрства между социальными участниками.

### *Органы государственной власти в качестве примера*

Как исполнительные, так и законодательные органы государственной власти могут служить примером, делая публичные заявления о вкладе, который иммигранты и национальные меньшинства вносят в развитие общества и обвиняя дискриминацию.

Хотя в Европе большинство должностей зарезервированы за гражданами страны (включая натурализованных граждан), многие натурализованные иммигранты и представители национальных меньшинств, относящиеся ко второму или третьему поколению, подвергаются дискриминации и встречают другие препятствия при найме на работу как в государственный сектор, так и в частный сектор. Национальные и местные администрации являются работодателями и, в этом качестве, они могут расширить доступ иммигрантов и представителей национальных меньшинств к государственной службе. Как

любой работодатель, эти администрации должны также начать внутренний пересмотр своих процедур найма на работу, чтобы исключить любое, прямое или косвенное препятствие для принятия иммигрантов и представителей национальных меньшинств. Этот шаг важен не только для того, чтобы продемонстрировать, что они находятся в авангарде и чтобы усилить принцип равенства возможностей, но также и потому, что это позволяет им быть в курсе способностей и талантов широкого круга квалифицированных работников. Чтобы достигнуть этого, можно предпринять попытку придать администрации мультикультурный характер сообщества, переопределить критерии оценки работоспособности и пересмотреть коммуникативные стратегии, чтобы распределить рабочие вакансии, участвовать в программах шефства над лицами, принадлежащими к меньшинствам и/или членами общины, и сознательно установить цели найма и поддержки.

Национальные и местные администрации могут обеспечить повышение профессиональной квалификации персонала из иммигрантов или представителей национальных меньшинств. На многих предприятиях, на правительственной и парламентской службе, иммигранты и представители национальных меньшинств занимают, в основном, более низкие и менее квалифицированные должности. Однако государственные службы находятся в лучшем положении относительно развития профессиональных возможностей иммигрантов и представителей национальных меньшинств, применяя разнообразную практику, наподобие той, которая используется частными предприятиями. Кроме программ шефства, которые объединяют старшего и молодого служащего, принадлежащего к национальному меньшинству, правительственные службы могут организовывать образовательные сессии, которые позволят иммигрантам и персоналу, представляющему национальные меньшинства, совместно изучить возможность повышения своей профессиональной квалификации и изучить свои собственные потребности в области повышения компетентности и образования.

Национальные и местные администрации могут подготовить правительственные службы к диверсификации состава их персонала. Эти службы также извлекут пользу из изменения внутренней деятельности, направленной на улучшение приспособляемости такого состава. Это позволит обеспечить благоприятное отношение данных служб к иммигрантам и представителям национальных меньшинств, которые могут или хотят освоиться

с существующей «культурой предприятия». Среди организационных изменений, принятых относительно социального и культурного разнообразия, фигурируют следующие: обучение управлению в условиях кадрового разнообразия, межкультурное образование для не руководящего персонала, ввод механизмов, пресекающих преследования расового и этнического характера, демонстрация открытости различным культурам и этносам.

Как и представители частного сектора, национальные и местные администрации также могут играть значительную роль в улучшении экономической основы сообществ, поставленных в неблагоприятные условия, взяв на учёт предприятия, принадлежащие иммигрантам и членам национальных меньшинств и включая их в списки поставщиков по предоставлению услуг или оборудования. Некоторые правительственные службы планируют продолжить обсуждение возможности проведения эксперимента - варианта американской программы под названием «контракт-уступка» (соблюдение контрактов), что предполагает сознательное установление целей в области контрактов с предпринимателями иммигрантами или представителями национальных меньшинств и/или контрактов субподряда с объединениями, которые сами заключили контракты с предпринимателями такого типа.

Органы государственной власти, выступая в качестве законодателя, создателя благоприятных условий и в качестве примера, показывают, что они играют важную роль в поддержании разнообразия и сплочённости. Это не означает, что правительства всегда несут полную ответственность в этом плане. Они даже могут сделать процесс интеграции иммигрантов и национальных меньшинств более сложным, например, пренебрегая принятием соответствующих юридических мер, не выделяя необходимых ресурсов на реализацию других мер или становясь инструментом экстремистских политических взглядов и движений.

## **6.2 Негосударственные участники**

Интеграция иммигрантов и национальных меньшинств в общество не может быть реализована без активного содействия негосударственных участников.

В некоторых частях Европы они уже многие годы играют эту важную роль. В других Государствах, где недавно активно началось строительство



гражданского общества, неправительственные организации будут нуждаться в помощи, чтобы взять на себя подобную роль. Дискуссии и переговоры между различными участниками всё ещё остаются актуальными для определения их роли. Государственные участники, как и негосударственные, сознают, что в гражданском обществе их сотрудничество является определяющим.

Существует широкий выбор неправительственных участников. Среди них можно назвать организации широкого поля деятельности, которое включает и вопросы, касающиеся мигрантов и национальных меньшинств. Другие – это специализированные институты или организации, которые занимаются одним единственным вопросом. Их статус может варьироваться от солидных институтов до стихийно возникших, массовых организаций. Некоторые организации работают исключительно на местном уровне, другие – на национальном и международном уровне. Во многих европейских странах существует хорошо развитый сектор добровольцев, который играет немаловажную роль в процессе интеграции иммигрантов и меньшинств. Добровольцы также активно участвуют в деятельности профессиональных организаций, таких как политические партии, профсоюзы и религиозные организации.

Чтобы защитить свои права и поддержать интеграцию в общество, у иммигрантов и меньшинств есть две не взаимоисключающие возможности: создать свои собственные организации или вступить в организации большинства. Деятельность организаций иммигрантов и меньшинств может реализовываться внутри организаций большинства. Иногда, организации иммигрантов и меньшинств преследуют более ограниченные цели, но эти организации являются более гибкими и стремятся, в большей степени, к реализации своих целей, тогда как организации большинства совмещают цели большого количества людей и представляют более значительную силу для их реализации.

Существуют организации, созданные на основе национального происхождения иммигрантов или этнического происхождения национальных меньшинств, а также организации, основой которых является более широкая национальная и этническая включённость. Их цели могут быть социальными или культурными, или теми и другими. Иммигранты и национальные меньшинства могут создать собственные политические партии, профсоюзы или профессиональные организации, и свои собственные Церкви или религиозные

организации. Организации иммигрантов и национальных меньшинств могут получить официальный статус при правительстве.

Содействуя разнообразию и сплочённости в обществе, негосударственные участники должны применять к самим себе основные принципы культурного плюрализма, а именно равенство, терпимость и отсутствие дискриминации. Ни одна организация не стремится увеличивать для себя вызовы разнообразного общества. Негосударственные участники могут также являться доказательством исключения и усилить, довольно легко, предубеждения со стороны других.

Случается, что значительные силы внутри общества отвергают разнообразие. Социальные движения, политические партии, Церкви и другие организации – в частности, организации иммигрантов и национальных меньшинств – могут отвергать культурный плюрализм и способствовать нетерпимости по отношению к народам иного этнического или национального происхождения или другого цвета кожи.

### *Политические партии*

В демократических обществах, политические партии обладают различными функциями и видами ответственности. Они являются защитниками принципов демократического общества и действуют соответственно. Они создают платформу для обсуждения вопросов, по которым можно прийти к консенсусу, или по которым различные мнения отражают противоречивые интересы групп, образующих общество. Они становятся выразителями интересов своих избирателей и подают пример, занимая определённую позицию, и предлагают концепцию будущего для общества. Политические партии, кроме прочих функций, выполняют ещё функцию подбора людей, которые будут принимать активное участие в политическом процессе. Во многих странах, включение иммигрантов и членов национальных меньшинств традиционно представляет важный инструмент для того, чтобы заинтересовать этих людей в демократических принципах и включить их в эти большие движения. Этот шаг также помогает политическим партиям создать объект заинтересованности для иммигрантов и национальных меньшинств. Иммигранты и представители национальных меньшинств также создают свои

собственные партии, которые зачастую являются эффективными инструментами защиты их прав.

Во имя демократических принципов, политические партии должны были бы недвусмысленно отвергать любые формы расовой дискриминации и осудить нетерпимость и подстрекательство к расовой ненависти. Они могли бы также отвергать распространение и принятие в расчёт мнений и позиций, которые благоприятствуют или порождают предубеждения и враждебность или разделение между лицами различного этнического или национального происхождения, религии, вероисповедания или цвета кожи. Партии могут бороться против любых форм расовой дискриминации внутри своих собственных рядов.

Во время избирательных кампаний, вопросы, затрагивающие иммигрантов и национальные меньшинства, должны рассматриваться более ответственно. Не игнорируя и не уменьшая проблем, связанных с интеграцией иммигрантов и меньшинств, политические партии могут подчеркнуть позитивные аспекты разнообразия и культурного плюрализма. Осознание этих проблем и связанная с этим осознанием восприимчивость могли бы стать частью процесса рассмотрения кандидатур на занятие государственных должностей. Более того, партии могут публично заявить, что они не будут ни сотрудничать с экстремистскими партиями, ни формировать с ними совместное правительство.

Важно также, чтобы лица, относящиеся к категории иммигрантов и категории меньшинств, были представлены на всех уровнях внутри партий. Политические партии могли бы проводить активную политику принятия таких лиц в свои ряды, их участия в жизни партии и выбирать их в качестве кандидатов на государственные и иные должности.

### *Частный сектор*

Комбинация социальных и коммерческих факторов, которые часто тесно переплетаются, только увеличивает возрастающую важность экономического фактора в интеграции иммигрантов и меньшинств в Европе. По мере того, как эти люди продолжают концентрироваться в центрах городской жизни по всей Европе, их участие в труде и развитии предприятий всё ещё является частью более широкой коммерческой необходимости, поскольку речь идёт о

обслуживании сообщества и разнообразной, с расовой и культурной точки зрения, клиентуры.

Для многих предприятий, одна из ключевых мотиваций по принятию инициатив в области социальной интеграции, вытекает из различных принципов, часто квалифицируемых как «ответственность предприятия» или «гражданство предприятия». В качестве членов общества предприятия должны способствовать развитию сообществ и поддержанию гармонии внутри них. Многие из них делают для себя открытие, что можно извлечь определённые коммерческие выгоды, создавая себе репутацию социально ответственного объединения. В то время, как бдительность потребителей возрастает, коммерциализация, основанная на определённых причинах и направленная на длительную борьбу с безработицей или, например, на создание благоприятных условий для восстановления окружающей среды, может обеспечить позитивное представление о предприятии у государственных и частных потребителей, у групп, образующих сообщество и у настоящих и будущих сотрудников. Известно, что потребители не приобретают больше только товары или услуги, но также и предприятия, которые их производят (или их образ). Некоторые инициативы в области разнообразия, вписываются таким образом в рамки глобальной и тщательно разработанной стратегии, чтобы стать «поставщиком», «производителем ...», «инвестором...», и/или «высококласным работодателем».

Всё чаще и чаще, мотивы, которые подталкивают предприятия к реагированию в области социально-экономического включения иммигрантов и национальных меньшинств, проистекают из комбинированной формы «осознания собственных интересов» и социально полезной деятельности, которые выражаются в осязаемых коммерческих выгодах, или «взаимовыгодных стратегий» для предприятия и всего общества в целом.

Изменение состояния рынка труда (культурное и этническое разнообразие) вызывает признание и развитие способностей и потенциала людей, которые, независимо от их происхождения, чувствуют свою значимость и получают дополнительный мотив работать более эффективно и могут, в производственном плане, увеличить гибкость и обновление трудовых ресурсов общества. В Европе продолжают развиваться общины иммигрантов и национальных меньшинств, они создают новый недоиспользованный рынок имущества и услуг. Кроме того, они могут предоставить благоприятные

коммерческие возможности для развития широкого спектра новых товаров и услуг.

Согласно всё более и более признаваемой в деловых кругах идее, рабочие бригады, состоящие из людей разного происхождения, могут внести дополнительную ценность в коммерческую деятельность, благодаря своей изобретательности и возможности разрешать возникающие проблемы. Всё большее признание получает тот факт, что многие иммигранты и представители национальных меньшинств второго и третьего поколения обладают высоким уровнем изобретательности и технического творчества, который, по-видимому, является результатом восприятия нескольких культур. Уменьшая коммерческую выгоду в плане цен и качества, европейские предприятия стремятся, без сомнения, получить преимущество, которым является техническое творчество.

Связи с родными странами, различные лингвистические познания, знание и доступ к международному рынку являются лишь отдельными коммерческими преимуществами, которые представители общин иммигрантов и национальных меньшинств дают предприятиям, желающим получить часть этих «сокровенных знаний».

Кроме прямых выгод, которые из этого извлекают предприятия, инициативы социального назначения генерируют значительное количество «вторичных социальных продуктов». Усилия, предпринимаемые для увеличения возможностей найма иммигрантов и представителей национальных меньшинств, отодвинутых на второй план, представляют для них путь интеграции и благоприятствуют усилению социальной сплочённости, создавая таким образом, стабильные общества, где развивается бизнес.

### *Профсоюзы*

Традиционно профсоюзы принимают участие во многих видах деятельности, направленной на защиту прав и достоинства трудящихся-мигрантов и членов их семей. Они стараются поддерживать равное отношение к трудящимся-мигрантам и трудящимся-гражданам страны в сфере найма на работу, условий труда и жизни, образования и стремятся проводить

конкретные инициативы, направленные на борьбу с преследованием и расовой дискриминацией по месту работы.

Даже если профсоюзы не занимают больше такую же сильную позицию, как это было ранее, они тем не менее находятся в выгодных условиях для выработки и поддержания мер, направленных на борьбу против преследований и расовой дискриминации, или на поддержание равного отношения на уровне политики работы с персоналом. Учитывая, что часто иммигранты и представители национальных меньшинств вступают в контакт с новым обществом в первую очередь через трудящееся население, профсоюзы сыграли ключевую роль в организации (совместной организации) языковых курсов и других образовательных стажировок, а также в культурном образовании своих членов, относящихся к большинству. Чтобы эффективно работать в этой области, многие профсоюзы постарались расширить круг своих членов, чтобы включить туда трудящихся-иммигрантов или представителей меньшинств. Также, профсоюзы стараются – с большим или меньшим успехом – опровергнуть мысль, согласно которой они защищают только интересы трудящихся, представляющих большинство.

Профсоюзы играли и продолжают играть важную роль также в разработке и выборе направлений политики на общеевропейском, национальном и местном уровне и, зачастую, выступают в качестве партнёров официальных структур, которые также включают и предпринимательские организации. Там, где этот тип официального сотрудничества между профсоюзами и предпринимательскими организациями (социальными партнёрами) имел место, это сотрудничество помогло предпринять важные меры, среди которых: принятие совместных деклараций и/или кодексов поведения по предупреждению расовой и этнической дискриминации; заключение добровольных соглашений, устанавливающих цель найма на работу иммигрантов и представителей национальных меньшинств. В некоторых секторах, конкретные виды деятельности осуществляются совместно социальными партнёрами с целью поддержания культурного взаимопонимания и гармонизации отношений внутри разнообразного активного населения.

## *Церкви и другие религиозные организации*

Христианские церковные организации и другие религиозные общины играют свою роль в процессе интеграции иммигрантов и национальных меньшинств. Для многих христиан-иммигрантов церковь является первым контактом с принимающим обществом. Мечети и храмы играют ту же роль для многих мусульман и индусов. Церкви и другие религиозные общины часто сотрудничают с властями по вопросу необходимости защиты прав иммигрантов и меньшинств, становятся защитниками мер, направленных на удовлетворение запросов этих людей, осуждают нарушения прав человека, расистские действия и отношение.

Религиозные организации различными способами участвуют в конкретной работе по оказанию помощи иммигрантам и меньшинствам. Они предоставляют средства для оказания профессиональной социальной помощи, которая сопровождается другими формами помощи, оказываемой добровольными помощниками. Они выступают посредниками в разрешении конфликтных ситуаций между иммигрантами или группами меньшинства и населением большинства, они становятся выразителями мнения притесняемых меньшинств. В рамках своей работы по оказанию социальной помощи людям, исключённым из общества, они обращаются к политическим деятелям и руководителям, не делая при этом, однако, предвзятых заявлений. Они оказывают финансовую помощь всякого рода деятельности, организованной ассоциациями иммигрантов и национальных меньшинств или другими НГО. В некоторых странах церкви предоставляют защиту (квалифицируемую как «религиозное крыло») незаконным мигрантам.

## *Неправительственные организации*

Неправительственные организации (НГО) играют важную роль в улучшении интеграции иммигрантов и национальных меньшинств. Можно установить отличие между разными типами НГО. Во-первых, существуют неправительственные организации, которые интересуются в основном законным аспектом или служат официальными посредниками в диалоге между правительством и организациями меньшинств. Во-вторых, в большинстве европейских стран существуют организации по оказанию помощи/содействия

иммигрантам и национальным меньшинствам. Эти добровольные организации занимаются приёмом вновь прибывших и помогают самыми различными способами иммигрантам и национальным меньшинствам интегрироваться в общество. Такие организации поддерживают иммигрантов и представителей национальных меньшинств, когда они отстаивают свои права в суде и помогают им в вопросе обращения в судебные органы в случае проявления дискриминации. Более солидные организации работают напрямую с правительствами, которые часто обращаются к этим организациям по вопросу реализации специфических программ. В-третьих, существуют правозащитные организации. Они обеспечивают контроль за национальной политикой и соблюдением международных норм в сфере прав человека. Они могут мешать правительствам, публикуя свои выводы на национальных или международных форумах, что часто вызывает политические изменения и введение международных стандартов. Правозащитные организации хотят участвовать не только в претворении в жизнь политики правительства, но также и в процессе формирования этой политики. Они не только привлекают внимание общественности к трудному положению иммигрантов и меньшинств, но и представляют и защищают конкретные предложения по улучшению этой ситуации. В-пятых, существуют организации с единственным предназначением - проведение общественных и политических компаний по специфическим темам, касающимся положения иммигрантов и национальных меньшинств. Правительства признают важность той роли, которую играют НГО и часто предлагают им взять на себя бóльшую ответственность. Это не означает, что правительства и НГО не имеют расхождений во мнениях и точках зрения, которые, в определённые моменты приводят к прекращению диалога и сотрудничества.

В некоторых частях Европы, эти организации часто не способны взять на себя реализацию большего числа задач. Иногда, они активно действуют только в столице, хотя они были бы полезнее в более скромных городах; ещё они иногда ограничиваются политическими вопросами, связанными с миграционными процессами и в гораздо меньшей мере интересуются конкретными действиями. В восточной Европе, НГО требуют сегодня от правительств взять на себя бóльшую финансовую ответственность за свои действия, чтобы финансовая зависимость от иностранных доноров могла постепенно уменьшиться. Они также подчёркивают необходимость создания



законодательных рамок, определяющих роль и статус НГО. В некоторых странах восточной Европы международные НГО были введены туда, где ни одна национальная НГО не была представлена.

### *Артисты и интеллигенция*

Артисты и интеллигенция часто выражают независимое и диссидентское мнение, берут на себя защиту гражданских свобод и культурного разнообразия. Они могут заявить о нарушении прав человека и расизме и мобилизовать поддержку общественности в пользу иммигрантов и национальных меньшинств. Кроме того, артисты и интеллигенция могут расширить перспективы, размышлять над основными изменениями в современном обществе и разработать концепцию будущего. С помощью своих трудов, учёные и научные учреждения могут участвовать в широких политических дебатах. Сообщество артистов, интеллигенции и учёных насчитывает множество членов, выходцев из иммиграции или принадлежащих к национальным меньшинствам.

### *Спорт*

Роль спорта в продвижении социальной интеграции, в частности у молодёжи, широко признана. Спорт стал не просто способом проведения свободного времени. Речь идёт о признанном социальном феномене. Спорт является понятным всем языком и платформой для социальной демократии. Он создаёт условия политической демократии и становится орудием для развития демократической гражданской позиции. Спорт благоприятствует взаимопониманию и оценке достоинств различных культур, способствует борьбе с предрассудками. Наконец, спорт выполняет роль ограничителя социального исключения иммигрантов и групп национальных меньшинств.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Социальная сплочённость и спорт. Примеры удачной практики, заимствованные в странах-членах комитета по развитию спорта (Совет Европы, 1999).

## **Глава VII: Содействовать сплочённости, придавая значение разнообразию**

В настоящей главе вы найдёте примеры правительственной и неправительственной политики и практики в области социально-экономического включения (с 7.1 по 7.4), культурного разнообразия (с 7.5 по 7.9) и политического участия (7.10).

### **7.1 Инициативы предприятий**

Многие солидные предприятия в настоящее время меняют свою внутреннюю политику, чтобы принять в расчёт потенциал, который представляют иммигранты и национальные меньшинства. В рамках такого развития событий, во время проведения процедуры найма на работу нужно научиться идентифицировать квалифицированных иммигрантов и представителей национальных меньшинств; нужно также обеспечивать повышение квалификации сотрудников-иммигрантов или представителей национальных меньшинств, которые уже работают, чтобы обеспечить их внутренний рост (к более квалифицированной работе или к более высоким постам); нужно также выработать «культуру предприятия» для интеграции сотрудников разного происхождения. Эта политика нового типа может также затрагивать особым образом женщин-иммигрантов и представительниц национальных меньшинств.

Сегодня предприятия открывают для себя новые выгоды в найме на работу иммигрантов и представителей национальных меньшинств – мотивируется ли этот подход беспокойством об избежании препятствий при найме на работу высококвалифицированных лиц, представляющих эти сообщества, или, в более общем смысле, положением предприятий городской зоны, где активное – и соответственно потребляющее – население значительно. Определённое число предприятий извлекает выгоды – прямые и непрямые – из своего стремления как можно лучше отразить, внутри своего персонала,

реальный состав, на этническом или культурном уровне, соответствующей местной общности людей. Многие предприятия начинают осознавать тот факт, что через изменение – но не нивелирование в сторону занижения – критериев найма, они смогут лучше удовлетворить собственные коммерческие интересы, учитывая способности и таланты более разнообразной рабочей силы. Например, когда большинство предприятий требуют дополнительно от каждого служащего минимальных знаний языка соответствующей страны, тогда начинают со всей ясностью проявляться выгоды от двуязычных или многоязычных служащих на предприятиях, стремящихся покорить новые рынки.

Между тем, предприятия, расположенные к найму иммигрантов и представителей национальных меньшинств, довольно часто сожалеют, что эти люди редко предлагают свои кандидатуры на объявленные вакантными должности. Это означает, что традиционные объявления о наличии вакантных должностей – появляются они внутри предприятия или вне его – не обеспечивают с той же эффективностью, что и «обычные» просьбы, привлечение кандидатуры иммигранта или представителя национального меньшинства, которая могла бы подойти на данный пост. Простой факт объявления себя «руководителем-эгалитаристом» (то есть сторонником равенства возможностей) не устраняет сам по себе видимые или скрытые препятствия для распознавания квалифицированных иммигрантов или представителей национальных меньшинств. Некоторые работодатели разработали специальные стратегии, направленные на привлечение большего количества кандидатов-членов этих сообществ или меньшинств. Начиная от довольно «тонкой» техники, например, факта размещения фотографий иммигрантов и представителей национальных меньшинств в газетах и коммерческих буклетах предприятия, до более прямых методов, таких как создание баз данных сопоставляющих предприятия, где есть вакантные должности и безработных иммигрантов и членов национальных меньшинств.

Одна из наиболее распространённых и эффективных методик, используемых предприятиями для расширения доступа исключённых из общества групп к рынку труда и к возможностям повышения жизненного и культурного уровня – это система «патронирования» кандидатов-иммигрантов или представителей меньшинств теми, кого можно было бы назвать «наставниками», нанимаемыми предприятием. Эта система в основном

распространяется на срок от трёх месяцев до одного года и состоит из нескольких недель общего обучения, и из нескольких дополнительных недель для отработки на практике полученных таким образом знаний под руководством представителя персонала, или «наставника».

Другой, основной, способ упростить доступ к труду исключённых из общества лиц – это установление цели принимать на работу именно эти категории лиц. Многие предприятия, в этом контексте, прибегают к «информативному» методу, состоящему в даче таких инструкций руководителю персонала, которые могли бы гарантировать, что рабочая сила предприятия достаточно верно отражает состав соответствующих местных сообществ. Другие предприятия, наоборот, проводят более определённую политику в области реализации данных целей. Определение вышеназванных целей должно сопровождаться ясным и общепризнанным принципом – а именно, что доступ к найму на работу должен основываться исключительно на положительных качествах претендента. Исходя из этого, лучше, если лица, ответственные за приём на работу, смогут обеспечить признание иммигрантов или представителей национальных меньшинств, подходящих для занятия той или иной должности, на основе оценки их возможностей и способностей, чем высказаться за решение (непродуктивное), состоящее в установлении и соблюдении «квот» и рискуя нанять неквалифицированных лиц на данную должность. Новый подход может также позволить некоторым предприятиям реабилитировать свой имидж, если они прежде обвинялись в дискриминации.

Следует отметить, что даже на больших предприятиях, где работают иммигранты или представители национальных меньшинств, эти лица сами стремятся быть переведёнными на второстепенные должности. Это может являться следствием того факта, что эти категории служащих нуждаются в обучении, или результатом внутреннего распорядка предприятия, или же более или менее проявляющейся дискриминационной практики. Даже тогда, когда эти иммигранты или служащие «из меньшинства» обладают требуемыми способностями и потенциалом для занятия высокой должности, они могут встретить препятствия к занятию этой должности внутри данного предприятия. Особенно это относится к женщинам и молодёжи из иммигрантов или национальных меньшинств. Как следствие, каждое предприятие должно определить для себя причины ограниченного представительства иммигрантов и

членов национальных меньшинств в высших эшелонах, чтобы определить наиболее адекватную стратегию поддержки персонала.

Выгоды, извлекаемые тем или иным предприятием из разнообразия персонала, в значительной мере зависят от внутреннего отношения к этому «разнообразию», и, в более общем смысле, от способа обращения, который соответствующее предприятие применяет к разнообразной рабочей силе. Также, предприятия, которые стараются относиться ко всем своим служащим с позиции равенства - совершенно не принимая во внимание цвет кожи или этническое происхождение (то, что иногда называют «отношение дальтоника») – не всегда признают то, что в определённой мере, установленные внутренние отношения могут косвенно способствовать дискриминации по отношению к некоторым служащим. С другой стороны, на предприятиях, где не делается ничего особенного для изменения внутренних отношений и лучшего отношения к «отличающимся» служащим, только представители национальных меньшинств, способные адаптироваться к культуре предприятия – или подготовленные к тому, чтобы это сделать – возможно, смогут «зацепиться» и постараются продвинуться в данной фирме.

Если надеяться на то, что новые служащие, представители меньшинств, интегрируются в существующую организацию без необходимых изменений в этой организации и её адаптации к этому новому социокультурному «разнообразию», то можно лишить предприятие огромного потенциала возможностей, напрямую связанного с большим разнообразием персонала. Такая позиция может также лишить предприятие творческих возможностей и возможностей для решения задач, которыми обладают лица различного происхождения; и наконец, для него будут потеряны представители меньшинств, запертые на второстепенных должностях, без возможности продвижения, блокированного незримыми препятствиями.

В целом, трансформация предприятия в смысле оптимизации использования потенциала, предоставляемого персоналом в целом, обязательно реализуется благодаря поддержке Генерального Директората и высших должностных лиц. Это требует пересмотра политики и методик, применяемых по отношению к персоналу, с целью идентифицировать реальные или возможные причины «плохого отношения» к сотрудникам различного происхождения. Это требует также обучения служащих и создания методик,

направленных на создание атмосферы открытости и способствующих положительной реакции всего персонала в целом.

Другой фундаментальный способ адаптировать предприятие к разнообразию рабочей силы состоит в создании особой политики и механизмов борьбы против расового или этнического преследования по месту работы. Также, любая политика, ясно определяющая кодекс хорошего поведения внутри предприятия и чётко идентифицирующая сотрудников, покушающихся на достоинство персонала (например, шуточки или высказывания расистской направленности) ясно покажет, что данное предприятие одинаково ценит всех своих служащих. Этот тип политики должен сопровождаться возможностью прибегнуть к процедурам, формальным или неформальным, подачи жалоб, что даст возможность «преследуемым» сотрудникам сформулировать свои претензии без всякого опасения подвергнуться наказанию и не приведут к другим негативным последствиям. Некоторые предприятия захотели продемонстрировать свою волю в вопросе предупреждения любых проявлений расовой дискриминации на предприятии посредством принятия коллективных соглашений и учреждения кодексов правильного поведения или добровольно установленных позитивных отношений. Хорошим примером этого может служить совместная Декларация о предупреждении расовой дискриминации и ксенофобии и о поддержании равного отношения по месту работы, которая была принята европейскими социальными партнёрами, то есть одновременно организациями работодателей и профсоюзными организациями Европы. Зачастую знания, полученные в области борьбы с дискриминацией по признаку пола, применяются в борьбе против расовой и этнической дискриминации.

Так как предприятия действуют в социальной области, они особенно заинтересованы в том, чтобы сообщества иммигрантов и меньшинств оставались стабильными и процветающими. Во всей Европе предприятия выступают с инициативами «социального инвестирования» или другими предложениями, направленными на оказание помощи этим сообществам – с различными целями. В первую очередь, предприятие может стремиться к улучшению своего имиджа в глазах сообществ «меньшинств», чтобы привлечь новых сотрудников, новых потребителей и новых клиентов. Второй целью может быть поддержка развития и ассимиляции данных сообществ в рамках социальной ответственности – в широком смысле - предприятия. В-третьих, предприятие может стремиться подготовить появление нового поколения

трудящихся. И, наконец, в-четвёртых, оно может стремиться к развитию коммерческих связей с предприятиями, принадлежащими представителям меньшинств, чтобы предотвратить их устранение от участия в экономическом развитии региона – в самом широком контексте.

На уровне местных коллективов предпринимательская деятельность может принимать различные формы: это могут быть, например, образовательные программы для молодых людей, выходцев из иммигрантских кругов или национальных меньшинств, создание фондов, предназначенных для финансирования социальных проектов, поддержка других организаций и/или установление связей с организациями, которые также стремятся развивать инвестирование предприятиями социальных проектов. Инвестирование со стороны предприятий, собственно говоря, может также выражаться разнообразными видами деятельности: стратегии реконструкции города, гарантия предоставления государственной службы жителям кварталов, находящихся в неблагоприятных условиях, проекты строительства домов, или реабилитационные проекты. Эта заинтересованность может также проявляться в виде поддержки предприятием, в форме ориентационной и руководящей деятельности, на налоговом уровне проектов, связанных с местными коллективами. Наконец, из-за своего доминирующего положения и «видимости» внутри местных сообществ, предприятия занимают хорошую позицию для поддержания позитивного имиджа иммигрантов и национальных меньшинств и осуждения расистских поступков и отношения, а также ксенофобии.

## **7.2 Предприятия, принадлежащие иммигрантам или представителям национальных меньшинств**

Различные элементы свидетельствуют о возрастающем значении в Европе предприятий, основанных иммигрантами и представителями национальных меньшинств. Здесь речь идёт о другом способе создания рабочих мест, борьбы с безработицей и помощи коллективам; этот феномен также представляет собой положительный фактор для местной и национальной экономики, является инструментом социально-экономической интеграции.

Развитие современной экономики в Европе вызвало диспропорциональный эффект среди населения иммигрантов и меньшинств;

отсюда возникает значимость инициативы найма на работу одних представителей этих сообществ другими представителями этих сообществ, которая является формой жизненно необходимого экономического развития для индивидов с ограниченными возможностями на рынке труда – как это происходит в настоящее время. Поскольку в Европе «тяжёлый» промышленный сектор находится в упадке, факт, что иммигранты или представители национальных меньшинств создают свои собственные предприятия, является для них способом напрямую участвовать в экономической жизни сообщества и избежать опасного эффекта маргинализации.

В некоторых европейских странах, процент иммигрантов и представителей национальных меньшинств, которые являются работодателями одни для других, гораздо более высок, чем среди национального населения «местного происхождения». Кроме того, некоторые представители этих сообществ, отличаются «предпринимательскими» способностями – в частности способностью брать на себя ответственность и быть независимыми. Кроме того, среди этих новых предпринимателей большое количество женщин. Есть множество других причин, ведущих к тому, что предприятия, созданные иммигрантами и представителями национальных меньшинств вносят свой вклад в местную и национальную экономику во всей Европе. В первую очередь, эти предприятия каждый год создают несколько тысяч рабочих мест. Кроме того, что они частично «разгружают» рынок труда на местах, где они расположены, эти предприятия генерируют каждый год несколько сот «коллег». Второй пункт: в отличие от широко распространённого в общественном мнении «клише» - согласно которому общины иммигрантов и меньшинств способствуют упадку кварталов, где они проживают – некоторые исследования отмечают, что предприятия, созданные представителями этих сообществ трансформируют неблагоприятные сектора в настоящие экономические зоны и могут способствовать экономическому обновлению данных городских сообществ. Занимая и обновляя помещения, предоставляя имущество и услуги населению, состоящему из иммигрантов и меньшинств – проживающих в европейских странах – эти новые предприятия создают блага для городского населения. В-третьих, кроме того факта, что они способствуют экспансии рынков, до настоящего момента недооцененных, предприятия, принадлежащие иммигрантам и представителям национальных меньшинств, вносят также свой вклад в рост экономики – посредством покупки оборудования



и товаров, созданием новых рабочих мест и контактами с родными странами владельцев этих предприятий, что позволяет стимулировать коммерческий обмен с этими нациями. Согласно некоторым исследованиям, данные предприятия способствуют поднятию уровня развития сектора, который раньше находился в упадке – сектора малых предприятий.

Хотя и являясь последствием исключения иммигрантов и меньшинств из «устоявшейся» экономики или наглядной иллюстрацией человеческих ресурсов, которые часто представляет собой эта часть населения, этот тип предприятий способствует коммерческому успеху многих представителей данных сообществ в Европе. Более того, такое участие в экономике – которое способствует тому, что эти люди всё больше начинают заботиться о себе сами и получают бóльшую финансовую независимость – является важным фактором социальной интеграции. Предпринимательская инициатива может стать наиболее соблазнительной для представителей второго или третьего поколения иммигрантов или молодых представителей национальных меньшинств, которые не хотят чувствовать себя исключёнными из «обычных» общественных институтов. Одним словом местные коллективы извлекают одновременно экономические и социальные выгоды из активного участия всех своих представителей.

Национальные правительства и представители местного самоуправления могут оказать поддержку такого типа профессиональным инициативам, обеспечивая обучения молодых предпринимателей по их желанию, и в том числе женщин, помогая им освоить трудовое законодательство соответствующей страны, устраняя ненужные юридические препятствия, с которыми сталкиваются предприниматели и предлагая им заключение коммерческих контрактов. Правительства могли бы также учредить премию для наиболее успешных предпринимателей.

### **7.3 Политика, проводимая на региональном уровне**

Международные миграционные процессы производят особенно заметный и значительный эффект на местном уровне – так как именно на этом уровне вызовы разнообразия и сплочённости наиболее ощутимы. Любая городская политика содержит многочисленные элементы, имеющие отношение к понятиям разнообразия и сплочённости. Во многих странах, представители

местной и региональной власти – включая и сельские районы – вводят в действие политику интеграции. Центральные правительства часто предоставляют больше полномочий и ответственности местным и региональным властям – но это не всегда сопровождается выделением необходимых средств для эффективного ввода в действие интеграционной политики. Даже в том случае, когда составляющие этой политики могут поднять уровень местных и региональных властей, участие центрального правительства часто является необходимым, чтобы гарантировать иммигрантам и представителям меньшинств доступ к государственной службе и предложениям по найму, зачастую ограниченным из-за конкуренции категорий населения, находящихся в неблагоприятных условиях.

Из-за экономического спада и возрастающей глобализации некоторые европейские города претерпели определённый упадок, что способствовало появлению на правительственном уровне целой серии программ «оздоровления», направленных на изменение конкурентоспособной деятельности в промышленных секторах, пришедших в упадок, а также на улучшение местной инфраструктуры. В большинстве случаев, иммигранты и представители меньшинств, часто проживающие в бедных кварталах, стали основными жертвами этих больших экономических программ и политик реструктуризации. Хотя такие «зоны бедности» всегда существовали в европейских городах, положение ещё более ухудшилось в 80-е годы из-за увеличения - среди иммигрантов и национальных меньшинств - количества людей, длительное время остающихся без работы или занятых не в полном объёме, из-за нищеты, распространённой в этих районах, низкого образовательного уровня, плохих жилищных условий и высокого уровня зависимости этого населения от социальной помощи. Понятия «гетто» и «географической сегрегации» начали становиться частью словаря авторов и руководителей городской политики.

Национальные правительства и органы местного самоуправления старались разрешить эти проблемы посредством целой гаммы средств: обновление кварталов, развитие людских ресурсов, призывы к инвесторам и программы, направленные на сокращение безработицы. Органы власти прилагали все усилия для улучшения условий жизни городского населения, бедность которого была связана с расовой или этнической принадлежностью – и таким образом, посредством планируемых программ социальной помощи

ответить нуждам каждого. Однако, исходя из факта устойчивого роста безработицы и повышения цен, органы государственной власти констатировали, что из-за неудач принятого до этого момента подхода и провала борьбы против социальной зависимости и бедности, настоятельно необходимы новые политические ориентации. С этого времени, более «секторные» меры были направлены – через различные государственные органы – на преодоление «городской депрессии» по чётко определённым направлениям: улучшение жилья, профессиональное обучение и практика, образование, развитие предприятий и т.д. Хотя эти меры и не были полностью неэффективными, они часто были слишком ограниченными или слишком узкими и не смогли действительно разрешить многосторонние и взаимозависимые проблемы бедности и исключения из общества, сконцентрированные в некоторых географических зонах.

В то же время, правительства также пытались включить частный сектор – с помощью различных стимулирующих систем – в разрешение проблем городской нищеты. В сфере развития людских ресурсов, речь шла о субсидировании государством создания рабочих мест для лиц, длительное время остававшихся без работы, или о других системах «государственной поддержки». В сфере развития экономики, некоторые европейские правительства прибегли к введению налоговых льгот или предоставлению других финансовых выгод для привлечения новых инвестиций в зоны, где произошло сильное снижение активности. Если такая политика смогла эффективно помочь некоторым секторам, находящимся в упадке, то в основной своей массе городские кварталы, находящиеся в неблагоприятных условиях, совершенно не смогли ею воспользоваться.

В настоящее время многие европейские страны больше сориентированы на более «локализованные» стратегии. Действительно, многие европейские правительства предоставили местным органам власти больше полномочий и средств, чтобы дать им возможность напрямую решать проблемы наиболее поражённых городских зон. В данном случае, центральное правительство всегда определяет основные направления и предоставляет некоторую возможность манёвра коммунам для координирования на местном уровне решения проблем социально-экономического исключения из общества, связанных с некоторыми общностями. Главная и наиболее распространённая черта такого подхода – это определение чётких географических зон (как

правило, на основе социально-экономических признаков) и установление отношений партнёрства между Государством и органами местной власти.

Вызов, с которым продолжают бороться правительства и коммуны, это определение оптимального «коктейля» экономических и социальных мер, направленных на поднятие обсуждаемых секторов приблизительно до уровня всего региона, и на предоставление новых экономических – и других – возможностей всему местному населению в целом, каким бы разнообразным оно не было. Множество причин городской нищеты – в некоторых секторах – также заставляет осознавать тот факт, что городская политика не может ограничиваться применением секторных или узких мер; она должна в большей степени интегрироваться в систему, охватывающую также другие области, такие как занятость, экология, социальная защита и образование. Эта необходимость соединить все цели социального и экономического развития должна выражаться в более скоординированных и более интегрированных подходах со стороны различных служб и уровней государственной администрации. Чем высказываться за не скоординированные и изолированные меры, нужно – исходя из взаимозависимости всех вышеперечисленных областей – разработать систему программ, которые были бы лучше связаны между собой и все вместе старались разрешить проблемы инфраструктуры, развития людских ресурсов и включения групп, исключённых из общества.

Даже если в процессе обсуждения направлений городской политики, используют понятие «партнёрство» и даже злоупотребляют им, то всё более и более приходит осознание необходимости введения новых участников в поиск на местном уровне разрешения проблем некоторых кварталов, находящихся в упадке. И даже если возможность многих неправительственных участников правильно преодолеть вызовы городских зон, находящихся в неблагоприятных условиях, оказалась ограниченной, эти люди или группы людей показали, что они были неоценимыми партнёрами в области предоставления информации об этих критических зонах и в области принятия инициатив. Этот тип подхода «снизу» охватывает очень широкий спектр лиц и учреждений: участники, представляющие общины, некоммерческие и неправительственные организации, органы местного самоуправления, религиозные и другие организации, которые должны были сотрудничать, чтобы найти, на местном уровне, решения, основанные на совместном видении того, чем должно быть

данное сообщество. Некоторые европейские и национальные программы финансирования сделали эту потребность «межсекторного партнёрства» важным критерием предоставления субсидий для нового подъёма городской жизни.

Одной из наиболее удачных попыток вовлечения частного сектора в преобразование городских зон, находящиеся в неблагоприятных условиях, была реабилитация «цветного» сектора, часто расположенного в зонах бедности центральной части городов. Действительно, в некоторых городах, развитие концепции предприятий, созданных представителями меньшинств, приобретает всё большую поддержку в сфере привлечения людских ресурсов и развития городской экономики. Хотя многие из этих торговых предприятий являются магазинами не очень высокого уровня (где покупатели, тем не менее, имеют возможность сделать значительную покупку), некоторые города придерживаются более «стратегического» видения, которое направлено на широкую связь экспансии предприятий иммигрантов и представителей национальных меньшинств с экономическим развитием всей метрополии в целом, и региона в частности.

Ясно, что сценарии городского обновления основываются на политическом выборе.<sup>1</sup> Они должны быть разработаны в рамках широкого обсуждения – с соответствующими местными коллективами, основными действующими лицами государственного и частного сектора, лидерами СМИ и соответствующими местными экспертами. Каждый сценарий должен определять направление или сектор интересов и предлагать проекты, которые должны быть задействованы в этой области. Совокупность сценариев образует своего рода матрицу, которая может сочетать разные подходы и породить новые идеи или мнения. Эти «совокупности» направлены на удовлетворение потребностей всего местного населения, а также на поддержку интеграции и равенства возможностей для иммигрантов и представителей национальных меньшинств. Этот тип подхода должен побуждать население активно участвовать в определении присущих ему потребностей и в реструктуризации местных сообществ. Это должно принципиально усилить эффективность

---

<sup>1</sup> Этот и следующий параграфы написаны на основе «секторных» проектов, рассматривающих зоны высокой концентрации иммигрантов (Совет Европы, 1996).

соответствующих направлений политики и способность индивидов управлять изменениями и разрешать конфликты, связанные с процессом городского обновления.

Развитие городов должно способствовать равенству возможностей и устранению специфических форм неравенства. Оно должно предусматривать особые положения, способные удовлетворить культурные, религиозные или коммуникативные потребности. Кроме того, любая городская политика должна обращать особенное внимание на проблемы второго и третьего поколения иммигрантов – как на уровне семей вообще, так и детей в частности. Проекты развития городов могут уделить внимание и поднятию имиджа женщин-иммигранток или представительниц национальных меньшинств и дать им возможность выражать своё мнение и высказывать свои требования. Эти лица играют определённую роль в разработке концепции, развитии и организации проектов городского развития и участвуют в руководстве этими проектами. Могли бы быть учреждены премии для городов или мэров, проводящих наиболее активную и эффективную политику интеграции.

Хотя, во многих случаях, большинство иммигрантов и представителей меньшинств, устраиваются в городских зонах, их также довольно много и в сельской местности.

## **7.4 Правительственные инициативы**

В большинстве европейских стран, Государство и органы местной власти принимают участие в реализации инициатив по включению иммигрантов и меньшинств в рынок труда, и/или интеграции этих сообществ в экономическое развитие. Примеры такой политики и практики фигурируют в предыдущих главах.

В качестве со-законодателей, правительства определяют юридические рамки экономической деятельности. Они также устанавливают нормы в сфере найма и благоприятствуют равному отношению ко всем, исходя из анти-дискриминационного законодательства. Правительства могут также устранить юридические и бюрократические препятствия для полного и целостного участия иммигрантов и меньшинств в экономической жизни страны, в качестве

трудящихся по найму, трудящихся не по найму или предпринимателей. Выступая в роли «подстрекателя», правительства могут оказать образовательную и финансовую поддержку предпринимателям из иммигрантских кругов или нац. меньшинств. Надо уделить особое внимание людям, совмещающим несколько «неблагоприятных факторов» (например, молодые люди – выходцы из среды иммигрантов или меньшинств), или являющимся объектами двойной дискриминации (например, женщины-иммигранты или представительницы национальных меньшинств). Кроме того, правительства могут также работать в партнёрстве с общественными или частными организациями с целью реабилитации некоторых кварталов и создания рабочих мест. Агентства по найму, которые очень часто являются полуофициальными организациями, могут уделить особое внимание таким случаям, когда у молодых людей и женщин возникли трудности с обращением к рынку труда – либо из-за недостаточной компетентности, либо из-за дискриминационного отношения к ним. Выступая в качестве работодателя, правительства могут разработать стратегии, похожие на те, которые применяются в частном секторе. Наконец, правительства имеют также «право приобретения» и могут, в этом качестве, использовать в качестве поставщиков предприятия, принадлежащие иммигрантам или членам национальных меньшинств.

## **7.5 Межкультурный диалог и образование**

Важность культурного сотрудничества и межкультурного диалога сегодня признана многими европейскими правительствами. Так, участники 6-й Конференции европейских Министров культуры заявили, что богатство европейской культуры основано на разнообразии и жизнеспособности национальных, региональных и местных культур европейского континента, а также на открытости Европы влиянию других стран.<sup>1</sup> По мнению этих министров, каждый должен защищать и поддерживать свои «отличительные признаки», не забывая о том, что он принадлежит также общеевропейским культуре и наследию. Однако защита разнообразия немыслима в контексте удаления и изоляции. Диалог различных культур очень важен для развития Европы. Так, на Конференции Министров культуры было принято решение

---

<sup>1</sup> Шестая Конференция европейских Министров по вопросам культуры (Палермо, 1990).

предоставить лучшие условия доступа всем Европейцам к культуре и наследию Европы, благоприятствовать самобытности и свободе выражения мнения индивидами и сообществами, способствовать межкультурному сотрудничеству и диалогу.

На той же самой конференции было признано, что разнообразие представляет собой в то же время и вызов социальной сплочённости и способ, для Европы, конкретизировать свои идеалы. Культурное сотрудничество может дать возможность достигнуть гармоничного равновесия между различными видами самобытности и культуры меньшинств и в то же время способствовать созданию общего культурного наследия во всей Европе. В этом отношении, заключительная Декларация Первого Саммита Глав Государств и Правительств устанавливает, что культурное сотрудничество является важнейшим фактором для построения Европы, сплочённой и разнообразной одновременно<sup>1</sup>.

Шестая Конференция Министров культуры приняла, таким образом, во внимание разнообразие европейских культур. Кроме того, министры признали, что иммигранты ещё более обогатили это разнообразие, добавив к нему свое собственное культурное наследие. Культуры национальных меньшинств были оценены Советом Европы и в другом контексте: так, Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств обязывает договаривающиеся стороны создать, в пользу национальных меньшинств, необходимые условия для поддержания и развития присущей им культуры, чтобы каждое из этих сообществ могло сохранить свои наиболее важные особенности – а именно: свою религию, свой язык, свои традиции и своё культурное наследие. В рамках той же Конвенции, договаривающиеся стороны должны также отказаться от политики и практики, направленной на принудительную ассимиляцию представителей национальных меньшинств. Со своей стороны, Преамбула к Хартии региональных языков и языков национальных меньшинств утверждает ценность культурного разнообразия, межкультурных элементов и многоязычия.

Если культурные особенности групп большинства населения в обществе действительно признаны и если культурный плюрализм действительно является ценностью, то от иммигрантов и меньшинств часто ждут, что они ассимилируют к доминирующей культуре или что они откажутся от необходимых элементов своей собственной культуры. Именно по этой причине

---

<sup>1</sup> Заключительная Декларация Первого Саммита Глав Государств и Правительств (Вена, 1993).



правительства должны были бы включить в свою общую политику признание факта наличия культуры иммигрантов или меньшинств, чтобы защитить культурный плюрализм и поддержать культурное сотрудничество (между основными существующими направлениями). Правительства могут достичь этой цели различными способами.<sup>1</sup>

Признание, в юридическом плане, разнообразия и групп национальных меньшинств является основой для культурного сотрудничества и культурного диалога. Во многих европейских Государствах, Конституция устанавливает данный принцип признания нац. меньшинств (которые часто называются поимённо). Более того, национальные Конституции устанавливают принципы равенства и не-дискриминации по отношению к этим группам – принципы, которые охватывают также культурную сферу. С другой стороны, дополнительные законодательные акты определяют культурные права значительно более чётко. В некоторых странах, национальные меньшинства полностью независимы в культурном плане и обладают полномочиями, позволяющими им осуществлять руководство культурными и образовательными вопросами без какого бы то ни было вмешательства национального правительства, которое также предусмотрело институты и средства реализации этой автономии. Признание языков меньшинств в официальных отношениях с различными правительственными инстанциями и судебной властью также является способом сохранения культурного плюрализма.

Однако культурная самобытность должна рассматриваться как динамическая и развивающаяся реальность. Самобытность не может ограничиваться набором неизменных культурных элементов, с которыми индивиды и группы связаны из-за факта их национального или этнического происхождения. Самобытность не может быть защищена ни посредством изоляции от окружающего общества, ни отсутствием интереса к связям, которые у неё должны быть с всеобщими ценностями, определяемыми правами человека. Правительства могут поддерживать развитие культур иммигрантов и национальных меньшинств, в частности субсидируя культурную деятельность,

---

<sup>1</sup> Четыре следующих параграфа написаны на основе проекта Совета Европы на тему «Демократия, права человека и национальные меньшинства: культурный и образовательный аспекты» (1997), и проекта «Права человека и национальные меньшинства в новых европейских демократиях: образовательный и культурный аспекты» (Страсбург, 1994).

связанную с данными сообществами, создавая благоприятные условия для доступа этих групп к доминирующим культурным общинам и приглашая их к участию в разработке культурной политики.

Исходя из того, что социальные группы и ассоциации могут быть многочисленными, каждый индивид будет связан со всей разнообразной совокупностью объединений и учреждений. Это в значительной степени способствует социальной сплочённости. Что касается правительств, их роль состоит в создании условий, предупреждающих абсолютно изолированное развитие различных сообществ, или полное ограничение возможностей каждого участвовать в жизни общества и действовать таким образом, чтобы их вклад был оценён; а для этого государственная власть должна открыть свои мажоритарные институты для иммигрантов и национальных меньшинств.

Исходя из нового Исторического подхода, нужно также подчеркнуть вклад каждого сообщества в нашу общественную жизнь и представить их различные точки зрения, чтобы приступить к сравнениям и сопоставлениям.<sup>1</sup> Такая метода должна способствовать взаимопониманию и взаимному уважению между группами большинства и меньшинствами, и между самими меньшинствами, а также отказу от стереотипов и предубеждений. Защита прав человека рассматривается также как важный элемент в рамках культурной и образовательной политики. Правительства могут содействовать разработке программ, позволяющих воспитывать внимательных и ответственных граждан в духе соблюдения прав человека и уважения человеческого достоинства, открытости всем культурам, позитивного восприятия различий и поиска мирных разрешений всех конфликтов. Обучение обязанностям гражданина не может ограничиваться изучением школьных учебников и текстов; оно должно также основываться на конкретном опыте и конкретных возможностях активного участия в жизни общества и эмансипации индивидов. В рамках продолжающегося диалога, вновь утверждаются общие ценности, определённые заново. Такой процесс способствует принятию вышеназванных ценностей совершенно различными сообществами.

---

<sup>1</sup> См. также *Уроки истории, Совет Европы и преподавание истории*, Совет Европы, 1999.

## *Языки и образование*

Важнейшей целью Европейской Хартии региональных языков и языков национальных меньшинств является культурный порядок: речь идёт о защите и поддержке региональных языков или языков меньшинств, с давнего времени используемых в Европе. Хартия рассматривает возможное исчезновение этих языков как угрозу для европейского культурного наследия.

Государства-члены должны принимать во внимание культурное и лингвистическое разнообразие. Однако это не должно обязательно интерпретироваться как вызов национальному суверенитету или территориальной целостности. Фактически, развитие возможностей использования региональных языков или языков меньшинств может побудить группы, говорящие на этих языках, к участию в жизни общества. Использование другого языка не должно мешать применению официального языка страны или необходимости выучить этот язык. В этом отношении, необходимо избегать создания языковых гетто – поскольку это противоречит принципам многообразия культур и многоязычия.<sup>1</sup>

Правительства должны были бы предложить «существенную часть» дошкольного образования, образования в начальной и средней школе, технического и профессионального, и, наконец, университетского и высшего образования на региональных языках или языках меньшинств. По крайней мере, оно должно было бы это сделать по просьбе семей и, на уровне высшего образования, студентов, которые этого хотят. Однако, число людей, подающих такого типа просьбу, должно быть признано достаточным – иначе говоря, нельзя ожидать от органов государственной власти, что они будут предлагать преподавание на данных языках, если нет достаточного количества учеников или студентов для формирования класса. Следует применять этот критерий достаточно гибким образом, принимая во внимание, что относительно низкое количество учеников или студентов может в определённых случаях считаться достаточным. На дошкольном уровне, когда определённые вещи не зависят напрямую от компетенции органов государственной власти, они могут побуждать соответствующие организации к преподаванию региональных

---

<sup>1</sup> Европейская Хартия региональных языков и языков меньшинств Доклад/Обоснование, Совет Европы, Страсбург, 1992.

языков или языков меньшинств. Со своей стороны, университеты и учебные заведения, предназначенные для взрослых людей, имеют возможность создать условия для изучения этих языков. Правительства могут обеспечить базовое и дополнительное обучение для преподавателей, и выделить необходимые средства – как в финансовом плане, так и в плане персонала и помощников преподавателей. Наконец, правительства могут создать контрольный орган, обязанный осуществлять надзор за претворением в жизнь предпринятых мер и достигнутых результатов в области учреждения и развития преподавания региональных языков и языков меньшинств. Могут быть подготовлены и опубликованы периодические отчёты по этому вопросу.

Чтобы избежать того, что преподавание региональных языков или языков меньшинств было бы отрезано от исторического и культурного контекста, в котором они развивались, правительства могут принять положения для обеспечения преподавания также истории этих языков и культуры, которая с ними связана. Региональные языки и языки меньшинств часто имеют собственную историю и традиции, параллельные истории и традициям культуры и языка доминирующей национальности. Хотелось бы пожелать, чтобы люди не говорящие на региональных языках или языках меньшинств также могли с ними познакомиться. И, в том случае, когда какая-либо страна представляет свою национальную культуру за границей, было бы хорошо, если бы были представлены региональные языки и культуры, а также языки и культуры национальных меньшинств.

Правительства имеют возможность способствовать доступности и широкому использованию региональных языков или языков меньшинств – или, по крайней мере, могут играть важную роль в этом процессе. Они действительно могут содействовать использованию этих языков в рамках культурной деятельности или культурного обеспечения, например видеотек, культурных центров, музеев, архивных центров, академий, театров, кино, литературы, кинематографии, мероприятий в рамках местной культуры, фестивалей и культурных промыслов. Правительства могут также оказать помощь в финансировании переводов или работ по дубляжу и субтитрованию. Органы, отвечающие за культурную деятельность, должны стремиться набирать персонал, прекрасно владеющий региональными языками или языками национальных меньшинств и имеющий желание привлекать к прямому участию людей, говорящих на этих языках, к данной культурной деятельности.

Наконец, правительства могут также способствовать созданию и поддержке органов, обязанных собирать и издавать труды, написанные на этих языках, и сохранять экземпляр этих трудов.

Этот лингвистический вопрос должен стать объектом другого отношения в случае, когда речь идёт о родном языке иммигрантов. Вопрос заключается в том, могут ли иммигранты выдвигать те же лингвистические требования, что и лица, принадлежащие к региональной группе или национальному меньшинству. Большинство правительств придерживается мнения, что вопросы, касающиеся языков иммигрантов должны рассматриваться отдельно от вопросов, затрагивающих языки меньшинств, и, в исключительных случаях, в рамках специфических юридических инструментов. Признание языка иммигрантов (проживающих длительное время) в качестве официального языка, как правило, не рассматривается с благоприятной позиции. Во многих странах, правительства предоставляют услуги по переводу, например, по временному соглашению в учебных заведениях и учреждениях здравоохранения.

Очень важно, чтобы иммигранты и представители национальных меньшинств выучили один или несколько официальных языков принимающей страны. При отсутствии достаточного лингвистического образования, иммигранты не могут в полной мере участвовать в политической, социально-экономической и культурной жизни соответствующей страны. Таким образом, это в их интересах, чтобы правительства, частные предприятия и иммигранты направили общие усилия на получение лингвистического образования.

Страны более давней иммиграции всегда выделяли – и продолжают это делать – значительные средства на обучение и преподавание национального языка, в частности путём разработки школьных программ, педагогических вспомогательных средств, экзаменов и окончательных целей для языка, который должен рассматриваться как второй язык. Образовательные программы часто осуществляются «на заказ» для различных категорий иммигрантов: вновь прибывших (и их детей), беженцев, молодёжи, мужчин и женщин.

Некоторые страны преодолели дополнительный этап, учредив преподавание родного языка и родной культуры соответствующих иммигрантов. В самом начале такой тип преподавания предполагал помощь тем, кто был ещё только «мигрантом», вновь прибывшим в страну своего происхождения. Затем эти мигранты стали «иммигрантами», и, с этого момента,

преподавание их родного языка или языка, на котором они говорили между собой, рассматривалось как построение моста между этим языком и принимающим обществом. Этот процесс явился способом усилить потенциал интеграции в принимающее общество. В некоторых странах преподавание языка и культуры иммигрантов стало отныне неотъемлемой частью общей культурной политики. «Иммигрантские» язык и культура представляют собой заметный вклад в культурный плюрализм. Этот тип преподавания поддерживается и с экономической точки зрения, поскольку люди, владеющие несколькими языками, упрощают доступ к другим странам и иностранным рынкам.

В Европе, некоторые родные языки иммигрантов более распространены, чем некоторые региональные языки или языки национальных меньшинств. Исходя из этого, правительства могут наметить в отношении «языков иммигрантов» проведение политики, подобной той, которая применяется по отношению к региональным языкам и языкам национальных меньшинств.

### *Культура и городские кварталы*

Огромная культурная неоднородность в городах, в большой части является результатом миграционных процессов. Эти процессы оказали значительное влияние на действительность европейских городов. Внутренние и международные миграционные процессы вызвали демографическую экспансию внутри городов. Многие жители центра города переместились на периферию – в частности речь идёт о преуспевающих иммигрантах, которые уступили место вновь прибывшим. Города продолжают привлекать новые потоки мигрантов, приезжающих в поисках работы, этот процесс постоянно эволюционирует. Города конкурируют между собой на всемирном рынке. Поэтому они должны действовать таким образом, чтобы сохранить своих жителей, свои предприятия и связанные с ними капиталы, а также постоянно привлекать новые.

Большое число городов претерпели – а некоторые продолжают претерпевать и сейчас – глубокие изменения; в этом контексте периферийные кварталы приобретают новую значимость. Направления культурной политики представляют собой определённую составляющую планов по оживлению городской жизни, регенерации пришедших в упадок кварталов и создания по-настоящему городского климата в периферических кварталах, опустевших и

мёртвых.<sup>1</sup> Культурная деятельность, проводимая на уровне городских кварталов, формирует индивидуальную и культурную самобытность, а также связь жителей этих секторов с городом и с миром в целом. Культура усиливает связь индивида со своим городским кварталом и способствует формированию индивидуальной и коллективной самобытности, географически чётко определённой.

Городские кварталы больше не однородны в культурном плане и, в настоящее время, природа близких связей, которая является самой основой жизни городского квартала, эволюционирует. В каждом квартале, люди различного культурного и этнического происхождения проживают рядом и устанавливают определённые отношения. Городские кварталы соединяются сетью городского транспорта; их жители, таким образом, устанавливают отношения друг с другом на довольно большом расстоянии от их жизненных рамок и могут также «путешествовать» по «информационным трассам». «Близость» была вновь открыта в качестве важного средства для уравнивания «обезличенной» стороны отношений, которые могут устанавливаться в большой метрополии и которые не связаны ни с какой конкретной областью. На уровне городского квартала, культурная деятельность создает связь между этими близкими отношениями и миром информации или виртуальной реальности. Она может также способствовать установлению связей между очень разными сообществами в этническом и культурном плане и выполняет функцию посредника, когда эти группы конкурируют между собой в вопросе получения социальных и культурных преимуществ, которые не безграничны.

В последние двадцать пять лет, культурная жизнь получила значительное развитие в европейских городах. Отныне культура является стратегическим фактором улучшения глобального предложения, выдвигаемого городами. Были выработаны различные стратегии, такие как создание и обновление культурного оснащения и инфраструктуры (библиотеки, музеи, и т.д.), организация культурных мероприятий, переопределение функции общественных мест, или реставрация архитектурного наследия. Можно найти прекрасные примеры интеграции культуры иммигрантов или национальных меньшинств в программы такого типа. Однако нужно сделать ещё довольно

---

<sup>1</sup> Этот пассаж написан на основе проекта Совета по культурному сотрудничеству под названием «Культура и городские кварталы». Результаты этого проекта были изложены в четырёх изданиях (Страсбург, 1998).

много, чтобы вышеназванные программы стали действительно открытыми для иммигрантов и национальных меньшинств и чтобы обеспечить их участие в этих программах на основе равенства.

Прямое участие в культурных мероприятиях и межкультурной деятельности – в большей степени, чем позиция простого «потребителя» - способствует социальной сплочённости. Факт участия в артистических выступлениях может помочь различным сообществам действительно внести вклад в межкультурную деятельность. В случае взаимного игнорирования, пренебрежения, агрессии или даже насилия между соответствующими группами, общая заинтересованность может привести к диалогу и взаимопониманию. Артистическая деятельность ведёт, и довольно часто, к анализу положения соответствующих кварталов и городов – и соответственно к конкретным действиям, направленным на улучшение этого положения. Национальные и местные правительства часто игнорируют или минимизируют такую деятельность на местах, вместо того, чтобы поощрять и поддерживать её.

## **7.6 Религиозное разнообразие**

В Европе представлено также некоторое разнообразие в области религии. Доминирующая религия – христианство – разделилась на несколько конфессий: католическую, православную и протестантскую. В некоторых частях европейского континента доминирующей остается мусульманская религия, и в большинстве стран Европы существуют также еврейские общины. Вследствие недавних иммиграционных процессов присутствие Ислама на нашем континенте стало более заметным, и другие конфессии – индуизм, сикхи и буддисты, например, - также появились в Европе.

Такое развитие отмечено также возрастающей секуляризацией в Северной, Западной и Южной Европе, религиозным обновлением в Восточной Европе. В некоторых частях европейского континента эта секуляризация сопровождается формой приватизации и индивидуализации религии, а также уменьшением влияния Церкви в социальном плане. Такое положение в некоторых случаях провоцирует то, что правительства и общественное мнение не хотят признавать тот факт, что религия могла бы играть важную роль – возможно, центральную – в жизни некоторых сообществ иммигрантов. В других



частях Европы, Церковь утрачивает своё место в обществе – место, которое она потеряла при коммунистических режимах. Исходя из этого, в некоторых случаях, Церковь становится бескомпромиссным защитником национальных ценностей, которые были сформулированы религиозными понятиями. Это может также привести к шовинизму и к нетерпимости по отношению к другим религиям и их поборникам. Везде в Европе мы являемся сегодня свидетелями конфликтов, основанных на религиозных различиях, или конфликтов, развивающихся на основе этих различий.

В соответствии с Европейской Конвенцией Прав Человека каждый человек пользуется свободой мысли, совести и религии. Это охватывает, для всех религий, без какой-либо дискриминации, свободу вероисповедания, преподавания, практики и общего уважения данной религии. Этот принцип должен выражаться в конкретных фактах, в рамках осуществления определённой политики.<sup>1</sup> Органы государственной власти должны информировать религиозные меньшинства и их руководителей о правах, которые им гарантированы законом и о возможных источниках финансирования религиозной и образовательной деятельности каждой конфессии.

Для того, чтобы правительства и другие инстанции могли эффективно проводить свою политику в этой области, необходимы реальные оценки, основанные на различных источниках и точно определяющие численность сообществ и религиозных организаций. В вопросе «физического присутствия» в общественных местах (например, молельные залы в аэропортах, погребальные принадлежности, сигнальные дорожные панно, информирующие о наличии церкви и т.д.) все религии должны пользоваться одинаковыми возможностями и обеспечением. Учреждения, финансируемые Государством и доступные для каждого гражданина, должны отражать культурный и религиозный плюрализм населения, гарантируя равенство возможностей и доступа для всех, в вопросе ресурсов, или – приведём конкретный пример – обеспечивая представительство священнослужителей различных конфессий в тюрьмах и больницах. Социальные услуги и, в особенности, здравоохранение должны быть в рамках специфических представлений каждого культурного или религиозного сообщества – в частности относительно потребностей женщин. Нужно также уделить особое внимание внутренним религиозным проявлениям,

---

<sup>1</sup> Следующие четыре параграфа написаны на основе работ Консультативной Группы, посвящённых религиозным и культурным аспектам вопроса о равенстве возможностей для иммигрантов (Страсбург, 1995) и Семинара по вопросам религии и интеграции иммигрантов (Страсбург, 1998).

таким как одежда, режим питания и этикетаж продуктов питания. Необходимы определённые меры для изучения сообществ и религиозного плюрализма, а также для усиления роста сознательности в этой области. Школьные и обучающие программы должны включать в себя раздел о религиях. В обучающих программах должен быть представлен достоверный портрет данных религий. В официальных заявлениях, общественных отношениях и политике средств массовой информации, органы государственной власти должны использовать все возможности для поддержания позитивного и интегрированного имиджа различных религиозных общин. Постоянное повышение квалификации персонала – включая преподавателей и религиозных служащих всех уровней – должно дать возможность этим людям осознать религиозное значение интеграции, а также интересы религиозных общин.

Необходимо заинтересовать религиозные общины, а в исключительных случаях, даже помочь им ввести собственное религиозное образование, а также информировать своих членов о развитии общества, его институтах и политических процессах. Исполнительная и судебная власть должны занять справедливую позицию в вопросах религиозной дискриминации. Часто случается, что строительство культовых мест встречает препятствия или задерживается недопустимым образом, а религиозным организациям отказывают в государственном финансировании.

В некоторых странах создали специальные структуры для ведения межрелигиозного диалога. Такой диалог может лишь улучшить взаимное познание, понимание и уважение. Правительства заинтересованы в своей открытости к диалогу с религиозными общинами, как на национальном, так и на местном уровне, в частности в таких секторах, как образование, планирование, здравоохранение, социальная защита, досуг, соблюдение законов и общественного порядка и т.д. Такой диалог между правительствами и религиозными общинами является конструктивным форумом, в рамках которого можно рассмотреть, например, вопрос о зависимости некоторых групп от иностранных властей. Чтобы устранить такую зависимость, существует большой выбор – например, налоговые льготы, связанные с благотворительной или религиозной деятельностью, или обучение в тех же условиях, которые предоставлены для признанных религий. Также, факт поддержания диалога с некоторыми экономическими и профессиональными секторами может улучшить

понимание и осознание интересов религиозного порядка. Этот диалог особенно необходим при обсуждении вопроса о СМИ.

Религиозные объединения большинства и меньшинства должны быть заинтересованы в том, чтобы внести вклад в обсуждение фундаментальных изменений современных обществ и последствий этих потрясений для основных ценностей этих обществ. Некоторые аспекты религиозной деятельности иммигрантов и представителей национальных меньшинств воспринимаются как опасность для демократии и плюрализма. В качестве примеров этого «противостояния» можно привести споры о разделении Церкви (или других религиозных институтов) и Государства (или других государственных институтов, например таких, как система образования), об отношениях между гражданским правом и религиозными нормами, о роли женщины в частной и общественной жизни, об участии в управлении рынком труда, о принуждении относительно одежды в армии или в образовательной системе. Многие общества нуждаются в постоянном обсуждении таких проблем. Такой тип обсуждения должен служить развитию фундаментальных ценностей общества, которые с этого момента становятся федеративными и открытыми к очень широкому присоединению. Чтобы благоприятствовать сплочённости, религиозные организации – как большинства, так и меньшинства – должны бороться с тенденцией, которая существует в рамках некоторых религий, способствующей нетерпимости по отношению к другим религиям или верованиям и несоблюдению демократических ценностей и основных прав человека.

## **7.7 Семейная жизнь**

Исходя из того, что семья играет важную роль в поддержании социальной сплочённости, деятельность правительства должна способствовать стабильности семей иммигрантов. Планы объединения семей не должны быть слишком ограничивающими и должны разрешать прибытие не только супруга (супруги), но также и детей, находящихся на иждивении и родственников по восходящей линии. Срок такого объединения не должен превышать одного года. Также в разумный промежуток времени, супруги должны получить персональный вид на жительство и возможность доступа к рынку труда.

Правила предоставления визы не должны мешать визитам других членов семьи или разовым поездкам иммигрантов в свою родную страну.<sup>1</sup>

Жизнь семьи иммигрантов драматическим образом меняется вследствие иммиграции. Находясь в совершенно новой ситуации, иммигранты, мужчины и женщины, оказываются перед лицом различных ожиданий относительно своей роли в качестве мужей и жён. Им нужно дать время адаптироваться к новому положению и дети играют важную роль в этом процессе, создавая мост между культурой родной страны и культурой общества, в котором они живут. Следовало бы в большей степени признавать тот факт, что личность иммигранта формируется внутри семьи, которая остается источником поддержки и солидарности, особенно в период конфликтов.

Семейная жизнь иммигрантов и представителей национальных меньшинств иногда разительно отличается от семейной жизни представителей большинства населения. Во многих странах, эти различия вызывают споры о пределах разнообразия. Вопрос в том, чтобы знать, в какой мере право мигрантов или представителей национального меньшинства вести себя согласно их собственным нормам ограничивается нормами из области прав человека, которые преобладают в обществе. В отдельных определённых случаях, ценности и поведение некоторых групп иммигрантов или меньшинств противопоставляются общепризнанным правам человека, например, удаление девочек от общественной жизни. Ситуация становится ещё более сложной в таких случаях, как например, ношение чадры, рассматриваемое то как символ угнетения, то как выражение культурного разнообразия. В таких случаях необходим более развёрнутый диалог, чтобы понять различия в семейной жизни представителей меньшинств и большинства населения, осудившего эти различия как нарушения прав человека или моральных устоев Государства.

Женщины-иммигранты пользуются особым вниманием правительств и неправительственных организаций. Этим женщинам, как и всем остальным, хорошо известны проблемы, связанные с положением женщины в современном обществе. Очень часто семейные правила и семейные чаяния препятствуют активному участию женщин в жизни общества в целом – и это независимо от того, каково её национальное или этническое происхождение.

---

<sup>1</sup> Этот и последующие параграфы, являющиеся частью той же главы, написаны на основе публикации Совета Европы, озаглавленной «Женщины-иммигранты и интеграция» (Страсбург, 1995) и Заключительного отчёта о деятельности смешанной Группы специалистов по миграциям, культурному разнообразию и равенству между женщинами и мужчинами (Страсбург, 1996).

Кроме того, у женщин-иммигрантов есть дополнительные проблемы, вытекающие уже из самого статуса женщины-иммигранта. В некоторых случаях, действительно, культура сообщества, которому они принадлежат, препятствует их участию в жизни общества. Таким образом, этот феномен добавляется ко всем препятствиям, с которыми они могут встретиться в принимающей стране – в сфере наиболее полного участия в жизни общества. Женщины-иммигранты становятся, таким образом, объектом двойной дискриминации – по признаку пола, с одной стороны, и этнического происхождения или цвета кожи, с другой стороны.

Многие европейские страны проводят политику борьбы против дискриминации по признаку пола, способствующую равенству мужчин и женщин. В этом контексте, препятствия для равного доступа мужчин и женщин к образованию, или для равной конкуренции на рынке труда постепенно устраняются. Созданы государственные и частные службы (например, в области здравоохранения), также призванные отвечать потребностям женщин. Действительно, в этом смысле был достигнут значительный прогресс–прогресс, которым также смогли воспользоваться женщины-иммигранты. Так, многие из этих женщин смогли создать свои предприятия или с успехом участвовать в рынке труда. Откровенно говоря, женщины-иммигранты могли бы извлекать ещё большую пользу из общей политики равенства полов, если бы правительства и неправительственные организации принимали их в расчёт при разработке соответствующих мер и выработали более благоприятную стратегию по отношению к общинам иммигрантов. Такой тип подхода действительно может дать возможность разрешить проблему двойной дискриминации.

Кроме того, женщины-иммигранты сталкиваются со специфическими проблемами, связанными с их положением. В этой связи должны быть приняты специально адаптированные меры, в частности в таких областях, как: обучение грамоте и изучение языка принимающей страны, профессиональное обучение, здравоохранение и культурная деятельность.

Программы обучения грамоте и изучения языка направлены на то, чтобы женщины-иммигранты постепенно адаптировались к принимающему обществу. Кроме того, женщины-посредники из той же среды, могут помочь женщинам-иммигрантам снискать определённое доверие. Обучающие программы должны первоначально отдать приоритет изучению разговорного языка и устной речи.

Содержание образования и педагогические методики должны быть приспособлены к специфическому положению женщин-иммигрантов. Таким образом, занятия по языку должны сопровождаться более широкой презентацией семейной жизни, системы здравоохранения, обычаев, профессиональной жизни и законов и институтов принимающего общества. Кроме того, должны быть созданы условия, упрощающие присмотр за детьми, что позволит женщинам-иммигрантам посещать языковые курсы.

Должны быть приняты специфические меры с целью обеспечения профессионального обучения женщинам-иммигрантам, часто не имеющим квалификации. Такое обучение даст возможность женщинам-иммигрантам освоиться с требованиями профессиональной жизни, а посещение предприятий может помочь им осознать, что женщина может сделать карьеру. Часто бывает, что эти женщины-иммигранты получили профессиональную квалификацию в своей родной стране. Эта квалификация не всегда признаётся достаточной после того, как её оценивают наниматели (что сразу вызывает изменение их отношения), или не соответствует требованиям рынка труда принимающей страны (отсюда возникает необходимость дополнительного обучения для этих женщин).

Должны быть также изучены проблемы физического и психического здоровья, которые могут появиться у женщин-иммигрантов. Женщины, принадлежащие к первому поколению иммигрантов, часто оказываются лишены семейного окружения, которое у них, как правило, было в родной стране и в повседневной жизни оказываются полностью изолированными в принимающей стране. Они должны выполнять здесь те же семейные функции – но без поддержки соответствующего «окружения». Такое положение может привести их к потере достоинства, и к проблемам со здоровьем – в физическом или психическом плане. Более того, языковые проблемы часто мешают им нормально общаться с врачами и медицинским персоналом. Гинекологические центры и центры планирования семьи должны уделять особое внимание женщинам-иммигрантам. Здесь ещё больше, чем в вопросах языка и образования, необходимы женщины-посредники того же происхождения, а также обучение персонала учреждений здравоохранения.

Культурное самовыражение способствует повышению статуса женщин-иммигрантов. Когда речь идёт о драматических кружках, хорах, об участии в издании газет или выпуске телепередач, женщины-иммигранты могут проявить

в этих рамках свой творческий потенциал. Этот тип деятельности способствует общению с людьми из различных слоёв общества, стимулирует иммигрантов к участию в жизни общества и даёт им возможность приобрести некоторую уверенность в себе. Деятельность, направленная на то, чтобы познакомить этих женщин с культурным наследием принимающей страны, даёт двойное преимущество – сделать это культурное наследие более доступным для них и дать им возможность пользоваться им.

## 7.8 Средства массовой информации

Преобразование в цифровую форму и объединение масс-медиа, телекоммуникаций и автоматической обработки информации дают современному информационному обществу его точную картину. Сегодня в распоряжении отдельных индивидов и сообществ существует неизмеримо больше средств коммуникации и обмена информацией, чем раньше. Исходя из этого, современные СМИ играют важную роль в области межкультурного обмена и межкультурного диалога. СМИ также могут внести свой вклад в формирование самобытности иммигрантов и национальных меньшинств. Здесь можно привести такой пример: иммигранты поддерживают контакт со своими родными странами и своей родной культурой (зачастую, географически отдалёнными) благодаря спутниковому телевидению и другим современным формам коммуникации. Доступ к современным средствам информации является, таким образом, жизненно необходимым для национальных меньшинств, если они хотят сохранить свою самобытность.

Правительства должны занять позитивную позицию, благоприятствующую развитию плюрализма в СМИ. В этом отношении, государственные службы радио и телевидения играют важную роль и могут гарантировать плюрализм, делая средства информации доступными для всех. Кроме того, необходимо принять меры по ограничению рыночных проявлений и попытки монополизации, которые могут появиться в СМИ, а также поддерживать справедливую конкуренцию.<sup>1</sup>

Правительства должны гарантировать и поддерживать создание по меньшей мере одной радиостанции и одного телеканала на одном или

---

<sup>1</sup> Ср. материалы 4 Конференции Европейских Министров по вопросам Политики СМИ (Прага, 1994).

нескольких региональных языках или языках меньшинств. Правительства могут также упростить производство и распространение газет и аудиовизуальных материалов на этих языках, или поддержать другие организации, способные это делать. Дополнительные издержки, которые представляют собой для СМИ эти инициативы, могут компенсироваться органами государственной власти, в той мере, в какой законодательство страны предусматривает финансовую помощь СМИ в целом. Правительства могут также оказать помощь в обучении журналистов и другого персонала СМИ, которые будут работать над статьями или передачами на региональных языках или языках меньшинств. Интересы людей, говорящих на этих языках должны быть представлены в соответствующих органах, обязанных гарантировать свободу и плюрализм СМИ. Органы государственной власти должны также гарантировать свободный приём радио и телепередач из соседних иностранных государств. Печатная пресса не должна подвергаться каким-либо ограничениям в вопросе свободного выражения мнения и свободного распространения информации. Все эти положения могут также применяться к СМИ, руководство которыми осуществляют иммигранты.

Когда органы государственной власти выделяют средства для обеспечения обучения журналистов, они должны сделать так, чтобы критерии доступа к этому типу обучения не были благоприятными только для лиц, принадлежащих к группам большинства населения в ущерб иммигрантам и представителям национальных меньшинств, чтобы преподаватели набирались из сообществ иммигрантов или национальных меньшинств. Понятие толерантности и борьбы против проявлений расизма должны стать неотъемлемой частью обучения журналистике. Должен быть разработан кодекс профессиональной этики, позволяющий противостоять проявлениям расизма в обществе. Кроме того, журналисты и профессиональные работники масс-медиа должны постоянно принимать участие в обмене опытом с иммигрантами и национальными меньшинствами, а также с экспертами, работающими с ними.

С либерализацией сектора СМИ многие европейские страны ввели регулирующие органы. Поддержание плюралистической информации, как правило, является частью полномочий этих органов. До настоящего времени, эти органы часто оставляли без внимания сообщества иммигрантов и национальных меньшинств. Можно исправить это положение, включив представителей этих сообществ в данные органы.



Увеличивающаяся власть СМИ налагает на их сотрудников огромную ответственность – в том числе по отношению к иммигрантам и национальным меньшинствам. В настоящее время в Европе очень распространено содействие саморегуляции этого сектора, посредством принятия кодексов профессиональной этики и создания советов прессы. Как правило, эти кодексы профессиональной этики и советы прессы запрещают любые открытые формы проявления расизма или ксенофобии в СМИ; но, до сегодняшнего дня, никто не позаботился о том, чтобы создать в средствах информации справедливый и верный портрет сообществ иммигрантов и национальных меньшинств. Некоторые органы и средства массовой информации, представляющие радио и телевидение или журналистику в целом, учредили «Приз Толерантности», которым должен быть награждён орган прессы. Совет Европы и Европейская Комиссия поддерживают эту инициативу. Этот приз предназначен для того, чтобы способствовать осознанию журналистами и профессионалами СМИ той роли, которую они должны играть в борьбе против расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости. Эта награда предназначена также для поддержания исследовательской работы, которая должна способствовать лучшему пониманию народов различного этнического происхождения и различных культур.

Свобода выражения мнения является одной из основ демократии и разнообразия, а также одним из основных условий демократического развития и развития личности. Свобода выражения мнения позволяет принимать участие в открытом обсуждении культурных, политических и социальных вопросов, и в обменах мнениями вообще. Статья 10 Европейской Конвенции прав человека гарантирует каждому свободу выражения мнения, включая иммигрантов и представителей национальных меньшинств. Это право включает свободу придерживаться своего мнения, свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. Однако эта свобода не является абсолютной: она подвергается некоторым ограничениям, которые предусмотрены законом и являются необходимыми в демократическом обществе. Эти ограничения, которые применяются ко всем, включая иммигрантов и представителей национальных меньшинств, касаются, в частности, охраны здоровья и нравственности каждого человека, а также репутации и прав других лиц. Европейский Суд по правам человека

неоднократно выносил постановления о том, что свобода выражения мнения не может использоваться в смысле, противоречащем правам и свободам, закреплённым в Конвенции. Также, в рамках статьи 10, не поддерживается публикация материалов, способствующих дискриминации или расовой ненависти. Таким образом, ограничения свободы выражения мнения способствуют сплочённости.

Некоторые Государства-члены постановили, что побуждение к дискриминации, ненависти или насилию по отношению к некоторым категориям лиц – по признаку их расовой принадлежности, цвета кожи, их национального или этнического происхождения – является уголовно наказуемым преступлением. Соблюдение этого закона требует очень твёрдой позиции со стороны судебных властей. Однако в эту сферу можно внести ещё много улучшений. Судебный персонал должен пройти дополнительное обучение, которое дало бы ему возможность получить более чёткое представление о проявлениях расизма – открытых или скрытых – констатируемых в СМИ. Можно было бы, например, создать в рамках органов судебной власти, специальные бюро, предназначенные для борьбы с расизмом в средствах массовой информации или поручить эту специфическую миссию отдельным сотрудникам.

## **7.9 Отношение к расизму и нетерпимости**

Для демократии очень важно избегать любых форм расовой дискриминации. В большинстве Государств-членов существуют конституционные статьи, запрещающие всякую расовую дискриминацию; но лишь небольшое количество Государств усилило и конкретизировало эту теоретическую защиту принятием анти-дискриминационного законодательства. Между тем, на местном, региональном, национальном и международном уровне были выдвинуты многочисленные инициативы, направленные на поддержание толерантности и борьбу с расизмом. Устойчивость расовой дискриминации в европейском обществе – одновременно в городских и сельских регионах и среди групп мигрантов и национальных меньшинств – требует постоянной правительственной и неправительственной работы, на всех уровнях.

Невозможно, конечно, устранить проявления расовой и этнической дискриминации только лишь юридическими средствами; но всё же, в этой области закон имеет основное значение. На национальном уровне уголовное, гражданское и административное право должны недвусмысленно осудить расизм, заявляя, в частности, что дискриминация является незаконной в сфере занятости и в области предоставления товаров и услуг. Кроме того, акты проявления расизма должны строго наказываться, например, специально оговаривать, что «обычное» правонарушение, имеющее расистскую окраску, на самом деле является преступлением – что позволяет отдельно принять во внимание расистские мотивы правонарушителя. Устные, письменные, аудиовизуальные, электронные или другие проявления, вызывающие ненависть, дискриминацию или насилие по отношению к иммигрантам и представителям национальных меньшинств должны быть недвусмысленно определены законом как уголовные преступления. То же самое должно быть применено относительно производства, распространения и хранения такого рода материалов. Закон должен противостоять расистским организациям – при необходимости, вплоть до запрещения таких организаций.<sup>1</sup>

Если законодательство против расизма и нетерпимости не применяется на деле, то любая деятельность, осуществляемая в этой области полностью дискредитируется. Правительства должны действовать таким образом, чтобы преследование в судебном порядке преступлений, продиктованных расизмом или ксенофобией, стало частью основных приоритетов и осуществлялось активным и последовательным образом. Должны быть собраны и опубликованы точные статистические данные о количестве преступлений, продиктованных расизмом или ксенофобией, о которых было заявлено в полицию, о количестве дел, переданных в судебные органы, о причинах, объясняющих в случае необходимости, почему не осуществлялось судебное преследование, а также о приговорах по рассмотренным делам. Кроме того, жертвы дискриминации должны иметь возможность прибегнуть к помощи соответствующего юридического механизма, в рамках либо уголовного, либо административного, либо гражданского права, во всех случаях, когда возможна финансовая или другая компенсация. Во время судебного процесса, жертвы должны иметь возможность получить юридическую помощь. Жертвы

---

<sup>1</sup> Этот параграф и два следующих параграфа написаны на основе Общеполитических рекомендаций № 1 и 2 Европейской Комиссии против расизма и нетерпимости.

проявлений расизма должны быть проинформированы о существующих юридических решениях и о средствах их выполнения.

Следует создать специальные инстанции для борьбы с расизмом. Эти органы должны иметь чёткие полномочия, ясно определённые Конституцией или каким-либо другим законодательным актом. Они должны также располагать достаточными финансовыми средствами для эффективного выполнения своей миссии, и проект этого финансирования должен каждый год передаваться в Парламент для получения одобрения. Данные инстанции должны выполнять функции, о которых мы говорим ниже. Во-первых, они должны заниматься устранением различных форм дискриминации и поддерживать равные возможности различных сообществ, составляющих общество и добрые отношения между членами этих сообществ. Во-вторых, эти инстанции должны оценивать соответствие и конкретные результаты законодательства и постановлений, применяемых при борьбе с расизмом. В-третьих, они должны давать советы органам исполнительной и судебной власти по вопросу улучшения регламентарных актов и практики, существующих в этой сфере. В-четвёртых, эти органы должны предоставлять помощь и поддержку – в том числе и юридическую – жертвам, чтобы дать им возможность защищать свои права в различных учреждениях и в судах. В-пятых, они должны иметь возможность обращаться в суды и другие судебные инстанции во всех необходимых случаях. В-шестых, они должны также получать и рассматривать жалобы и просьбы по конкретным случаям, а также искать возможность урегулирования - либо дружественного, либо в принудительном порядке – в рамках, установленных законом. В-седьмых, данные инстанции должны быть правомочны затребовать и получать доказательства и информацию в рамках исполнения своих полномочий. В-восьмых, они должны, в свою очередь, предоставлять информацию и давать советы соответствующим органам и учреждениям – включая и государственные службы. В-девятых, они должны давать советы в сфере принятия анти-дискриминационных норм в чётко определённых областях – норм, которые имели бы силу закона или были объектом энергичного применения. В-десятых, эти инстанции должны поддерживать обучение некоторых ключевых групп – и способствовать ему – без ущерба важной образовательной миссии специальных образовательных организаций. В одиннадцатых, эти организации должны поддерживать восприимчивость общественного мнения к вопросам дискриминации, а также

разработку и публикацию относящихся к делу документов и информации. В двенадцатых, они должны поддерживать и содействовать организациям, имеющим подобные цели. Наконец, в тринадцатых, они должны быть в курсе интересов вышеназванных организаций и уделять им соответствующее внимание.

Одним из важных аспектов законодательной диспозиции, направленной на борьбу с расовой дискриминацией, является изучение текстов существующих законов с целью найти в них положения или статьи дискриминационного характера. Некоторые Государства уже завершили этот процесс; но большинство Государств-членов, ещё не приступили к его проведению или не довели его до конца.

Страны, имеющие антидискриминационное законодательство, в настоящий момент заняты поиском средств для улучшения этого законодательства и для придания ему на деле большей эффективности. С этой целью, правительства рассматривают уроки, которые можно извлечь из существующих юридических положений, созданных для борьбы против дискриминации по признаку пола – в частности принципов «непрямой дискриминации» и «передачи бремени доказывания». Эти два принципа были установлены в рамках законодательства Европейского Союза относительно дискриминации по признаку пола. «Непрямая» дискриминация связана с положениями, критериями или практическими действиями, безразличными и лишаящими каких-либо преимуществ лиц того или иного расового или этнического происхождения, когда эта дискриминация не может быть обоснована «объективными» факторами. Что касается «передачи бремени доказывания», это означает, что жертва акта проявления расизма не должна доказывать, что дискриминация имела место, но наоборот, лицу, которому инкриминируется этот акт, должно доказать, что дискриминации не было. В настоящий момент, жертвы должны представить в суд или любой другой компетентный орган факты, свидетельствующие о наличии прямой или непрямой дискриминации.

В сотрудничестве с неправительственными организациями, правительства могут предпринять антирасистские меры в некоторых сферах. В сфере образования и информации такие меры могут помочь усилить борьбу против всех форм расовой дискриминации. Можно принять, в частности, соответствующие положения, направленные на усиление осознания ценности,

которую культурное разнообразие представляет для общества. В рамках школьных программ и в особенности преподавания истории, можно создать курс лекций, направленный на развитие положительной оценки культурного разнообразия. Можно также организовать исследования природы, условий и проявлений расовой дискриминации. Обучающие занятия могут также способствовать развитию культурной восприимчивости, осознанию некоторых предубеждений и юридической оценке дискриминации. Это обучение могут проводить сотрудники, отвечающие за кадровую политику на предприятии, все те лица, кто напрямую контактирует с общественностью, и те, кто обязан обеспечивать соблюдение всеми сотрудниками данного органа антидискриминационных и обеспечивающих равные возможности норм и политических положений. Подобный вид обучения должен быть создан и постоянно осуществляться в полиции и судебных органах по уголовным делам. Что касается полиции, она должна относиться ко всем гражданам одинаково и избегать проявлений расизма, ксенофобии, антисемитизма или нетерпимости. Можно создать структуры для поддержания диалога – формального и неформального – между полицией и сообществами иммигрантов и национальных меньшинств. А также создать механизмы проведения независимого расследования в случае возникновения инцидентов или споров между полицией и группами национальных меньшинств. Нужно, в частности, способствовать набору представителей общин национальных меньшинств в органы государственной службы – в том числе и в полицию, и в её дополнительный штат. Все государственные службы или службы, выполняющие функции государственного характера – такие, как служба здравоохранения, социального обеспечения или образования – должны быть абсолютно свободно доступны всем гражданам (то есть без каких-либо форм дискриминации). Нужно принять особые меры – предоставить, например, информацию, «предназначенную для определённого потребителя» - чтобы обеспечить *de facto* равные возможности доступа к информации всем группам, которые имеют на это право. В жилищной сфере – государственной или частной – необходимо провести исследования возможной дискриминационной практики и всех препятствий или механизмов исключения. Правительства должны действовать таким образом, чтобы жильё государственного сектора предоставлялось на основе обоснованных критериев – иначе говоря,

предоставляя одинаковые возможности всем кандидатам, отвечающим этим требованиям, независимо от их этнического происхождения.<sup>1</sup>

## **7.10 Участие<sup>2</sup> в политической жизни общества**

В Европе существуют достаточно значимые различия в области восприятия и определения вопросов, связанных с иммигрантами и национальными меньшинствами. Эти различия отражены, в частности, в консультативных структурах и механизмах. Существование консультативных механизмов на местном, региональном или национальном уровнях может быть оправдано не только в интересах иммигрантов или лиц, являющихся иммигрантами по происхождению, но также и в пользу лиц с разным происхождением – национальным, этническим, религиозным, культурным, языковым, расовым, иностранного происхождения – или имеющих статус беженца, или для лиц, объединяющих в себе эти различные элементы. Многие европейские страны создали структуры, специально предназначенные для проведения диалога между национальными меньшинствами. Существуют также системы официальных представительств национальных меньшинств в национальных или региональных парламентах. Кроме того, трансграничное сотрудничество может также увеличить участие национальных меньшинств в инстанциях, ответственных за принятие решений в стране.

Можно установить отличие между индивидуальным участием иммигранта и участием сообщества иммигрантов в целом. Что касается индивидов, речь идёт, в частности, о возможностях натурализации и предоставления права голоса лицам, ещё не имеющим гражданства данного государства. Во всех случаях, когда отмечается рост процента иммигрантов по отношению к общему населению страны, интенсифицируются общественные и политические дебаты по вопросам натурализации и предоставления права голоса. Эти дебаты иногда ведут к принятию мер, облегчающих натурализацию и получение двойного гражданства. В других случаях, власти предоставляют иммигрантам право голоса только на местном уровне. Выходцы из Государств-членов Европейского союза пользуются, в некоторых странах Сообщества, правом голоса и правом

---

<sup>1</sup> Этот параграф написан на основе Общеполитической рекомендации № 1 Европейской Комиссии против расизма и нетерпимости.

<sup>2</sup> Эта глава написана на основе выводов Семинара по политическому и социальному участию иммигрантов в консультативных механизмах (Страсбург, 1997).

быть избранным на местных и европейских выборах. Распространение этого двойного права на иммигрантов из стран, не входящих в Европейский Союз, является свершившимся фактом в некоторых Государствах-членах Союза; этот вопрос становится объектом обсуждения в других Государствах-членах, а в некоторых странах он был решён отрицательно.

Политические партии должны содействовать участию иммигрантов и национальных меньшинств не только в выборах, но также и в жизни партии. Иммигранты и представители национальных меньшинств должны приниматься в ряды политических партий и отбираться в качестве кандидатов для участия в выборах. В период выборов, они должны стараться вызвать интерес сообществ иммигрантов и национальных меньшинств путём информационных кампаний, подчёркивающих важность участия в выборах. Эти кампании должны затрагивать вопросы, представляющие интерес для иммигрантов и представителей национальных меньшинств.

Консультация представляет собой форму коллективного участия. Она может быть формальной и хорошо организованной; но и неформальная консультация может быть очень эффективной. Фактически эти два вида консультаций не исключают друг друга и могут быть взаимодополняющими. Но консультация не должна ни в коем случае служить заменой постепенного предоставления иммигрантам тех же прав, которыми обладает большинство населения. Кроме того, консультативные механизмы не должны создаваться в период кризисов, но на предшествующей им стадии – точнее для того, чтобы избежать кризиса. Консультативные органы должны, в принципе, быть созданы на официальной основе, и необходимо прийти к консенсусу в вопросе их функций и задач. Они должны располагать персоналом и достаточными средствами, чтобы быть серьёзными и профессиональными партнёрами в рамках текущих дебатов. Эти консультативные органы выполняют как символическую, так и практическую миссию: они являются доказательством серьёзного отношения к иммигрантам и национальным меньшинствам. Это тем более оправданно, если эти организации могут находиться в прямом контакте с политическими деятелями высокого уровня и СМИ.

Необходимо создать систему консультаций начиная с первых этапов процесса принятия решений. Это на деле даст возможность консультативным организациям реально принимать участие в этом процессе и поможет им избежать роли обыкновенной уловки – для уже принятых без их участия



решений. Данные организации должны высказывать своё мнение по вопросам, напрямую интересующим иммигрантов и национальные меньшинства.

Консультативные органы могут состоять из представителей иммигрантов и национальных меньшинств, но также из делегатов политических и административных инстанций или любых других соответствующих учреждений. Ещё одну возможность даёт привлечение в консультативные органы представителей ассоциаций иммигрантов и национальных меньшинств – так как у них есть возможность вести равный диалог с органами государственной власти. Пусть будет принят один из этих двух подходов, тот, который будет более или менее эффективным применительно к ситуации и особым традициям соответствующей страны. Консультативные организации всегда должны рассматриваться в качестве дополнения к парламентским процедурам – и ни в коем случае как заменяющие эти процедуры.

Европейские страны различаются также в области принятия и набора членов консультативных организаций. В некоторых случаях иммигранты-члены этих организаций являются всего лишь людьми «с хорошими связями» и представляют лишь себя самих. В других случаях иммигранты могут представлять отдельное национальное меньшинство или, иногда, всю совокупность сообщества иммигрантов. В двух последних случаях, бывает, что члены консультативной организации были выбраны – от ассоциации иммигрантов. Но эти лица могут также быть назначены – как правило, органами государственной власти.

Важно, чтобы члены консультативных организаций выполняли функцию посредников между сообществами иммигрантов и органами государственной власти, и, в этом случае, пользовались доверием обеих данных сторон. Это означает, также, что эти представители должны хорошо знать различные обстоятельства и условия, в которых находятся иммигранты и национальные меньшинства. Представительство в консультативных организациях должно в достаточной мере отражать разнообразие сообществ иммигрантов и национальных меньшинств, а также различия, которые могут существовать внутри каждого сообщества; это представительство должно также создаваться на основе равенства полов.

## **Глава VIII: Контроль и оценка.**

В этой, последней главе рассматриваются средства контроля за применением направлений политики и оценки их результатов. Основное внимание уделяется правительственным направлениям политики и результатам этой политики, хотя некоторые принципы и практические шаги могут также применяться к неправительственным участникам.

### **Контроль**

Контроль за применением правительственных направлений политики, обеспечиваемый одновременно официальными учреждениями и неправительственными организациями – усиливает эффективность и надёжность этих направлений политики. Кроме того, применение принципов прав человека требует постоянного контроля и изобличения нарушений в отношении прав иммигрантов и национальных меньшинств.

Контроль возможен лишь тогда, когда реализация политики прозрачна на всех этапах, от разработки концепции до введения её в действие. Практика Государств-членов в вопросе прозрачности значительно варьируется по причине различных традиций открытости правительственных процессов принятия решений и доступа к официальным документам.

Исполнительная власть ответственна перед национальным парламентом, региональными ассамблеями и муниципальными советами и должна предоставлять им отчёт о своей деятельности. Органы самоуправления национальных меньшинств (а именно, ассоциации иммигрантов и другие этнические ассоциации) считаются ответственными перед сообществами меньшинств. Правительства могут принять решение о регулярном проведении обсуждения направлений политики, касающихся иммигрантов и национальных меньшинств, что позволяет подвести итог по всем аспектам правительственной политики в этой сфере и связать их с более широкими вопросами разнообразия и сплочённости. Регулярность проведения обсуждения гарантирует, что эти вопросы будут рассматриваться не только в период возникновения проблем или в период проведения выборов.

Кроме директивных документов и законодательных предложений, для прессы и широкой общественности должны быть доступны рабочие программы

национальных и региональных ассамблей, а также муниципальных советов. Заседания парламента должны быть, в принципе, открытыми для прессы и общественности, которые могут присутствовать на этих заседаниях или следить за официальными дебатами другими средствами. Отчёты об этих дебатах должны быть широко доступны.

Во многих странах национальные и местные администрации создали официальные или полуофициальные инстанции для введения в действие (или контроля за введением в действие) направлений политики в области прав человека, иммиграции, национальных меньшинств, равенства и борьбы против дискриминации. В некоторых случаях эти органы также правомочны рассматривать жалобы, поданные гражданами индивидуально или коллективно и предлагать решения для удовлетворения этих претензий. Комиссии по правам человека, бюро уполномоченных по правам человека и комиссии по расовому равенству могут служить примерами таких инстанций. Отчёты этих органов являются ценными показателями уровня эффективности применения правительственной политики.

Чтобы быть в курсе конкретного воздействия, оказываемого этими направлениями политики, правительства могли бы начать структурный диалог с организациями иммигрантов и национальных меньшинств, а также другими заинтересованными сторонами. Эта инициатива может принимать различные формы, от создания консультативных комиссий до проведения консультаций по отдельным вопросам.

Должны соблюдаться законы и постановления о праве выбора местожительства, на равное обращение, гражданство и о борьбе с дискриминацией. Судебная власть играет основную роль в осуществлении контроля за соблюдением законов гражданами, правительственными и неправительственными участниками. Есть примеры назначения прокуроров и судей, которым специально поручаются вопросы, касающиеся нарушений прав человека, дискриминации и расизма.

Неправительственные участники также играют важную роль в осуществлении контроля за применением правительственной политики. Научные исследования могут дать правительствам научно обоснованную информацию о способе, которым направления политики вводятся в действие и указать им, какие факторы являются препятствием для более продвинутого осуществления этой политики. Правительства могут также извлечь уроки из

практического опыта, полученного профсоюзами и предпринимательскими организациями в процессе применения специального законодательства или других мер. Ассоциации иммигрантов и групп меньшинств и другие неправительственные организации часто первыми указывают на недостатки в осуществлении правительственной политики, а также сообщают о нарушениях прав человека и разоблачают эти нарушения.

Примерно такая же ситуация складывается на уровне Совета Европы и Европейского Союза. Хотя Парламентская Ассамблея Совета Европы и Европейский Парламент Европейского Союза не обладают теми же полномочиями, что и национальные парламенты, они осуществляют общий контроль за политикой и деятельностью Совета Европы и Европейского Союза соответственно. Европейский Суд по правам человека и Европейский Суд Европейского Союза контролируют соблюдение Европейской Конвенции Прав Человека и правовых положений сообщества соответственно. Существуют также международные организации, контролирующие применение некоторых направлений политики (Европейский комитет по предупреждению проявлений расизма и ксенофобии, например). Наконец, международные неправительственные организации играют на общеевропейском уровне роль, подобную той, которую они играют на национальном уровне.

Европейские Конвенции и их контрольный механизм также являются важными инструментами контроля. Государства-участники должны регулярно отчитываться о применении этих Конвенций. Государства должны привлекать неправительственных участников к составлению этих национальных отчётов, доступ к которым должен быть обеспечен для широкой общественности. Национальные отчёты предоставляются в конвенционные органы (уполномоченные положениями конвенции оценивать национальные отчёты), которые на их основаниях составляют доклад о применении конвенций в соответствующих странах. Этот доклад может содержать рекомендации относительно более эффективных средств применения конвенций. Конвенционные органы состоят в основном из независимых экспертов, назначенных правительствами и, в отдельных случаях, из неправительственных участников. Их полномочия варьируются согласно конвенциям, но доклад и рекомендации в целом не являются принудительными для данной страны. Однако они представляют основательную политическую

информацию, нацеленную на подведение Государства к тому, чтобы привести национальную политику в соответствие с международными нормами.

Другим, менее правоверным методом оценки применения направлений политики, является организация круглых столов (наподобие тех, которые были организованы Европейским миграционным комитетом) и установление странами связей по этому вопросу (как, например, показывает практика Европейской комиссии против расизма и нетерпимости). Эти инструменты помогают правительствам включать международные нормы в национальное право и национальную практику.

Нужно было бы также контролировать политику и практику неправительственных организаций. Работодатели, например, могли бы создать средства для применения одинакового отношения, установив количество иммигрантов и представителей национальных меньшинств при приёме на работу и при продвижении по службе. Применение этих мер может контролироваться внутренними или внешними проверками. Точно так же, профсоюзные и предпринимательские организации могут бороться против расизма на предприятиях и создать внутренние механизмы контроля за применением мер по борьбе против дискриминации.

## **Оценка<sup>1</sup>**

Способность оценивать конкретные результаты является важным дополнением к контролю реализации направлений политики. Только оценка может дать возможность судить, являются ли направления политики и другие меры достаточно эффективными, чтобы облегчить интеграцию, развивать участие, отменить несправедливые и скрытые преимущества и способствовать разнообразию.

Однако вокруг этого оценивания существует определённое число факторов, которые усложняют ситуацию. Во-первых, нужно точно знать, что следует оценивать. Основные принципы деятельности должны быть сосредоточены на чётко определённых политических целях. Могут существовать значительные различия между странами и разными неправительственными участниками по способу понимания основных принципов деятельности и специфических политических целей. Важнейшим

условием является участие всех заинтересованных сторон в определении этих целей. Как уже было отмечено в настоящем докладе, существует широкое поле для создания консенсуса по глобальным стратегиям интеграции иммигрантов и представителей национальных меньшинств. Речь идёт о том, чтобы гарантировать право выбора местожительства, равное отношение, натурализацию и ведение борьбы против дискриминации. В этом ракурсе, правительства могут наметить серию целей, а именно предоставить право на постоянное проживание после определённого количества лет, сократить число безработных, принадлежащих к группе национального меньшинства, упростить процесс натурализации и включить в гражданское и уголовное законодательство положения, осуждающие дискриминацию. Определение политических целей естественным образом ведёт к определению «показателей интеграции». Точно так же можно установить и показатели разнообразия; воспитательные и санитарные службы, например, должны работать с разными слоями населения и отвечать их различным потребностям. Список таких потребностей и средств их удовлетворения может получить своё выражение в «показателях разнообразия».

Во-вторых, нужно, чтобы существовало соответствие в методах оценки. Непосредственно заинтересованные лица должны быть привлечены к применению всех принятых методов. Можно использовать качественные и количественные методы либо на альтернативной основе, либо в сочетании. Сведения о населении часто содержат информацию об образовании, роде занятий, профессии, владении языками, национальном или этническом происхождении. Таким образом, они предоставляют многочисленные данные о составе населения, демографических тенденциях, изменениях ситуации на рынке труда и т.д. Анализ этих данных может позволить получить представление о количестве иностранцев и иммигрантов, о проценте натурализации, о количестве смешанных браков, о проценте рождаемости среди иммигрантов в сравнении с другими группами, об уровне образования, профессиональном положении и т.д. Периодические сборы сведений о семьях могут дать дополнительную, углублённую информацию по этим вопросам. Горизонтальные исследования по вопросу интеграции иммигрантов или

---

<sup>1</sup> Эта глава написана на основе работы, которая называется *Средства и показатели интеграции* (Совет Европы, 1997).

диверсификации резервов трудовых ресурсов дают точную информацию об успехах и провалах политики интеграции и поддержания разнообразия.

Качественные исследования могут оценить, например, степень акцептации иммигрантов и представителей национальных меньшинств (что рассматривается как «барометр»), дополнительную ценность управления разнообразием и т.д.

В-третьих, учитывая различный исторический опыт и/или национальные традиции, огромное число европейских стран отрицательно относятся к заявлениям об этническом происхождении или о принадлежности к этнической группе. Как следствие, наличие натурализованных иммигрантов и представителей национальных меньшинств не получает отражения в статистических данных, что препятствует, например, объективной оценке профессионального положения меньшинств (найма на работу, назначения на должность и продвижения по службе), участия меньшинств в рынке труда и результатов обучения.

Несмотря на эти трудности, оценка может быть хорошим инструментом для усиления эффективности направлений политики, выявления и устранения препятствий посредством полного и целостного участия иммигрантов и национальных меньшинств в социальной жизни. Можно составить и использовать следующий список показателей интеграции и оценки разнообразия.

Предоставление статуса иностранца, временно проживающего в другой стране, усиливает интеграцию. В соответствии с этим вопросом можно установить список следующих показателей:

- срок и количество необходимых условий для получения статуса постоянно проживающего;
- количество разрешений на постоянное проживание, выдаваемое каждый год;
- сопутствующие права (доступ к рынку труда, свобода передвижения и т.д.);
- срок действия статуса и процедура продления разрешения;
- ежегодное количество лиц, воссоединяющихся со своими семьями;
- срок и критерии воссоединения семей;
- количество мотивов высылки;
- количество высылков в год.

Качественные исследования могут предоставить информацию о чувстве безопасности у населения иммигрантов и национальных меньшинств.

Равное обращение является краеугольным камнем европейской политики интеграции. Список показателей охватывает нижеприведённые пункты и устанавливает также различия по возрасту и полу:

1. *Демографические аспекты:*

- гражданство
- пол
- возрастной отрезок 0-6/6-12/12-18/18-25/25-45/45-65/+ 65
- уровень рождаемости

2. *Тип иммиграции:*

- воссоединение семьи
- беженцы
- вступление в брак
- экономическая иммиграция
- количество высылков

3. *Интеграция на рынке труда:*

- а. *Сектор деятельности*
- первичный
  - вторичный
  - третичный

*частный/общественный сектор*

- б. *Статус*
- без статуса
  - краткосрочная/долгосрочная безработица
  - квалифицированный рабочий/специалист
  - служащие низкого/высокого уровня
  - ответственный работник
  - мелкий служащий
  - представители свободной профессии
  - управляющий предприятием 0-10 чел.;
  - > 10 чел.

4. *Занятость – уровень подготовки*

- а. *Уровень квалификации*
- нет
  - начальная школа
  - неполное среднее образование
  - полное среднее образование



- неполное высшее образование
- полное высшее образование

#### б. Участие и количество часов

- в профессиональной подготовке
- в постоянной образовательной подготовке и повышении социальной роли
- в обучении грамоте и языковых курсах
- уровень вступления в профсоюз сезонных работников

#### 5. Социальные пособия

- лица, пользующиеся социальным страхованием
- получатели семейных пособий
- получатели пенсий
- получатели страховки по болезни
- лица с ограниченной трудоспособностью + 66%
- получающие минимальный доход

#### 6. Жильё

- тип жилья
  - дом на одну семью
  - квартира
  - однокомнатная квартира или комната
- статус жилья
  - собственное
  - нанимаемое в частном секторе
  - нанимаемое в общественном секторе
- качество жилья
  - с отдельным санузлом
  - с центральным отоплением
  - менее 20 кв.м на человека/ более 20 кв.м на человека
- месторасположение жилья
  - квартал дешёвого общественного жилья
  - городской квартал
  - окраины
  - сельская местность

#### 7. Образование

- участие
  - в дошкольном воспитании
  - в начальном образовании
  - в неполном среднем образовании

- в полном среднем образовании
- в профессиональном обучении
- в неполном высшем образовании
- в полном высшем образовании
- в обучении для повышения общественной роли
- в профессиональном обучении для взрослых
- в постоянной образовательной подготовке

8. *Участие в социальной, политической и культурной жизни*

- степень участия в частной ассоциативной жизни
- степень участия в социальных институтах
- профсоюзы
- общество взаимного страхования
- социальное (дешёвое) жильё
- предпринимательские организации
- советы школьных учебных заведений
- степень участия в политических партиях
- уровень включения в избирательные списки
- степень участия в европейских, национальных, региональных и местных выборах
- процент кандидатов-иммигрантов
- уровень избранных иммигрантов
- уровень участия в ключевых учреждениях и органах

Часто возникают юридические препятствия для равного обращения и для участия в некоторых секторах общественной жизни. Можно составить список этих препятствий и провести качественное изучение, чтобы узнать, есть ли у иммигрантов и представителей национальных меньшинств ощущение, что с ними обращаются на основе равенства.

Натурализация облегчает интеграцию. Показателями здесь являются:

- условия и сроки предоставления гражданства;
- возможность получения двойного гражданства;
- уровень натурализации различных категорий иммигрантов и представителей национальных меньшинств.

Качественные исследования могли бы дать информацию о чувстве принадлежности к стране у иммигрантов и представителей национальных меньшинств.

Показателями дискриминации и расизма являются:

- данные об актах расизма и дискриминации;
- данные о насилии и преследованиях расистского характера;
- количество жалоб на дискриминационное отношение и количество вынесенных приговоров;
- данные о дискриминационном отношении в административных органах (включая полицию);
- данные о прямых и косвенных дискриминационных проявлениях в частном секторе (на рынке труда и услуг).

Эта информация должна быть дополнена данными об отношениях, мнениях и ощущениях. Кроме изучения основного населения, нужно было бы провести специализированные расследования, позволяющие узнать об опыте и чувствах жертв (потенциальных) расизма.

Цена дискриминирующих действий, таких как исключение из рынка труда высококвалифицированных иммигрантов и представителей национальных меньшинств, в экономическом смысле очень высока. Можно было бы разработать показатели для оценки этой цены.

Говоря о разнообразии, можно составить список показателей для различных областей общественной, экономической жизни, образования, культуры и т.д. В известной мере, эти показатели должны быть разработаны исходя из показателей по равному отношению и отсутствию дискриминации.

Можно придумать показатели присутствия иммигрантов и представителей национальных меньшинств в общественной жизни. Должностные лица должны представлять всю совокупность населения. Можно оценивать положение иммигрантов и представителей меньшинств в сфере найма на работу, профессионального обучения и продвижения по службе. Поставщики государственной сферы услуг должны адаптировать свои услуги к различным категориям населения. Нужно провести учёт этих потребностей и, параллельно, задач для их удовлетворения. Через некоторое время, можно оценить эффективность мер, предпринятых для достижения этих целей.

Частный сектор может предпринимать похожие меры. Можно также провести учёт заявлений о намерениях предприятий, которые предлагают поддерживать равенство возможностей и использовать рабочую силу различного происхождения. Кроме того, можно установить показатели оценки развития культуры предприятия. Также, можно измерить увеличение или

снижение производительности и установить связь с управлением предприятием в сфере разнообразия. Эти методы могут также применяться к государственным работодателям.

Можно контролировать СМИ по поводу статей и программ, посвящённых вопросам, касающимся разнообразия и относительно наличия сотрудников, являющихся выходцами из иммигрантов или национальных меньшинств.

Наконец, другим показателем разнообразия является объём правительственных субсидий или частных фондов, выделяемых для поддержания культуры и искусств иммигрантов и национальных меньшинств.

## **Приложение I**

### **Миграционные процессы в Европе**

Таблица 1

## Составляющие демографического развития в Европе, 1995-98

		среднегодовой процент		
		рост населения	естественный прирост	чистая миграция
Албания	1	-	-	-
Андорра		0,13	0,77	-0,64
Австрия		0,12	0,07	0,06
Бельгия		0,20	0,10	0,10
Болгария	5	-0,59	-0,59	0,01
Хорватия	2	-0,64	0,05	-0,68
Кипр		0,73	0,66	0,07
Чешская республика		-0,11	-0,21	0,10
Дания		0,46	0,14	0,33
Эстония		-0,78	-0,45	-0,34
Финляндия		0,30	0,21	0,09
Франция		0,40	0,34	0,07
Германия		0,15	-0,10	0,25
Греция		0,21	0,01	0,21
Венгрия		-0,38	-0,38	0,00
Исландия		0,79	0,88	-0,09
Ирландия	2	0,88	0,51	0,37
Италия		0,15	-0,05	0,20
Латвия		-0,91	-0,63	-0,28
Лихтенштейн	1	1,11	0,61	0,23
Литва		-0,11	-0,10	-0,01
Люксембург		1,35	0,39	0,97
Мальта	3	0,58	0,49	0,09
Молдова		-0,32	-0,04	-0,28
Нидерланды		0,54	0,36	0,18
Норвегия		0,55	0,35	0,20
Польша		0,06	0,09	-0,04
Португалия		0,17	0,06	0,11
Румыния		-0,25	-0,18	-0,07

Российская Федерация		-0,27	-0,52	0,25
Сан-Марино		1,50	0,36	1,14
Республика Словакия		0,17	0,14	0,04
Словения		-0,14	-0,02	-0,12
Испания		0,14	0,03	0,11
Швеция		0,11	0,01	0,10
Швейцария		0,34	0,26	0,08
«бывшая республика Югославии Македония»	<sup>2</sup>	0,76	0,74	0,02
Турция		1,40	1,57	-0,06
Украина	<sup>4</sup>	-0,77	...	0,77
Великобритания	<sup>2</sup>	0,33	0,16	0,18
Армения		0,30	0,55	-0,26
Азербайджан		0,98	1,08	-0,10
Беларусь		-0,29	-0,39	0,11
Босния и Герцоговина		...	...	...
Грузия		...	...	...
Югославия	<sup>2,6</sup>	0,25	0,25	0,00

Источник: Совет Европы, 1999, Недавнее демографическое развитие в Европе.

Примечания:

1. В среднем за 1995-96
2. В среднем за 1995-97
3. В среднем за 1995-96, 98
4. Только за 1995 (только рост и чистая миграция)
5. Только за 1996 (только чистая миграция)
6. Только за 1997 (только чистая миграция)