

На правах рукописи

Васильева Татьяна Андреевна

**МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА, ГРАЖДАНСТВО
И СТАТУС ИНОСТРАНЦЕВ В СТРАНАХ ЗАПАДНОЙ ДЕМОКРАТИИ
(сравнительно-правовое исследование)**

Специальность:

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Москва – 2010

Работа выполнена в секторе сравнительного права

Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
Авакьян Сурен Адиебекович

член – корреспондент РАН,
доктор юридических наук, профессор
Лукашева Елена Андреевна

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
Страшун Борис Александрович

Ведущая организация **факультет права Государственного
университета – Высшей школы экономики**

Защита состоится 14 октября 2010 г. в 12.00 на заседании Диссертационного
совета Д.002.002.02 при Учреждении Российской академии наук Институт
государства и права РАН по адресу: 119991 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Учреждения Российской
академии наук Институт государства и права РАН.

Автореферат разослан «___»_____ 2010 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Понизова Е.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Для современного периода характерно возрастание мобильности населения. Межгосударственная миграция, то есть добровольное или вынужденное перемещение людей через государственные границы, приобретает характер универсального явления и все чаще рассматривается как «институционализированная форма социальной мобильности в современном обществе»¹. По экспертным оценкам в 2005 г. число лиц, проживавших за пределами государства своего рождения, превышало 200 млн человек².

В условиях развития информационных технологий, средств транспорта и связи миграционные процессы приобретают все более многомерный характер. Люди все чаще выезжают за пределы государства проживания с целью учебы, трудоустройства или осуществления предпринимательской деятельности. Глобализация создает условия для трудоустройства не только высококвалифицированных профессионалов в области финансов, страхования, банковского дела, коммуникаций, но и для трудящихся-мигрантов, занятых в сфере сельского хозяйства, строительства, благоустройства территории, общественного питания, гостиничного сервиса, индустрии развлечений, обслуживания личных потребительских нужд.

Страны западной демократии³ в силу либеральных и демократических традиций, высокого уровня жизни и экономического развития, гарантированности прав и свобод человека испытывают особую миграционную нагрузку. В 2002 г. в среднем каждый десятый житель развитых стран являлся мигрантом⁴. Для многих из этих государств иммиграция стала своеобразным индикатором реальной приверженности ценностям политического и экономического либерализма, предполагающего распространение гражданских, политических и социальных прав на каждого члена общества, создание и сохранение относительно свободных рынков⁵.

В связи с увеличением миграционной нагрузки страны западной демократии, как правило, должны были решать сложные задачи, связанные с предотвращением нелегаль-

¹ См.: *Penninx R. Conclusions and Directions for Research // The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art / Ed. by R. Penninx, M. Berger, K. Kraal. Amsterdam, 2006. P. 312.*

² *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Global Commission on International Migration. 2005. October // <http://www.gcim.org/en/finalreport.html> (15 октября 2006 г.).*

³ К данным странам относятся государства, принадлежащие к западной правовой традиции, с развитыми и устойчивыми демократическими институтами.

⁴ *Castles S. Confronting the Realities of Forced Migration // Migration Information Source. 2004. May 1.*

⁵ См.: *Hollifield J.F. Immigrants, Markets and States. The Political Economy of Postwar Europe. L., 1992. P. 6.*

ной миграции, упорядочением миграционных потоков, социальной интеграцией долгосрочных мигрантов, воссоединением семей и оказанием помощи вынужденным мигрантам. В этих условиях одной из важнейших составляющих миграционной политики данных стран стала политика в отношении предоставления гражданства, поскольку именно посредством института гражданства государство конституирует и воссоздает себя как единое политическое сообщество, идентифицируя определенных лиц в качестве своих членов и рассматривая остальных как иностранцев. В зависимости от приоритетов конкретного государства предоставление гражданства стало трактоваться либо как необходимое условие, либо как следствие успешной интеграции мигранта в принимающее общество.

Современный период характеризуется проявлением взаимосвязанных тенденций конституционализации международного права и интернационализации конституционного права, формированием универсальных и региональных стандартов, которых должны придерживаться государства. Практика стран западной демократии, в первую очередь – государств – членов Европейского союза, показывает, что региональные стандарты все в большей степени оказывают влияние на развитие законодательства и судебной практики конкретных стран в области гражданства, положения иностранцев, борьбы с нелегальной миграцией. В частности, расширение сферы международно-правового регулирования способствует нивелированию статуса граждан страны и иностранцев.

Определенное сближение подходов связано также и с тем, что страны западной демократии фактически превратились в государства иммиграции и им приходится решать сходные задачи в условиях глобализации. Вместе с тем и сегодня можно констатировать сохранение национальной специфики и исторической преемственности в регламентации конституционно-правовых институтов гражданства и статуса иностранцев в данных странах. В силу этого исследование вопросов гражданства и правового положения иностранцев в сравнительно-правовом аспекте невозможно без выявления особенностей конкретных стран, которые во многом обусловлены величиной и характером миграционных потоков, наличием или отсутствием долгосрочного опыта решения проблем, обусловленных межгосударственной миграцией. В настоящей работе в качестве специальных объектов исследования были выбраны две европейские страны, представляющие старые и новые государства иммиграции, – Нидерланды и Италия, а также азиатское государство – Япония, которая не только не рассматривает себя как государство иммиграции, но и не является таковым.

Степень научной разработанности темы. Вопросы гражданства и правового положения иностранцев, регламентации миграционных процессов в странах западной демократии не получили должного освещения в отечественной литературе. Данная пробле-

матика, как правило, исследовалась в контексте проблем российского конституционализма, и только отдельные ее аспекты затрагивались в учебной литературе по конституционному праву зарубежных стран.

В советской и российской юридической литературе рассматривались общетеоретические аспекты регламентации гражданства в международном и внутреннем праве (А.С. Автономов, Ю.Р. Боярс, М.А. Никифорова, С.И. Русинова, С.В. Черниченко), взаимосвязь гражданства и эмиграции (Л.Н. Анисимов, Ю.М. Колосов), особенности гражданства Европейского союза (С.Ю. Кашкин, И.С. Крылова, О.А. Никитина, И.В. Рачков, Б.Н. Топорнин) и Содружества наций (Н.С. Крылова), конституционно-правового регулирования данного института в государствах Северной Европы (Ю.Р. Боярс, М.А. Исаев, М.А. Могунова, И.А. Ракитская), США (С.В. Филиппов), Канаде (Т.Н. Тимашева) и Германии (Ю.Р. Боярс).

В сфере правового регулирования миграционных процессов были исследованы исторические типы и особенности государственного регулирования миграции (А.Х. Абашидзе, Е. Киселева), миграционные системы стран западной демократии (М.Н. Тюркин), международные и национальные стандарты и механизмы обеспечения прав человека в данной сфере (Н.А. Воронина, А.Ю. Ястребова), становление и развитие миграционного права Европейского союза (С.Ю. Кашкин, В.И. Лафитский, А.О. Четвериков), миграционные амнистии в странах западной демократии (О.С. Чернышева), а также регулирование иммиграционных процессов в конкретных странах – США (М.М. Иванов, С.В. Филиппов) и Канаде (Т.Н. Тимашева).

Ряд исследований были посвящены общетеоретическим проблемам правового положения иностранцев (А.С. Автономов, А.И. Микульшин, К.А. Корсик, Е.С. Смирнова, Е.В. Яковлева), международно-правовым и национальным аспектам привлечения иностранной рабочей силы (Л.В. Андриченко, Л.Н. Васильева, Б.Н. Жарков, А.М. Овсяк, В.В. Рогожин), правовому положению беженцев в европейских странах (А.П. Зливко, Е.В. Клинова), статусу иностранцев в конкретных странах западной демократии – Германии (С.И. Сущинская) и Исландии (А.С. Автономов).

Регулирование миграционных потоков, борьба с нелегальной миграцией, влияние иммиграции на экономику, политику и культуру европейских государств в контексте национальной безопасности, социально-культурной адаптации иностранцев, радикализации политической жизни исследовались в работах российских экономистов, политологов, историков, социологов и демографов (М.С. Блиновой, М.Б. Денисенко, И.Г. Животовской, О.А. Жирнова, В.А. Ионцева, Т.С. Кондратовой, С.М. Михайлова, О.Н. Новиковой,

И.С. Новоженовой, М.С. Пальникова, С.В. Погорельской, Р.П. Скорого, О.А. Хараевой, С.М. Хенкина, Э.К. Хижного, И.П. Цапенко, О.С. Чудиновских).

В юридической и политологической литературе стран западной демократии проблемы гражданства и иммиграции стали рассматриваться как взаимосвязанные с конца 80-х гг. XX в., и сегодня большинство исследований, касающихся *status civitatis*, базируются на анализе таких категорий, как гражданство и иммиграция. В этих странах был подготовлен ряд фундаментальных исследований, посвященных сравнительно-правовому анализу института гражданства⁶, миграционной политике и политике в отношении лиц, ищущих убежище, в государствах – членах Европейского союза⁷, а также правовому положению беженцев в странах западной демократии⁸.

Вопросами гражданства занимались такие авторы, как М. Арена, Р. Баубёк, Р. Брубейкер, Х. Вальдраух, Р. ван Оерс, П. Вейл, К. Грёнендийк, Б. де Харт, Дж. Зинконе, П. Клозе, Х. Ларди, В. Маас, Б. Нашимбене, Б. Перчиниг, М. Розенфельд, И. Сойсал, Ю. Хабермас, К. Хайлброннер, М. Ховард, Дж. Шоу. Правовое положение иностранцев исследовали в своих работах Дж. Баст, Л. Босняк, К. Витол де Венден, А. Ди Мартино, Дж. Зинконе, С. Кашивазаки, А. Кралер, Р. Купмен, И. Михаловски, Дж. Накагава, Е. Каннидзаро, С. Каррера, Т. Накагава, Б. Нашимбене, Т. Хаммер, Х. Хата, С. Хироватари. Миграционная политика стран западной демократии рассматривалась в публикациях М. Боммеса, П. Бьюкенена, Д. Джекобсона, А. Маганьи, Р. Пеннинкса, Ф. Радке, Х. Расмюссена, М. Уолцера, Ю. Фельдхоффа, Т. Хаммера, Дж. Холлифилда.

В процессе подготовки диссертационного исследования автор опирался на общетеоретические исследования проблем правового статуса личности и его различных аспектов таких российских авторов, как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, А.А. Белкин, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, О.Е. Кутафин, Е.А. Лукашева, А.А. Мишин, В.В. Маклаков, Б.А. Страшун, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования являются миграционная политика и правовое регулирование вопросов гражданства и статуса иностранцев в странах западной демократии в современный период. Соответственно предмет диссертационного исследования – общие тенденции развития конституционно-

⁶ Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European Countries. Vol. 1: Comparative Analyses / Ed. by R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk, H. Waldrauch. Amsterdam, 2006; Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European Countries. Vol. 2: Country Analyses / Ed. by R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk, H. Waldrauch. Amsterdam, 2006.

⁷ Asylum and Migration Policies in the European Union / Ed. by S. Angenendt. Berlin, 1999.

⁸ Who is a Refugee? A Comparative Case Law Study / Ed. by J.-I. Carlier, D. Van-heule, K. Hullmann. The Hague, 1997.

правовых институтов гражданства и статуса иностранцев и специфика их проявления в отдельных странах в условиях глобализации.

Цель исследования – сравнительно-правовой анализ комплекса проблем, возникающих в связи с интенсификацией миграционных процессов в условиях глобализации, и их влияния на развитие конституционно-правового регулирования гражданства и правового положения иностранцев в странах западной демократии.

Задачи диссертационного исследования, обусловленные поставленной целью, состоят в том, чтобы:

– рассмотреть вопросы гражданства и правового положения иностранцев в их взаимосвязи в свете основных приоритетов и направлений миграционной политики стран западной демократии;

– выявить влияние международно-правового и наднационального регулирования на эволюцию конституционно-правовых институтов гражданства и статуса иностранцев в данных странах;

– проанализировать современные механизмы осуществления внешнего и внутреннего миграционного контроля, социальной адаптации мигрантов в принимающем обществе в условиях превращения стран западной демократии в государства иммиграции;

– провести сравнительно-правовой анализ законодательного регулирования гражданства и статуса иностранцев и эффективности его реализации в странах западной демократии, выявив общие черты и специфические особенности;

– проследить тенденции развития данных конституционно-правовых институтов в конкретных странах (Нидерланды, Италия, Япония) с учетом характера миграционных потоков, национальных правовых традиций и исторических подходов к вопросам эмиграции и иммиграции.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные (диалектический, структурно-функциональный, формально-логический), междисциплинарные (исторический, статистический, конкретно-социологический) и специально-юридические (сравнительно-правовой, юридико-догматический) методы.

В основе диссертации лежит сравнительный метод, поскольку объектом исследования являются миграционная политика и правовое регулирование вопросов гражданства и статуса иностранцев в значительной группе зарубежных стран. Использование данного метода способствовало выявлению общих тенденций и национальных особенностей в правовом регулировании соответствующих институтов, комплексному исследованию общих перспектив их развития.

Диалектический метод позволил рассмотреть институты гражданства и статуса иностранцев в контексте конституционного устройства стран западной демократии, общих процессов глобализации и утверждения международных стандартов в области прав человека, а также приоритетов государственной политики стран западной демократии, в частности – в сфере регулирования миграционных процессов. Исторический метод применялся для исследования эволюции рассматриваемых институтов, раскрытия их особенностей на различных этапах развития конституционного права зарубежных стран.

Формально-логический и юридико-догматический методы использовались в процессе анализа официальных документов, нормативных правовых актов и судебных решений в сфере регламентации основных приоритетов и направлений миграционной политики, конституционно-правовых институтов гражданства и статуса иностранцев в странах западной демократии.

Теоретическую базу исследования составляют труды отечественных и зарубежных авторов по конституционному праву, общей теории и истории права и государства, административному праву и другим отраслевым юридическим наукам. В диссертационном исследовании были использованы также научные работы по философии, истории, социологии, экономике, политологии и демографии.

Нормативную базу исследования составляют международно-правовые и наднациональные акты универсального и регионального характера (ООН, Европейского союза, Совета Европы), решения наднациональных судебных инстанций (Суда Европейских сообществ и Европейского суда по правам человека), конституции, нормативные правовые акты и решения судебных органов стран западной демократии.

Научная новизна диссертационного исследования заключается прежде всего в постановке проблемы. Впервые в российской юридической науке предпринята попытка осуществить комплексный сравнительно-правовой анализ теоретических и прикладных аспектов гражданства, статуса иностранцев и миграционной политики государств западной демократии в их взаимосвязи. В работе выявлены универсальные и специфические тенденции, характеризующие эволюцию институтов гражданства и статуса иностранцев в конституционном праве данных стран в современных условиях, введен в научный оборот обширный нормативный материал, в том числе источники права Совета Европы и Европейского союза, законодательство и судебная практика значительной группы стран западной демократии (Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Норвегия, Нидерланды, Португалия, США, Финляндия, Франция, Швеция, Швейцария, Япония).

Научная новизна диссертационного исследования состоит также в следующих **теоретических положениях, выносимых на защиту**:

1. Развитие международно-правового регулирования в области прав человека способствовало тому, что законодательство стран западной демократии стало все в большей степени ориентироваться на уважение достоинства и свободы человека, его право самостоятельно определять свою судьбу, соблюдение принципов верховенства права и надлежащей правовой процедуры при рассмотрении вопросов о приеме в гражданство и его утрате. Формирование универсальных и региональных стандартов, которых должны придерживаться страны, не только привело к переосмыслению приоритетов и содержания данного института, но и в определенной мере способствовало нивелированию различий в правовом положении граждан страны и иностранцев. В условиях интенсификации миграционных процессов, развития международных инструментов защиты прав человека и систем социальной поддержки значимость института гражданства как маркера идентичности и необходимого условия пользования определенными правами и свободами постепенно снижается.

2. Политику в отношении предоставления гражданства можно рассматривать в качестве одной из важнейших составляющих миграционной политики стран западной демократии. Критерии, установленные для определения реальных или потенциальных граждан, достаточно четко показывают, какие идеи лежат в основе консолидации государства, какого поведения ждут от иностранцев, постоянно проживающих на его территории. Ключевыми индикаторами, свидетельствующими об отношении государства к иностранным гражданам являются следующие: характер требований, предъявляемых к мигрантам в первом поколении, претендующим на прием в гражданство; возможность сохранения гражданства по происхождению после натурализации; упрощение условий приема в гражданство в случае заключения брака с гражданином страны; особый подход к предоставлению гражданства детям – мигрантам во втором и третьем поколении, родившимся и/или проживающим в стране пребывания на долгосрочной основе.

3. Все страны западной демократии в той ли иной степени предпринимали меры, направленные на предотвращение нелегальной миграции, уменьшение воздействия миграционной составляющей на рынок труда и социальную систему, однако, провозгласив связанность власти правом, приверженность общепризнанным принципам и нормам международного права, универсальным правам человека, социальной правовой государственности, они были вынуждены гарантировать широкий спектр личных, социальных и даже политических прав мигрантам, проживающим на законных основаниях на их территории. В результате этого конституционно-правовое регулирование статуса иностранцев в дан-

ных странах все в большей степени определяется принципами равенства в обращении, уважения прав человека и социальной справедливости.

В свете опасности террористической угрозы страны западной демократии ужесточили внешний и внутренний миграционный контроль: стали устанавливать более жесткие условия для въезда в страну, выдачи и продления действия разрешений на пребывание, а также побуждать мигрантов овладевать государственным языком, более детально знакомиться с ее историей и традициями, законами и принятыми правилами поведения. Однако наряду с этим в данных странах были разработаны разнообразные механизмы, обеспечивавшие учет интересов долгосрочных мигрантов при определении приоритетов миграционной политики и эффективное содействие лицам, пребывающим на законных основаниях на ее территории, в ходе первичной адаптации и последующей социализации в принимающем обществе.

4. В последние годы вопросы, связанные со статусом иностранцев, стали регламентироваться в законодательстве стран западной демократии значительно детальнее. При этом были изменены акценты в правовом регулировании. Если ранее особое внимание уделялось мерам административного характера, связанным с разрешением на въезд или пребывание, предоставлением убежища или высылкой, то в настоящее время большую актуальность приобрели вопросы, касающиеся воссоединения семей, трудоустройства, социальной защиты и интеграции иностранцев в принимающее общество. Кроме того, общей тенденцией является предоставление широкого круга прав лицам, которые пребывают в стране на долгосрочной основе, ужесточение подходов к нелегальным мигрантам.

В рамках процесса интеграции иностранцев государства западной демократии используют различные политико-правовые средства. На первичном этапе адаптации лиц, прибывающих в страну, осуществляется политика гражданской интеграции мигранта, правовые механизмы реализации которой закрепляются в иммиграционном законодательстве, законодательстве о правовом положении и/или интеграции иностранцев. Для второго этапа, предполагающего определенную степень включенности мигранта в общественную жизнь страны пребывания, характерна политика предотвращения и противодействия дискриминации, обеспечения действенных гарантий реализации прав и свобод этих лиц. Важнейшей юридической составляющей данной политики является разработка антидискриминационного законодательства.

5. В свете процессов глобализации и формирования наднациональных структур во второй половине XX в. наметилась тенденция трактовки гражданства как более комплексного и многомерного явления. Понятие «гражданство» стало использоваться и для обозначения особого статуса лица, приобретаемого в силу вхождения государства, граждани-

ном которого оно является, в сообщество или союз государств, объединенных общей историей, культурой и традициями (Содружество наций, Европейский союз). В новейших решениях Суда Европейских сообществ гражданство Европейского союза стало трактоваться как основополагающий статус граждан государств-членов, позволяющий тем, кто находится в сходной ситуации, пользоваться одинаковым правовым режимом, независимо от их гражданства, за исключением специально оговоренных случаев.

Реализация на практике концепции гражданства Европейского союза способствовала размытию содержания традиционных парных категорий, характеризовавших ранее правовое положение лица в стране пребывания, – гражданина и иностранца. В праве ЕС были выделены категории обычных (граждане стран, не входящих в состав Союза) и привилегированных иностранцев (граждане ЕС), различающихся по своему правовому положению. Собственно в качестве иностранцев в праве Сообщества рассматриваются лишь граждане третьих стран, а граждане Союза фактически приравниваются по своему статусу к гражданам государства пребывания, если они реализовали свое право на свободу передвижения и выбор места жительства в рамках Сообщества. При этом осуществление данного выбора рассматривается в контексте реализации прав граждан государств-членов, а не вопросов миграционной политики.

6. Органы Совета Европы уделяют серьезное внимание разработке региональных стандартов в сфере гражданства и обеспечению гарантий прав человека всем лицам, находящимся под юрисдикцией государств – участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Европейский суд по правам человека исходит из того, что вопросы иммиграционной политики и законности пребывания лица на соответствующей территории относятся к сфере усмотрения государств – участников Конвенции, однако осуществление иммиграционного контроля должно соотноситься с обязательствами, взятыми при ее подписании. В соответствии со стандартами Совета Европы лица, имеющие право на постоянное проживание или разрешение на временное пребывание, во многих отношениях приравниваются к гражданам страны, и разница в обращении, основанная исключительно на государственной принадлежности, может быть признана совместимой с Конвенцией только при наличии очень веских оснований.

7. Изначально ситуация, связанная с приемом иностранцев, существенно варьировалась в государствах западной демократии, однако в настоящее время эти страны, как правило, могут быть признаны государствами иммиграции. Некоторые из них приобрели опыт приема мигрантов еще до Второй мировой войны (Бельгия, Франция, Швейцария), иммиграционная история других государств началась после Второй мировой войны (Австрия, Великобритания, Германия, Нидерланды, Швеция). Ряд европейских государств,

ранее являвшихся государствами эмиграции (Греция, Ирландия, Испания, Италия, Португалия), только в последние десятилетия приобрели иммиграционную привлекательность. Различия между старыми и новыми странами иммиграции во многом предопределили особенности миграционной политики, а также разнообразие институциональных структур, обеспечивающих ее осуществление.

8. Нидерланды были одним из первых европейских государств, разработавших и внедривших программы интеграции иностранцев. В течение длительного времени политика страны базировалась на принципе мультикультурализма, предполагавшем государственную поддержку институтов и организаций, которые создавались мигрантами с целью сохранения и развития их религиозной и культурной самобытности, однако впоследствии она была переориентирована на концепцию гражданской интеграции, направленную в большей степени на ассимиляцию мигрантов в голландское общество. Ужесточение критериев интеграции способствовало и изменению приоритетов политики в отношении предоставления гражданства. Натурализация стала рассматриваться как способ поощрения тех иностранцев, которые доказали, что успешно адаптировались в принимающем обществе, а не как средство, облегчающее интеграцию мигрантов. Иностранцам, проживающим в Нидерландах, гарантируется значительный объем прав, однако кризис социальной государственности, ужесточение внутреннего миграционного контроля и борьба с терроризмом обусловили определенное снижение гарантий для тех, кто находится в стране нелегально или ищет убежище.

9. Италия сравнительно поздно превратилась в страну иммиграции, формирование ее миграционной политики в значительной степени было связано с внешними факторами – расширением региональной интеграции в рамках ЕС и присоединением к международным конвенциям. Законодательство о гражданстве достаточно оперативно отреагировало на эти изменения: был усложнен доступ к гражданству иностранцам из стран, не входивших в состав ЕС, и облегчено приобретение гражданства потомкам эмигрантов, проживавшим за рубежом. В Италии действует один из наиболее современных законов о статусе иностранцев, в котором не только урегулированы все аспекты правового положения данных лиц, но и рассмотрены вопросы их социальной адаптации, предусмотрены необходимые меры, направленные на предотвращение дискриминации и ксенофобии. Положения данного акта подвергаются определенной корректировке в случае смены правительственной коалиции, однако базовые подходы остаются неизменными: граждане других государств рассматриваются как составная часть населения Италии; иностранцы, проживающие на законном основании в стране, по своему статусу фактически приравни-

ваются к ее гражданам; нелегальным мигрантам законодательно гарантируется определенный минимум прав и свобод.

10. После Второй мировой войны Япония стала более открытой для приема иностранцев, однако в отличие от большинства государств западной демократии она по-прежнему привержена этнокультурной концепции формирования государственности и изоляционистской модели интеграции иностранцев, согласно которой граждане других государств, проживающие в стране, не рассматриваются в качестве полноправных членов японского общества. До сих пор прием в гражданство рассматривается как привилегия. В течение длительного времени натурализационная политика государства отличалась жесткостью подходов и ассимиляционной направленностью, и только в последнее время наметилась определенная ее либерализация. Япония не является потенциально привлекательной для иностранцев, поскольку не располагает адекватной социальной инфраструктурой для их обустройства и ее миграционная политика не сориентирована на интеграцию данных лиц.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в расширении и углублении научных представлений о современных концепциях гражданства в политико-правовой доктрине стран западной демократии, влиянии международного и наднационального права на содержание конституционно-правовых институтов гражданства и статуса иностранцев, тенденциях развития законодательного регулирования институтов гражданства и статуса иностранцев в государствах иммиграции в условиях глобализации, современных способах и механизмах осуществления внешнего и внутреннего миграционного контроля, обеспечения равноправия и предотвращения дискриминации в отношении иностранцев, пребывающих на законных основаниях на территории государства.

Содержащиеся в работе выводы и материалы могут быть использованы в дальнейшей разработке теоретических проблем гражданства и статуса иностранцев в конституционном праве, в процессе преподавания различных учебных курсов, в первую очередь – конституционного права зарубежных стран. Практические наработки в области осуществления внешнего и внутреннего миграционного контроля, урегулирования положения нелегальных мигрантов, первичной адаптации мигрантов, получившие распространение в странах западной демократии, могут быть использованы в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации. Выводы о необходимости более тесного согласования законодательной регламентации институтов гражданства и статуса иностранцев с приоритетами государственной миграционной политики, а также о характерных признаках и моделях антидискриминационного законодательства и законодательства о социаль-

ной интеграции мигрантов могут быть использованы в правотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Апробация результатов работы. Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, изложены автором в опубликованных работах, использованы в процессе преподавания учебных курсов «Конституционное право зарубежных стран», «Стандарты Совета Европы в области прав человека» на юридическом факультете им. М.М. Сперанского Академии народного хозяйства при Правительстве РФ и в практической деятельности в качестве члена Экспертного совета Комитета по делам национальностей Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Научного совета по проблемам национальной политики Отделения общественных наук РАН, апробированы на международных, всероссийских и региональных научных конференциях, семинарах и круглых столах, проводившихся в Москве, Санкт-Петербурге, Суздале, Будапеште (Венгрия), Монт-Трамбле (Канада).

Диссертация подготовлена, обсуждена и рекомендована к защите в секторе сравнительного права Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН.

Структура работы. Цели и задачи диссертационного исследования определяют структуру работы и последовательность изложения материала. Диссертация состоит из введения, трех разделов, семи глав, объединяющих семнадцать параграфов, и заключения, а также списка использованных нормативных и литературных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и степень научной разработанности темы диссертации, формулируются цели и задачи исследования, положения, выносимые на защиту, описывается методологическая и эмпирическая база исследования, обосновывается новизна, теоретическая и практическая значимость полученных результатов, приводятся сведения об их апробации.

Первый раздел диссертационного исследования, посвященный анализу общих тенденций развития конституционно-правовых институтов гражданства и статуса иностранцев в странах западной демократии, состоит из двух глав. В **первой главе** – «**Эволюция регулирования гражданства во внутреннем праве стран западной демократии**» – обобщаются доктринальные представления о гражданстве, анализируется современное состояние развития данного конституционно-правового института.

Концепция гражданства в современном его понимании является порождением Французской революции, которая привнесла в традиционную систему взаимоотношений человека и власти новые элементы. Если ранее эти отношения в основном рассматривались в контексте обязанности лица подчиняться власти и обязанности власти заботиться о поданных, то теперь основной акцент был сделан на признании человека субъектом публично-властных отношений посредством предоставления ему совокупности прав, позволяющих участвовать в формировании государственных органов и осуществлении контроля за их деятельностью.

В философии права и политологии выделяют два подхода к пониманию гражданства, каждый из которых имеет своих сторонников. В рамках либеральной традиции, восходящей к Дж. Локку, сформировалось индивидуалистское понимание роли гражданина и концепция пассивного гражданства. Согласно этой концепции, гражданство рассматривается как статус, предполагающий определенные права и свободы и защиту со стороны государства в обмен на личную лояльность. Гражданство предоставляет лицу возможность реализовывать права и свободы, требовать соблюдения принципа равенства перед законом, а также оказывать воздействие на лиц, принимающих решения. В рамках этой концепции гражданин фактически выступает в качестве одного из частных субъектов, отстаивающих свои законные интересы перед государством.

В русле традиции, опирающейся на труды Аристотеля, появилось коммунитаристское представление о гражданстве и концепция активного гражданства. По мнению коммунитаристов, гражданство предполагает не только права и обязанности, но и гражданские добродетели, то есть готовность граждан рассматривать общее благо государства как важную составляющую личных интересов. При этом гражданские добродетели могут проявляться в разнообразных формах – участие в выборах, акциях гражданского неповиновения в случае принятия несправедливых законов, защита государства от внешней агрессии. Сторонники данной концепции рассматривают гражданство как интегрированность в политическое сообщество, члены которого могут сформировать свою личную и социальную идентичность только совместно, в рамках общих традиций и признанных институтов. Соответственно, гражданство – это публичная функция, предполагающая участие в политической деятельности и коллективной практике самоуправления на постоянной и регулярной основе. При этом участие в самоуправлении трактуется и как форма идентификации лица с сообществом, основанном на определенных ценностях и политической культуре, и как сущность свободы.

Следует отметить, что в настоящее время в странах западной демократии отсутствует общепризнанная концепция гражданства как принадлежности к политическому со-

обществу. Страны, которые отдают предпочтение общности в силу этнического происхождения, и государства, исходящие из того, что сообщество формируется на основе общности ценностей и убеждений, в той или иной мере признают и иные критерии для определения своих членов.

Развитие международно-правовых инструментов защиты прав человека оказало существенное воздействие на представления о гражданстве. Так, право на гражданство стало трактоваться как одно из прав человека. В связи с распространением концепции верховенства права и признанием приоритета прав человека государство стало рассматриваться как субъект права, обладающий определенными обязательствами, связанными с их обеспечением, что позволяет использовать международные институты и средства воздействия в случае несоблюдения принятых обязательств в сфере гражданства.

В современных условиях значение гражданства как необходимого условия пользования определенными правами и свободами постепенно снижается. В связи с эволюцией международных стандартов обращения с иностранцами и развитием систем социальной поддержки мигрантов в странах западной демократии для многих иностранцев приобретение гражданства страны пребывания не является насущной необходимостью.

Осуществляя регламентацию вопросов гражданства, законодатель любой страны решает вопрос о том, каким образом предоставить гражданство только тем иностранцам и лицам без гражданства, от которых можно ожидать интеграции в принимающее государство, и на основании каких критериев можно определить данных лиц. В последнее двадцатилетие законодательство о гражданстве стран западной демократии претерпело существенные изменения. Во многих государствах были смягчены подходы в отношении предоставления гражданства лицам, проживающим в стране на долгосрочной основе (Германия, Бельгия). Вместе с тем некоторые государства, традиционно отдававшие предпочтение либеральной политике в отношении предоставления гражданства, начинают ужесточать правовое регулирование по мере увеличения числа мигрантов в составе постоянного населения страны (Ирландия, Нидерланды).

Большинство современных исследователей вопросов гражданства считает обоснованным дифференцированный подход к приему в гражданство представителей различных поколений мигрантов, проживающих на территории страны. Натурализация представляет собой наиболее типичный и адекватный способ приобретения гражданства мигрантами в первом поколении, которые стали жителями страны в результате личного выбора, покинув государство своего происхождения.

В литературе стран западной демократии традиционно различаются два подхода к натурализации. В соответствии с протекционистским подходом прием в гражданство рас-

смачивается в качестве завершающей стадии процесса интеграции, предполагающей готовность лица принять образ жизни, культуру и обычаи страны. При этом натурализация трактуется как сугубо дискреционное полномочие государства. Государственный орган, принимающий решение о натурализации, вправе определять, соответствует ли интересам страны предоставление гражданства лицу, отвечающему всем установленным требованиям. Отрицательное решение не обосновывается и фактически не подлежит обжалованию. Прием в гражданство предполагает тщательное исследование дела каждого из претендентов и уплату достаточно высоких сборов.

Согласно либеральному подходу, прием в гражданство означает социализацию лица в рамках общей для всех граждан политической культуры, что предполагает готовность к внешней адаптации – признание основополагающих принципов и ценностей государства. В этих странах от мигрантов ожидают натурализации, которая поощряется государством. Для данного подхода характерны менее жесткие требования в отношении сроков проживания в стране, более формальный подход к оценке поведения лица и знания государственного языка. При этом все лица, отвечающие установленным требованиям, подлежат натурализации. Процедура рассмотрения ходатайств о натурализации достаточно проста и формальна, прием в гражданство, как правило, предполагает уплату относительно невысоких сборов или их отсутствие.

Отношение к множественному гражданству существенно изменилось в эпоху глобализации, когда большее значение стали иметь экономические возможности, профессиональный потенциал, а не гражданство лица. Увеличение числа лиц, имеющих двойное гражданство, обусловлено, с одной стороны, возрастанием мобильности населения и интенсификацией миграционных процессов, ростом количества смешанных браков и предоставлением обоим родителям права передавать свое гражданство детям, с другой стороны, развитием международно-правового регулирования в области прав человека, изменением приоритетов европейской и национальной политики в отношении интеграции долгосрочных мигрантов.

Одним из проявлений либерализации политики является предоставление мигрантами во втором или третьем поколении возможности приобретения гражданства страны пребывания в особом порядке. Традиционно у этих лиц не возникает проблем в случае рождения на территории страны, предоставляющей гражданство в соответствии с принципом права почвы. Однако в настоящее время и ряд европейских государств, отдающих предпочтение принципу *jus sanguinis*, допускает предоставление гражданства мигрантам во втором или третьем поколении по рождению (Германия, Португалия, Великобритания) или по достижении установленного возраста (Италия, Швеция, Финляндия). В этих стра-

нах, как правило, предусматривается какой-либо дополнительный критерий, свидетельствующий о связи ребенка с данной страной (длительное проживание или рождение на территории государства пребывания одного из его родителей).

Во второй главе – «Статус иностранцев во внутреннем праве в контексте миграционной политики» – рассматриваются существующие механизмы осуществления внешнего и внутреннего миграционного контроля, общие подходы и национальные особенности регламентации положения иностранцев в странах западной демократии.

В рамках миграционной политики государства определяют приоритеты и основные направления своей деятельности, связанные с въездом и пребыванием иностранцев, регулированием миграционных потоков, интеграцией иностранцев, пребывающих на долгосрочной основе на территории страны, упорядочением положения нелегальных мигрантов.

Осуществляя регулирование миграционных потоков, государства устанавливают различные правила. Гражданин другого государства может въехать в классические государства иммиграции (Австралия, Канада, США) в качестве иммигранта, получив разрешение на постоянное жительство. В данных странах традиционно стимулируется долгосрочная иммиграция и поощряется воссоединение семей. В европейских странах и Японии иностранец въезжает в качестве временно пребывающего лица, допущенного в страну с определенной целью и на установленный срок, а получение разрешения на постоянное проживание возможно только по прошествии определенного периода.

В одних случаях предпочтение отдается личным особенностям лица, ходатайствующего о въезде (балльные системы для отбора квалифицированных работников в Канаде, Австралии, Новой Зеландии). В других случаях существенное значение имеет гражданство, а не личные качества иностранца (программа этнического разнообразия иммигрантов в США). В третьих случаях предпочтение отдается культурно-этническому фактору, вследствие чего устанавливаются особые условия приема для иностранцев, считающихся представителями единого этнического сообщества или культурно близкими лицами (Германия, Греция, Израиль, Испания, Португалия).

В условиях глобализации и возрастания конкуренции на международном уровне достаточно четко прослеживается тенденция дифференциации трудовых мигрантов и диверсификации подходов государства к приему различных категорий иностранных граждан, прибывающих в страну с целью трудоустройства. Прежде всего необходимо отметить селективный подход к приему трудовых мигрантов, рассматривающихся как человеческий капитал, который размещается исходя из экономических потребностей и приоритетов

принимающего государства. В большинстве стран западной демократии упрощаются условия приема и трудоустройства квалифицированной рабочей силы.

Ряд европейских государств на законодательном уровне предусмотрели введение программ интеграции для лиц, прибывающих в страну или уже находящихся в ней. Как правило, принимающее государство предоставляет участнику программы возможность в том или ином объеме пройти интеграционный курс, направленный на обучение государственному языку, ознакомление с историей и традициями страны, первичную ориентацию на рынке труда и профессиональную подготовку. Наибольшее распространение получили программы первичной адаптации для мигрантов, предусматривающие обязательное прохождение интеграционных курсов (Австрия, Дания, Бельгия). Значительно реже встречаются добровольные интеграционные программы, которые являются обязательными только для безработных или лиц, живущих на социальное пособие (Швеция, Финляндия). В некоторых случаях эти программы стали использоваться в качестве инструментов внутреннего иммиграционного контроля для отсева «потенциально нежелательных» мигрантов. Об этом свидетельствует введение интеграционных тестов для мигрантов в государстве происхождения (Нидерланды), увязывание выдачи разрешения на пребывание с успешным прохождением интеграционных курсов (Германия, Франция), ужесточение интеграционных требований при приеме в гражданство (Дания, Великобритания).

Существенное значение для интеграции мигрантов имеет политика предотвращения и противодействия дискриминации, обеспечения действенных гарантий реализации прав и свобод этих лиц на территории государства пребывания. Традиционно антидискриминационное законодательство развивалось в странах общего права – США, Великобритании, Австралии. Благодаря усилиям Европейского Союза по унификации действий в сфере борьбы с дискриминацией, прослеживается тенденция становления антидискриминационного законодательства в государствах – членах ЕС. К январю 2007 г. 20 из 25 государств – членов ЕС имплементировали положения антидискриминационных директив в свое законодательство. Таким образом, на большей части территории Европы были созданы юридические механизмы для защиты и восстановления прав лиц, пострадавших от дискриминации, разработаны превентивные меры, направленные на ограничение сферы распространения прямой дискриминации и выявление социальных, культурных и политических факторов, способствующих косвенной дискриминации.

Одним из способов смягчения проблем, возникающих в процессе совместного проживания мигрантов и основного населения страны, облегчения контактов между представителями различных культур является развитие межкультурного посредничества. Такая неформальная практика предотвращения и урегулирования конфликтов между пред-

ставителями различных культур в полиэтническом обществе на основе принципов добровольности, беспристрастности и конфиденциальности получила развитие во многих европейских странах (Португалия, Италия, Франция).

В последние десятилетия более активно стали использоваться программы легализации положения мигрантов. Миграционные амнистии предполагают урегулирование положения тех лиц, которые уже находятся в стране, в случае обращения в компетентные государственные органы в течение установленного срока. При этом речь может идти об упорядочении пребывания соответствующих лиц на территории страны и/или их положения на рынке труда. Для государств Южной Европы, которые сравнительно недавно превратились в страны иммиграции, характерно широкомасштабное и достаточно регулярное использование данного инструмента миграционной политики, предоставление лицам, прошедшим процедуру легализации, разрешений на временное пребывание. В классических государствах иммиграции (США, Австралия, Франция) меры по урегулированию положения нелегальных мигрантов используются крайне редко, но, как правило, в результате их применения мигранты получают право на постоянное пребывание в стране.

Программы легализации положения мигрантов позволяют сократить удельный вес теневого сектора экономики, улучшить социально-экономическое положение мигрантов, создать условия для их интеграции в стране, увеличить размер налоговых поступлений и социальных взносов, предотвратить социальные протесты и массовые выступления, однако одновременно они способствуют увеличению неконтролируемой иммиграции, в первую очередь за счет воссоединения семей.

В развитии законодательства о статусе иностранцев в странах западной демократии можно выделить несколько этапов. Первоначально основное внимание уделялось регламентации вопросов въезда и пребывания, а также допустимых случаев высылки граждан других государств с территории страны, поэтому правовое положение иностранцев рассматривалось в рамках иммиграционного законодательства или законодательства об общественной безопасности. В связи с потребностью в привлечении иностранной рабочей силы во многих странах стало развиваться законодательство о трудящихся-мигрантах. Впоследствии многие из трудовых мигрантов укоренились в принимающем государстве и перевезли свои семьи, что потребовало внесения определенных корректив в законодательство. Возникла необходимость в комплексном урегулировании статуса граждан других государств, проживающих на территории страны, и были разработаны специальные законы об иностранцах.

В последние годы в политологической и социологической литературе получил распространение термин «миграционный режим», понимаемый как совокупность историче-

ски сложившихся в стране правил и практики, обусловленных международной мобильностью населения. Среди прочего этот режим предполагает наличие системы различных статусов, которые могут быть предоставлены иностранцам, пребывающим на территории страны. При этом принадлежность лица к тому или иному статусу определяется не столько качественными характеристиками заинтересованного лица, сколько критериями отбора, которые используют государства для дифференциации иностранцев, находящихся на их территории.

Статус иностранца зависит от ряда оснований. Во многих случаях он определяется государственной принадлежностью лица. В законодательстве государств – членов Европейского союза разграничивается статус граждан ЕС и граждан третьих стран. При этом правовое положение данных лиц в ряде стран (Италия, Испания) регламентируется различными нормативными актами. Другим важным критерием, оказывающим влияние на статус иностранца, является характер пребывания лица на территории страны. Законодательство, как правило, различает иностранцев, пребывающих на территории страны на временной или долгосрочной основе. Правовое положение иностранца может определяться и характером его деятельности. Так, в Японии иностранные граждане могут находиться на территории страны только при условии получения одного из 28 установленных в законодательстве статусов пребывания.

На эволюцию статуса иностранцев в странах западной демократии оказывают воздействие ряд факторов. Первоочередную роль играет интенсивность и характер миграционных потоков, с которыми сталкивается та или иная страна в различные периоды своего развития. Наряду с этим существенное значение имеет и разработка универсальных и региональных стандартов, регламентирующих правовое положение иностранцев, а также развитие практики наднациональных судебных инстанций, в частности Суда Европейских сообществ, Европейского суда по правам человека.

Формы участия иностранцев в политической жизни страны пребывания в значительной степени определяются теми возможностями, которые им предоставляются. В частности, речь может идти об избирательных правах и свободе объединения, формировании консультативных органов и структур, представляющих интересы мигрантов. В ряде государств Западной Европы избирательные права на местном уровне гарантируются не только гражданам государств – членов ЕС, но и другим иностранцам. Как правило, необходимым требованием для осуществления данного права является проживание в течение установленного срока на территории страны (5 лет – Бельгия, Люксембург, Нидерланды; 3 года – Дания, Норвегия, Швеция; 2 года – Финляндия). В некоторых странах избирательные права предоставляются только гражданам конкретных стран на условиях взаим-

ности (Мальта – гражданам государств – членов Совета Европы, Португалия – гражданам тех государств, с которыми заключены соответствующие межгосударственные соглашения).

С точки зрения обеспечения доступа иностранцев к социальным услугам, предоставляемых публичными властями, можно выделить несколько подходов. Одни государства гарантируют предоставление соответствующих услуг всем проживающим в стране вне зависимости от гражданства и законности их пребывания (Великобритания, Швеция), другие – только гражданам страны и лицам, легально находящимся на ее территории, гарантируя нелегальным мигрантам предоставление некоторых услуг, в частности – в сфере школьного образования (Франция, Италия, Германия). Третьи государства обеспечивают иностранцам социальные услуги только в соответствии с международными обязательствами или на основании двусторонних соглашений (Швейцария).

В соответствии с международными стандартами иностранцы располагают теми же правами в отношении доступа к правосудию, что и граждане страны. При этом даже нелегальные мигранты или лица, рассматривающиеся как вражеские комбатанты, могут претендовать на надлежащие рассмотрение дела в судебном порядке. В ряде стран (Исландия, Франция, Великобритания) на законодательном уровне закрепляются положения, предусматривающие гарантии защиты от высылки для несовершеннолетних и тех иностранцев, которые проживают в стране на долгосрочной основе или являются представителями близких стран.

Второй раздел диссертации, в котором рассматривается международное и наднациональное регулирование вопросов гражданства и статуса иностранцев в Европе, также состоит из двух глав. В **третьей главе – «Регламентация гражданства и правового положения иностранцев в праве Европейского союза»** – рассматривается гражданство ЕС как специфический правовой статус, миграционная политика и правовое положение граждан третьих стран, проживающих на территории ЕС.

Вопросы гражданства и правового положения иностранцев в той или иной мере входят в сферу компетенции Европейского союза, поскольку в числе его целей было провозглашено усиление защиты прав и интересов граждан государств-членов посредством введения гражданства ЕС; сохранение и развитие Союза как пространства свободы, безопасности и законности, в котором свободное передвижение лиц обеспечивается в увязке с соответствующими мерами контроля на внешних границах, предоставления убежища и иммиграции.

Одной из особенностей Европейского союза является наличие собственного гражданства. Этот институт был учрежден Маастрихтским договором 1992 г., однако термин

«европейское гражданство» стал использоваться в документах Европейского сообщества значительно раньше. В 60-е гг. XX в. данное понятие рассматривалось сугубо в социально-экономическом аспекте, в 70-х гг. XX в. стала использоваться более широкая трактовка понятия европейского гражданства как формы личной идентификации с новым Европейским сообществом, решающим не только сугубо экономические задачи, но и обеспечивающим соблюдение реальных политических и социальных прав.

Гражданство ЕС, будучи специфическим статусом, производно от гражданства государств-членов. Любые изменения гражданства государства-члена порождают определенные последствия и для положения лица в рамках Европейского союза. Своеобразие статуса гражданина ЕС состоит в том, что он базируется на концепции свободы передвижения. Гражданство Союза становится эффективным только тогда, когда лицо переезжает в другую страну. В случае проживания в стране государственной принадлежности гражданство ЕС какой-либо существенной роли не играет.

В первые годы после вступления в действие Договора 1992 г. Суд Европейских сообществ практически не обращался к концепции гражданства Союза, однако впоследствии она приобрела практическое значение, в особенности в контексте реализации права на свободу передвижения и принципа запрета дискриминации. В настоящее время Суд ЕС рассматривает гражданство Союза как основополагающий статус гражданина государства-члена, позволяющий тем, кто находится в сходной ситуации, пользоваться одинаковым правовым режимом, независимо от их гражданства, за исключением специально оговоренных случаев.

В Договоре о Европейском сообществе выделяется специальный раздел, посвященный визовой политике, предоставлению убежища, иммиграционной политике и другим направлениям политики, связанной со свободой передвижения лиц (разд. IV). На встрече в Тампере в октябре 1999 г. Европейский совет определил основные элементы миграционной политики ЕС: развитие партнерских отношений с государствами происхождения мигрантов; общая Европейская система предоставления убежища; справедливое обращение с гражданами третьих стран и в перспективе предоставление им прав и обязанностей, сопоставимых со статусом граждан государства пребывания; контроль за миграционными потоками, предполагающий обеспечение справедливого баланса между приемом мигрантов по гуманитарным и экономическим основаниям.

В праве ЕС отсутствует целостная система прав граждан третьих стран, поскольку на наднациональном уровне урегулированы только те элементы статуса, которые в той или иной мере связаны с условиями допуска и пребыванием данных лиц на территории Сообщества. Следует отметить, что в праве ЕС граждане третьих стран не рассматривают-

ся как однородная группа. В качестве особой подгруппы выделяются члены семей граждан Союза, специфика правового положения которых обусловлена особыми связями с гражданами государств-членов. Положение других категорий иностранцев зависит от цели и характера их пребывания на территории Союза.

В праве государств – членов Европейского союза статус иностранцев традиционно зависит от законности и продолжительности их пребывания на соответствующей территории. Эти подходы нашли отражение и в праве ЕС, где в качестве самостоятельной и в определенной степени привилегированной группы граждан третьих стран выделяют мигрантов, пребывающих на долгосрочной основе на территории Сообщества. Лица, пребывающие на долгосрочной основе в государстве – члене ЕС, приравниваются к гражданам страны в социально-экономических отношениях.

Особую группу составляют лица, не имеющие семейных связей с гражданами государств-членов и прибывающие на территорию Сообщества с целью трудоустройства, осуществления самостоятельной экономической деятельности, учебы или участия в научных проектах. Условия допуска данных лиц на территорию государств-членов в значительной степени зависят от заинтересованности Сообщества в осуществлении соответствующей деятельности. В праве ЕС достаточно нюансировано и детально регламентируется и правовое положение представителей различных групп вынужденных мигрантов (перемещенных лиц, тех, кто ищет убежище, или получил статус беженца, лиц, нуждающихся в международной защите).

Миграционная политика Сообщества в отношении граждан третьих стран предполагает оказание необходимой помощи вынужденным мигрантам, селективный подход к экономическим мигрантам, поощрение интеграции лиц, пребывающих в государстве проживания на долгосрочной основе. Принятые в последние годы директивы существенно улучшают положение граждан третьих стран, однако в них отсутствуют специальные предписания, запрещающие ухудшать положение данных лиц в связи с имплементацией положений права ЕС. В силу этого некоторые государства-члены, предоставлявшие ранее больший объем прав данным лицам, начинают снижать свои стандарты.

В четвертой главе – «Стандарты Совета Европы в области правового регулирования гражданства и статуса иностранцев» – анализируется регламентация института гражданства в праве Совета Европы, определение статуса иностранцев в конвенция Совета Европы и в практике Европейского суда по правам человека.

В 1988 г. была предпринята попытка разработать специальный протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, касающийся права на гражданство, одна-

ко государства – члены Совета Европы не были готовы к принудительному осуществлению этого права в соответствии с решениями Европейского суда по правам человека. В силу того, что право на гражданство не входит в число прав, гарантированных Конвенцией, споры, связанные с нарушением этого права, могут рассматриваться Европейским судом по правам человека только в тех случаях, когда они затрагивают предусмотренные в Конвенции права. Европейский суд по правам человека исходит из того, что произвольный отказ в предоставлении гражданства может при определенных обстоятельствах рассматриваться как вмешательство в осуществление права, предусмотренного в ст. 8 Конвенции (право на уважение частной и семейной жизни) и что в определенных случаях лишение гражданства, вслед за которым состоялась высылка лица, может потенциально порождать проблемы в отношении соблюдения положений ст. 3 Протокола № 4 (абсолютную и безусловную свободу гражданина от высылки с территории своего государства).

В рекомендациях Парламентской ассамблеи Совета Европы можно встретить культурологическую трактовку гражданства как важного элемента достоинства и культурной идентичности человека, однако на конвенциональном уровне данное понятие интерпретируется в сугубо юридическом значении. Европейская конвенция о гражданстве исходит из того, что в вопросах гражданства должны учитываться легитимные интересы как государства, так и индивида. В ней, в частности, сформулирован принцип недискриминации в вопросах гражданства. В Пояснительном докладе к Конвенции особо подчеркивается необходимость проведения различий между дискриминацией и преференциальным режимом. Примерами оправданной дифференциации являются упрощенная процедура приобретения гражданства в силу происхождения или места рождения, предоставление режима наибольшего благоприятствования гражданам определенных государств.

В 60-х гг. XX в. в Совете Европы считали нежелательным двойное гражданство, однако впоследствии были закреплены более гибкие подходы. Европейская конвенция о гражданстве является нейтральной в отношении множественного гражданства, однако в ней указывается на важность нахождения путей преодоления его последствий, в частности в отношении прав и обязанностей лиц с множественным гражданством.

В рамках Совета Европы были разработаны конвенции, непосредственно посвященные правовому положению иностранцев и лиц без гражданства⁹. В ходе рассмотрения жалоб Европейская комиссия и Европейский суд по правам человека сформулировали

⁹ См.: Европейское соглашение об установлении общих правил обращения с гражданами одного государства-участника на территории других государств-участников от 13 декабря 1955 г.; Конвенция об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне от 5 февраля 1992 г.; Европейская конвенция о правовом положении трудящихся-мигрантов от 24 ноября 1977 г.; Европейское соглашение об отмене виз для беженцев от 20 апреля 1959 г.; Европейское соглашение о передаче ответственности в отношении беженцев от 16 октября 1980 г.

важнейшие правовые позиции, касающиеся отдельных элементов статуса лиц, не являющихся гражданами страны, и обязательств государств – участников Конвенции в отношении данных лиц.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод не проводит различия между гражданами страны и иными лицами. Став участником Конвенции, государство гарантирует обеспечение соответствующих прав не только своим гражданам и гражданам других Договаривающихся сторон, но и гражданам государств, не участвующих в Конвенции, а также лицам без гражданства, находящимся под его юрисдикцией. Соответственно, эти лица правомочны не только пользоваться соответствующими правами, но и обращаться с жалобами в Европейский суд по правам человека, если сочтут, что стали жертвами нарушения прав, признанных в Конвенции и Протоколах к ней.

Европейский суд по правам человека исходит из того, что право иностранца на въезд и пребывание в стране как таковое не гарантируется Конвенцией, однако государства-участники должны осуществлять иммиграционный контроль с учетом обязательств, взятых при ее подписании. В контексте иммиграции положения ст. 8 не могут рассматриваться как общее обязательство государства – участника Конвенции уважать право иммигрантов выбирать страну проживания для своей семьи и давать разрешение на воссоединение членов семьи на своей территории.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод не исключает установление государствами-участниками определенных ограничений в отношении участия лиц, не являющихся гражданами, в общественно-политической жизни страны пребывания. Об этом свидетельствует положение ст. 16, согласно которому в качестве препятствия для введения ограничений на политическую деятельность иностранцев не могут рассматриваться положения ст. 10 (свобода выражения мнения), 11 (свобода собраний и объединений) и 14 (запрет дискриминации). Однако, по мнению специалистов, эта статья плохо вписывается в систему Конвенции, основанной на идее демократии. Вместе с тем за исключением сферы политической деятельности, свобода выражения мнений, свобода собраний и объединений гарантируются иностранцам в полном объеме, в том числе и тем, чей статус в стране пребывания не определен.

Европейская конвенция не запрещает высылку лица из страны пребывания или его выдачу иностранному государству как таковые, однако эти меры могут послужить поводом для обращения в органы Совета Европы. Европейский суд по правам человека рассматривает вопросы, связанные с высылкой лица, не только с точки зрения соблюдения процессуальных гарантий, но и в контексте права на уважение частной и семейной жизни и возможности применения к данному лицу пыток, унижающего достоинство или бесче-

ловечного обращения в стране высылки. Если же жалоба связана с возможной выдачей лица, то, как правило, исследуется вопрос о соблюдении запрета пыток и обязательства уважать права человека, предусмотренные в Конвенции.

Третий раздел диссертации, посвященный особенностям регламентации гражданства и правового положения иностранцев в отдельных странах, состоит из трех глав. Каждая из них строится по единой схеме: иммиграционное законодательство и миграционная политика, эволюция института гражданства, правовое положение иностранцев в конкретной стране. В **пятой главе** рассматривается **практика Королевства Нидерландов, старого государства иммиграции**. Государственная миграционная политика стала разрабатываться в Нидерландах в 80-х гг. XX в. На первом этапе голландской миграционной политике были присущи следующие особенности: признание ответственности государства за социальную интеграцию мигрантов, проживавших в стране на долгосрочной основе; выдвижение концепции этнических меньшинств как основы данной политики и создание условий для культурного развития их представителей; отсутствие взаимосвязи между иммиграционной и интеграционной политикой государства.

В данной стране была разработана своеобразная концепция этнических меньшинств, к которым были отнесены представители определенных этнических групп независимо от их гражданства с учетом способности интегрироваться в принимающее общество и социально-экономического положения в стране. Голландская модель мультикультурализма рассматривала защиту культурных особенностей этнических меньшинств и их развитие как одну из обязанностей государства, а адаптацию социальных институтов к специфическим культурным и религиозным потребностям личности как безусловное право индивида. Вместе с тем в условиях развитой социальной государственности, предоставлявшей мигрантам доступ к социальным благам и право на постоянное проживание независимо от экономического положения и наличия уголовного досье, такая политика способствовала сегрегации и маргинализации мигрантов, а не обеспечению их равноправия.

В 90-х гг. XX в. были изменены приоритеты интеграционной политики страны. Неблагоприятное социально-экономическое положение многих представителей этнических меньшинств стало рассматриваться как результат бездействия самого лица, находящегося в неблагоприятном положении, а не отсутствия у него необходимых возможностей. В связи с этим основное внимание стало уделяться не правам, а обязанностям лиц, проживавших на территории страны на долгосрочной основе, их интеграции в сфере труда и изучению голландского языка. Этот этап развития голландской миграционной политики характеризовался переориентацией с групповой на индивидуальную интеграцию мигрантов,

разработкой антидискриминационного законодательства, введением интеграционных программ как необходимого инструмента успешной адаптации мигрантов в принимающем обществе, ужесточением подходов к нелегальным мигрантам, проживавшим на территории страны.

С 2000 г. в стране нарастает неприятие иммиграции. Впервые в истории страны вопросы иммиграции и интеграции нашли отражение в коалиционном соглашении о формировании Правительства приступившего к осуществлению своих полномочий 27 мая 2003 г. (ужесточение контроля за миграционными потоками, предъявление более жестких требований к интеграции прибывавших в страну лиц и этнических меньшинств, ужесточение условий приема для тех, кто въезжает в страну с целью воссоединения и образования семей, возвращение в государства проживания лиц, которым было отказано в предоставлении убежища). Развитие голландской миграционной политики в этот период отличается политизация вопросов иммиграционной и интеграционной политики, развитие неоассимиляционистских тенденций в области интеграции мигрантов, превращение интеграционных программ в средство внутреннего миграционного контроля и отсеечения «нежелательных» мигрантов.

Более 90 лет (с 1 июля 1893 г. по 1 января 1985 г.) в стране действовал Закон о гражданстве и проживании в Нидерландах от 12 декабря 1892 г. с последующими изменениями и дополнениями. Закон базировался на принципе единства гражданства семьи, происхождение и заключение брака с гражданином страны являлись основными способами приобретения гражданства. В 50–70-х гг. XX в. прослеживалась тенденция либерализации голландского законодательства о гражданстве. Проявлениями этого являлось предоставление гражданства по рождению мигрантам в третьем поколении, введение принципа добровольного приобретения гражданства в случае вступления в смешанный брак, признание права беженца или лица без гражданства, находившегося на территории страны, на прием в гражданство.

Новый закон о гражданстве был принят 19 декабря 1984 г. и вступил в силу 1 января 1985 г. Его разработка была обусловлена признанием принципа равноправия мужчин и женщин в сфере гражданства, необходимостью реализации новой политики Правительства в отношении этнических меньшинств, ориентированной на поощрение натурализации иностранцев, проживавших на долгосрочной основе на территории страны. После вступления в силу Закона о гражданстве требования к кандидатам на натурализацию менялись неоднократно. Наиболее острые дискуссии были связаны с обсуждением вопроса о допустимости сохранения гражданства по происхождению для кандидата на натурализацию и о содержании требования интегрированности в общество. Ужесточение критериев интегра-

ции мигрантов способствовало и изменению приоритетов политики в отношении предоставления гражданства. Натурализация стала рассматриваться Правительством страны как способ поощрения тех иностранцев, которые доказали, что успешно адаптировались в стране.

В связи с либеральной политикой и высоким уровнем благосостояния Нидерланды традиционно привлекали иностранцев. Для проживания и работы гражданам других государств требовалось иметь необходимые разрешения, однако широкое распространение получила практика урегулирования на индивидуальной основе статуса лиц, находившихся в стране не на законных основаниях. Определенное ужесточение подходов к въезду и пребыванию соответствующих лиц было связано с принятием Закона об иностранцах от 13 января 1965 г.

В Нидерландах в течение длительного времени шла дискуссия о возможности высылки иностранцев, находившихся на территории страны нелегально, в интересах охраны публичного порядка. В конце XX в. была внедрена концепция так называемой скользящей шкалы, в соответствии с которой тяжесть правонарушения, предполагавшего высылку лица, зависела от срока его пребывания в стране. Вместе с тем при рассмотрении вопроса о высылке органы исполнительной власти должны были тщательно учитывать личные обстоятельства заинтересованного лица, связи с государством происхождения и пребывания, обстановку в государстве его происхождения.

Одной из особенностей Нидерландов являлось то, что удаление иностранцев, которые не имели законных оснований для пребывания в стране, не рассматривалось органами государственной власти в качестве одной из приоритетных задач. Иностранцы должны были самостоятельно покинуть страну в том случае, если органы исполнительной власти отказали в выдаче разрешения на пребывание и суд подтвердил это решение.

По мнению экспертов, Нидерланды входят в пятерку государств – членов ЕС, обеспечивающих наилучшие условия участия мигрантов в политической жизни страны. Они были одной из первых стран западной демократии, предоставившей иностранцам избирательные права на местном уровне в 1985 г. Считается также, что в данной стране достигнуты наилучшие результаты в осуществлении антидискриминационного законодательства в рамках ЕС. Лица, пострадавшие от дискриминации, могут использовать альтернативные средства разрешения споров наряду со средствами судебной защиты, Бремя доказывания в соответствующих делах возлагается на ответчиков, дискриминационные мотивы рассматриваются в законодательстве в качестве отягчающего обстоятельства. Неправительственные организации, имеющие легитимный интерес, имеют право участвовать в рассмотрении жалоб Комиссией по равенству в обращении или судом. В ходе рассмотре-

ния дел о дискриминации государство предоставляет лицам с низкими доходами помощь адвоката и переводчика.

Принятие Закона об иностранцах 2000 г. в первую очередь было обусловлено необходимостью приведения законодательства страны в соответствие с соглашениями, достигнутыми в рамках ЕС в отношении лиц, ищущих убежище. Право на получение социальных льгот стало более жестко увязываться с законностью пребывания лица на территории страны.

В **шестой главе** рассматривается **практика Итальянской Республики, нового государства иммиграции**. Для миграционных процессов в данной стране были характерны ускоренные темпы притока значительного числа мигрантов и большой удельный вес лиц, не имевших действительных разрешений на пребывание. При этом Италия, на которую переориентировались потоки неквалифицированной рабочей силы из стран третьего мира, продолжала оставаться страной эмиграции итальянских трудящихся, обладавших значительно более высокой квалификацией.

Первые попытки сформулировать приоритеты миграционной политики и учредить институциональные структуры, обеспечивавшие ее осуществление, были предприняты в процессе разработки Закона от 30 декабря 1986 г. № 943, содержавшего положения в сфере занятости и обращения с трудящимися-мигрантами из стран, не входивших в состав ЕС, и о противодействии нелегальной иммиграции. Закон был ориентирован на упорядочение притока иностранной рабочей силы и урегулирование положения мигрантов на рынке труда, в том числе и с учетом защиты интересов итальянских трудящихся.

Увеличение миграционных потоков, неэффективность законодательного регулирования, возникновение очагов напряженности между мигрантами и коренным населением способствовали изменению подходов. Правительство признало иммиграцию одной из острейших проблем страны и определило основные приоритеты в данной сфере – сокращение притока мигрантов и предоставление тем, кто находился в стране, возможностей для достойного существования. Принятие Декрета-закона от 30 декабря 1989 г. № 416, содержавшего безотлагательные положения в сфере предоставления политического убежища, въезда и пребывания граждан государств, не входивших в состав ЕС, и урегулирования положения граждан этих государств и лиц без гражданства, находившихся на территории страны, утвержденного Законом от 28 февраля 1990 г. № 39, было обусловлено не только причинами внутреннего характера, но и необходимостью приведения политики страны в соответствие с иммиграционной политикой других государств – членов ЕС. Италия могла стать участником Шенгенских соглашений при условии ужесточения контроля

за въездом и пребыванием иностранцев, корректировки оснований предоставления убежища на территории страны.

Закон от 6 марта 1998 г. № 40 «Об упорядочении иммиграции и положении иностранцев» рассматривал иммиграцию как долговременное явление и регламентировал все аспекты жизни иностранцев на всех этапах их пребывания на территории страны. При внесении законопроекта в Парламент были сформулированы три основные задачи, которые должен был решить данный акт: переход к политике регулирования, ограничения и программирования потоков легальных мигрантов; разграничение нелегальной иммиграции и использования миграционных потоков в криминальных целях; внедрение реальных и эффективных способов интеграции новых мигрантов и иностранцев, легализовавших свое пребывание на территории страны. В течение 120 дней после вступления в действие Закона Правительство должно было принять законодательный декрет об утверждении Сводного текста¹⁰ положений об иностранцах. Сводный текст, содержащий положения по упорядочению иммиграции и нормы о положении иностранцев, утвержденный Законодательным декретом от 25 июля 1998 г. № 286, является основным законодательным актом, действующим в Италии в сфере миграции.

Как показывает практика, законодательное регулирование является основным инструментом итальянской миграционной политики. Вопросы иммиграции и правового статуса иностранцев сильно политизированы и рассматриваются в качестве значимых тем в рамках избирательных кампаний областного и общенационального уровня. Несмотря на расхождения в подходах правоцентристской и левоцентристской коалиции, любая реформа иммиграционного законодательства в Италии предполагает осуществление миграционной амнистии и создание разнообразных координационных структур.

На всех этапах своего развития итальянское законодательство о гражданстве ориентировалось на семейные связи как на основания для приобретения соответствующего статуса и учитывало существование обширной диаспоры за пределами страны. В начале XX в. был принят Закон о гражданстве от 13 июня 1912 г. № 555, призванный не только определить круг подданных страны, но и содействовать репатриации соотечественников, поскольку из-за массовой эмиграции население страны значительно сократилось. Закон допускал возможность сохранения двойного гражданства, в его основе лежали принципы права крови, единства гражданства семьи и приоритета отца при решении вопросов гражданства ее членов. В период фашизма Закон о гражданстве продолжал действовать в неизменном виде, однако в другие правовые акты были включены положения, существенно

¹⁰ Сводные тексты представляют собой сведенные в единый документ положения законов, изданных в разное время по одной проблематике. После официального опубликования данного акта прекращают действовать все нормы, не включенные в его текст.

скорректировавшие приоритеты государственной политики в данной сфере. Лишение гражданства использовалось не только как инструмент обеспечения чистоты расы, но и как средство борьбы с политическими противниками.

Закон от 5 февраля 1992 г. № 91, содержащий новые нормы в сфере гражданства, был одобрен не только широким парламентским большинством, но и представителями оппозиции. Новый Закон закрепил принцип равноправия мужчины и женщины в сфере гражданства в полном объеме, признал решающее значение волеизъявления лица при изменении его гражданства, возможность восстановления гражданства страны, утраченного в соответствии с ранее действовавшим законодательством. Вместе с тем реформа 1992 г. усложнила доступ к гражданству проживающим в Италии мигрантам из стран, не входивших в состав ЕС, облегчив приобретение гражданства потомкам эмигрантов, проживавшим за рубежом.

В начале XXI в. неоднократно вносились законопроекты об изменении и дополнении положений Закона 1992 г. В ходе избирательных кампаний 2005 и 2006 гг. левоцентристская коалиция провозгласила реформирование законодательства о гражданстве в качестве одного из пунктов своей предвыборной программы. В разработанном законопроекте была предпринята попытка регламентировать вопросы гражданства с учетом превращения Италии в государство иммиграции в свете общих тенденций развития законодательства о гражданстве государств – членов ЕС.

Законы, регламентирующие статус иностранцев, были разработаны и приняты в Италии в течение последних тридцати лет. Ранее пребывание граждан других государств на территории страны регулировалось преимущественно законами и подзаконными актами в сфере общественной безопасности. Согласно Закону от 30 декабря 1986 г. № 943, Италия гарантировала трудящимся-мигрантам из стран, не входивших в состав ЕС, которые проживали на законных основаниях на ее территории, равенство в обращении, равные права с итальянскими трудящимися, включая право на медицинское и социальное обслуживание, пользование жильем, а также право на образование и сохранение культурной идентичности. При этом действие Закона распространялось только на наемных работников и не затрагивало лиц, осуществлявших самостоятельную экономическую деятельность.

Важным этапом в реализации конституционных гарантий явилось принятие Декрета-закона от 30 декабря 1989 г. № 416, в котором фактически была обобщена и систематизирована административная практика обращения с иностранцами и урегулированы наиболее существенные аспекты их правового положения. Весьма симптоматично, что после

принятия данного акта были отменены многие статьи Сводного текста положений об общественной безопасности 1931 г.

В отличие от законов об иностранцах ряда других стран западной демократии итальянский Сводный текст, содержащий положения по упорядочению иммиграции и нормы о положении иностранцев, 1998 г. имеет широкий предмет регулирования. В нем не только рассматриваются вопросы въезда и пребывания иностранцев на территории страны, предотвращения нелегальной миграции, но и регламентируются правомочия данных лиц в социально-экономической сфере, вопросы, связанные с участием иностранцев в публичной жизни и их социальной интеграцией, обеспечением равноправия и борьбой с дискриминацией.

В **седьмой главе** рассматривается **опыт Японии**, страны, **не являющейся государством иммиграции**, для которой характерна очень высокая степень расовой, этнической и культурной однородности населения. Являясь одной из наиболее густонаселенных стран мира, Япония не способна обеспечить прием значительных групп мигрантов на своей территории.

Миграционная система данной страны начала складываться после Второй мировой войны на основе американского опыта. Вопросы въезда и пребывания иностранных граждан регламентируются Законом об иммиграционном контроле и признании статуса беженца 1951 г. с последующими изменениями. Срок пребывания и характер деятельности, которой может заниматься иностранец во время нахождения в стране, зависит от предоставленного статуса пребывания.

В основе политики страны в сфере трудовой миграции лежит запрет на въезд неквалифицированной рабочей силы, который был впервые сформулирован Министром труда в заявлении от 14 марта 1967 г., одобренном на заседании Совета Министров. Однако предприниматели, которым требовалась дешевая неквалифицированная рабочая сила, формально соблюдая законодательство, нашли лазейки для ее привлечения посредством рекрутирования лиц японского происхождения из-за границы и использования программ овладения мастерством (передача технических навыков в ходе стажировок и интернатур в Японии) в качестве канала притока рабочей силы.

Институт гражданства в японском праве отличает преемственность в законодательном регулировании и более тесная, чем в других странах, взаимосвязь с традиционным семейным правом. Большое значение для формирования института гражданства имело принятие Закона о регистрации семей 1871 г., предусмотревшего создание реестра семей, в котором должны быть зарегистрированы все японские граждане. В основе Закона о гражданстве 1899 г. лежал принцип единства гражданства семьи. Изменение семейного

статуса рассматривалось как одно из оснований приобретения гражданства. Весьма существенно, что в данной стране можно было приобрести гражданство и в результате брака с гражданкой страны.

Положения Закона о гражданстве от 4 мая 1950 г. сориентированы на сохранение этнокультурного единства народа, традиционно проживающего на определенной территории. Министр юстиции Японии обладает широкой свободой усмотрения в отношении натурализации и может отказать лицу, отвечающему всем предусмотренным в Законе требованиям. В 1950–1990 гг. в данной стране существовала административная практика, согласно которой обратившиеся с ходатайством о приеме в гражданство должны были менять имена и фамилии на японские.

В Конституции Японии отсутствуют специальные статьи, регламентирующие положение иностранных граждан. Несмотря на то, что глава III Конституции озаглавлена «Права и обязанности народа», формулировки многих ее статей («все имеют право», «каждый пользуется», «никто не может быть лишен», «население подлежит обложению») свидетельствуют о более широком круге субъектов, обладающих соответствующими правами. Большинство японских ученых – конституционалистов придерживается позиции, согласно которой проживающим в стране иностранцам гарантируются основные права, за исключением тех, которые государство предоставляет только собственным гражданам. В обоснование своей позиции представители научного сообщества ссылаются на естественный и неотчуждаемый характер прав человека, положения преамбулы, провозгласившей право всех народов на мирную жизнь, свободную от страха и нужды, а также на приверженность Конституции 1947 г. международному сотрудничеству и гармоничным отношениям с другими государствами.

В число прав, не гарантируемых иностранцам, входят права, связанные с участием в политическом процессе, формировании и осуществлении воли народа. По мнению влиятельных японских ученых-конституционалистов, проживающий в стране иностранец может выражать свое мнение по вопросам, непосредственно связанным с его статусом, различными способами, однако его политическую деятельность необходимо ограничить, если эта деятельность может оказать существенное влияние на политические процессы в государстве.

В соответствии с японской доктриной право выбора рода занятий и деятельности, а также право собственности гарантируются гражданам других государств, поскольку эти права являются жизненно важными для их существования. Вместе с тем допускаются и определенные ограничения соответствующих прав в силу того, что иностранцы не при-

знаются лицами, конституирующими государство и непосредственно ответственными за его существование.

Одной из особенностей Японии является наличие значительной группы постоянных жителей со специальным статусом – лиц корейского и китайского происхождения, которые были произвольно признаны иностранцами и лишены прав, гарантированных им как подданным страны, в связи с заключением Мирного договора после окончания Второй мировой войны.

В **заключении** формулируются основные теоретические выводы диссертационного исследования.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

Монографии и главы в коллективных монографиях

1. Миграционная политика, гражданство и статус иностранцев в странах западной демократии (сравнительно-правовое исследование). – М.: Институт права и публичной политики, 2010. – 20,25 п.л.
2. Национальные меньшинства. – М.: Центр этнополитических и региональных исследований, 2003. – 6/18 п.л. (в соавторстве с В. Мукомелем, Э. Паиным).
3. Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации. Избранные права. – М.: Институт права и публичной политики, 2002. – 25/75 п.л. (в соавторстве с А.С. Автономовым, Л.Б. Алексеевой, Н.В. Варламовой и др., всего 16 человек).
4. Глобализм, регионализм и национальный вопрос // Права человека: итоги века, тенденции, перспективы. – М.: Норма, 2002. – 0,7 п.л.
5. International Encyclopaedia of Law. Constitutional Law. The Russian Federation. Suppl. 36. – The Hague: Kluwer Law International, 2000. – 5,5/10 п.л. (в соавторстве с И.Ю. Богдановской).
6. Многонациональное государство и устойчивое развитие // Права человека как фактор стратегии устойчивого развития. – М.: Норма, 2000. – 1,2 п.л.
7. Конституционные институты непосредственной демократии // Сравнительное конституционное право. – М.: Манускрипт, 1996. – 3 п.л.

**Научные статьи, опубликованные в рецензируемых изданиях,
рекомендованных ВАК**

8. Иммиграционное законодательство и миграционная политика Нидерландов // История государства и права. 2009. № 19–21. – 1, 25 п.л.
9. Эволюция института гражданства в Нидерландах // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. – 1,25 п.л.
10. Эволюция конституционно-правового статуса иностранцев в странах западной демократии // Государство и право. 2009. № 3. – 1 п.л.
11. Правовое положение иностранцев в Нидерландах // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2 (69). – 1 п.л.
12. Миграционная политика и статус граждан третьих стран, проживающих на территории Европейского союза: соотношение наднационального и внутреннего права // Конституция: сравнительно-правовое исследование. Труды Института государства и права РАН. 2008. № 6. – 1,5 п.л.
13. Правовое положение иностранцев в Японии // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. – 1 п.л.
14. Основные приоритеты миграционной политики стран западной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 5 (66). – 1,5 п.л.
15. Правовое положение иностранцев в Итальянской Республике // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 3 (64). – 1 п.л.
16. Миграционные процессы как фактор развития законодательства о гражданстве в странах западной демократии // Российский юридический журнал. 2008. № 2 (59). – 1 п.л.
17. Иммиграционное законодательство и миграционная политика Италии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного права. 2008. № 2. – 1,4 п.л.
18. Институт гражданства в конституционном праве Италии // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 23. – 1 п.л.
19. Эволюция института гражданства Европейского союза // Государство и право. 2007. № 12. – 1 п.л.
20. Эволюция института гражданства в Японии // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. – 1 п.л.
21. Правовое положение иностранцев: стандарты и ориентиры Совета Европы // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 3 (56). – 1,8 п.л.

22. Концепция беспрепятственного пользования имуществом в праве Совета Европы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 2 (43). – 2,5 п.л.
23. Свобода объединения: понятие, субъекты, гарантии и пределы защиты // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1 (42). – 2 п.л.
24. Свобода совести и религии: статья 9 Европейской конвенции в интерпретации Европейского суда по правам человека // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 4 (41). – 1,2 п.л.
25. Россия и соотечественники: приоритеты и политика // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 4 (33)/2001. № 1 (34). – 0,8 п.л.
26. Правовой статус этнических меньшинств в странах Западной Европы // Государство и право. 1992. № 8. – 0,8 п.л.

Учебники и учебно-методические пособия

27. Глава IV. Гражданство // Права человека: Учебник / Отв. ред. – член-корр. РАН, д.ю.н. Е.А. Лукашева. 2-е изд. – М.: Норма, 2009. – 1,5 п.л.
28. Защита личности от дискриминации. Программа учебного курса. – М.: Новая юстиция, 2008. – 0,3/2 п.л. (в соавторстве с Н.В. Варламовой, Р.И. Жаворонковым, Р.В. Марановым, А.Г. Осиповым, А.К. Соболевой, М.Т. Тимофеевым, О.А. Хазовой).
29. §28. Институт гражданства. Гражданство Российской Федерации // Право: Учебник для учащихся 10 классов общеобразовательных учреждений: профильный уровень. – М.: Просвещение, 2007. – 0,5 п.л.
30. Стандарты Совета Европы в области прав человека. Программа учебного курса // Проблемы изучения права Совета Европы в системе российского юридического образования. – М.: Институт права и публичной политики, 2003. – 3,5/7 п.л. (в соавторстве с Н. Варламовой).
31. Конституционные институты непосредственной демократии // Сравнительное конституционное право: Учебное пособие. – М.: Международные отношения, 2002. – 2 п.л.
32. Глава IV. Гражданство // Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. – член-корр. РАН, д.ю.н. Е.А. Лукашева. – М.: Норма, 1999. – 1,5 п.л.

Научные статьи, доклады и обзоры, публикации в периодических и справочных изданиях

33. Институт гражданства в конституционном праве государств – членов Европейского союза // Конституционное право и международное право: взаимодействие и развитие в современную эпоху: Сборник научных статей по материалам Вторых конституционных чтений. Москва, 14–17 октября 2008 г. – М.: РАП, 2010. – 1,5 п.л.
34. Проблемы интеграции иностранцев в контексте межкультурного диалога // Диалог культур и партнерство цивилизаций. IX Международные Лихачевские научные чтения. 14–15 мая 2009 г. – СПб., 2009. – 0,5 п.л.
35. Тенденции развития института гражданства в странах западной демократии // Конституция как источник права в эпоху глобализации: Сборник научных статей. – М.: ГУЗ, 2009. – 0,5 п.л.
36. Политика стран западной демократии в сфере трудовой миграции: новые подходы // Российское право в Интернете. 2009. № 5. Спецвыпуск. – 0,5 п.л.
37. Социальная защита мигрантов: практика стран западной демократии // Европейская социальная хартия: вызовы и реальность: Материалы международной научно-практической конференции. – М.: Московский гуманитарный университет, 2009. – 0,5 п.л.
38. Антидискриминационное законодательство и практика в зарубежных странах (вступительная статья) // Защита личности от дискриминации: В 3 т. Т. 1. – М.: Новая юстиция, 2009. – 0,5 п.л.
39. Нужны полезные и удобные. Основные приоритеты миграционной политики стран западной демократии // Политический журнал. 2008. № 11. – 0,5 п.л.
40. Юридическое обеспечение равенства в обращении и борьба с дискриминацией в зарубежных странах // Российский ежегодник сравнительного права. 2007. № 1. – СПб.: Юридическая книга, 2008. – 1,4 п.л.
41. Концепция европейского гражданства в трактовке Суда Европейского союза // Современный конституционализм. 2007. № 2. – 0,9 п.л.
42. Концепция гражданства в политико-правовой доктрине и практике стран западной демократии // Права человека и современное государственно-правовое развитие. – М.: ИГП РАН, 2007. – 1 п.л.
43. Институт гражданства Европейского союза // Актуальные проблемы строительства и развития союзного государства: Материалы международной научно-

- практической конференции, состоявшейся 13–14 декабря 2006 г. в г. Москве. – М.: Библиотечка «Российской газеты», 2007. – 0,2 п.л.
44. Гражданство как правовой статус лица: эволюция доктрины и практики стран Запада // Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративистика: Материалы VIII международной научно-практической конференции. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2007. – 0,4 п.л.
45. Гражданство // Большая российская энциклопедия. Т. 7. – М.: БРЭ, 2007. – 0,2 п.л.
46. Гражданство Европейского союза как специфическое правовое состояние // Правовые состояния и взаимодействия: историко-теоретический, отраслевой и межотраслевой анализ: Материалы VII международной научно-теоретической конференции. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. – 0,4 п.л.
47. Современные тенденции развития антидискриминационного законодательства и практики его применения в зарубежных странах // Право и права человека в условиях глобализации: Материалы научной конференции. – М.: ИГП РАН, 2006. – 0,5 п.л.
48. Защита личности от дискриминации: зарубежный опыт // Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности: Материалы VI международной научно-теоретической конференции. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. – 0,2 п.л.
49. Антидискриминационное законодательство и практика в зарубежных странах // Возможности адаптации зарубежного опыта: Сборник статей. Серия: Право России: новые подходы. Вып. 1. – Саратов: Научная книга, 2005. – 1 п.л.
50. Концепция беспрепятственного пользования имуществом в праве Совета Европы // Вопросы применения международного права и стандарты Совета Европы в области судебной защиты прав и свобод человека (сборник материалов и нормативных актов): Материалы региональной конференции. Барнаул: Полиграф-Сервис, 2004. – 2,5 п.л.
51. Россия и соотечественники: приоритеты и политика // Новые диаспоры: Материалы международной конференции. – М.: Центр этнополитических и региональных исследований, 2002. – 0,8 п.л.
52. Этнический фактор в политическом развитии современной Европы // Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия: Сборник статей. – М.: Институт права и публичной политики, 2001. – 0,8 п.л.

53. Compatriots Residing Abroad: Legal Principles of State Policy // New Diasporas in Hungary, Russia and Ukraine: Legal Regulations and Current Politics. – Budapest: COLPI, 2000. – 0,8 п.л.
54. Вынужденные мигранты в Центральной России. Правовые основы и практика регулирования вынужденных миграций в субъектах Российской Федерации. – М.: Инфограф, 1999. – 3,5/18 п.л. (в соавторстве с В.И. Мукомелем).
55. Противоречия между федеральным законодательством и законодательством регионов по вопросам вынужденной миграции на Северном Кавказе // Нарушение международных норм и российского законодательства в отношении беженцев и вынужденных переселенцев. Анализ регионального законодательства и нормотворчества. – М.: Звенья, 1998. – 0,5 п.л.
56. Вынужденные мигранты в государствах СНГ. Поиск согласованных решений в рамках Содружества. – М.: Инфограф, 1997. – 0,5/10 п.л. (в соавторстве с А. Анфаловым, Г. Витковской, В. Вишневым, Ж. Зайончковской, Л. Калиян и др., всего 15 человек).
57. Вынужденные мигранты на Северном Кавказе. Правовые основы и практика регулирования вынужденных миграций в субъектах Российской Федерации. – М.: Инфограф, 1997. – 4/15 п.л. (в соавторстве с В. Мукомелем, Л. Хоперской).
58. Refugees and Forced Resettlers in the CIS countries. – Moscow: Complex-Progress, 1996. – 0,5/4,5 п.л. (в соавторстве с А. Анфаловым, Г. Витковской, В. Вишневым, Ж. Зайончковской, Л. Калиян и др., всего 15 человек).
59. Беженцы и вынужденные переселенцы в государствах СНГ. Концепция и организационные меры по решению проблемы многосторонними усилиями в рамках Содружества. – М.: Комплекс–Прогресс, 1996. – 0,5/9 п.л. (в соавторстве с А. Анфаловым, Г. Витковской, В. Вишневым, Ж. Зайончковской, Л. Калиян и др., всего 15 человек).
60. Средства защиты прав человека в странах Запада // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. – М.: Институт государства и права РАН, 1994. – 0,5 п.л.
61. Законодательство об этнических меньшинствах в странах Западной Европы: тенденции развития // Права человека и межнациональные отношения. – М.: Институт государства и права РАН, 1994. – 0,5 п.л.