

**Учреждение Российской академии наук
Институт государства и права РАН**

На правах рукописи

Путов Артем Викторович

**Статус иностранцев в иммиграционном праве Великобри-
тании в эпоху глобализации**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право.

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2010

Работа выполнена в Секторе сравнительного права Учреждения Российской Академии наук Институт государства и права РАН

Научный руководитель: доктор юридических наук,
доцент,
Королев Сергей Викторович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
доцент,
Синцов Глеб Владимирович

кандидат юридических наук,
доцент,
Чехарина Валентина Ивановна

Ведущая организация: **Российский университет
дружбы народов**

Защита состоится 27 января 2011 года в 12 часов на заседании диссертационного совета Д.002.02.02 в 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 по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Автореферат разослан «___» _____ 2011 года

Ученый секретарь

Диссертационного совета

Кандидат юридических наук

Понизова Е.В.

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена высокой трансграничной мобильностью людей, прежде всего, в пределах Британского содружества наций. Это обстоятельство бросает вызов принципу национального государства, который все еще господствует в теории государственного права. В иммиграционном праве многих государств Запада до сих пор не разрешена коллизия между потребностями и целями глобализации, с одной стороны, и ограничительной визовой политикой правительств, особенно, в рамках Европейского Союза, с другой. В этих условиях иммиграционную политику Великобритании можно рассматривать как репрезентативную для государств дальнего зарубежья. Для России с учетом трудно контролируемой иммиграции, прежде всего, из государств Средней Азии представляет интерес как раз ограничительный аспект британской иммиграционной политики и иммиграционного права.

Главная задача исследования – рассмотреть статус иммигрантов в контексте института британского гражданства. Здесь необходимо учесть, что институт гражданства Соединенного Королевства является многослойным. Это вызвало необходимость достаточно подробно остановиться на эволюции института британского гражданства в исторической перспективе. Этому посвящена первая глава работы.

Следует также иметь в виду, что институт гражданства имеет не только конституционно-правовой аспект, но и международно-правовой. Под гражданством принято понимать устойчивую связь индивида с определенным государством в виде взаимных прав и обязанностей. Отсюда два следствия: (1) прочие государства не вправе отменить эту связь (например, Россия не может лишиться гражданина Украины его украинского гражданства) и (2) прочие государства вправе не признать указанную устойчивую связь (например, Ук-

раина вправе не признавать наличие у индивида Союзного гражданства России и Белоруссии).

Степень научной разработанности. Анализ научных публикаций отечественных ученых в области зарубежного иммиграционного права позволяет сделать вывод, что избранная диссертантом тема не рассматривалась в рамках комплексного (в том числе межотраслевого) подхода. Среди дореволюционных ученых институт гражданства как таковой, т.е. без его характерной для эпохи глобализации связи с иммиграционной политикой, исследовали В.М.Гессен, Б.А.Кистяковский, Н.М.Коркунов. Среди современных ученых следует выделить исследования таких ученых, как С.А.Авакьян, А.С.Автономов, Т.А.Васильева, Н.В. Витрук, В.В.Гошуляк, В.Е.Гулиев, В.А.Карташкин, С.Ю.Кашкин, А.И.Ковлер, Е.И.Козлова, Н.С.Крылова, О.Е.Кутафин, И.И.Лукашук, Н.А.Михалева, А.В.Мицкевич, А.Г.Пархоменко, О.И.Тиунов, Б.Н.Топорнин, Г.И.Тункин, Н.А.Ушакова, Н.Ю.Хаманева, С.В.Черниченко, В.Е.Чиркин, Ю.Л.Шульженко, Л.М. Энтин. Среди зарубежных исследователей автор диссертации, прежде всего, опирался на работы таких авторов, как Кр.Босуэлл, А.В. Дэйси, Дж.М.Иванс, М.Игнатиефф, П.Клоуз, А.Коббан, М.К.Кузимано, Ф.Кратохвил, Н.Харрис, Г.Харт, Т.Хартли, С.С.Юс и др.

Специально по теме иммиграции следует выделить, прежде всего, работы М.М.Иванова (США), М.Л.Тюркина (Россия, США, Франция и ФРГ) и Т.А.Васильевой (страны ЕС в целом). Отдельные аспекты института гражданства в государственном праве Великобритании в своих статьях и монографиях рассматривали И.Ю.Богдановская и, особенно, Н.С.Крылова. Тем не менее, в рамках заявленной темы, Великобритания пока еще не была объектом специального диссертационного или монографического исследования.

Объектом диссертационного исследования являются Акты Британского парламента о гражданстве, принятые в разное время и по разному поводу, но до сих пор представляющие научно-практический интерес, монографии и статьи в научных журналах, а также британское иммиграционное законода-

тельство начала XXI века. Институт гражданства вовлекается в исследование в той мере, в которой это необходимо для анализа структуры и задач иммиграционного права Соединенного Королевства в условиях глобализации.

Предметом исследования, тесно связанным с его объектом, является статус иностранцев, особенно тех категорий, которые находятся на различных стадиях натурализации. Соответственно, различные статусы и категории иностранцев в иммиграционном праве Соединенного Королевства рассматриваются не сами по себе, а через призму особенностей натурализации, поскольку большинство иностранцев так или иначе преследуют цель «обосноваться» в Соединенном Королевстве навсегда.

Цели и задачи диссертационного исследования заключаются в стремлении выявить основные тенденции иммиграционного права Великобритании в свете требований глобализации, а также возможные пути решения аналогичных проблем в Российской Федерации. В результате диссертационное исследование приобретает междисциплинарный характер, так как юридические аспекты иммиграции, как правило, обслуживают фундаментальные экономические, политические и социальные потребности конкретного государства (в нашем случае, Великобритании).

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- исследовать генезис и этапы эволюции института подданства (гражданства) в британском государственном праве;
- исследовать в исторической перспективе статус иммигранта в британском иммиграционном праве;
- в целях оптимизации иммиграционной политики в эпоху глобализации отграничить конституционно-правовой статус иммигранта от международно-правового статуса беженца;
- рассмотреть современную категоризацию иностранцев в британском иммиграционном праве;

- проанализировать юридические механизмы перехода из одной категории иностранца в другую, вплоть до приобретения гражданства Великобритании.

Методологическая основа диссертационного исследования. При написании диссертации для достижения ее цели и решения поставленных задач автором применялись различные методы научного познания. *Исторический метод* позволил выявить особенности генезиса института гражданства, и его возрастающую взаимосвязь с иммиграционным правом. Прежде всего, благодаря этому методу стало возможным проследить зарождение и эволюцию таких институтов иммиграционного права, как вид на жительство и постоянное место жительства. Иностранцы, обладающие указанными статусами, по многим критериям приближаются к статусу граждан Великобритании.

Методы формальной логики (описание, сравнение, классификация, анализ и синтез) позволили проанализировать статус иностранца в контексте иммиграционной политики Великобритании как родового понятия по отношению к понятиям «статус иммигранта» и «статус беженца». Указанные методы применялись, прежде всего, для анализа базовых легальных дефиниций британского иммиграционного законодательства.

Системно-структурный метод позволил рассмотреть статус иностранца, во-первых, в трансграничной перспективе. Речь идет о своеобразном дуализме статуса иностранца, поскольку иностранец в Великобритании по преимуществу одновременно является гражданином иного государства. Указанное иное гражданство может по-разному влиять на статус иностранца. Данный метод также позволил проанализировать статус иностранца в плане взаимодействия международного и национального права.

При написании работы широко применялся также *междисциплинарный подход*. Это, во-первых, позволило автору выявить некоторые цивилистические аспекты иммиграционной политики и иммиграционного права Великобритании. В частности, иммиграционное право Великобритании опирается на вспомогательную инфраструктуру возмездных частноправовых отношений по

поводу обслуживания интересов иммигрантов (например, возмездные договоры со специализированными юридическими фирмами о сопровождении процесса натурализации).

Теоретическую основу диссертационного исследования составили научные труды отечественных и зарубежных ученых в области юриспруденции и, прежде всего, в области теории конституционного права, теории прав человека, а также социологии. В частности, при исследовании статуса иностранцев в иммиграционном праве Великобритании диссертант руководствовался работами таких авторов, как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, А.Б. Венгеров, В.М. Гессен, В.В. Гошуляк, В.Е. Гулиев, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов, Н.С. Крылова, О.Е. Кутафин, Е.А. Лукашева, И.И. Лукашук, А.Г. Пархоменко, О.И. Тиунов, Б.Н. Топорнин, Н.Ю. Хаманева, С.В. Черниченко, В.Е. Чиркин, Ю.Л. Шульженко.

Нормативно-правовую и эмпирическую основу исследования составляют акты британского парламента, имеющие отношение к изучаемой теме, а также практика применения и реализации этих актов. Значительное место в диссертации занимает также анализ соответствующих подзаконных актов, в частности Иммиграционные правила Министерства внутренних дел Великобритании.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она посвящена анализу статуса иностранца в его соотношении с институтом гражданства. Соответственно, в работе предпринимается попытка проанализировать эволюцию института гражданства, соотношение статусов гражданина, (легального) иммигранта и беженца, а также выявить современные тенденции, определяющие иммиграционную и визовую политику Великобритании в современную эпоху.

Основные положения, выносимые на защиту:

1) Иммиграционное право Великобритании строго различает два института: right of abode (право местожительства) и leave to enter or remain (разрешение на въезд или проживание). Право местожительства является прерогативой только граждан Соединенного Королевства и предполагает на-

личие симметричной связи между гражданином и Великобританией, в том числе и социальные обязанности государства по отношению к каждому гражданину. Напротив, разрешение на въезд или проживание устанавливает одностороннюю связь между Великобританией и иностранным гражданином, допущенным на ее территорию. В принципе в любой момент эта связь может быть прервана по инициативе принимающего государства.

2) Для иммиграционного права России имеет смысл рассмотреть целесообразность строгого отмежевания разрешения на проживание от разрешения на въезд, с одной стороны, и от права местожительства, с другой. Таким образом, право на проживание может предоставляться иностранцам, имеющим некий набор социально-экономических связей с принимающим государством, но еще сохраняющих *animus revertendi*.¹

3) Особое положение среди иностранцев занимают беженцы. В принципе, беженцев можно рассматривать либо в качестве иммигрантов с особым статусом, либо как самостоятельную категорию, существующую параллельно и независимо от категории иммигрантов. Поскольку иммиграционное право Великобритании - как и вообще система *common law* – носит индуктивный характер, т.е. выводит доктрины лишь после множественного рассмотрения отдельных судебных споров, британская юриспруденция не торопится разрешить теоретический вопрос о том, являются ли беженцы самостоятельной категорией или же разновидностью иммигрантов.

4) Для иммиграционного права России красноречивое молчание британского законодателя по поводу соотношения статуса иммигранта и статуса беженца может быть полезным в том смысле, что в зависимости от индивидуальных характеристик конкретного беженца его можно переводить в статус нежелательного иностранца (например, в случае обнаружения фактов предоставления недостоверной информации о себе).

¹ Лат. «желание вернуться». Речь идет о желании иммигранта вернуться в страну происхождения, что является юридической фикцией, которая объективно вменяется любому иммигранту до тех пор, пока у иммиграционных властей остаются сомнения в его способности и желании ассимилироваться к образу жизни принимающего государства.

5) Статические характеристики иммиграционного права Великобритании, прежде всего, основания для получения разрешения на въезд и срок действия соответствующей визы выполняют исключительно рестриктивную функцию. Однако статические характеристики дополняются и корректируются динамическими характеристиками, например, возможностью для иммигранта, легально вступившего на землю Соединенного Королевства, относительно свободно менять свой иммиграционный статус в зависимости от динамики его личных успехов и достижений. Так, обладатель разрешения на работу по истечении срока его действия может попытаться перейти в категорию высоко квалифицированного мигранта или вообще выйти из группы экономических мигрантов и перейти в группу предпринимателей, инвесторов и капиталистов.

6) Для иммиграционного права России особый интерес представляют динамические характеристики иммиграционного права Великобритании, благодаря которым одно и то же лицо может менять свой статус и переходить из одной категории иммигранта в другую. Обычно такая динамика представляет собой процесс наращивания преференций вплоть до приобретения гражданства. Однако в России, следовало бы рассмотреть вопрос о целесообразности формализовать не только динамику, повышающую статус того или иного иммигранта, но и понижающую его статус, если конкретное лицо более не отвечает критериям, когда-то предоставленного ему статуса.

7) В рамках натурализации важнейшим этапом является приобретение заинтересованным лицом т.н. Indefinite Leave to Remain, или бессрочного разрешения на проживание (БРП), что является условием для последующего приобретения британского гражданства (British nationality). В принципе БРП можно определить как промежуточный институт, а именно как «квази - гражданство для третьих стран». Речь идет о тех странах, которые в нашем случае не являются ни Великобританией, ни страной происхождения носителя БРП, но которые готовы признать юридическую связь тако-

го индивида именно с Великобританией, а не страной происхождения носителя БРП.

8). В иммиграционном праве России трансграничный статус носителей ПМЖ еще не поставлен на повестку дня в том смысле, чтобы Россия имела четкие критерии, по которым она могла бы признавать у неграждан - носителей ПМЖ российское «квази – гражданство для третьих стран», а третьи страны, в свою очередь, имели бы формальные критерии идентификации такого «квази-гражданства».

9) Публично-правовой институт гражданства некоторым образом связан с цивилистическим институтом собственности. Общее между двумя этими институтами заключается в том, что гражданство, как и право собственности – это, прежде всего, отношение власти или господства. В современную эпоху происходит дальнейшая конвергенция института гражданства и института собственности в рамках национальной экономической политики, т.е. за пределами чисто политических отношений. Принимающее государство устанавливает промежуточные барьеры типа ВНЖ и, далее, ПМЖ для иностранцев, желающих сменить гражданство. За этот промежуточный этап, который обычно длится не менее 10 лет, кандидат на новое гражданство должен доказать, помимо законопослушности, также и свою платежеспособность.

10) Возмездные аспекты британского иммиграционного права можно заимствовать и в России. В эпоху глобализации можно утверждать, что иностранец, способный адаптироваться к образу жизни принимающего государства, постепенно «выкупает» более благоприятный статус в рамках своеобразного договора. При этом, одна сторона (принимающее государство) предоставляет «в аренду» бенефиции своего правопорядка и уровня жизни, а другая сторона (иммигрант) обязуется не создавать угроз для принимающего государства и своим образом жизни не уменьшать, а, напротив, наращивать валовой внутренний продукт принимающего государства.

Теоретическое значение работы заключается в том, что диссертационное исследование представляет собой вклад в разработку систематики иммиграционного права в части соотношения института гражданства и сферы регламентации статуса иммигранта. Диссертационный материал в некоторой части прямо направлен на развитие теории иммиграционного права. Так, в диссертации была предпринята попытка разработать базовую систему понятий, охватывающую основных субъектов иммиграционного права. В результате было сформулировано положение, что категория «иностранец» остается родовым понятием для категорий «иммигрант» и «беженец». Это позволяет иммиграционным властям при необходимости переводить того или иного «беженца» в разряд «нежелательного иностранца». Непризнание за беженцем статуса беженца фактически лишает его специальной международно-правовой защиты.

Кроме того, была проанализирована т.н. цивилистическая тенденция британского иммиграционного права, когда для взаимоотношения с иммигрантами публичная власть использует механизмы гражданского оборота. Другими словами, в некоторых сферах иммиграционного права эти взаимоотношения приобретают характер экономических транзакций.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что основные положения и выводы, сформулированные в настоящей диссертации, могут быть использованы в правотворческой деятельности для более четкого разграничения категорий «иммигрант» и «беженец», а также для оптимальной дифференциации статуса различных подкатегорий иммигрантов. Особый интерес для России, на наш взгляд, может представлять сформулированный в ходе анализа британского опыта принцип «гражданства для третьих стран», а также коммерческие аспекты натурализации, что в какой-то степени превращает иммиграционное право в смешанную отрасль национального правопорядка на стыке между публичным и частным правом.

Кроме этого, положения диссертационной работы могут найти применение в учебном процессе, при подготовке общих курсов и учебных пособий

по таким предметам, как конституционное право зарубежных стран, европейское право и международное гуманитарное право, а также для подготовки специальных курсов по отдельным аспектам иммиграционного права стран ЕС в эпоху глобализации.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и одобрены на заседаниях Сектора сравнительного права Института государства и права РАН и докладывались на круглом столе юридического факультета Государственного университета по землеустройству, проводимом в ознаменование 15-летия Конституции РФ (21 октября 2008 года).

Основные положения диссертации отражены автором в пяти научных статьях, включая статью в журнале из рекомендованного перечня ВАК.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка нормативных источников и библиографии.

II. Основное содержание диссертационной работы

Во **введении** обосновываются актуальность выбора темы диссертационной работы, оцениваются степень ее научной разработанности, теоретическая и практическая значимость, а также определяются цель и задачи работы, ее методологическая база, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава 1 диссертации «**Институт британского гражданства в контексте иммиграции: исторический и нормативистский анализ**» состоит из шести параграфов и посвящена исследованию зарождения и развития института британского гражданства как концептуальной и нормативной основы становления британского иммиграционного права. Историко-правовой анализ этого института позволяет определить общее и особенное в развитии иммиграционного законодательства Соединенного Королевства. Особое значение в этом взаимодействии института гражданства и иммиграционного законодательства имел, на наш взгляд, имперский период Великобритании. В этот пе-

риод были заложены основы для постепенной трансформации института подданства, т.е. категории «British subject» в современную категорию «national».

Параграф 1.1. «Зарождение и эволюция института подданства в контексте территориального принципа общего права». Великобритания имеет некое ядро, которое обычно ассоциируется с Англией. Второй по значению политико – территориальный коллектив (Шотландия) существовал, по крайней мере, с 9 века как самостоятельное королевство, независимое от королевства Англии. То же самое можно сказать и об Уэльсе – территории, на которой после ухода римлян в самом начале 5 века сосуществовали и соперничали несколько политических образований одного и того же этноса (кимры).

История присоединения Уэльса является хорошей иллюстрацией того, что Великобритания расширяла свои владения по классической модели т.н. патримониального государства, для которого главной причиной существования являлась защита естественных прав и, прежде всего, имущественных прав Короны. «В естественном состоянии люди располагают неотчуждаемыми (естественными) правами (их никому нельзя передавать даже добровольно; например, право лишать себя жизни, добровольно сдать себя в рабство, лишиться жизни и собственности кого-то другого)».²

Окончательное оформление института британского подданства связано с прекращением многовекового соперничества между Эдинбургом и Лондоном в самом начале 18 века. Акты об Унии 1707 года³ представляли собой два согласованных Акта английского и шотландского парламентов, принятых в 1706 и 1707 года, соответственно, в которых провозглашалось окончательное слияние двух королевств и учреждение королевства «Великобритания». Первого мая 1707 года Акты об Унии вступили в силу и два прежних парламента были распущены с одновременным учреждением Парламента Великобритании, который стал заседать в Вестминстерском аббатстве. Последними учредительными Актами Соединенного Королевства стали Акт Британского пар-

² Графский В.Г. История политических и правовых учений. М.: Проспект. 2005. с.269

³ на русский язык название «Acts of Union 1707» иногда неправильно переводят в единственном числе.

ламента и Акт Ирландского парламента об Унии 1800 года. Посредством этого Акта Соединенное Королевство, т.е. Англия + Шотландия, было вновь учреждено под именем «Соединенное Королевство Великобритании и Ирландии». Так, возникло государство с одной из самых сложных систем иммиграционного права.

Параграф 1.2. «Понятия «allegiance» и «denization» в системе британского подданства». Британская политико – правовая доктрина достаточно рано сформулировала два принципа, которые являются не чем, иным, как модификациями персонального принципа публичной власти: «allegiance» и «denization» В публично – правовом смысле «allegiance» означает обязанность подданного хранить лояльность по отношению к суверену или, еще шире, обязанность всякого лица, даже иностранца, чтить правопорядок страны пребывания. Другими словами, обязанность уважать местные политико-правовые институты следует из простого факта, а именно места жительства.

Термин «denization» в русском языке не имеет аналога. В средневековой Англии словом «денайзен» обозначался иностранец, как правило, длительно проживающий на территории Англии и получивший от короля личные привилегии. Другими словами, для средневековой Англии этот термин означал примерно то же, что и «permanent residency»⁴ для современной Австралии или Канады.

Параграф 1.3. «Статус индивида в публичном праве Великобритании до принятия Акта об иммиграции 1971 года». В системе общего права вплоть до начала XX века традиционно различали: британских подданных (british subjects) и т.н. неграждан (aliens). При этом промежуточное место между двумя этими категориями занимали «денайзены», т.е. натурализованные неграждане (aliens), которым предоставлялись некоторые из прав и свобод, обычно зарезервированные за британскими подданными. В начале XX века возникла необходимость упорядочить механизм предоставления британского подданства и параллельно урегулировать статус неграждан (aliens).

⁴ Статус «постоянного резидента», т.е. еще не гражданина, но уже и не иностранца.

В результате в 1914 году Британский Парламент принимает Акт о Британском Гражданстве и статусе неграждан. Во главу угла предоставления британского гражданства была положена традиционная филиация по территориальному признаку, или *ius soli*. Иначе говоря, рождение в пределах территориальной юрисдикции Британской Короны являлось основополагающим критерием для предоставления статуса британского подданного. Территориальный принцип был скорректирован персональным принципом. Так, сам факт прямого происхождения от британского подданного, где бы ни находились отец и новорожденный, в Акте 1914 года⁵ считался достаточным основанием для получения новорожденным статуса британского подданного. Указанный Акт вступил в силу 1 января 1915 года.

После распада Британской империи и возникновения Британского Содружества Наций возникла потребность в более детальной категоризации физических лиц, на разных основаниях и в разное время приобретших более или менее прочную связь с Соединенным Королевством. В какой-то степени распад Британской империи одновременно означал и смену парадигмы в системе взаимоотношений государства и индивида, что на понятийном уровне характеризуется отказом от термина «подданный» (*subject*) в пользу термина «гражданин» (*citizen*). Как справедливо отмечает профессор А.С. Автономов, «существует определенная разница между гражданством и подданством».⁶

Параграф 1.4. «Акт об иммиграции 1971 года». До начала 70-х годов британский законодатель методом принятия *ad hoc* – решений пытался развести по разным категориям «граждан Соединенного Королевства и Колоний» (=ГСКК), с одной стороны, и «граждан Содружества», с другой. В этой связи возникла категория «британского подданного без гражданства», дискуссионная с точки зрения международного права, но вполне соответствующая британской монархической традиции. Акт 1971 года⁷ должен был решить первую проблему и минимизировать негативные последствия второй.

⁵ British Nationality and Status of Aliens Act 1914

⁶ Автономов А.С. Правовая онтология политики. М.: Инфограф, 1999. с.111

⁷ Immigration Act 1971

Секция 1(1) Акта 1971 года раскрывает содержание права на местожи-тельства (right of abode).⁸ Это право представляет собой совокупность свобод, а именно свободы проживания на территории Соединенного Королевства, свободы въезда и свободы выезда. Секция 1(2) устанавливает для всех лиц, не имеющих права на (место)пребывания возможность получить разрешение на проживание, работу и обустройство (may settle) на территории Великобритании.

Акт 1971 года учреждает три важнейшие характеристики статуса не-граждан. Во-первых, допуск их на территорию Соединенного Королевства в качестве главнейшей предпосылки зависит от индивидуального разрешительного акта (=leave to enter) со стороны иммиграционного чиновника. С юридической точки зрения, leave to enter можно рассматривать одновременно как правовой и как реальный акт, порождающий правовые последствия для обеих сторон - публичной администрации Великобритании и допущенного на тер-риторию Соединенного Королевства иммигранта или беженца. Во-вторых, пребывание неграждан, уже находящихся на территории Великобритании на момент принятия Акта 1971 года также подлежит легализации посредством индивидуального разрешительного акта (=leave to remain). В-третьих, въезд и проживание неграждан может носить либо срочный, либо бессрочный (т.е. необусловленный никаким сроком) характер.

Параграф 1.5. «Акт о британском гражданстве 1981 года». Спустя десятилетие с момента принятия Акта 1971 года выяснилось, что он уже не отвечает новым иммиграционным задачам. В результате британский парла-мент в 1981 году принял новый Акт о британском гражданстве. Его важней-шей новеллой стала ликвидация статуса ГСКК (=гражданин Соединенного Королевства и Колоний). Вместо, юридически «монолитного» статуса ГСКК появились три дифференцированные категории гражданства: британское гражданство, гражданство британских зависимых территорий и т.н. британ-ское заморское гражданство.

⁸ <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1971>

Британское гражданство автоматически приобретали все те лица, которые имели статус ГСКК по Акту 1971 года в силу т.н. тесной связи с Соединенным Королевством, островами Канала (Ламанша) и островом Мэн. Эта связь фиксировалась либо фактом рождения на указанных территориях («право почвы»), либо фактом происхождения от лиц, родившихся на этих территориях («право крови»). Другими словами, британское гражданство по Акту 1981 года приобретали носители ГСКК по Акту 1971 года, уже имеющие право местопребывания на указанных территориях.⁹

Гражданство британских зависимых территорий приобретали те носители ГСКК по Акту 1971 года, которые имели тесную связь либо по «праву почвы», либо по «праву крови» с одной из зависимых (теперь «заморских») территорий Великобритании. Одно и то же лицо по Акту 1981 года могло получить сразу два гражданских статуса: и британское гражданство, и гражданство британских зависимых территорий. Например, ребенок, если он родился на Бермудах до 1983 года, от родителя, рожденного на территории Соединенного Королевства, мог получить сразу оба статуса.

Британское заморское гражданство представляло собой резервный статус в отношении тех носителей ГСКК по Акту 1971 года, которые имели некоторую связь с Соединенным Королевством или его Колониями, но не имели достаточных оснований для приобретения статуса гражданина британских зависимых (теперь: заморских) территорий, ни – тем более, права местопребывания (=right of abode) в Соединенном Королевстве.

Параграф 1.6. «Акт об иммиграции 1988 года». Акт об иммиграции 1988 года во многом носит служебный характер по отношению к Акту 1971, который в тексте Акта 1988 года носит название «главный Акт» (principal Act). С другой стороны, Акт 1988 года выполняет рестриктивную функцию по отношению к Акту 1971 года, т.е. во многом является ужесточенной версией Акта 1971 года.

⁹ <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1981>

Акт 1988 года¹⁰ начинается с новеллы, содержащейся в Секции 1, которая прекращает действие Секции 1(5) Акта 1971 года. Последняя предоставляла некоторые гарантии т.н. гражданам Содружества, обосновавшихся (settled) на территории Соединенного Королевства до наступления 1973 года.

Новелла Акта 1988 года хорошо иллюстрирует базовый принцип Вестминстерской системы управления, а именно принцип верховенства парламента, в силу которого Британский парламент не может быть связан своими прежними решениями и даже может – как в данном случае – полностью прерывать преемственность между базовыми Актами иммиграционной политики.

Глава Вторая: «Статус беженцев в иммиграционном законодательстве Великобритании на исходе 20 века» состоит из четырех параграфов и посвящена анализу института предоставления убежища вообще и категории «беженец», в частности. Отмечается, что механизмы иммиграционного законодательства, направленные на интеграцию в британское общество неграждан – резидентов, не предусмотрены для регулирования статуса беженцев.

Параграф 2.1. «Акт об иммиграционных спорах и предоставлении убежища 1993 года». Обязательства Соединенного Королевства относительно беженцев опираются на Женевскую Конвенцию о статусе беженцев 1951 года и дополнительного Протокола к ней 1967 года. Статья 33 Конвенции 1951 года запрещает т.н. *refoulement*, т.е. изгнание неграждан государствами - участниками на те территории, где существует угроза для их жизни, телесной неприкосновенности или свободы по расовым, религиозным, этническим, социальным или политическим причинам. Такими территориями, как правила, являются государства происхождения беженцев. Соответственно, неграждане, претендующие на приобретение статуса беженцев, должны доказать, что их страх подвергнуться преследованию по указанным в Конвенции мотивам носит обоснованный характер.

Параграф 2.2. «Акт об иммиграции и предоставлении убежища 1996 года и Акт о Специальной Комиссии по иммиграционным спорам 1997 года».

¹⁰ <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988>

Акт 1996¹¹ года продолжает и усиливает тенденцию на ужесточение иммиграционного законодательства Великобритании. Одним из способов достижения этой цели является более четкое разграничение пути иммигранта, с одной стороны, и пути беженца, с другой. Таким индуктивным способом, иммиграционное право Соединенного Королевства все более и более приобретает дуалистический характер. Это означает, что каждому небританцу, желающему получить допуск на территорию Соединенного Королевства, в принципе открыт либо путь иммигранта, либо путь беженца, которые пересекаются все реже и реже. Более того, риск за неудачный выбор «пути» иммиграционное законодательство Великобритании полностью перекладывает на самого претендента.

Параграф 2.3. «Акт о предоставлении убежища и иммиграции 1999 года». Акт 1999 года представляет собой радикальную редакцию основополагающего Акта об иммиграции 1971 года. Завершая тенденцию иммиграционного законодательства, начавшуюся после Второй мировой войны, Акт 1999 года четко разграничивает два правовых режима для лиц, не имеющих британского гражданства: режим индивидуального права на въезд, который основан на реальном разрешительном акте иммиграционных властей (=leave to enter) и режим индивидуального права на проживание в Соединенном Королевстве, также основанный на специальном разрешительном акте иммиграционных властей (=leave to remain) для лиц, уже находящихся на территории Соединенного Королевства. Таким образом, первый режим представляет собой инструмент предварительного иммиграционного контроля, а второй режим – инструмент последующего иммиграционного контроля, который действует в отношении лиц, уже находящихся на территории Соединенного Королевства, но на весьма дискуссионных основаниях.

Параграф 2.4. «Акты об иммиграции конца 20 - начала 21 века: итоговый обзор». Основу иммиграционного права Соединенного Королевства образуют следующие Акты Британского Парламента: Акт об иммиграции 1971

¹¹ <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1996>

года,¹² Акт об иммиграции 1988 года,¹³ Акт об иммиграционных спорах и предоставлении убежища 1993 года,¹⁴ Акт об иммиграции и предоставлении убежища 1996 года,¹⁵ Акт о Специальной Комиссии по иммиграционным спорам 1997 года,¹⁶ Акт об иммиграции и предоставлении убежища 1999 года.¹⁷ В начале 21 века к ним добавились еще два важных Акта Британского Парламента, а именно: Акт о гражданстве, иммиграции и предоставлении убежища 2002 года¹⁸ и Акт об иммиграции (отношении к истцам и т.п.) и предоставлении убежища 2004 года.¹⁹

Иммиграционное законодательство Великобритании не может не учитывать международных обязательств Соединенного Королевства. В этой связи определяющую роль играет Женевская Конвенция о статусе беженцев 1951 года. Имплементация этой Конвенции во внутреннее право Соединенного Королевства в значительной степени изменила природу объективного иммиграционного права Великобритании.

Статус беженцев как специальная категория до вступления в силу Акта 1993 года не были предметом особого законодательного регулирования. Тем не менее, т.н. Иммиграционные Правила Министерства внутренних дел (см. ниже) предписывали иммиграционным чиновникам при рассмотрении апелляций со стороны неграждан, которым было отказано в праве на въезд или в праве на проживание на территории Великобритании, учитывать нормы Конвенции 1951 года.

Глава Третья «Иммиграционные Правила Министерства внутренних дел в системе иммиграционного права Великобритании» посвящена анализу нормотворческой деятельности Министерства внутренних дел в об-

¹² Immigration Act 1971

¹³ Immigration Act 1988

¹⁴ Asylum and Immigration Appeals Act 1993

¹⁵ Asylum and Immigration Act 1996

¹⁶ Special Immigration Appeals Commission Act 1997

¹⁷ Immigration and Asylum Act 1999

¹⁸ Nationality, Immigration and Asylum Act 2002

¹⁹ Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004

ласти детализации и конкретизации иммиграционного законодательства в последней трети 20 века и в первой декаде 21 века.

Параграф 3.1. Иммиграционные правила Министерства внутренних дел (Home Office). Специфику иммиграционного права Великобритании определяет двухступенчатая структура регулирования вопросов въезда и проживания неграждан на территории Соединенного Королевства. «В литературе акцентируется внимание на том, что в праве ЕС отсутствует целостная система прав граждан третьих стран, поскольку на наднациональном уровне урегулированы только элементы статуса, которые в той или иной мере связаны с условиями допуска и пребывания данных лиц на территории Сообщества».²⁰ Такой результат во многом связан с акцентом британской системы публичной власти на персонализацию всех аспектов иммиграционной политики Соединенного Королевства.

Параграф 3.2. Базовые понятия и инструменты иммиграционного права Великобритании. В целях борьбы со злоупотреблениями неграждан, получивших по тем или иным основаниям право на въезд и(ли) проживание в Соединенном Королевстве, система Иммиграционных Правил содержит специальные инструменты. Особый интерес для зарубежного исследователя представляют, в частности, понятия «returning resident»²¹ и «non - lapsing leave»²². Судьба вернувшегося резидента зависит от того, насколько надежно иммиграционный чиновник уверен (is satisfied) в том, что цель обустройства у вернувшегося резидента не является фиктивной, и он не намерен в ближайшем будущем вновь покинуть Соединенное Королевство на продолжительный срок.

Параграф 3.3. «Категория визитеров, или гостей». Различные категории неграждан, претендующие на въезд и(ли) проживание, в системе Иммиграционных Правил подразделяются на несколько категорий. Самой крупной

²⁰ *Васильева Т.А.* Миграционная политика и статус граждан третьих стран, проживающих на территории Европейского Союза: соотношение наднационального и внутреннего права // Труды Института государства и права РАН, №6/2008. с.136-137

²¹ «вернувшийся резидент»

²² «непрерванное разрешение»

является группа т.н. визитеров, или гостей. По определению формой устранения препятствий для допуска в Соединенное Королевство в качестве гостя является гостевая виза.²³ Общие требования к визитерам, или гостям в Иммиграционных Правилах сформулированы на основе двух базовых критериев: категории иностранного предпринимателя и категории иностранного наемного работника. Любой иностранец соответствующий одному из этих двух критериев в принципе может быть «подведен» под ту или иную категорию визитера при условии, что он не будет реализовывать свой базовый статус на территории Великобритании. Другими словами, визитер – предприниматель не должен конкурировать с британскими предпринимателями. Соответственно, визитер – наемный работник не должен конкурировать с британскими наемными работниками.

Параграф 3.4. «Категория студентов и исследователей». «Для того, чтобы въехать на территорию Сообщества в качестве студентов, граждане третьих стран должны быть зачислены в учреждение высшего образования одного из государств-членов для прохождения обучения».²⁴ Лицо, которое добивается допуска в Великобританию в качестве студента, может быть допущено на соответствующий период в зависимости от продолжительности курса обучения и наличия финансовых средств.²⁵ Специальная студенческая виза предусмотрена для иностранных студентов, нуждающихся в повторном посещении Соединенного Королевства для повторной сдачи экзаменов (resits of examinations). Иностраный студент, который добивается допуска в Великобританию для переэкзаменовки, может быть допущен на «период, достаточный для сдачи повторной сдачи экзамена при первой возможности».²⁶

Параграф 3.5. «Категория экономических мигрантов». «Экономическими мигрантами» считаются любые иностранные граждане, которые своим

²³ В данном параграфе мы проводим строгое различие между гостевой и обычной туристической визой. Иначе говоря, туристы (за исключением особой категории гостей из КНР – см. ниже) не являются предметом регулирования Иммиграционных Правил.

²⁴ *Васильева Т.А.* Миграционная политика и статус граждан третьих стран, проживающих на территории Европейского Союза: соотношение наднационального и внутреннего права // Труды Института государства и права РАН, №6/2008. с.149

²⁵ § 58 Иммиграционных Правил Home Office

²⁶ § 69 «В» Op. cit.

трудом, знаниями и навыками способствуют развитию британского народного хозяйства, но при этом не располагают достаточным независимым капиталом, чтобы перейти в категорию предпринимателей, инвесторов и капиталистов. «Страны западной демократии заботятся о том, чтобы увеличение числа новых граждан не привело к необоснованным обременениям для бюджета страны, поэтому многие из них вводят экономические требования для кандидатов на натурализацию».²⁷

Стержневой категорией всей группы экономических мигрантов является группа обладателей разрешения на работу (work permit holders). Однако «в связи с высоким уровнем безработицы на рынке труда государства-члены особо не заинтересованы в осуществлении гражданами третьих стран экономической деятельности на их территории».²⁸ Разрешение на работу одновременно можно рассматривать как своеобразный пропуск на смену статуса заинтересованного иностранца в рамках иммиграционного права Великобритании. Лицо, первоначально получившее визу в качестве студента или исследователя, по истечении срока ее действия может переквалифицировать свой статус на экономического мигранта.

Параграф 3.6. «Категория предпринимателей, инвесторов и капиталистов». Как справедливо отмечает Т.А.Васильева, «в праве ЕС граждане третьих стран не рассматриваются как однородная группа».²⁹ Соответственно, в классификации внешних для ЕС иностранцев-мигрантов (=граждан третьих стран) воспроизводятся *социальные* или даже классовые различия. Особое – и во многом привилегированное – положение занимают лица, имеющие намерение открыть в Великобритании свой бизнес. Для таких иностранных бизнесменов существует три организационно – правовые формы: - индивидуальное предпринимательство (a sole trader) или партнершип (английское «товарищество») или компания, зарегистрированная по британскому

²⁷ Васильева Т.А. Тенденции развития института гражданства в странах западной демократии. // Конституция как источник права в эпоху глобализации. М.: ГУЗ, 2009. с.5

²⁸ Васильева Т.А. Указ. соч. с.147

²⁹ Васильева Т.А. Указ. соч. с.137

праву.³⁰ Категория иностранного бизнесмена в режиме продления срока пребывания в Великобритании проявляет себя как одна из самых экспансивных. Образно говоря, иммиграционное право Великобритании как бы приглашает представителей многих других категорий в момент продления срока пребывания перейти в категорию иностранных бизнесменов. Таким образом, одно и то же лицо, однажды получившее либо статус бизнесмена, либо статус новатора, теоретически может дважды продлевать пребывание в Соединенном Королевстве (каждый раз на три года, а в совокупности на шесть лет).

Глава 4 диссертации «Вызовы глобализации и иммиграционное право Великобритании» состоит из трех параграфов и посвящена анализу взаимодействия процессов глобализации и иммиграционной политики Великобритании. Век информационных технологий внес существенные коррективы в процедуру предоставления всех выше рассмотренных категорий виз. Контроль над визовой политикой, быть может, одна из последних прерогатив национального государства в эпоху глобализации.

Параграф 4.1. «Иммиграционная система баллов, или пунктов (Points-based system)». Иммиграционная система баллов, введенная весной 2008 года, значительно потеснила дискреционную власть иммиграционных чиновников. Господствовавшая еще в конце 20 века формула «If the officer is not satisfied, ...» (если у чиновника остаются сомнения, то...) в настоящее время играет лишь вспомогательную роль. Первым «контактом» для заинтересованного лица становится компьютер, на который можно выйти через официальный сайт Home Office и который предлагает по специальной программе рассчитать приемлемость (eligibility) претендента на ту или иную категорию визы. Таким образом, уже на предварительном этапе действует объективный фильтр, который выполняет, по крайней мере, три функции. Во-первых, от потока будущих заявителей сразу же отсекается значительный пласт носителей совершенно бесперспективных надежд. Во-вторых, будущие заявители сами могут поэкспериментировать с различными видами виз и выбрать для

³⁰ § 200 Иммиграционных Правил Министерства внутренних дел Великобритании

себя оптимальную категорию. В-третьих, в этом процессе будущие заявители по необходимости проходят курс «иммиграционного ликбеза».

Параграф 4.2. «Влияние европейских стандартов на иммиграционное право Великобритании». Великобритания – одна из немногих стран – участниц Европейского Союза, которая имеет особые трудности не только политической и социально - экономической, но и юридической адаптации к стандартам континентальной Европы. Причина этого в том, что европейскую интеграцию в конце 40-х годов прошлого столетия инициировали три крупные европейские державы (Италия, Германия, Франция) и страны Бенилюкс. Все шесть государств входят в романо - германскую правовую семью. Соединенное же Королевство является родиной параллельной, а именно англо-американской правовой традиции.

Разумеется, проблема адаптации не являются исключительно британской, ведущие страны континентальной Европы – Германия, Франция, Италия – со своей стороны двигаются навстречу стандартам британского правосознания и правопонимания. Это касается, прежде всего, т.н. преюдиций высших национальных судов в государствах континентальной Европы. Хотя внутри романо-германской традиции судебный прецедент, по крайней мере, формально не считается источником *национального* права, неуклонно возрастающую роль *преюдиций*, т.е. предыдущих судебных решений на уровне Европейского права трудно отрицать.

Параграф 4.3. «Системный дуализм британского иммиграционного права». Иммиграционное право Великобритании характеризуется внутрисистемным дуализмом, а именно постоянным взаимодействием принципа территориального суверенитета и принципа персонального суверенитета. Для заинтересованных лиц этот дуализм приобретает форму трудноразличимых нюансов между *British nationality* и *British citizenship*, поскольку носитель второго статуса всегда обладает и первым, но носитель первого статуса не всегда обладает стопроцентным британским гражданством.³¹ Нередко *British nationali-*

³¹ Например, *British National (Overseas)*

ту приобретается в режиме постепенной и рассредоточенной во времени натурализации, в то время как British citizenship обычно приобретается автоматически в режиме филиации.

В рамках натурализации важнейшим этапом является приобретение заинтересованным лицом т.н. Indefinite Leave to Remain, или «бессрочного разрешения на пребывание» (БРП), что является условием для последующего приобретения British nationality. Вне БРП можно определить как промежуточный институт, а именно как «гражданство для третьих стран». Речь идет о тех странах, которые в нашем случае не являются ни Великобританией, ни страной происхождения носителя БРП, но которые готовы признать юридическую связь такого физического лица именно с Великобританией.

В **Заключении** делается вывод о том, что современное иммиграционное право Великобритании многолико по своей природе и функциям. Во-первых, оно призвано по возможности противостоять демографическому спаду (проблеме, характерной не только для Великобритании, но и для всей Европы). Демографический спад в странах Запада иногда называют «демографической ипотекой», когда благосостояние будущих пенсионеров становится заложником в нынешней системе пенсионных выплат.

Во-вторых, иммиграционное право является своеобразным приложением трудового, предпринимательского и акционерного права Великобритании. В этом качестве оно должно решать, например, такие вопросы, как структурная безработица, недостаток капитала, развитие малого предпринимательства и т.п. Здесь иммиграционно - правовые нормы стоят на страже национальных интересов Соединенного Королевства. В – третьих, иммиграционное право Великобритании традиционно выполняет идеологическую функцию и функционирует как право беженцев. В этом качестве оно не вполне суверенно и стеснено международным гуманитарным правом и - особенно - Европейским правом. Здесь действует принцип приоритета международного права по отношению к внутреннему праву Великобритании.

Основные положения диссертации отражены в следующих работах:

А) работы опубликованные в рецензируемых изданиях, рекомендованных перечнем ВАК:

1. Путов А.В. Базовые понятия и инструменты в системе Иммиграционных Правил Министерства внутренних дел Великобритании // Право и политика. – 2008. - №12 (0,4 п.л.).

Б) Иные публикации:

2. Путов А.В. Иммиграционные законы Великобритании конца XX – начала XXI века // Конституция как источник права в эпоху глобализации. М.: изд-во ГУЗ. 2009. (0,3 п.л.)

3. Путов А.В. Иммиграционные правила Министерства внутренних дел Великобритании // Конституция как источник права в эпоху глобализации. М.: изд-во ГУЗ. 2009. (0,4 п.л.)

4. Путов А.В. Система баллов в иммиграционном праве Великобритании // Актуальные проблемы государства и права, философии и истории. Выпуск №5. М.: изд-во ГУЗ. 2010 (0,4 п.л.)

5. Путов А.В. Системный дуализм британского суверенитета в контексте иммиграционного права // Актуальные проблемы государства и права, философии и истории. Выпуск №5. М.: изд-во ГУЗ. 2010 (0,3 п.л.)

Подписано в печать 07.12.10	Формат 60x84 ¹ / ₁₆	Офсетная	Печ. л. 1.5
Уч.-изд.л. 1.5	Тираж 100	Заказ 01/12	печать

Отпечатано в типографии «Фалкон Принт»
(191015, г. Санкт-Петербург, ул. Шпалерная, дом 51, офис 345)

