

установить порядок передачи результатов ОРМ прокурору или суду (судье) по их требованию;

закрепить обязанность и порядок информирования надзорных органов (прокуратуры РФ) и суда обо всех случаях неправомерного применения ОРМ в системе СОПМ;

установить порядок гласного и негласного предоставления информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами и иной персональной информации из баз данных оператора связи, а также порядок получения на представление информации из баз персональных данных оператора связи;

установить порядок технического взаимодействия с операторами связи и сервис-операторами и провайдерами услуг связи, электронной почты и иных коммуникаций на условиях возмездного договора, а также определить общие условия и предмет возмездного договора с операторами связи и разработчиками оборудования и программных средств СОПМ на оказание технических услуг по эксплуатации средств СОПМ, в том числе услуг по поддержке оборудования и средств СОПМ, и порядок их оплаты.

*Т.А. Васильева **

**ИНТЕГРИРОВАННОСТЬ МИГРАНТОВ
В ПРИНИМАЮЩЕЕ ОБЩЕСТВО
КАК УСЛОВИЕ НАТУРАЛИЗАЦИИ
В ЗАПАДНОЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ**

Западноевропейские страны в силу высокого уровня жизни и гарантированности прав и свобод человека испытывают осо-

* Заведующая сектором сравнительного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, доцент.

бую миграционную нагрузку. В 2009 г. иностранцы, не являвшиеся гражданами государств – членов ЕС, составляли 8,3% населения Швейцарии, 7,4% населения Испании, 6,8% населения Греции, 6,6 % населения Австрии, 6,5 % населения Италии, 6% населения Люксембурга, 5,7% населения Германии¹. В настоящее время большинство мигрантов² прибывает в эти страны в целях воссоединения семей или поиска убежища, т.е. у принимающего государства практически нет возможности выбора новых жителей страны, многие из которых не знают ее языка и не обладают какой-либо профессиональной квалификацией³.

В этих условиях особую актуальность приобретает предоставление мигрантам определенного набора знаний и инструментов, обеспечивающих в максимально короткие сроки их самостоятельность в принимающем обществе и снижение государственных затрат на социальную помощь. Не случайно одним из важнейших направлений миграционной политики западноевропейских стран стала в последние десятилетия интеграция ми-

¹ Подробнее см.: Migration Integration Policy Index III. Brussels, 2011.

² В праве Совета Европы мигрантом считается лицо, проживающее на законных основаниях в государстве, гражданином которого оно не является, чье ходатайство о выдаче разрешения на пребывание было удовлетворено вне зависимости от цели его пребывания в стране (учеба, трудоустройство, воссоединение семьи, потребность в международной защите). См.: Committee on Migration, Refugees and Demography. Report to the Parliamentary Assembly “Policies for the integration of immigrants in Council of Europe member states” of 24 July 2003 // URL: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9888.htm> (дата обращения: 11.01.2009).

³ Кроме того, как отмечают исследователи, многие из иммигрировавших в Европу мусульман являются представителями так называемого предсовременного общества, сохранившего давно исчезнувшие или ставшие маргинальными в Европе обычаи и традиции. См.: *Вогел П.Н.* Ислам в современном мире // Актуальные проблемы Европы. Мусульмане в Европе: существуют ли пределы интеграции? Сб. научных трудов. № 1. М., 2008. С. 12–13.

грантов. Институциональные структуры ЕС рассматривают ее в качестве стратегического политического приоритета⁴.

В документах Европейского союза интеграция трактуется как двусторонний процесс, предполагающий обязанность принимающего общества обеспечить формальные права мигрантов таким образом, чтобы они имели возможность участвовать в экономической, социальной, культурной и гражданской жизни страны пребывания, и обязанность мигранта уважать основные нормы и ценности принимающего общества и активно участвовать в процессе интеграции, не утрачивая свою идентичность⁵. Концепция интеграции учитывает права и интересы тех мигрантов, которые живут на законных основаниях в государстве пребывания и фактически являются членами принимающего общества. Она базируется на признании взаимных обязательств как иммигрантов, так и принимающего общества, а также на идее равных возможностей и праве мигрантов на достойную жизнь.

Оценка успешности интеграции отдельного лица или конкретной группы мигрантов определяется уровнем требований и ожиданий самого мигранта и принимающего общества. В соответствии с законом Швейцарии об иностранцах 2005 г. интеграция призвана содействовать сосуществованию швейцарского населения и иностранцев на основе конституционных ценностей и взаимной терпимости и уважения; интеграция невозможна, если иностранец не сближается с швейцарским обществом и не усваивает образ жизни в стране, в особенности если он не изучает государственный язык. Согласно позиции парламентской комиссии по расследованию интеграционной политики правительства, которая была сформирована нижней палатой парламента

⁴ См.: Commission of the European Communities. Communication on The Hague Programme: Ten Priorities for the Next Five Years – The Partnership for European Renewal in the Field of Freedom, Security and Justice. COM (2005) 184 final. Brussels, 2005.

⁵ См.: Commission of the European Communities. Communication to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment of 3 June 2003. COM (2003) 336 final. Brussels, 2003.

Нидерландов в 2003 г., лицо или группа лиц могут считаться интегрированными в голландское общество только в том случае, если соответствующее лицо или представители конкретной группы имеют такой же статус, что и коренные жители, на равных основаниях участвуют в социально-экономической жизни страны, владеют голландским языком, уважают традиции, ценности и стандарты, преобладающие в голландском обществе⁶. Объективными показателями социальной интегрированности мигранта обычно признаются знание языка страны пребывания, доступ к информации о трудоустройстве, жилье, правах иностранцев и к публичным услугам, наличие социальных связей, осознание себя в принимающем обществе «как дома»⁷.

На практике мигранты наилучшим образом адаптируются в благоприятном социальном и политическом окружении, способствующем более успешному усвоению наиболее значимых правил поведения в принимающем обществе. Благоприятными условиями для интеграции иностранцев считаются безопасность проживания, возможность воссоединения с семьей в стране пребывания, доступ к натурализации и борьба с дискриминацией⁸. Как показывают исследования, определяющим фактором для интеграции иностранцев в государствах пребывания является именно политика страны в отношении приема мигрантов и предоставления гражданства, а не культурные различия между государствами происхождения и пребывания⁹.

⁶ См.: The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act // Human Rights Watch. 2008. May. №. 1. P. 9.

⁷ Integration and Pluralism in the Societies of Immigration. International Workshop. Jerusalem, Israel. 19–23 March 1995 // Eurosocietal report. 1995. №. 54. P. 64–65.

⁸ См.: Niessen J. Immigration, Citizenship and the Benchmarking of Integration in the EU // The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU. Collective Conference Volume. 2006. April. P. 33.

⁹ См.: Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe / Ed. by W. Kymlicka and M. Opalski. Oxford, 2001. P. 42–43.

Политика в отношении предоставления гражданства является одной из составляющих интеграционной политики европейских стран. В настоящее время получение гражданства считается одним из важнейших показателей идентификации мигранта с государством пребывания¹⁰. В 1999 г. министры государств – членов ЕС, курировавшие вопросы интеграции мигрантов, достигли договоренности на встрече в Тампере о том, что натурализация мигрантов будет рассматриваться как составная часть стратегии по выравниванию статуса данных лиц и граждан государств-членов. В 2010 г. на встрече в Сарагосе сведения, связанные с приемом в гражданство (доля лиц, ставших гражданами государства пребывания, в общей численности мигрантов), были включены в число индикаторов интеграции мигрантов – общих показателей, которые государства-члены будут использовать на добровольной основе для оценки результатов интеграционной политики.

Недавно проведенный опрос мигрантов, родившихся за пределами Европейского союза и проживающих на законных основаниях на территории государств-членов, показал, что три из четырех мигрантов хотят стать гражданами страны пребывания; по их мнению, приобретение данного статуса поможет лучше обустроиться, получить более престижную работу и повысить образовательный уровень¹¹. По данным Организации по экономическому сотрудничеству и развитию¹², натурализованные мигранты, как правило, имеют лучшие возможности полу-

¹⁰ См.: *Reichel D.* Do legal regulations hinder naturalisation? Citizenship policies and naturalisation rates in Europe // EUI Working Papers. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory. 2011. №. 5. P. 20.

¹¹ В опросе приняли участие 7000 человек, проживающих в 15 городах (Бельгии, Великобритании, Венгрии, Германии, Испании, Италии, Франции, Португалии). См.: *Huddleston T., Tjaden J.D.* Immigrant citizens survey. How immigrants experience in integration in 15 European cities. Brussels, 2012.

¹² См.: Part IV. Naturalisation and the Labour Market Integration of Immigrants // *International Migration Outlook. SOPEMI 2010.* P., 2010. P. 157–186.

чить более квалифицированную и высокооплачиваемую работу, доступ к трудоустройству в публичном секторе¹³. Получение гражданства облегчает также доступ к образованию, поскольку в некоторых странах (Швейцария) в университетах может вводиться верхний порог для приема иностранцев. Вместе с тем наиболее явно эти тенденции проявляются в отношении мигрантов из развивающихся стран¹⁴.

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, и на основании каких критериев можно определить данных лиц. Критерии, установленные для определения потенциальных граждан, достаточно четко показывают, какие идеи лежат в основе консолидации государства, какого поведения ждут от иностранцев или лиц без гражданства, 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.

¹³ Однако в большинстве стран данные лица имеют все же меньше шансов получить работу, чем граждане страны. Исключение составляют Швеция и Нидерланды, где последовательно проводится политика трудоустройства мигрантов в публичном секторе.

¹⁴ По данным Евростата, в 2009 г. среди новых граждан государств – членов ЕС преобладали представители африканских (29% общего числа лиц, принятых в гражданство) и азиатских государств (24%), а также европейских стран, не входивших в состав Европейского союза (22%). Наиболее многочисленные группы составляли граждане Марокко, Турции, Индии, Эквадора и Албании. См.: Eurostat newsrelease. № 83/2011. 2011. 10 June.

В последние годы во многих странах при приеме в гражданство стало уделяться более серьезное внимание социальной и культурной интеграции лица в принимающее общество. Оценки интегрированности лица в принимающее общество базируются, как правило, на таких показателях, как владение государственным языком, наличие базовых представлений о принимающем обществе, вовлеченность в коллективную социальную деятельность¹⁵.

Знание языка государства пребывания является важным фактором, свидетельствующем об успешной адаптации лица в принимающем обществе. Формализованные языковые требования при приеме в гражданство были введены в 2002 г. в Дании, в 2003 г. в Нидерландах, в 2004 г. в Великобритании, в 2006 г. в Австрии, в 2007 г. в Германии. Число стран, которые ввели языковое требование при предоставлении гражданства, постоянно увеличивается, однако эта тенденция не является универсальной. В частности, в Швеции требование владения государственным языком было упразднено еще в 70-х гг. XX в. При рассмотрении проекта закона о гражданстве в 2001 г. и в ходе избирательной кампании на парламентских выборах 2002 г. обсуждался вопрос о его восстановлении. Однако это предложение было отклонено как не отвечающее интересам интеграции иностранцев и принципу справедливости с учетом различных способностей людей к овладению иностранными языками, а также сложности установления и документального подтверждения уровня знания языка.

В настоящее время в рамках Совета Европы разработаны «Общеввропейские компетенции владения иностранным языком: изучение, преподавание, оценки», в которых стандартизированы и описаны критерии оценки уровня владения языком. Разработчиками выделено шесть уровней владения языком, для каждого из которых определены индивидуальные характеристики: А – элементарное владение (А1 – уровень выживания, А2 –

¹⁵ См.: *Beacco J.-C.* Adult migrant integration policies: principles and implementation. Council of Europe Language Policy Division. Strasbourg, 2010. P. 9.

предпороговый уровень), В – самостоятельное владение (В1 – пороговый уровень, В2 – пороговый продвинутый уровень), С – свободное владение (С1 – профессиональное владение, С2 – владение в совершенстве)¹⁶. В законах или нормативных правовых актах западноевропейских стран, как правило, фиксируется необходимый уровень владения языком исходя из универсальных стандартов и определяются документы, необходимые для его подтверждения. Это ограничивает свободу усмотрения при вынесения соответствующих решений. Как правило, для приема в гражданство требуется такой же уровень владения языком, как и для получения разрешения на постоянное проживание (Финляндия, Австрия) или выше (Лихтенштейн). Обычно установленные требования не превышают уровня свободного владения: кандидат на натурализацию должен продемонстрировать владение языком на уровне А2 в Нидерландах, В1 – в Германии, Австрии, Финляндии, Лихтенштейне, В2 – в Дании¹⁷.

В европейских странах существуют различные способы проверки соблюдения требования о владении кандидатами на прием в гражданство языком государства пребывания. В Испании и на Мальте знание языка необходимо продемонстрировать в ходе интервью с государственным служащим, принимающим документы на натурализацию. В Австрии, Дании, Португалии и Финляндии иностранец должен предьявить свидетельство уполномоченного учреждения об уровне владения языком или документ о получении образования на государственном языке. В Люксембурге кандидат на натурализацию должен пройти тестирование на предмет владения разговорным люксембургским языком и получить соответствующее свидетельство в Национальном институте языков¹⁸. В Швейцарии и Германии нет еди-

¹⁶ Более подробно см.: Council of Europe – Language Policy Division // URL: www.coe.int/lang (дата обращения: 17.08.2012).

¹⁷ См.: *Extramiana C., Avermaet P.V.* Language requirement for adult migrants in Council of Europe member states: Report on a survey. Council of Europe Language Policy Division. Strasbourg, 2010. P. 17–18.

¹⁸ Следует отметить, что в данной стране, для которой характерно языковое разнообразие, основным языком в профессиональной сфере яв-

ной практики: в одних субъектах федерации необходимо пройти устное собеседование, в других – сдать письменный тест.

Имущественные издержки, связанные с выполнением языкового требования при приеме в гражданство, различаются довольно существенно. В одних странах (Австрия, Германия) обучение на языковых курсах осуществляется на возмездной основе, в других (Дания, Люксембург, Португалия) – безвозмездно. Для участия в проверке уровня владения языком, как правило, необходимо уплатить определенную сумму (75 евро – в Люксембурге, 77 евро – в Финляндии, 100 евро и более – в Германии, за исключением Берлина, где оплата тестирования составляет 23 евро)¹⁹.

Как отмечается в литературе, мягкость или жесткость подходов к проверке знания государственного языка кандидата на натурализацию во многом зависит от миграционной ситуации в стране, является одним из инструментов миграционной политики²⁰. Вместе с тем необходимо учитывать, что способность к изучению иностранного языка в немалой степени зависит от возраста лица и его образовательного уровня. Соответственно языковые требования при приеме в гражданство не должны быть чрезмерно жесткими, и вполне оправданно освобождение представителей старших возрастных групп от их соблюдения в ряде государств (Австрия, Греция, Нидерланды, Люксембург, Испания).

Как правило, в законодательстве европейских стран предусматривались и иные основания освобождения от соблюдения языковых требований (обучение в образовательном учреждении

ляется французский. См.: *Scuto D.* Country Report: Luxembourg. // EUI Working Papers. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory. 2010. № 24. P. 8.

¹⁹ См.: *Bagameri D.* Changing integration policy towards third-country nationals in the European Union: Language and knowledge of society tests in the Member States // Migration Studies Unit Working Paper. 2011. № 13. P. 27–31.

²⁰ См.: *Андреева Г.Н.* Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М., 2005. С. 208.

государства пребывания, особый статус – беженцы, лица находящиеся в стране по гуманитарным основаниям и т.д.). В соответствии с законом Финляндии о гражданстве 359/2003 в оригинальной редакции кандидат на натурализацию должен был продемонстрировать достаточные навыки владения письменной и устной речью на финском или шведском языках (п. 6 ч. 1 ст. 13), однако лицо могло быть освобождено от выполнения этого требования в связи с состоянием здоровья, сенсорными затруднениями или дефектами речи (ч. 2 ст. 18). Разъяснение содержания данных положений было дано судебной практикой.

В решении от 20 марта 2009 г. № 644 КНО²¹ Верховный административный суд Финляндии отметил: при внесении проекта закона о гражданстве правительство указывало на то, что освобождение от языкового требования по состоянию здоровья должно предоставляться при таком плохом здоровье, болезни, ограничении умственных возможностей или иных затруднениях, при которых невозможно или необоснованно добиваться соблюдения языкового требования. Суд счел, что при интерпретации понятия «необоснованно» следует учитывать конституционный запрет дискриминации по признаку возраста, состояния здоровья или ограниченных возможностей (ч. 2 ст. 6 Конституции), а также активные попытки лица выполнить установленные требования (посещение курсов, достижение определенного уровня владения устной речью). В решении от 10 января 2008 г. № T22 Верховный административный суд признал, что возраст, низкий образовательный уровень или безграмотность, а также ослабленные способности к изучению языков, связанные с этими факторами, нельзя рассматривать как специальные и веские основания для освобождения, если не были представлены какие-либо иные доказательства, подтверждающие наличие предусмотренных в ч. 2 ст. 18 закона обстоятельств.

В 2008 г. министр по вопросам миграции и европейских дел А. Форс выразила озабоченность в связи с тем, что многие претенденты на финское гражданство не могут выполнить языковое

²¹ Судебные решения цит. по: URL:<http://eudo-citizenship.eu/citizenship-case-law>.

требование, даже если их уровень владения языком вполне достаточен для повседневной жизни, а омбудсмен по делам меньшинств Й. Суурпяля заявила, что проверка знаний языка носит дискриминационный характер по отношению к женщинам и может порождать такие ситуации, когда из всей семьи только мать не будет натурализована, так как для нее это требование представляет большую сложность в силу недостаточного образования и обязательств, связанных с воспитанием детей²².

В 2011 г. в Закон о гражданстве были внесены поправки, расширяющие основания для освобождения от соблюдения языкового требования. В частности, в соответствии с ч. 1 (4) ст. 18 b освобождение стало возможно при наличии особо веских оснований. Данное положение покрывает практически все возможные ситуации, когда заявитель фактически не может выполнить соответствующее требование. Этот факт должен быть установлен на основании всестороннего изучения обстоятельств заявителя и причин, обусловивших их возникновение.

В начале XXI в ряде европейских стран (2005 г. – Великобритания, 2006 г. – Австрия, 2007 г. – Дания, 2008 г. – Германия) была введена также проверка базовых знаний о принимающем государстве и обществе у кандидата на натурализацию. Сегодня при приеме в гражданство необходимо продемонстрировать знание культуры и истории страны в Дании и Греции, прав и обязанностей гражданина во Франции, знакомство с демократическим устройством и историей в Австрии²³. С 2003 по 2007 г. в Нидерландах существовал единый натурализационный тест, в ходе которого оценивались языковая подготовка, знание реалий голландского общества и конституционного

²² Подробнее см.: *Fagerlund J., Brander S. Country Report: Finland // EUI Working Papers. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory. 2010. № 12. P. 21–22.*

²³ В странах с федеративным государственным устройством (Австрия, Германия) в тестах содержатся вопросы об особенностях того или иного субъекта федерации, в котором проживает лицо, ходатайствующее о приеме в гражданство.

устройства страны²⁴. С 2007 г. лица, ходатайствующие о приеме в гражданство, должны сдавать интеграционный экзамен в рамках программы первичной адаптации мигрантов.

Специфический подход характерен для Люксембурга, где кандидат на натурализацию должен только представить свидетельство о том, что он прослушал лекции по гражданскому образованию, т.е. его знания в этой области не оцениваются. В соответствии с законом необходимо посетить три лекции, две обязательные – о государственных институтах страны и о правах человека и одну по выбору (п. «с» ч. 1 ст. 7). Согласно Регламенту об организации лекций по гражданскому образованию от 31 октября 2008 г. их тематику определяют совместно министры образования и юстиции (ст. 3). Курсы организуются в трех лицах, расположенных в различных районах страны, конкретное место проведения определяется ежегодно министром образования (ст. 5). Лекции продолжительностью в два часа могут читаться на люксембургском, французском, немецком, португальском²⁵ и английском языках (ст. 3). Как правило, они проводятся в вечернее время или в субботу в утренние часы. Посещение лекций является бесплатным, занятия организуются при наличии пяти записавшихся лиц (ст. 6).

Эксперты по вопросам гражданства разошлись в оценке необходимости введения интеграционных тестов при натурализации. Сторонники такого тестирования обращают внимание на то, что тесты способствуют лучшей ориентации и социализации мигрантов в жизни принимающего общества, а также способствуют социальной сплоченности данного общества²⁶.

²⁴ Языковой тест продолжительностью в три часа включал 105 заданий, тест о жизни в Нидерландах, состоявший из 40 вопросов, проводился в течение часа.

²⁵ Португальцы, как правило, составляют наиболее многочисленную группу натурализованных лиц в Люксембурге.

²⁶ См.: *Orgad L. Five Liberal Concerns about Citizenship Tests // How liberal are citizenship tests? / Ed. by R. Bauböck and C. Joppke. EUI Working Papers. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory. 2010. № 41. P. 22.*

Успешное прохождение тестирования они рассматривают в качестве своеобразной замены образования, поскольку в рамках тестирования проверяются базовые знания об истории, институтах и культуре страны, которые граждане обычно получают в школе²⁷. По мнению ряда специалистов, тестирование создает условия для установления четких критериев в отношении того, что нужно знать новым гражданам²⁸, приводит к стандартизации и формализации процедуры приема в гражданство, что повышает ее объективность и предсказуемость²⁹.

В свою очередь, противники тестирования отмечают, что введение интеграционных тестов предполагает двойные стандарты в отношении приобретения гражданства, поскольку соответствующие тесты не носят универсального характера, тестирование проходят только мигранты и далеко не все граждане страны по рождению могли бы успешно его пройти³⁰. Эти эксперты рассматривают тесты в качестве инструмента, посредством которого государство пытается стандартизировать знания, чувства и образ жизни лиц, претендующих на признание их гражданами и легитимными членами сообщества. Введение тестов, по мнению противников тестирования, снижает значение ценза оседлости как ключевого фактора для приобретения мигрантами формально равного статуса в связи с предоставлением гражданства. Лица, начинающие процедуру натурализации, обычно уже пребывают на долгосрочной основе в соответствующем государстве и фактически являются членами общества³¹. Нельзя не согласиться и с теми специалистами, которые счита-

²⁷ См.: *Hansen R.* Citizenship tests: an unapologetic defense // *Ibid.* P. 25.

²⁸ *Klekowski von Koppenfels A.* Citizenship tests could signal that European states perceive themselves as immigrant countries // *Ibid.* P. 12.

²⁹ *Joppke C.* How liberal are citizenship tests? // *Ibid.* P. 4.

³⁰ См.: *Goodman S.W.* Lost and Found: An Empirical Foundation for Applying the “Liberal Test” // P. 35; *Etzioni A.* Citizenship Tests: A Comparative, Communitarian Perspective // *The Political Quarterly.* 2007. Vol. 78. № 3. P. 353.

³¹ См.: *Carrera S., Guild E.* Are Integration Tests Liberal? The “Universalistic Liberal Democratic Principles” as Illiberal Exceptionalism // *How liberal are citizenship tests?* P. 29, 33.

ют, что введение натурализационных тестов, ориентированных на национальную культурную исключительность, является все менее обоснованным в свете учреждения гражданства ЕС, ориентированного на идеи равноправия и толерантности, культурного разнообразия и свободы передвижения³². К тому же у кандидатов на получение гражданства нет возможности оспорить условия и требования тестирования, обсудить его содержание с представителями государственных органов и предложить альтернативные варианты проведения³³.

Характер вопросов, которые могут быть заданы кандидату на прием в гражданство, варьируется от страны к стране. В большинстве случаев основное внимание уделяется вопросам, связанным с политикой, правами человека и демократией (54% – в Австрии, 52% – в США, 50% – в Германии, 31% – в Великобритании, 12% – в Голландии). В отношении оценки содержания тестов мнения специалистов разделились. Одни полагают вполне допустимым оценивать знание основополагающих исторических событий, политических принципов и демократических институтов, присущих государству пребывания³⁴. По мнению других, определенные трактовки исторических событий могут базироваться на националистических убеждениях и служить эффективным инструментом для разграничения «нас» и «тех, кто к нам не относится»³⁵.

Как правило, вопросы тестов касаются фактов, а не их моральной оценки. В Великобритании, США, Австрии вообще не задают вопросов оценочного характера, в Германии к таковым можно отнести только один из 300 вопросов, в Голландии такие

³² Подробнее см.: *Kochenov D.* Mewrouw de Jong Gaat Eten: EU Citizenship and the Culture of Prejudice // EUI Working Papers. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory. 2011. № 6.

³³ *Kostakopoulou D.* What liberalism is committed to and why current citizenship policies fail this test? // How liberal are citizenship tests? P. 16.

³⁴ См.: *Joppke C.* Op. cit. P. 1.

³⁵ См.: *Carrera S., Guild E.* Op.cit. P. 31.

вопросы составляют пятую часть всех тестов³⁶. По мнению большинства специалистов, некоторые тесты в большей степени ориентированы на оценку личных убеждений, а не на оценку знаний, так как выявляют отношение претендентов к определенным идеям и поведению (гомосексуализм, женский дресс-код, нудизм, воспитание детей и т.д.)³⁷. Однако ряд экспертов все же считает, что вопросы, касающиеся моральных норм³⁸, допустимы, если в отношении данных норм существует социальный консенсус и они опираются на положения законодательства. Так, по их мнению, показ мигрантам в Голландии видео, где мужчины целуются, а женщины загорают топless, акцентирует внимание лишь на том, что такое поведение является приемлемым в данной стране³⁹. Однако очевидно, что при любом подходе содержание тестов достаточно четко показывает, рассматриваются ли культурные и религиозные различия как частное дело гражданина или как вопрос публичного значения, требующий вмешательства государства⁴⁰.

Специалисты обращают внимание на то, что важным условием успешного прохождения тестов является доступность информации об их содержании, низкая оплата за участие в тестировании и возможность пересдачи в случае неудачи⁴¹. В этой области европейские страны также допускают различие в подходах. Так, содержание тестов не раскрывается в Нидерландах,

³⁶ См.: *Michalowski I.* Citizenship tests and traditions of state interference with cultural diversity // *How liberal are citizenship tests?* P. 5.

³⁷ См.: *Orgad L.* Op.cit. P. 21.

³⁸ В частности, введенный в 2006 г. в земле Баден-Вюртемберг тест, который должны были сдавать мигранты из государств, входивших в состав Организации Исламская конференция (в настоящее время – Организация исламского сотрудничества), содержал такие вопросы: «Правильно ли то, что жены подчиняются мужьям и мужья бьют своих жен в случае неповиновения?», «Попытайтесь ли вы воспрепятствовать тому, чтобы ваша совершеннолетняя дочь одевалась как немецкая женщина?».

³⁹ См.: *Hansen R.* Op. cit. P. 26.

⁴⁰ См.: *Michalowski I.* Op. cit. P. 6.

⁴¹ См.: *Joppke C.* Op. cit. P. 1.

но доступно в Германии как в электронном, так и печатном виде. В Дании соответствующие вопросы не публиковались с 2008 г., однако на сайте Министерства интеграции размещен учебник для подготовки к тестированию.

В соответствии с индексом интеграционной политики в отношении мигрантов⁴² наиболее инклюзивная политика в отношении доступа к гражданству характерна для Португалии, Швеции и Бельгии, наиболее профессиональные вопросы для тестирования разработаны в Германии, а прохождение тестов в наилучшей степени обеспечивают подготовительные курсы в Германии и Нидерландах⁴³.

В ряде стран (Португалия, Испания, Нидерланды, Франция) требование социальной и культурной интеграции лица выделяется в качестве самостоятельного критерия при приеме в гражданство. В Дании лица, подающие ходатайство о приеме в гражданство, должны подписать заявление с обязательством стать активным гражданином в датском обществе, что предполагает экономическую самодостаточность, уважение равноправия мужчин и женщин, свободы слова и религии⁴⁴. В Португалии иностранец должен продемонстрировать наличие эффективных связей в португальском обществе. При рассмотрении ходатайств заинтересованных лиц учитываются такие факторы, как знание языка страны, близость португальских ценностей и традиций, продолжительность проживания и трудоустройства в стране, образование, семейные связи, членство в португальских спортивных и культурных клубах, наличие собственности. В Нидерландах в соответствии со сложившейся административной практикой лицу может быть отказано в приеме в гражданство в случае полигамии, расторжения брака не признаваемыми законом способами или иных форм поведения, свидетельствующих о

⁴² Проект, осуществляемый Британским советом и Группой по миграционной политике, рассматривает и оценивает интеграционную политику правительств 31 государства Европы и Северной Америки исходя из 148 показателей.

⁴³ См.: Migration Integration Policy Index III. P. 22.

⁴⁴ См.: Joppke C. Op. cit. P. 3.

том, что лицо не стремится стать частью принимающего общества. Согласно позиции Министерства внутренних дел Германии, интеграция иностранца предполагает не только знание немецкого языка, но и отказ от чрезмерно акцентированного национально-религиозного поведения⁴⁵.

Следует отметить, что государства по-разному оценивают влияние приема в гражданство на интегрированность мигранта в принимающего общества. В одних странах (Финляндия) облегчение доступа иностранцев к гражданству рассматривается как необходимая мера их интеграции в принимающее общество. В частности, правительство Финляндии исходит из того, что натурализация содействует интеграции, способствует социальной активности мигрантов. При этом, по мнению правительства, процесс интеграции может продолжаться и после приобретения гражданства, в том числе распространяться на второе или даже третье поколение мигрантов⁴⁶. В других странах (Австрия, Великобритания, Нидерланды) прием в гражданство является успешным завершением процесса полной интеграции лица.

Позиция национальных властей в отношении взаимозависимости гражданства и интеграции может меняться с течением времени. В Бельгии в 2000 г. были внесены изменения в Кодекс о гражданстве, исключившие стремление к интеграции из числа

⁴⁵ См.: *Kymlicka W. Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe // Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe. P. 89.*

⁴⁶ Данная позиция была сформулирована при внесении в 2010 г. поправки в закон о гражданстве, которая предусматривала сокращение ценза оседлости с шести до пяти лет (для лиц, которые отвечали установленным языковым требованиям, этот срок мог быть сокращен до четырех лет) и упрощение приема в гражданство для студентов, обучающихся в Финляндии. Закон 579/2011, содержащий соответствующие изменения, вступил в силу 1.09.2011. Подробнее см.: *Brander S. The 2011 Amendment of the Finnish Nationality Law // URL: <http://eudo-citizenship.eu/docs/FIN-CountryProfile-Commentary-reform.pdf> (дата обращения: 14.08.2012).*

необходимых условий для приобретения гражданства⁴⁷. Таким образом, было отдано предпочтение концепции, увязывавшей гражданство исключительно с проживанием на территории страны, а не с интегрированностью в принимающее общество. Представляя закон, министр юстиции отмечал, что теперь иностранец, желающий приобрести гражданство, рассматривается как гражданин мира, позитивно реагирующий на культурное разнообразие и готовый внести свой вклад в будущее мультикультурного общества⁴⁸.

После внесения поправок в Кодекс о гражданстве Бельгия превратилась в одну из стран ЕС с наиболее высокими показателями натурализации. Изменение состава правительственной коалиции способствовало корректировке приоритетов в данной сфере. 11 января 2011 г. Комиссия по вопросам натурализации определила новые приоритеты и рекомендовала полиции при проверке кандидатов на натурализацию откладывать рассмотрение ходатайств тех лиц, которые не могут подтвердить, что предпринимали усилия для участия в местной жизни и овладения языком, на котором говорят в той местности, где они проживают⁴⁹. 19 июля 2012 г. Комитет по юстиции Палаты предста-

⁴⁷ Согласно статистике Комиссии по натурализации Палаты представителей, в период с 1995 по 2000 г. рассмотрение не менее 45% ходатайств о натурализации отклонялось в связи с недостаточной интеграцией лица (как правило, это означало низкий уровень владения одним из государственных языков страны), с тем чтобы мотивировать кандидата на прием в гражданство повысить уровень своей подготовки и предпринять определенные шаги, направленные на интеграцию в принимающее общество. См.: *Foblets M-C, Yanasmayan Z. Country Report: Belgium // EUI Working Papers. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory. 2010. № 11. P. 19.*

⁴⁸ *Ibid.* P. 18.

⁴⁹ Подробнее см.: *Huddleston T. Ceci n'est pas un test? "Non, peut-être..." // Migration Integration Policy INDEX. MIPEX Blog. 2011. 11 April. URL: <http://www.mipex.eu/blog/20110407ceci-nest-pas-un-test> (дата обращения: 18.08.2012); *Huddleston T. New Belgian Nationality Law: still something to celebrate? // Migration Integration Policy INDEX.**

вителей одобрил проект закона об изменении Кодекса о гражданстве⁵⁰ и вынес его на рассмотрение осенней сессии парламента. В соответствии с проектом лицу, ходатайствующему о приеме в гражданство в порядке натурализации, теперь необходимо продемонстрировать знание одного из государственных языков и доказать свою интегрированность в общество (ст. 12). Соблюдение последнего требования подтверждается путем представления диплома или свидетельства бельгийского образовательного учреждения, документов о прохождении курса профессиональной подготовки объемом не менее 400 часов или интеграционного курса.

Несмотря на то что в названии проекта закона изменения в Кодекс о бельгийском гражданстве обосновывались необходимостью придать приобретению гражданства нейтральный характер с миграционной точки зрения, соответствующий документ четко зафиксировал новые подходы в данной сфере. Претендовать на прием в гражданство в соответствии с любой процедурой приобретения гражданства (декларации, оптации, натурализации, в связи с заключением брака) теперь может только то лицо, которое социально, экономически и лингвистически интегрировано в принимающее общество.

В литературе обращается внимание на определенные закономерности, характеризующие приоритеты государственной политики в отношении предоставления гражданства⁵¹. Для периодов массовой миграции, как правило, характерно ужесточение походов к приему в гражданство и расширение дискреционных

MIPEX Blog. 2012. 20 July. URL:<http://www.mipex.eu/blog/new-belgian-nationality-law-still-something-to-celebrate> (дата обращения: 18.08.2012).

⁵⁰См.: Chambre des représentants de Belgique. Proposition de loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration. Texte adopté par la Commission de la Justice. 24 juillet 2012. Doc 53 0476/016 (2011/2012) // URL:www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/0476/53K0476016.pdf (дата обращения: 18.08.2012).

⁵¹См.: Kraler A. The legal status of immigrants and their access to nationality // Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation / Ed. by R. Bauböck. Amsterdam, 2006. P. 51–54.

полномочий органов, принимающих решения в данной сфере. Либерализация политики в отношении натурализации обычно имеет место, когда численность иностранных граждан, проживающих на территории страны, стабилизируется и происходит определенная социализация данных лиц в принимающем обществе.

Ужесточение политики в сфере гражданства может быть вызвано политизацией данного вопроса в рамках избирательных кампаний, в ходе обсуждения проблем, связанных с национальной идентификацией и перспективами развития социальной государственности. Вместе с тем, как показывает практика, отсутствует прямая корреляция между увеличением числа мигрантов и ужесточением политики в отношении предоставления гражданства. Как правило, для этого необходимо также наличие правой политической партии, которая бы уловила протестные настроения населения и развернула активную политическую кампанию.

В заявлении Трансатлантического совета по миграции, занимающегося исследованием процессов принятия важнейших политических решений в области миграции в Северной Америке и Европе, говорится о том, что интеграция мигрантов не будет успешной до тех пор, пока государственная идентичность не будет переосмыслена инклюзивным образом, путем акцентирования внимания на общих ценностях и совместном опыте, в том числе посредством совместной работы, который объединяет людей, а не на отличительных характеристиках, таких как общее прошлое, которые лица, прибывающие в страну, приобрести не могут⁵².

⁵² См.: *Papademetriou D.G. Rethinking National Identity in the Age of Migration. Council Statement from the 7th Plenary Meeting of the Transatlantic Council on Migration. Washington, 2012. P. 6.*