

ПОЛИЦИЯ И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Букалерова Л.А., Должикова А.В.

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ КОМПЛЕКСНОГО ЭКЗАМЕНА ДЛЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН

Аннотация: Предметом исследования является анализ реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. В современных условиях миграция работников высокой квалификации является важным источником накопления человеческого капитала, обеспечивающего экономический рост и благосостояние в принимающих странах. Не случайно конкуренция за привлечение таких работников имеет международный масштаб, одна из стратегических задач – создание условий и механизмов для привлечения востребованных экономикой высококвалифицированных и квалифицированных специалистов разного профиля, предпринимателей и инвесторов, прежде всего на долгосрочной основе. В этой связи актуальной задачей становится разработка правовых и организационных основ комплексного экзамена по модулю «Основы законодательства Российской Федерации» для иностранных граждан при обращении за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента. Методологический базис исследования представлен диалектическим методом с присущими ему требованиями объективности, всесторонности, историзма, конкретности истины. Из числа общенаучных методов исследования использовались методы анализа, синтеза, сравнения, измерения. Основным выводом проведенного исследования является то, что процессы реализации миграционного законодательства Российской Федерации не в полной мере соответствуют текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. В этой связи считаем необходимым усилить государственный контроль за правоприменительными и организационными основами проведения комплексного экзамена по модулю «Основы законодательства Российской Федерации» для иностранных граждан, что позволит помочь миграционным процессам и ускорить социально-экономическое развитие и обеспечивают рост благосостояния населения России.

Ключевые слова: Миграция, миграционная политика, нарушения, миграционное законодательство, незаконная миграция, экзамен для иностранцев, русский язык, адаптация мигрантов, образовательные организации, полномочия экзаменаторов.

Review: *The article contains the analysis of realization of the national migration policy of the Russian Federation. In modern circumstances, migration of highly skilled workers is an important source of human capital, ensuring economic growth and well-being of the recipient countries. In is no coincidence that the competition for such employees has an international scale; one of the strategic tasks is the creation of conditions and mechanisms for the attraction of the demanded highly skilled and qualified specialists, entrepreneurs and investors on a long-term basis. Therefore, it is important to develop the legal and organizational grounds of the complex examination of knowledge of Russian legislation of the foreign citizens, applying for temporary a residence permit, a residence permit, a work permit or a patent. The methodological basis of the study comprises the dialectical method with its requirements of objectivity, comprehensiveness, historicism and clarity of truth. Among general scientific methods, the authors use the methods of analysis, synthesis, comparison and measurement. The authors conclude that the migration legislation realization in the Russian Federation doesn't completely correspond with the current and the future demands of economic, social and demographic development, the interests of employers and the Russian society in general. Thus, the authors suggest strengthening the government control over law enforcement and organizational grounds of the complex examination of knowledge of the Russian legislation of foreign citizens which will enhance migration processes and promote economic development and well-being of the Russian population.*

Keywords: *Adaptation of migrants, Russian language, examination for foreigners, illegal migration, immigration legislation, offences, migration policy, migration, educational organizations, examiners' authorities.*

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом РФ 13 июня 2012 г. указано, что в современных условиях миграция работников высокой квалификации является важным источником накопления человеческого капитала, обеспечивающим экономический рост и благосостояние в принимающих странах. В мире обостряется конкуренция за привлечение таких работников, поэтому, одна из стратегических задач

России – создание условий и механизмов для привлечения востребованных экономикой высококвалифицированных и квалифицированных специалистов разного профиля, предпринимателей и инвесторов, прежде всего на долгосрочной основе. Однако современное миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества

в целом. Оно, в большей степени, ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов.

Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно в стране от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации.

В этой связи актуальной задачей становится разработка правовых и организационных основ комплексного экзамена для иностранных граждан при обращении за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента.

В целом, концептуальные основы комплексного экзамена по модулю «Основы законодательства Российской Федерации» формируют: Концепция внешней политики РФ; Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г.); Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р); Стратегия государственной национальной политики российской федерации

на период до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации 19 декабря 2012 г. № 1666); Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»; Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»; Федеральный закон Российской Федерации от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»; Федеральный закон от 08 августа 2006 г. №152 «О защите персональных данных»; Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»; Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 апреля 2014 г. № 255 «Об утверждении уровней владения русским языком как иностранным языком и требований к ним» и другие.

Иностранный гражданин, в частности, может подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации документом о прохождении

экзамена на владение русским языком, знание истории и основ законодательства Российской Федерации. Проведение такого экзамена осуществляется в соответствии с положениями, установленными двумя законами: Федеральным законом от 24.11.2014 N 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральным законом от 20.04.2014 N 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»». На наш взгляд, Федеральный закон от 24.11.2014 N 357-ФЗ проработан не столь тщательно, в этой связи законами закладываются различные векторы, и, как следствие, две не схожие процедуры проведения экзамена: федеральная и региональная.

Важнейшими задачами в сфере государственной миграционной политики РФ признаны создание условий для адаптации и интеграции мигрантов в российское общество, защита их прав и свобод, обеспечение социальной защищенности. В кратчайшие сроки, в течение нескольких последних лет, Федеральной миграционной службой России, Министерством образования и науки РФ в сотрудничестве с ведущими российскими вузами – членами научно-методического объединения «Российский тестовый консорциум», в который входит РУДН, созданы новые механизмы, найдены перспективные стратегии и средства решения этих актуальных задач: разработаны Требования, типовые тесты, основана сеть центров информационной и правовой поддержки

мигрантов, центров обучения русскому языку, истории и культуре России, школ мигрантов. Можно констатировать, что в Российской Федерации институционально сложилась государственная система тестирования различных категорий иностранных граждан.

Федеральным законом от 20.04.2014 № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» внесена статья 15.1, согласно которой: иностранный гражданин при обращении за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента, обязан подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, в частности сертификатом о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации.

В п. 4 ст. 15.1 указанного закона сказано, что порядок и критерии включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации, перечень таких организаций, форма и порядок проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации, требования к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена, а также технические требования, форма сертификата и порядок его выдачи утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной

политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

П. 8 введенный Федеральным законом от 24.11.2014 N 357-ФЗ в Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривает, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе установить перечень образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, а также порядок и форму проведения указанного экзамена». К сожалению, нами выявлены некоторые проблемные вопросы при исполненной такой переданной государственной функции рядом образовательных организаций в конкретных субъектах.

Так, нами проанализированы нормативные документы, разработанные в 70 регионах России для проведения комплексного экзамена (модуль «Основы законодательства Российской Федерации» для трудящихся мигрантов, претендующих получить право на работу (патент).

По состоянию на 01.11.2015 г. к проведению экзаменов в рамках Федерального закона от 24.11.2014 № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», установившего, что иностранный гражданин при обращении за получением патента, может подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации документом о прохождении экзамена на вла-

дение русским языком, знание истории и основ законодательства Российской Федерации, приступили практически все субъекты РФ.

В соответствии с новой редакцией ст. 15.1 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе установить перечень образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, а также порядок и форму проведения указанного экзамена.

Реализация такого права в субъектах РФ осуществляется при определении перечня образовательных организаций, имеющих право на проведение экзаменов, что осуществлено в 49 субъектах РФ.

Анализ выбранных организаций показал следующее: несмотря на принятие Приказа Минобрнауки России от 29.08.2014 № 1153 «Об утверждении порядка и критериев включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте России 26.09.2014 № 34144) субъектами принято всего два акта относительно определения соответствующих критериев на местах: в Воронежской области: «Порядок и критерии включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории

России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства», утв. Постановлением Правительства Воронежской области от 11 ноября 2015 г. № 875 и в Москве – департамент образования города Москвы Правительства Москвы издал приказ от 28 января 2015 г. № 14 «Об утверждении критериев включения государственных образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих в городе Москве экзамен на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства российской федерации для иностранных граждан».

Принятые в Московском приказе требования не вполне соответствуют министерским, так вместо положений о реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования по направлению подготовки «Филология» и реализация дополнительных профессиональных программ в области лингвистики и (или) истории, и (или) юриспруденции; реализация дополнительных профессиональных программ в области обучения русскому языку как иностранному, тестологии; наличие в штате образовательной организации педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, имеющих высшее образование по направлениям подготовки «Филология», «Лингвистика», «История», «Юриспруденция», в Москве установлены такие требования как: наличие технологических и кадровых ресурсов для обеспечения антитеррористической и противопожарной безопасности, предотвращения массовых беспорядков (металлодетекторы, сред-

ства видеонаблюдения и видеофиксации, мобильные тревожные кнопки, сотрудники службы охраны, запасные выходы из помещения, план эвакуации); наличие материально-технической базы для подготовки и проведения комплексного экзамена, позволяющей использовать современные аудиовизуальные средства, оргтехнику, доступ к сети «Интернет», электронные киоски, терминалы оплаты и другие.

Указанные требования, на наш взгляд, необходимы, но не являются главными, так как основное внимание при проведении экзамена должно быть уделено качеству проведения самого экзамена, квалификации текстологов и разработанных ими тестов.

В Калужской области есть пока только проект «Об утверждении Порядка и критериев включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства».

Считаем такое положение вещей не допустимым, так как субъекты должны дополнять установленные Приказом Минобрнауки требования, но не подменять своими, игнорируя обязательные.

Следующей проблемой следует называть то, что среди образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации помимо государственных учреждений высшего образования в субъектах встречаются следующие: частное учреждение «Агентство по трудоустрой-

ству иностранных граждан «ГАРАНТ» в Нижегородской области, некоммерческое партнерство дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) «Центр повышения квалификации при ЛЦ «Релод» в Кировской области, негосударственное образовательное учреждение «Спикинг Плэнет» не ясной правовой структуры в Татарстане, «Образовательный центр «Содружество» и ЧОУ «Южно-Уральский институт управления и экономики» в Челябинской области, НОУ ДО «Мир без границ», АНО ОДПО «Учебно-инженерный центр «Селена», ЧОУ «Международный образовательный центр развития» в Краснодарском крае, АНО Образовательный центр для муниципальной сферы «Каменный город в Пермской области, колледжи (Государственная профессиональная образовательная организация Тульской области «Тульский хозяйственный колледж им. И.С. Ефанова», ГБПОУ «Сахалинский техникум отраслевых технологий и сервиса», ГБПОУ «Сахалинский политехнический центр № 2»); общественные организации: Межрегиональная общественная организация «Правозащитный центр таджикистанцев» (Новосибирская область); общества с ограниченной ответственностью: Общество с ограниченной ответственностью «Экслинг» (Новосибирская область) Общество с ограниченной ответственностью «Мигрант» (Владимирская область); организации не совсем понятного правового статуса: Региональный центр подготовки кадров открытого акционерного общества «Ковровский электромеханический завод» (Владимирская область); Центр изучения русского языка и культуры «Между-

народное сотрудничество» в Краснодарском крае и 24 школы в г. Белгороде.

Заслуживает внимания следующий перечень организаций в Воронежской области помимо 6 вузов – школа иностранных языков «Диалог», студия иностранных языков «Зеленая улица», учреждение дополнительного образования для взрослых «Грант», учреждение ДО «Школа-информатика» и, наконец, – Торгово-промышленная палата.

Как мы понимаем, не все из указанных уполномоченных организаций в полной мере соответствуют критериям, установленным в Приказе Минобрнауки России от 29.08.2014 № 1153 включения образовательных организаций в перечень организаций, проводящих комплексный экзамен, а именно: реализация имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования по направлению подготовки «Филология» и реализация дополнительных профессиональных программ в области лингвистики и (или) истории, и (или) юриспруденции; реализация дополнительных профессиональных программ в области обучения русскому языку как иностранному, тестологии; наличие в штате образовательной организации педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, имеющих высшее образование по направлениям подготовки «Филология», «Лингвистика», «История», «Юриспруденция»; наличие в штате образовательной организации квалифицированных специалистов в области тестологии и тестирования, имеющих соответствующие научные публикации и опыт создания тестовых материалов, в том числе тестовых практикумов и лингвометодических описаний; наличие в структуре

образовательной организации постоянно функционирующего специализированного подразделения по вопросам организации и проведения тестирования по русско-му языку как иностранному в России и за рубежом с опытом не менее трех лет в области разработки тестовых материалов и наличие постоянных работников в штате образовательной организации данного подразделения – не менее пяти человек; наличие учебно-методических материалов для проведения тестирования в библиотечном фонде образовательной организации или на официальном сайте образовательной организации в сети «Интернет»; наличие материально-технической базы для подготовки и проведения комплексного экзамена, позволяющей использовать современные аудиовизуальные средства, оргтехнику, доступ к сети «Интернет».

Библиография:

1. Букалерева Л.А., Шагиева Р.В. Нормативная база развития международного сотрудничества в сфере образования (опыт Российской Федерации) // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»: Зб. наук. пр. – К. : НАУ, 2014. – № 1 (30)
2. Букалерева Л.А., Кузнецова О.А., Козьменко В.М. К вопросу модернизации контрольно-измерительных материалов по модулю «Основы законодательства РФ» для иностранных граждан, желающих получить вид на жительство // Административное и муниципальное право. – 2015. – 11. – С. 1169 – 1173. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.11.16868.
3. И.В. Сурма, Г.В. Терентьева Нормативно-правовые документы, составляющие законодательную основу миграционной политики ЕС на примере Италии // Политика и Общество. – 2013. – 3. – С. 358 – 367. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.03.13.
4. Куклин А.А., Васильева А.В. Анализ миграционного законодательства РФ в сфере регулирования иностранной рабочей силы и разработка рекомендаций по его совершенствованию // Вопросы безопасности. – 2015. – 3. – С. 45 – 77. DOI: 10.7256/2409-7543.2015.3.16127. URL: http://www.e-notabene.ru/nb/article_16127.html

References (transliterated):

1. Bukalereva L.A., Shagieva R.V. Normativnaya baza razvitiya mezhdunarodnogo sotrudnichestva v sfere obrazovaniya (opyt Rossiiskoi Federatsii) // Naukovi pratsi Natsional'nogo aviatsiinogo

- universitetu. Seriya: Yuridichnii visnik «Povitryane i kosmichne pravo»: Zb. nauk. pr. – K. : NAU, 2014. – № 1 (30)
2. Bukalerova L.A., Kuznetsova O.A., Koz'menko V.M. K voprosu modernizatsii kontrol'no-izmeritel'nykh materialov po modulyu «Osnovy zakonodatel'stva RF» dlya inostrannykh grazhdan, zhelayushchikh poluchit' vid na zhitel'stvo // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2015. – 11. – С. 1169 – 1173. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.11.16868.
 3. I.V. Surma, G.V. Terent'eva Normativno-pravovye dokumenty, sostavlyayushchie zakonodatel'nyu osnovu migratsionnoi politiki ES na primere Italii // Politika i Obshchestvo. – 2013. – 3. – С. 358 – 367. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.03.13.
 4. Kuklin A.A., Vasil'eva A.V. Analiz migratsionnogo zakonodatel'stva RF v sfere regulirovaniya inostranoi rabochei sily i razrabotka rekomendatsii po ego sovershenstvovaniyu // Voprosy bezopasnosti. – 2015. – 3. – С. 45 – 77. DOI: 10.7256/2409-7543.2015.3.16127. URL: http://www.e-notabene.ru/nb/article_16127.html