

Эволюция модуля «Основы законодательства РФ» экзамена для мигрантов в России*

Екатерина Киселева

Президентом Российской Федерации 7 мая 2012 г. был издан Указ «Об обеспечении межнационального согласия», который установил «введение обязательного экзамена по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации для трудящихся-мигрантов, за исключением высококвалифицированных специалистов...» [10]. 20 декабря 2013 г. Министерство образования и науки РФ приняло проект Концепции экзамена по русскому языку, истории России и основам законодательства и требований к владению соответствующими дисциплинами [6], в развитие чего был разработан ряд подзаконных актов [7]. Экзамен станет обязательным для иностранцев, желающих трудиться в России по разрешению или патенту, а также для лиц, обращающихся за разрешением на временное проживание либо видом на жительство, с 1 января 2015 г. С 1 сентября 2014 г. указанные категории мигрантов могут пройти экзамен инициативно.

Введение интеграционного экзамена для различных категорий мигрантов является отражением концептуального подхода к адаптации и интеграции иностранных граждан, который закреплён в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. и других документах [5].

КИСЕЛЕВА Екатерина Вячеславовна – кандидат юридических наук, Российский университет дружбы народов. *E-mail:* ekaterina.kiseleva.rudn@gmail.com

Ключевые слова: миграция, интеграция мигрантов, интеграционный экзамен, законодательство РФ для мигрантов.

* Научная публикация подготовлена при поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках выполнения научно-методических работ в 2014 г. № 10.9063.2014.

Представляет интерес рассмотреть модуль по основам законодательства РФ, входящий в комплексный экзамен для мигрантов.

Содержание модуля

О целесообразности введения правового модуля в экзамен для мигрантов (применительно к претендентам на получение гражданства) говорили ещё в 2007 г. [3]. С тех пор содержание этой части экзамена не раз становилось темой исследований и предложений со стороны юридической науки [4], предметом общественного и экспертного обсуждения.

В настоящее время модуль по основам законодательства Российской Федерации как элемент комплексного экзамена для отдельных категорий мигрантов включает в себя пять блоков, объединяющих двенадцать тем:

- основы конституционного строя РФ (темы: государственная символика России; конституционный строй РФ);
- права и свободы человека в РФ (темы: гражданские и политические права, социальные, экономические и культурные права);
- специфика статуса иностранных граждан на территории РФ (темы: въезд в РФ, пребывание и проживание иностранных граждан в России и выезд из РФ);
- трудовая деятельность иностранных граждан в РФ;
- практические вопросы жизни (темы: основы гражданского и семейного права России);
- обязанности и ответственность иностранных граждан в РФ;
- взаимодействие иностранных граждан с органами государственной власти России (темы: взаимодействие иностранных граждан с Федеральной миграционной служ-

бой России, полицией, ГИБДД, налоговыми органами, а также с консульскими учреждениями государства своего гражданства).

Как видно из данного перечня, некоторые темы носят более общий характер и касаются не только мигрантов, а некоторые – непосредственно относятся к миграционной сфере и затрагивают права, которыми обладают мигранты, и обязанности, которые мигранты несут, находясь в Российской Федерации [2].

Пять тем рассматриваются в качестве приоритетных:

- въезд в РФ, пребывание и проживание иностранных граждан в России и выезд из РФ;
- трудовая деятельность иностранных граждан в РФ;
- обязанности и ответственность иностранных граждан в РФ;
- взаимодействие иностранных граждан с ФМС России;
- взаимодействие иностранных граждан с иными органами государственной власти РФ.

С позиций смысловой нагрузки на данный модуль необходимо отметить, что его содержание направлено на достижение двух целей: человек, подготовившийся к сдаче экзамена, получает, с одной стороны, конкретные знания о своих правах и обязанностях на территории России, а с другой – представление об устройстве российского государства и системы законодательства, которые могут помочь ему сориентироваться в определённых жизненных обстоятельствах, дать точку опоры в поис-

ках квалифицированной юридической помощи.

Первоначальный проект перечня содержал темы по гражданскому и семейному праву, взаимодействию с государственными органами РФ (из одной темы было выделено две) и взаимодействию с консульскими учреждениями государства гражданства мигрантов. Последнее, как показывает практика, нуждается в пояснении.

Рассматриваемый модуль экзамена называется «Основы законодательства РФ». Взаимодействие с консульскими учреждениями, как правило, выходит за пределы права России. Однако, и с этим соглашаются представители и государственных органов РФ, и научное сообщество, и общественные организации, представляющие интересы различных групп мигрантов, им (мигрантам) немаловажно знать не только о том, что может или должна сделать для них Россия через систему своих органов государственной власти, но и то, что определённую помощь им может и должна оказывать их собственная страна; какие юридически значимые

для мигрантов в России действия могут быть совершены только консульскими учреждениями государств их гражданства и почему эти действия нельзя обжаловать в рамках российской судебной системы; в каких случаях возможность общения с консульскими должностными лицами должна быть обеспечена российскими властями и т.д. и т.п.

Экзаменационные задания были содержательно модифицированы также в части отказа от вопросов, не представляющих практического значения для мигрантов, например: кто утверждает квоты на выдачу разрешений на временное проживание? кто возглавляет Федеральную миграционную службу РФ? Кроме этого, были полностью исключены вопросы по блокам, не вошедшим в нынешнюю версию экзамена, например, по вопросам гражданства, статуса высококвалифицированных специалистов и др.

Гораздо большую трансформацию, чем по содержанию, правовой модуль интеграционного экзамена претерпел по форме и языку изложения.

Структура и язык модуля

Первоначально экзаменационное задание включало в себя два субтеста. Первый был традиционным тестовым заданием, где мигрантам предлагалось ответить на вопрос, выбрав для этого правильный вариант ответа из нескольких предложенных.

Например:

«Основной закон в России называется...

1. Конституция.
2. Кодекс.
3. Указ».

Или:

«Мигрант хочет работать на стройке. Для этого он должен получить разрешение на работу. Разрешение на работу выдает:

1. Полиция.
2. Министерство иностранных дел России.
3. Федеральная миграционная служба России».

Такие вопросы составляли большую часть теста.

Субтест 2 предполагал необходимость вставить пропущенное в утверждении слово.

Например:

«Документ, подтверждающий право мигранта на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности, называется "....."».

Или: «Если мигрант утратил документы, подтверждающие право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, и не подал заявление об их утрате в миграционную службу, то это влечёт наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с «.....» за пределы Российской Федерации».

Безусловно, второй субтест вызывал больше сложностей у мигрантов, чем первый. Итогом апробации таких вариантов стало изменение второго субтеста. Вместо вставки пропущенного слова от мигрантов требовалось дать короткий ответ на вопрос.

Например:

«Какой кодекс регулирует вопросы ответственности за административные правонарушения на территории России?»

Или: «Как расшифровывается МВД России?»

Даже в таком виде второй субтест вызвал много обоснованных замечаний. Например, перспектива машинной обработки результатов привела бы к ошибочной оценке ответа как неправильного даже в случае лишнего пробела между словами, не говоря об орфографической ошибке, которая не должна в данном модуле иметь решающего значения. Кроме того, перечень открытых вопросов нуждался в существенном и постоянном совершенствовании, поскольку на обыденном уровне правильный ответ зачастую не совпадал с чётким и однозначным юридически верным ответом.

Например, на приведённый выше вопрос «Какой кодекс регулирует вопросы ответственности за административные правонару-

шения на территории России?» зачастую ответ был «административный». Но такого кодекса нет, должно быть «Кодекс РФ об административных правонарушениях».

Итогом экспертного и общественного обсуждения в совокупности с результатами апробации тестов стал отказ от второй составляющей экзаменационного задания. Должны остаться только тестовые вопросы в чистом виде. Хотя надо отметить, что часть тестовых заданий была стилистически преобразована в ситуативные задачи.

Например:

«Вы стоите на остановке и ждёте своего друга. К вам подходит сотрудник полиции и просит Вас предоставить документ, удостоверяющий вашу личность, потому что Вы похожи на человека, который находится в розыске. Имеет ли право сотрудник полиции проверять документы?

А. Нет, не имеет.

Б. Да, имеет.

В. Да, имеет, но только если рядом ваши друзья или родственники» [8].

Разработчики приложили усилия для формулировок вопросов. Лица, подлежащие тестированию, в соответствии с российским законодательством имеют ограниченный объём лексического минимума [1]. Специфика юриспруденции, с другой стороны, предполагает определённую терминологическую насыщенность. В этом направлении вопросы менялись в диалоге между юристами, с одной стороны, филологами и тестологами – с другой. Хотя и для последних версий заданий, возможно, кто-то предложит более простое словесное оформление, но приводимые в таблице примеры иллюстрируют достижения в доступности слога вопросов и ответов.

Было:	Стало:
<p>В каком органе государственной власти иностранный гражданин обязан встать на учёт по месту пребывания:</p> <p>А) в территориальном органе ФМС России; Б) в территориальном органе МВД России; В) в территориальном органе ФМС или МВД по своему усмотрению.</p>	<p>Иностранный гражданин должен встать на учет по месту пребывания в ...</p> <p>А) ГИБДД России; Б) МВД России; В) ФМС России.</p>
<p>Что является одним из полномочий Федеральной миграционной службы:</p> <p>А) надзор за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации; Б) надзор за соблюдением таможенного законодательства; В) контроль за соблюдением требований обеспечения доступа на рынки услуг естественных монополий и оказанием услуг субъектами естественных монополий на недискриминационных условиях.</p>	<p>ФМС России должна контролировать ...</p> <p>А) соблюдение таможенного законодательства; Б) пребывание и проживание иностранцев в России; В) работу полиции с иностранцами.</p>
<p>В каких случаях прекращаются трудовые отношения с иностранным работником? Или: Согласно законодательству Российской Федерации трудовые отношения прекращаются с иностранным работником в связи с:</p> <p>А) окончанием срока действия разрешения на работу, аннулированием разрешения на работу, аннулированием у работодателя разрешения на привлечение иностранной рабочей силы, а также при установлении (изменении) Правительством РФ допустимой доли иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами; Б) однократным невыполнением поручения в организации, нанимающей иностранного работника; В) решением работника перейти к другому работодателю.</p>	<p>По российскому законодательству трудовой договор с иностранным работником подлежит прекращению (должен быть прекращен), когда ...</p> <p>А) заканчивается срок действия разрешения на работу; Б) работодатель решил нанять своего брата; В) работник опоздал на работу.</p>

Оценка успешности модуля

Отдельным вопросом является оценка сдачи модуля. Зарубежные государства, как правило, устанавливают обязательность правильных ответов на квалифицированное большинство вопросов (60% от общего числа и выше) [11]. При этом необходимо помнить, что в абсолютном большинстве случаев подобный тест является условием получения гражданства, а не разрешения на работу или временное проживание, как должно стать в РФ.

В России подобный результат экзаменационного испытания установлен в рамках тестирования по русскому языку как иностранному [9].

Применительно к модулю права от идеи «50% + 1 вопрос» уже на этапе апробации перешли к 40% верных ответов как достаточных.

В настоящее время рассматривается вопрос о дифференциации порога сдачи экзамена между теми ми-

грантами, которые претендуют на работу (30% верных ответов), получение разрешения на временное проживание (50%) и вид на жительство (75%). Этот вопрос ещё ждёт окончательного ответа.

Кроме того, планируется диверсификация тестов по количеству вопросов: 10 – для трудовых мигрантов, 20 – для претендентов на вид на жительство или разрешение на временное проживание. Соответственно, содержательно из первой группы тестов уходят вопросы по временному или постоянному проживанию, чем сокращается объём материала для подготовки к сдаче экзамена для иностранных работников.

Как было отмечено, экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства РФ станет обязательным для ряда категорий мигрантов в России с 1 января 2015 г. Это первый опыт России по введению подобной процедуры.

Примечания

1. Должикова А.В., Киселева Е.В. Правовое регулирование лингводидактического тестирования и интеграционного экзамена для иностранных граждан в РФ // Вестник КРСУ. 2015. № 1.
2. Кажяева О.С. Структура модуля по основам законодательства Российской Федерации интеграционного экзамена для мигрантов в РФ // Молдавский журнал международного права и международных отношений. 2014. № 3.
3. Качуровская А., Куколевский А. Испытание бобром // Коммерсант.г. Власть. 2007. 26 ноября // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/829223>
4. Кашкин С.Ю. Концепция экзамена по основам законодательства РФ для трудящихся-мигрантов // Lex Russica. 2013. № 10. С. 1094–1097.
5. Киселева Е.В., Кажяева О.С. Правовой модуль интеграционного экзамена для мигрантов в свете национальной и миграционной политики РФ // Закон и право. 2014. № 11.
6. О введении обязательного экзамена по русскому языку, истории России, основам законодательства для трудящихся-мигрантов, за исключением высококвалифицированных специалистов // URL: <http://government.ru/orders/9797>

7. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 1156 «Об утверждении формы, порядка проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена»; Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 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».
8. «Подготовка к экзамену» «Основы законодательства РФ» – образец теста // Сайт Российского тестового консорциума. URL: http://testcons.ru/wp-content/uploads/2014/07/test_legal2.pdf
9. *Степаненко В.А., Нахабина М.М.* [и др.]. Типовые тесты по русскому языку для трудящихся-мигрантов. СПб.: Златоуст, 2013. С. 5.
10. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2339.
11. *Goodman S.W.* Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion. November 2010. Florence: EUI, EUDO Citizenship Observatory.

**Подписка на 2015 г.
на журнал «Обозреватель–Observer»
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:**

47653 — на полугодие
36789 — на год