

С.Ю. Кашкин*

КОНЦЕПЦИЯ ЭКЗАМЕНА ПО ОСНОВАМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ ДЛЯ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ

Аннотация. Статья посвящена обсуждению концепции организации, проведения и правового регулирования экзамена по основам права РФ для трудящихся-мигрантов. В ней сформулированы цели и принципы, раскрыто основное содержание указанного экзамена, показана его взаимосвязь с экзаменами по русскому языку и истории России, предложены варианты организации взаимодействия соответствующих министерств и ведомств, оптимальные формы и методы приема экзаменов. Рассмотрены меры по эффективному претворению в жизнь соответствующих компонентов Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.

Ключевые слова: юриспруденция, работники-мигранты, основы законодательства РФ, Конституция РФ, адаптация, интеграция, обеспечение прав, национальная безопасность, стратегия, экзамен.

В многонациональном федеративном государстве, каким является Российская Федерация, обеспечение межнационального согласия — один из основополагающих факторов единства государства и общества, национальной безопасности, устойчивого экономического развития, настоящего и будущего страны. Именно на это направлен Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»¹. Пункт «б» ст. 2 Указа предусматривает введение обязательного экзамена по русскому языку, истории России, основам законодательства РФ для трудящихся-мигрантов.

Обсуждение требований к такого рода экзаменам охватило широкие слои профессионалов: лингвистов, историков, юристов, специалистов смежных областей знаний. Представляется, что такого рода экзамены должны проходить в виде единого теста по русскому языку, истории и основам законодательства РФ, объединенных в целом общей задачей, идеологией и единым правовым регулированием.

Не претендуя на вторжение в сферу компетенции лингвистов и историков, хотелось бы сконцентрировать внимание на тесте по основам права, тем более что он в определенной степени является организующим и регулятивно объединяющим два других компонента этого комплексного экзамена.

¹ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2339.

© Кашкин Сергей Юрьевич

* Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой права Европейского союза Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[info@eulaw]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития ФГБУ ВПО Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); НИР «Анализ правовых проблем обеспечения безопасности России (международные и национальные аспекты) в обоснование основной образовательной программы 030901 Правовое обеспечение национальной безопасности», проект 2.4.1.1.

Требования тестов по основам законодательства РФ для мигрантов, желающих получить работу в России, должны исходить из конституционных основ государства, в наиболее концентрированном виде сформулированных в Преамбуле к Конституции РФ.

Базовая идеология этих тестов (лишенная какой-либо политико-партийной, религиозной или национальной окраски) — патриотизм, согласованный с мировыми цивилизационными ценностями, ведущий к благосостоянию страны и каждого человека (не только гражданина) на ее территории во имя ее единства и процветания. Тесты должны соответствовать духу Указа Президента РФ «Об обеспечении межнационального согласия» и должны быть «направлены на гармонизацию межнациональных отношений, укрепление единства многонационального народа Российской Федерации и обеспечение условий для его полноценного развития». Именно эта идеология заложена в Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. (утв. Указом Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666).

Должно быть гарантировано обеспечение прав каждого человека в соответствии с признанными Россией международными обязательствами, в частности обязательной для РФ Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (тот минимум, который является абсолютно обязательным).

При подготовке тестов необходимо гармоничное и сбалансированное сочетание как признаваемых в РФ прав человека на международном уровне и в национальном законодательстве, так и обязанностей и ответственности каждой личности, проживающей на территории России, а также соблюдение обязательств государства по отношению к каждому и каждого — по отношению к государству. В п. 2 Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. сказано: «в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан».

Основное общее образование является обязательным (п. 3 ст. 43 Конституции РФ), поэтому логика предполагает для мигрантов, стремящихся получить работу в России, такое требование в качестве минимального уровня образования, при несомненной жела-

тельности максимально возможного высокого уровня образования для лиц, въезжающих в страну в поисках работы, а в перспективе — на российский аналог существующей в Европейском союзе «голубой карты», направленной на привлечение высокопрофессиональных зарубежных кадров.

Соответственно в области знания основ законодательства РФ требования для трудящихся-мигрантов не должны быть принципиально ниже образовательных стандартов правовых компонентов учебного предмета «Обществознание», преподаваемого в России в рамках обязательного для всех основного общего образования.

Принципиальным и обоснованным требованием, однако, должна быть соответствующая адаптация таких требований с учетом потребностей и возможностей российского рынка и строгого соблюдения в России основополагающих прав и свобод человека, а также учета реальной возможности получить такую информацию в стране происхождения. Адаптация направлена на интеграцию трудящегося-мигранта в российское общество и его правовую и конституционную культуру. Нельзя при этом не учитывать того, что «российское государство создавалось как единение народов, системообразующим ядром которого исторически выступал русский народ» (п. 11 Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.).

В результате адаптации должна происходить ассимиляция трудящегося-мигранта — обеспечение его «включенности» в российскую общественную жизнь и экономическую деятельность и принятие им новой правовой культуры (языка, совместной истории и т.д.). Надо иметь в виду, что ассимиляция имеет определенные пределы — количество принимаемых трудящихся-мигрантов не должно превышать способность принимающего государства «адсорбировать» их, впитать в себя, не нарушая при этом своих основополагающих качественных, в том числе и правовых, характеристик (правового, социального, светского государства, использующего на своей территории свой официальный государственный язык и уважающего свою национальную историю). Она также предполагает максимальный учет международной практики приема и привлечения трудящихся-мигрантов из других стран с тем, чтобы гармонично соединить интересы иностранных граждан и представляемых ими государств с интересами России при строгом соблюде-

нии российского и международного законодательства о правах человека.

Целесообразно предусмотреть возможные обоснованные и правомерные исключения из этих правил (для адаптации, ассимиляции и адсорбции трудящихся-мигрантов, в том числе в режиме апробации вводимых новых правил) в соответствии с действующим международным правом и российским законодательством².

Необходимы непротиворечивость, координация и взаимодополнение требований единого теста по основам законодательства РФ для мигрантов, стремящихся получить работу в России, с компонентами такого теста по русскому языку и истории.

Должно быть подготовлено специализированное учебное пособие по основам российского законодательства для трудящихся-мигрантов и обеспечена его широкая доступность для заинтересованной аудитории, как в печатной, так и в электронной (в том числе в инновационной и интерактивной) формах.

В случае дискриминации российских граждан в плане требований при приеме их на работу в зарубежных странах РФ вправе принять соответствующие пропорциональные меры на основе взаимности и соответствующего международного законодательства.

Реализации правил тестирования должно предшествовать широкое их обсуждение в экспертном, научном сообществах, представителями профсоюзов, объединений работодателей, политических партий, религиозных и других общественных организаций и с широкими слоями населения, а также предварительная апробация тестовых материалов на отдельных группах мигрантов. На начальном этапе апробацию целесообразно проводить в пилотном (экспериментально-тестовом) режиме.

Необходимо заблаговременно разработать и принять нормативную базу для проведения тестирования мигрантов по основам законодательства РФ. При составлении тестов целесообразно прежде всего отразить в них структуру Конституции РФ: основы конституционного строя; права и свободы и обязанности человека и гражданина; государственное устройство РФ; органы государственной власти РФ; а также некоторые, наиболее жизненно важные для адаптации мигрантов в обще-

стве аспекты трудового, уголовного, гражданского и административного права³.

Для реализации программы тестирования по основам законодательства РФ для трудящихся-мигрантов необходимо согласовать (синергия) деятельность в этом направлении Минобрнауки, МИД, МВД, ФМС, Российской академии наук, Министерства культуры и других заинтересованных министерств и ведомств России, а также скоординировать действия с соответствующими органами государств гражданской принадлежности мигрантов.

С этой целью возможно создание учебно-консультационных пунктов при дипломатических и консульских представительствах России за рубежом или при высших учебных заведениях (в том числе и на основе межгосударственных или межвузовских соглашений), где могла бы проводиться соответствующая работа по подготовке и сдаче таких тестов на территории заинтересованных государств. Возможно электронное, в том числе удаленное тестирование на компьютере.

Обобщающим принципом создания и применения теста по основам законодательства РФ (а также по русскому языку и истории) является то, что он должен рассматриваться как интегрированная в политику государства составная часть четко согласованной и продуманной долгосрочной миграционной стратегии РФ.

Трудящиеся-мигранты не должны представлять собой изолированные анклав (территориальные, национальные, языковые, религиозные, профессиональные и т.д.), они должны быть рационально размещены, социализированы и интегрированы в российское общество. Поэтому необходимо исследовать все предпосылки и прогнозировать возможные последствия осуществляемых действий, рассматривая это явление как комплексную задачу всего общества.

² Например, в соответствии с п. «б» ст. 2 Указа Президента РФ «Об обеспечении межнационального согласия» предусматривается исключение необходимости сдачи такого теста для высококвалифицированных специалистов.

³ Необходимо иметь в виду, что не каждый мигрант способен в силу традиционного обыденного опыта, воспитания, религии, культуры адекватно, с позиций страны пребывания, осознавать, например, пределы допустимого насилия, законность тех или иных действий, состав тех или иных преступлений. Есть специфические особенности в исламском праве, буддизме и т.д. Кроме того, например необходимо, чтобы трудящийся-мигрант знал список тех веществ, которые в РФ считаются наркотиками, и должен сознавать возможные последствия за их производство, хранение и сбыт, ответственность за получение и за дачу взятки. Это касается и административного права (правила регистрации, управления автомобилем, например, необходимость наличия прав, доверенности и страховки и т.д., понятия хулиганства и т.д.).

Библиография:

1. Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. // СЗ РФ. — 2012. — № 52. — Ст. 7477.

References (transliteration):

1. Strategii gosudarstvennoy nacional'noy politiki RF na period do 2025 g.

Материал поступил в редакцию 14 мая 2013 г.