

Киселева Екатерина Вячеславовна

ПАРАДИГМЫ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ИСПЫТАНИЙ МИГРАНТОВ ЗА РУБЕЖОМ И В РОССИИ

Российская Федерация вступила на путь использования интеграционных тестов для мигрантов в рамках реализации своей Концепции миграционной политики 2012 г., в том числе последовав опыту ряда зарубежных государств. Однако на данный момент представляется, что концептуальные основы использования подобных тестов в России и за рубежом сильно различаются. В статье очерчиваются основные аспекты эволюции интеграционных испытаний мигрантов в ряде европейских стран, выявляются главные проблемные вопросы, обсуждаемые в этих странах применительно к проверкам знаний мигрантов. Зарубежный опыт и дискуссия преломляются в российских реалиях правового регулирования комплексного экзамена для мигрантов и его обсуждения в контексте апробации и введения.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2015/3-1/26.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2015. № 3 (53): в 3-х ч. Ч. I. С. 112-115. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2015/3-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: hist@gramota.net

УДК 34.096

Юридические науки

Российская Федерация вступила на путь использования интеграционных тестов для мигрантов в рамках реализации своей Концепции миграционной политики 2012 г., в том числе последовав опыту ряда зарубежных государств. Однако на данный момент представляется, что концептуальные основы использования подобных тестов в России и за рубежом сильно различаются. В статье очерчиваются основные аспекты эволюции интеграционных испытаний мигрантов в ряде европейских стран, выявляются главные проблемные вопросы, обсуждаемые в этих странах применительно к проверкам знаний мигрантов. Зарубежный опыт и дискуссия преломляются в российских реалиях правового регулирования комплексного экзамена для мигрантов и его обсуждения в контексте апробации и введения.

Ключевые слова и фразы: миграция; правовое регулирование миграции; сравнительное правоведение; адаптация и интеграция мигрантов; интеграционные тесты для мигрантов.

Киселева Екатерина Вячеславовна, к.ю.н., доцент

Российский университет дружбы народов

ekaterina.kiseleva.rudn@gmail.com

ПАРАДИГМЫ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ИСПЫТАНИЙ МИГРАНТОВ ЗА РУБЕЖОМ И В РОССИИ

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

Интеграционные тесты для мигрантов становятся всё более широко применяемой практикой. Увеличивается число стран, прибегающих к такой процедуре [24, р. 16-17], всё новые категории мигрантов подпадают под данное требование [23]. Если пионерами введения подобного тестирования являлись так называемые государства иммиграции (Соединенные Штаты Америки, Австралия), то сейчас во многих государствах Европы также действуют подобные тесты. Первой среди европейских государств стала Голландия [Ibidem]. Из недавно последовавших такому примеру можно назвать, например, Францию [4].

Интеграционные тесты первоначально распространялись на тех, кто в порядке натурализации желает приобрести гражданство соответствующей страны [23; 24]. Со временем в перечень обязанных проходить тестирование попали, например, претенденты на длительное проживание в стране, лица, желающие вехать по основанию воссоединения семьи [Ibidem]. Расширение перечня тестируемых усложнило и разнообразило и процедуру прохождения испытания: если вначале испытание можно было проходить в определенных законом центрах в самой стране назначения мигранта, то в дальнейшем некоторые категории мигрантов получили возможность (обязанность) использовать для этой цели консульские учреждения в стране своего гражданства или постоянного места жительства [23].

Кроме этого, государства идут по пути усложнения экзаменов для мигрантов, вводя в дополнение к проверке языковых навыков вопросы страноведческого, исторического, правового порядка [4; 9]. Комплексное исследование данного вопроса [24] свидетельствует, что имеет место тенденция все большей регуляризации процедур и их усложнения. Если раньше достаточным признавалось собеседование с иммиграционным чиновником, в рамках которого проверялись также языковые навыки, то с течением времени в государствах, использовавших подобное собеседование, процедура, как минимум, приобрела письменную часть. Иллюстрацией в этом отношении может служить, например Испания. Письменная часть экзамена наиболее часто имеет форму тестирования с необходимостью выбора правильного ответа на поставленные вопросы из числа предложенных вариантов ответов. Однако некоторые государства ожидают и более совершенных навыков, навыков письменной речи, как, например, в Латвии [5].

С 1 января 2015 г. экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ станет обязательным и в России [2; 3; 7; 8; 12]. Согласно изменениям законодательства о правовом положении иностранных граждан, внесенным в апреле 2014 г., российский комплексный экзамен должны будут проходить претенденты на получение вида на жительство, разрешения на временное проживание, разрешения на работу либо патента.

Практическая и научно-исследовательская работа в сфере вводимого Россией тестирования иностранных граждан наталкивает на размышления следующего порядка, различные по отношению к зарубежным странам и России.

Для других стран в настоящее время среди самых актуальных вопросов можно выделить три. Во-первых, что проверяет интеграционный экзамен: достигнутый уровень интеграции или потенциал, способность интегрироваться [17, р. 19]? Адекватны ли тесты в обоих случаях [16, р. 37; 23, para. 27-40]? Во-вторых, испытания для мигрантов – это средство интеграции или иммиграционного контроля? Становятся громче голоса о правомерности лишь первого, не второго [19; 20; 22]. В-третьих, все чаще звучат призывы к анализу интеграционных

испытаний с позиций дискриминации: не оказывают ли подобные тесты непропорциональное воздействие на отдельные группы людей, умышленно или нет со стороны государства [19, para. 3; 20, para. 5; 21, p. 22]? Некоторые исследователи заявляют о направленности экзаменов против выходцев из конкретных стран, доминирующих среди общего числа иммигрантов конкретной принимающей страны и, по внутригосударственным оценкам, не являющихся носителями близких религиозно-культурных ценностей. Такова ситуация, например, в Нидерландах с иммигрантами из Марокко и Турции [23]. Другой потенциально уязвимой и на практике страдающей от усложнения тестов группой являются члены семьи, иммигрирующие в порядке воссоединения.

Все эти три вопроса связаны с правами человека. Однако сфера иммиграции и иммиграционного законодательства – это сфера, прежде всего, суверенитета государств [6, с. 74, 196; 11, п. 69]. Обязательства государства направлены, в первую очередь, на защиту прав человека тех лиц, которые уже находятся под юрисдикцией страны. Избирательность в допуске лиц на более или менее долгий срок пребывания связана именно с этой первичной обязанностью любой страны – обеспечить безопасность государства и защищать права человека своего населения. Неинтегрированные иностранцы представляют собой угрозу безопасности [8; 12; 14; 15] и подрывают возможности государства, в том числе, в правозащитной сфере. Являемся ли мы свидетелями изменения пересела в альтернативной паре приоритетов, безопасность: права человека в вопросах миграции, где прежде безопасность обычно перевешивала правозащитные соображения?

Для России, которая лишь пару лет назад ввела языковое тестирование для отдельных категорий трудовых мигрантов и совершенствует языковые процедуры в отношении претендентов на гражданство [1], озвучиваемые проблемы, представляется, носят несколько иной характер, хотя на заданные в европейском контексте вопросы тоже отчасти даются ответы. Например: экзамен проверяет уровень, минимум, который государство считает достаточным для начала интеграционных процедур внутри страны. Экзамен – это, безусловно, и мера интеграции, и средство иммиграционного контроля, которое рассматривается исключительно с позиций суверенных прав страны отбирать даже краткосрочных мигрантов. Дискриминационный характер как проблема практически не ставится, минимальные процедурные гарантии имеются.

Изменение парадигмы касательно интеграционных тестов для мигрантов в России видится в другом. На уровне государства уже давно констатирована необходимость селективной иммиграционной политики [13], но только с принятием 13 июня 2012 г. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года стала проводиться целенаправленная деятельность в этом отношении [8].

Еще в 2004 г. в Аналитическом вестнике аппарата Государственной Думы РФ, посвященном законодательному обеспечению миграционной политики РФ [13], было указано на необходимость формирования системы избирательной иммиграции: «Одновременно с масштабным сокращением нелегального сектора, необходимо принимать компенсационные меры для выравнивания квалификационного, демографического, а важнее всего – геокультурного ландшафта. Для этого необходимо сформировать гибкую систему управления иммиграционными потоками.

Многоступенчатая процедура приобретения гражданства пока не в полной мере используется как инструмент формирования селективной иммиграционной политики. Пока она скорее выполняет барьерную роль, а не служит действенным инструментом улучшения качественного состава иммиграции [Там же].

Обязательное тестирование некоторых категорий иностранных работников было введено с 1 декабря 2012 г. Федеральным законом от 12 ноября 2012 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в статью 13.1 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и статью 27.2 Закона Российской Федерации “Об образовании”». Это требование касалось работников сферы жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли и бытового обслуживания, т.е. областей, где мигрант имеет дело непосредственно с местным населением. Экзамен, вводимый с 1 января 2015 г., коснется всех трудовых мигрантов за исключением высококвалифицированных.

С учетом изменения контингента трудовых мигрантов, прибывающих в Россию последние 5-10 лет, в сравнении с первым десятилетием независимости в пользу гораздо менее грамотных и гораздо более далеких от россиян по традициям, верованиям и укладу жизни [10, п. 9], специалисты в области тестирования по русскому языку как иностранному высказывают озабоченность о реальности прохождения интеграционного экзамена нынешним, средним мигрантом. Однако можем ли мы всё равно говорить о безвозвратном, как минимум, в среднесрочной перспективе изменении парадигмы иммиграционного регулирования в России на избирательную, соответствующую позиционированию страны как иммиграционно привлекательной державы, деятельно заботящейся о перспективах своего социально-экономического развития?

Резюмируем. Опыт использования интеграционных испытаний мигрантов в зарубежных странах гораздо шире российского. Европейские государства начинали введение тестов с процедур натурализации иностранцев и, расширяя перечень лиц, обязанных проходить тестирование, шли по пути усложнения самих заданий. В этой части сходство с практикой России наблюдается в расширении круга тестируемых лиц и усложнении экзамена. Различие имеет место в (исходном) положении тестирования в системе правового регулирования миграции: РФ ввела лингводидактическое тестирование для ряда категорий иностранных работников, распространила его, усложнив содержание, на желающих постоянно или временно проживать в стране, но не сделала экзамен для претендентов на гражданство сопоставимо сложным (на 1 декабря 2014 г.).

И в России, и за рубежом экзамен ставит ряд вопросов в научной и общественной среде, однако вопросы эти между собой несхожи: европейцы склонны на данном этапе поднимать вопросы правозащитного характера (имеет ли право государство использовать такие средства и таким образом в собственных целях

регулирования миграции), в России же в преддверии экзамена больше рефлексии вызывает реальность прохождения мигрантами комплексного экзамена.

Представляется интересным и важным отслеживать развитие практики применения интеграционных процедур в России и за рубежом. Различия настоящего времени имеют некоторые шансы обернуться сходством в среднесрочной и долгосрочной перспективе, а опыт других стран, при грамотном анализе, полезен для совершенствования внутригосударственных мер, предпринимаемых нашей родиной.

Список литературы

1. **Должикова А. В.** Особенности правового регулирования проведения лингводидактического тестирования и интеграционного экзамена для иностранных граждан в РФ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. № 11. Ч. 1. С. 75-81.
2. **Должикова А. В.** Развитие правового регулирования тестирования иностранных работников в России // Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития: международная научно-практическая конференция (г. Екатеринбург, 27 ноября 2014 г.): сб. статей: в 2-х ч. Екатеринбург: Уральский институт управления – филиал РАНХиГС, 2014. Ч. 2. С. 85-87.
3. **Кажаева О. С.** Структура модуля по основам законодательства РФ интеграционного экзамена для мигрантов в России // Молдавский журнал международного права и международных отношений. 2014. № 3. С. 56-60.
4. **Кажаева О. С., Хлгатян А. Г.** Интеграционный экзамен для мигрантов в Германии и Франции [Электронный ресурс] // Legea si Viata. 2014. № 12/3. С. 56-60. URL: <http://legeasiviata.in.ua/archive/2014/12-3/15.pdf> (дата обращения: 10.01.2015).
5. **Качуровская А., Куколевский А.** Испытание бобром [Электронный ресурс] // Коммерсант.ru. 2007. 26 ноября. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/829223> (дата обращения: 14.01.2015).
6. **Киселева Е. В.** Международно-правовое регулирование миграции. М.: РУДН, 2012. 396 с.
7. **Киселева Е. В.** Эволюция структуры и содержания модуля . Основы законодательства РФ интеграционного экзамена для мигрантов в РФ // Обозреватель-Observer. 2014. № 12. С. 76-82.
8. **Киселева Е. В., Кажаева О. С.** Правовой модуль интеграционного экзамена для мигрантов в свете национальной и миграционной политики РФ // Закон и право. 2014. № 11. С. 116-119.
9. **Киселева Е. В., Хлгатян А. Г.** Интеграционный экзамен для мигрантов в Великобритании // Научный вестник Ужгородского национального университета. Серия , Правої. 2014. № 29. С. 249-252.
10. **Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года** [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70188244/#text#ixzz32ngJnNml> (дата обращения: 26.05.2014).
11. **Международная миграция и развитие:** доклад Генерального секретаря ООН. 25 июля 2013 г. А/68/190.
12. **Мосейкина М. Н.** Концепция комплексного экзамена по русскому языку, истории и основам законодательства для трудовых мигрантов в РФ как фактор миграционной безопасности России // Таможенная политика и национальная безопасность: мат-лы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения проф. А. И. Шалтыкова. Алматы: Казахский национальный педагогический университет им. Абая, 2014. С. 344-346.
13. **Основные проблемы легализации миграционной трудовой деятельности** [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Аппарата Государственной Думы РФ. Серия: Оборона и безопасность. М., 2004. Вып. 4. Законодательное обеспечение миграционной политики РФ. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4595/16127> (дата обращения: 20.01.2015).
14. **Семенова Н. С.** Образование как фактор поддержания мира в многонациональном обществе: международно-правовой аспект // Вестник Евразийского национального университета им. Л. Н. Гумилева. Серия , Юридические наукиї. 2012. № 1 (11). С. 128-134.
15. **Семенова Н. С.** Роль образования в области прав человека в предупреждении межнациональных конфликтов // Актуальные проблемы гармонизации межнациональных отношений на муниципальном уровне: сборник трудов научно-практической конференции. М.: Юрист, 2013. С. 162-169.
16. **Beacco J.-C., Little D., Hedges C.** Linguistic Integration of Adult Migrants: Guide to Policy Development and Implementation [Электронный ресурс]. Council of Europe, 2014. URL: http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/liam/Source/LIAM-GuidePolicy2014_en.pdf (дата обращения: 20.01.2015).
17. **Carens J.** The Most Liberal Citizenship Test Is None at All [Электронный ресурс] // How Liberal Are Citizenship Tests?: European University Institute working paper RSCAS 2010/41. Italy, 2010. P. 19-20. URL: http://eudo-citizenship.eu/docs/RSCAS_2010_41.pdf (дата обращения: 20.01.2015).
18. **Groenendijk K., Oers R. van.** How Liberal Tests Do not Merely Depend on Their Content, but Also Their Effects [Электронный ресурс] // How Liberal Are Citizenship Tests?: European University Insitute working paper RSCAS 2010/41. Italy, 2010. P. 9-10. URL: http://eudo-citizenship.eu/docs/RSCAS_2010_41.pdf (дата обращения: 20.01.2015).
19. **Integration Tests: Helping or Hindering Integration?** // Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Recommendation 2034 (2014). 2014. January 29.
20. **Integration Tests: Helping or Hindering Integration?** // Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1973 (2014). 2014. January 29.
21. **Orgad L.** Five Liberal Concerns about Citizenship Tests [Электронный ресурс] // How Liberal Are Citizenship Tests?: European University Insitute working paper RSCAS 2010/41. Italy, 2010. P. 21-24. URL: http://eudo-citizenship.eu/docs/RSCAS_2010_41.pdf (дата обращения: 20.01.2015).
22. **Strik T.** Integration Tests: Helping or Hindering Integration? / Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons: report. Doc. 13361. 4 December 2013.
23. **Strik T., Luiten M., Oers R. van.** Country Report 'The Netherlands'. The INTEC Project: Integration and Naturalization Tests: The New Way to European Citizenship [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rgsf.edu.lv/images/stories/INTEC/netherlands%20intec%20final.pdf> (дата обращения: 20.01.2015).
24. **Wallace Goodman S.** Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion [Электронный ресурс]. URL: <http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf> (дата обращения: 14.01.2015).

PARADIGMS OF INTEGRATION TESTS FOR MIGRANTS ABROAD AND IN RUSSIA

Kiseleva Ekaterina Vyacheslavovna, Ph. D. in Law, Associate Professor
Peoples' Friendship University of Russia
ekaterina.kiseleva.rudn@gmail.com

The Russian Federation has taken the path of using integration tests for migrants within the framework of the implementation of its Migration Policy Conception of 2012 following the experience of a number of foreign countries. However, at the moment it seems that the conceptual bases of the use of such tests in Russia and abroad vary greatly. The article outlines the main aspects of the evolution of integration tests for migrants in several European countries, and identifies the chief problematic issues discussed in these countries with regard to the verification of migrants' knowledge. Foreign experience and discussion are interpreted in the Russian realia of the legal regulation of the complex examination for migrants and its discussion in the context of approbation and introduction.

Key words and phrases: migration; legal regulation of migration; comparative jurisprudence; adaptation and integration of migrants; integration tests for migrants.

УДК 342.51

Политология

В статье исследуется фактор центральной власти как политическое и организационное начало государственности Российской Федерации. Характеризуются особенности централизма в определенности политическим курсом на основных этапах президентской власти и системных преобразований. Выявлены противоречивые аспекты действующей модели государственного устройства и перспектива эффективности правительственной власти, возможность децентрализации в современной России.

Ключевые слова и фразы: центральная власть; централизм; президентская власть; политический курс; правительство; рецентрализация; децентрализация.

Колесников Вячеслав Александрович, д. полит. н., доцент
*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (филиал) в г. Волгограде*
kolesnikov-vags@mail.ru

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ®

Фактор централизованного начала в российской политической практике существенный. Так, в условиях трансформации советско-президентской республики в постсоветскую, смешанного типа выявились конфронтационные позиции при выборе модели центральной власти. Доминанте курируемых Президентом РФ правительственных органов противопоставлялся вариант с ограничением полномочий Президента, повышением контроля Съезда народных депутатов России и Верховного Совета в отношении исполнительной власти.

Согласно действовавшей Конституции России от 1978 г. (в редакции 9 декабря 1992 г., ст. 104) до Указа Президента РФ № 1400, О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации 21 сентября 1993 г. Съезд народных депутатов России являлся высшим конституционным органом власти с правом отрешения от должности Президента РФ. Знаменательная веха – апрель 1992 г.: на V-м Съезде народных депутатов России утверждено новое название – Российская Федерация (РФ). Государство перестало быть, де-юре» советским и социалистическим (из аббревиатуры исключены две буквы, СС). Преодоление конституционного кризиса (согласимся с этим определением А. А. Котенкова [7, с. 7]) имело драматическую, развязку в октябре 1993 г., закреплено принятием Конституции РФ 12 декабря 1993 г. Посредством политического консенсуса и работы нового Российского Парламента выстраивалась конструктивная работа высших органов государственной власти.

Централизм как политический и управленческий принцип конкретизируется в РФ системой разделения властей, отличается от советского, демократического централизма. В системе государственного социализма централизованное начало отражало планово-распределительный способ производства, определялось режимом командно-административной системы в рамках модели, унитарного федерализма (идентификационный оксюморон предложен Д. В. Замышляевым [3, с. 35]).

Управленческая составляющая централизма реализуется Правительством РФ и центральным аппаратом управления (существенное звено – Администрация Президента РФ), обеспечивается деятельностью федеральных министерств и ведомств. Указом Президента РФ № 1274, Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти от 24 сентября 2007 г. утверждена структура федеральной исполнительной власти, включающая федеральные министерства, службы, агентства, государственные комитеты. Эти органы могут