

ПРАВОВОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на Федеральный закон № 161211-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

Постоянной комиссией по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Комиссия) проведена правовая экспертиза Федерального закона № 161211-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», внесенного депутатами Государственной Думы В.Н.Плигиным, Д.Ф.Вяткиным, Т.К.Агузаровым, А.Н.Хайруллиным, М.Л.Шаккум, М.С.Селимхановым, Р.Ш.Хайровым, И.Б.Богуславским, принятого Государственной Думой 20 декабря 2013 г. (далее – Закон).

25 декабря 2013 г. закон отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии.

Целью закона является установление обязательности иностранным гражданам владения русским языком, знания истории и основ законодательства Российской Федерации для осуществления трудовой деятельности или получения вида на жительство.

Как обоснованно отмечено в пояснительной записке, хотя бы базовое знание прибывающими в Россию иностранными гражданами русского языка, основ истории и законодательства Российской Федерации является необходимым условием их полноценной социально-культурной адаптации. Не вызывает сомнений, что знание иностранным гражданином русского языка необходимо как для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации, так и для проживания.

Вместе с тем, требование к иностранным гражданам, большинство из которых плохо владеют русским языком, знать историю и основы законодательства представляется излишним для иностранных граждан, прибывающих в Россию в целях осуществления трудовой деятельности на короткий период. Данные предложения сложно реализуемы и, по существу, являются попыткой выдать желаемое за действительное. Мотивация трудовых мигрантов направлена на трудовую деятельность рабочих специальностей. Поэтому вынужденное изучение мигрантами истории и уровень их исторических познаний заведомо будет неприемлемо низким даже для адаптации. Аналогично и с уровнем знания ими основ законодательства, очевидно недостаточным в том числе для элементарной самозащиты. К тому же, сориентироваться в основах российского законодательства (прежде всего, миграционного) без юриста неспособны даже многие граждане Российской Федерации.

Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям относится к коррупционным факторам в нормативном правовом акте (п. 7 «в» Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной постановлением Правительства РФ от 05.03.2009 г. № 196).

По мнению Комиссии, более эффективным средством повышения правовой грамотности трудовых мигрантов может быть принятие действенных мер к неотвратимости ответственности работодателей (прежде всего, привлекающих значительное количество иностранных граждан), за несоблюдение их трудовых, жилищных, гражданских, санитарно-эпидемиологических и других прав, а также миграционного законодательства.

В соответствии с предложенной редакцией п. 1 ст. 15¹ закона знания русского языка, истории и основ законодательства Российской Федерации предлагается подтверждать (за исключением высококвалифицированных специалистов):

- соответствующим сертификатом,
- документом об образовании не ниже среднего, выданным образовательным учреждением на территории СССР до 1 сентября 1991 г.,
- документом об образовании или квалификации, выданным на территории Российской Федерации после 1 сентября 1991 г.

Между тем, действующие основы права исходят из Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г. В связи с этим, знание основ законодательства СССР как государства, прекратившего свое существование более 20 лет назад, не будет способствовать обеспечению прав иностранных граждан, получивших образование в Советском Союзе.

По мнению Комиссии, из перечня документов следует исключить документ об образовании не ниже среднего, выданный образовательным учреждением на территории СССР до 1 сентября 1991 г.

Базовым законом, регулирующим образовательные отношения (в том числе с участием иностранных граждан), является Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Он не содержит хотя бы рамочной нормы о возможности прохождения иностранными гражданами обучения по образовательным программам с последующей сдачей экзаменов, законодательного определения понятия сертификата и др.

Поскольку Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не может регулировать образовательные отношения с участием иностранных граждан, соответствующие понятия должны раскрываться в базовом законе об образовании.

Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (проект № 180002-6), принятым Государственной Думой одновременно с рассматриваемым законом 20 декабря 2013 г., вносятся изменения в одни и те же по нумерации пункты Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», но иного содержания (пп. 5 п. 3 ст. 13¹, п. 8 ст. 13¹, новые пп. 6 п. 2 ст. 13³). Таким образом, положения закона нуждаются в корректировке с учетом указанного выше Федерального закона.

В статье 2 закона признаются утратившими силу положения федеральных законов, вносящих изменения в федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «Об образовании» и др. Между тем, юридико-технически изменения должны вноситься непосредственно в сами федеральные законы, а не в законы об их изменении.

Комиссия предлагает учесть перечисленные замечания в ходе работы согласительной комиссии, созданной Советом Федерации и Государственной Думой.

Настоящее правовое заключение подготовлено членом Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека Е.А. Бобровым.

30 декабря 2013 г.