

ИНТЕГРАЦИОННЫЙ ЭКЗАМЕН ДЛЯ МИГРАНТОВ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

INTEGRATION TEST FOR MIGRANTS IN GREAT BRITAIN

Киселева Е.В.,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного права
Юридического института
Российского университета дружбы народов*

Хлгатян А.Г.,

*аспирант кафедры международного права
Юридического института
Российского университета дружбы народов*

Всё больше государств вводит интеграционные испытания для мигрантов. Первоначально языковые, а затем и страноведческие тесты применялись к претендентам на гражданство, но с течением времени круг лиц, обязанных проходить тестирование, расширялся и продолжает расширяться. С 1 января 2015 г. подобное тестирование вводит и Россия. В этом контексте анализ опыта других государств является чрезвычайно полезным. Настоящая статья раскрывает правовые основы введения экзамена в России и опыт Великобритании в той же сфере.

Ключевые слова: международное право, сравнительное право, миграция, интеграция мигрантов, интеграционные испытания для мигрантов.

Все більше держав вводить інтеграційні випробування для мігрантів. Спочатку мовні, а потім і краєзнавчі тести застосовувалися до претендентів на громадянство, але з плином часу коло осіб, зобов'язаних проходити тестування, розширювалося й продовжує розширюватися. З 1 січня 2015 р. подібне тестування вводить і Росія. У цьому контексті аналіз досвіду інших держав є надзвичайно корисним. Стаття розкриває правові засади введення іспиту в Росії й досвід Великобританії в тій же сфері.

Ключові слова: міжнародне право, порівняльне право, міграція, інтеграція мігрантів, інтеграційні випробування для мігрантів.

More and more states introduce integration tests for migrants. At the beginning, these tests, initially language tests only, but further civic tests, as well, were applied to candidates for citizenship, however with time passing the list of obliged persons was widened and continues to widen. Starting from January 1, 2015, such testing is introduced in Russia, too. Against this background, analysis of different states experience becomes more and more useful. The present article reveals legal basis for integration examination in Russia and the experience of the Great Britain in the mentioned field.

Key words: international law, comparative law, migration, integration of migrants, integration tests for migrants.

Постановка проблеми. Доля мигрантов в населении развитых государств увеличивается, особенно в последние десятилетия. Если в развивающихся странах мигрантом является 1 из 70 человек, а в среднем по миру примерно 1 из 33–37, то в Европе один мигрант приходится на 6–10 местных жителей. В прошлое уходят времена, когда длительная и/или безвозвратная миграция имела место между государствами одного цивилизационного или даже просто историко-культурного типа. В настоящее время не только недостаточный уровень владения государственным языком может усугублять проблемы интеграции мигрантов в принимающее общество, но гораздо более глубокие различия (мировоззренческого, ценностного, религиозного, культурного порядка). В этой связи государства приема мигрантов вводят и расширяют практику интеграционных испытаний мигрантов. Тесты (собеседования, экзамены) языкового и страноведческого характера, во все большем числе стран и для все большего круга лиц становятся средством облегчения процесса интеграции и контроля успешности этой интеграции. Таким образом, исследование опыта стран, уже проводящих интеграционные

испытания иностранцев (в данной статье – Великобритании), является чрезвычайно востребованным для стран, только приступающих к подобной практике (в данной статье – России).

Уровень исследования проблемы. Хотя интеграционные испытания для мигрантов начинают привлекать внимание исследователей, разработок в этой части на настоящий момент мало, каждая новая является ожидаемой и ценной. Из существующих работ непосредственно об интеграционных экзаменах можно упомянуть проект Университета Неймегена «Интеграционные тесты и тесты на гражданство» [2], в рамках которого проанализирован опыт девяти европейских государств (по отдельности и сопоставительно [3]), а также несколько документов Совета Европы [4]. В более широком контексте рассматриваемые проблемы затрагиваются применительно к сфере натурализации [5], либеральных ценностей западноевропейского общества [6] и прочее. На русском языке первой работой о страноведческих тестах с позиций права стала аналитическая справка, подготовленная газетой «Коммерсант. Власть» в 2007 г. [7] и обновленная отчасти в 2014 г. в статье журнала «Русский тест» [8, с. 31–41].

В 2014 г. большая работа по анализу правового регулирования интеграционных испытаний мигрантов в разных странах была проведена коллективом авторов Российского университета дружбы народов [9; 10; 11; 12; 13; 14].

Необходимо отметить, что анализ практики использования интеграционных тестов соприкасается и с более широкими проблемами, например, роли образования в поддержании межнационального мира [15, с. 162–169; 16, с. 128–134].

Цель статьи заключается в рассмотрении интеграционных тестов в практике Великобритании ввиду введения аналогичной процедуры Российской Федерацией с 1 января 2014 г.

Изложение основного материала. Важнейшей задачей миграционной политики Российской Федерации является «привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции» [17; 18; 19].

Основную массу мигрантов, приезжающих работать в Россию, составляет молодежь из стран постсоветского пространства. Согласно оценкам экспертов, многие из них очень плохо знают русский язык либо не знают его вообще, не обладают элементарными знаниями российской истории и законодательства [20, с. 27–31; 21, с. 22–25; 22, с. 25–27].

Как свидетельствует мировой и российский опыт, наличие в обществе значительного количества иностранцев, которые не имеют возможности полноценно адаптироваться к культурным и социальным условиям страны пребывания, что невозможно без знания языка хотя бы на базовом уровне, основ истории и законодательства государств, провоцирует напряженность в обществе и создает потенциальную угрозу межнациональному согласию.

Многие государства, длительное время принимающие мигрантов, законодательно закрепляют нормы, направленные на культурную и языковую адаптацию. Знание языка государства приема, основ истории и законодательства является условием комфортного пребывания мигрантов в стране; полноценной социальной адаптации иностранного гражданина в принявшем его обществе; правовой грамотности мигранта и возможности защиты его прав; взаимопонимания мигрантов и местного населения, формирования толерантности в их взаимоотношениях; предотвращения возникновения этнических анклавов и, как следствия, напряженности; социальной стабильности и безопасности принимающего общества [19].

В этой связи Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» предусмотрено введение обязательного экзамена по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации для трудящихся-мигрантов, за исключением высококвалифицированных специалистов. Для решения этих задач, среди прочего, были внесены соответствующие изменения в законодательство Российской Федерации: ст. 25.6 Федерального зако-

на от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В соответствии с законом о внесении изменений (ст. 1) подтверждать владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации обязаны иностранные граждане, обратившиеся за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента.

Сертификат о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации будет выдаваться образовательными и иными организациями на территории Российской Федерации или за рубежом, включенными в перечень организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации, иностранным гражданам, сдавшим экзамен по русскому языку как иностранному языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации. Срок действия такого сертификата составит 5 лет с даты его выдачи. Правовое регулирование деталей проведения экзамена осуществляется Министерством образования и науки РФ, например, принятым 29 августа 2014 г. Приказом № 1156 об утверждении формы, порядка проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ и требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена (на 1 октября 2014 г. опубликован не был).

Введение в законодательство указанных изменений дает возможность снизить опасность возникновения социальной напряженности в обществе; создать условия для эффективной защиты прав и законных интересов данной категории трудовых мигрантов, обеспечить их безопасное пребывание на территории страны; способствовать эффективной адаптации мигрантов к социокультурным условиям российского общества, препятствуя возникновению анклавов и сегрегации; значительно уменьшить вовлечение трудовых мигрантов в коррупционные схемы [18].

Сдача экзамена по русскому языку как иностранному языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации будет оплачиваться иностранными гражданами самостоятельно. Стоимость такой услуги может составить 5 тыс. рублей [23].

В зарубежных странах тесты, проверяющие готовность иммигрантов интегрироваться в общество, так же играют все большую роль. Рассмотрим пример Великобритании.

В Великобритании, которая является одной из стран, постоянно сталкивающихся с вопросами миграции, давно имеется положение, в соответствии с которым все иностранцы, которые хотя жить на постоянной основе в Великобритании и получить гражданство страны, должны сдать тест, который

называется «Жизнь в Великобритании» («Life in the United Kingdom») [24; 25]. Впервые языковые знания для получения гражданства иностранцы стали обязаны подтверждать еще в 1915 г. [26, с. 4] Современная форма теста через трансформацию законами 1971 г. и 1981 г. была введена в 2004 г. [26, с. 4], когда языковой тест стал обязательным, в том числе и для супругов, прибывающих в порядке воссоединения семьи. В 2005 г. к тесту была добавлена страноведческая составляющая [26, с. 3]. В 2007 г. круг лиц, подлежащих тестированию, расширился за счет включения претендентов на постоянное проживание [26, с. 3].

Тест состоит из 24 вопросов, на которые предлагается выбрать правильные ответы из 3–4 вариантов. На прохождение теста дается 45 минут. Для успешной сдачи теста требуется ответить правильно на 75% вопросов. Результаты теста просчитываются компьютером и становятся известны сразу же по истечении времени сдачи теста [27]. Сотрудники центра дают каждому сдавшему тест письмо с уникальным номером, которое должно быть направлено в Министерство внутренних дел (Home Office) вместе с заявлением на получение статуса постоянного жителя или гражданина и другими необходимыми бумагами. Те, кто провалил тест, могут подождать 7 дней, а затем обратиться за назначением новой даты теста.

Министерство по делам иммиграции Великобритании в начале 2013 г. выступило с заявлением, согласно которому тем, кто желает стать гражданами Великобритании, придется отвечать на новые вопросы теста [28]. Как утверждают его создатели, теперь в тесте сделан упор не на бытовую информацию, а на культурные ценности и принципы британского общества [28]. В новой версии книги «Жизнь в Великобритании» были убраны многие вопросы, касавшиеся бытовых ситуаций, вроде использования счетчиков на воду, поиска расписания общественного транспорта и принципов использования интернета [29]. Вместо этого создатели сборника уделили особое внимание вопросам по истории и развитию страны, начиная с каменного века и прихода римлян на территорию нынешней Великобритании и заканчивая событиями лета прошлого года, когда в столице страны прошли юбилейные XXX Олимпийские игры. Кроме того, всех желающих стать подданными

Британского королевства, «протестируют» на знание уникального британского юмора, а также выяснят, знает ли человек творчество английских композиторов, художников и писателей [29].

В новой книге и тестах на гражданство упор сделаны на события и людей, деятельность которых способствовала величию Британии. Это писатели Уильям Шекспир и Роберт Бернс, великие ученые Исаак Ньютон и Александр Флеминг, инженеры и промышленники Изамбард Кингдом Брюнель и Ричард Аркрайт, а также политики Уинстон Черчилль и Клемент Эттли; вопросы о том, когда Великобритания вступила в Европейский Союз, обязательны ли решения Европейского суда по правам человека и другие [29].

Обнародованные нововведения, по мнению экспертов, позволят сократить миграцию с сотен до десятков тысяч человек в год. В качестве цели это было заявлено и на официальном уровне [28]. В 2012 г. экзамен на гражданство Великобритании сдали порядка 150 тысяч иностранцев, из них 77 тысяч сделали это в Лондоне [29].

Тест, как и в большинстве стран, платный. Стоимость прохождения теста – £50 (на 1 октября 2014 г.) [27]. Книга для подготовки к нему (в настоящее время 3-е издание) доступна в открытой продаже по цене £12.99 (на 1 октября 2014 г.; предыдущие издания стоят дешевле) [30].

Как признались успешно сдавшие экзамен на знание жизни в Великобритании, он вовсе не является трудным, а книга о жизни в стране читается с большим интересом и для многих заполняет пробелы в знаниях о системе власти, законах, культуре и других аспектах жизни в стране.

Выводы. Экзамены для мигрантов, выходящие за пределы проверки языковых навыков, являются все более востребованными государствами. Великобритания идет по пути усложнения заданий и расширения круга лиц, обязанных через подобные испытания продемонстрировать успешность своей интеграции в британское общество или наличие всех предпосылок для такового. Опыт этой страны является полезным и для других государств, использующих или вводящих интеграционные тесты для мигрантов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Научная публикация подготовлена при поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках выполнения научно-методических работ в 2014 г. № 10.9063.2014.
2. INTEC. Research program about: Integration and Naturalisation tests. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ru.nl/law/cmr/projects/intec/>.
3. Strik T. Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship. A Comparative study in nine Member States on the national policies concerning integration and naturalisation tests and their effects on integration. / T. Strik, A. Böcker, M. Luiten, R. van Oers ; The INTEC Project: Synthesis Report. Radboud University Nijmegen. Centre for Migration Law. – 2010.
4. Strik T. Integration tests: helping or hindering integration? / T. Strik // Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Netherlands № 13361. – 2013. – 4 December. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19772&lang=en>.
5. Wallace Goodman S. Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion // European University Institute, Florence. / Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory. – 2010. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf>.
6. How liberal are citizenship tests? / ed. by R. Bauboeck, C. Joppke. European University Institute Working Paper RSCAS 2010/41. May - 2010.
7. Качуровская А. Испытание бобром / А. Качуровская, А. Куколевский // Коммерсант.ru. – 2007. – 26 ноября. – [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.kommersant.ru/doc/829223>.

8. Корепанова Т. Зарубежный опыт тестирования на получение гражданства / Т. Корепанова // Русский тест: теория и практика. – 2014. – № 1. – С. 34–41.
9. Киселева Е. Правовой модуль интеграционного экзамена для мигрантов в свете национальной и миграционной политики РФ / Е. Киселева, О. Кажаяева // Закон и право. – 2014. – № 11.
10. Киселева Е. Эволюция структуры и содержания модуля «Основы законодательства РФ» интеграционного экзамена для мигрантов в РФ / Е. Киселева // Обозреватель. – 2014. – № 12.
11. Кажаяева О. Структура модуля по основам законодательства РФ интеграционного экзамена для мигрантов в России / О. Кажаяева // Молдавский журнал международного права и международных отношений. – 2014. – № 3.
12. Кажаяева О. Интеграционный экзамен для мигрантов в Нидерландах: некоторые правовые аспекты / О. Кажаяева, Е. Киселева // Актуальные проблемы современного международного права : XII ежегодная международная научно-практическая конференция памяти проф. И.П. Блищенко (11–12 апреля 2014 г.). – М., 2014.
13. Кажаяева О. Интеграционный экзамен для мигрантов в Чехии: правовые аспекты / О. Кажаяева, А. Хлгатын // Актуальные проблемы современного международного права : XII ежегодная международная научно-практическая конференция памяти проф. И.П. Блищенко (11–12 апреля 2014 г.). – М., 2014.
14. Агрба Э. Интеграционный экзамен для мигрантов в Испании: правовые аспекты / Э. Агрба, О. Кажаяева // Актуальные проблемы современного международного права : XII ежегодная международная научно-практическая конференция памяти проф. И.П. Блищенко (11–12 апреля 2014 г.). – М., 2014.
15. Семенова Н. Роль образования в области прав человека в предупреждении межнациональных конфликтов / Н. Семенова // Актуальные проблемы гармонизации межнациональных отношений на муниципальном уровне : сборник трудов научно-практической конференции. – М. : Юрист, 2013. – С. 162–169.
16. Семенова Н. Образование как фактор поддержания мира в многонациональном обществе: международно-правовой аспект / Н. Семенова // Вестник Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева. Серия «Юридические науки». – 2012. – № 1(11). – С. 128–134.
17. Рязанцев С. Новая концепция регулирования миграции в России / С. Рязанцев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mgimo.ru/news/experts/document234490.shtml>.
18. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/58024598/>.
19. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.) // Информационно-правовой портал «Гарант».
20. Бессонова В. Правовая адаптация мигрантов как одно из направлений государственной миграционной политики России / В. Бессонова, М. Кошелев // Миграционное право. – 2013. – № 4. – С. 27–31.
21. Рындина А. Специальное образование для трудовых мигрантов как фактор их социально-правовой адаптации / А. Рындина // Миграционное право. – 2009. – № 3. – С. 22–25.
22. Налабордина Г. Знание русского языка как одно из условий успешной адаптации и интеграции трудящихся мигрантов в Российской Федерации / Г. Налабордина // Миграционное право. – 2013. – № 4. – С. 25–27.
23. Ивушкина А. Мигранты просят скидку при сдаче тестов / А. Ивушкина // Известия. – 2014. – 5 сентября. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://izvestia.ru/news/576621>.
24. Citizenship and living in the UK [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.gov.uk/browse/citizenship>.
25. EEA nationals: the 'right to reside' requirement for benefits. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN05972/eea-nationals-the-right-to-reside-requirement-for-benefits>.
26. Ryan B. Country report: Great Britain. The INTEC Project: Integration and Naturalization tests: the new way to European Citizenship / B. Ryan. – 2010.
27. Life in the UK test. Overview [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.gov.uk/life-in-the-uk-test/overview>.
28. New Life in the UK test goes live. – 2013. – 25 March. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.gov.uk/government/news/new-life-in-the-uk-test-goes-live--2>.
29. New British Citizenship Test – Take The Quiz // Sky News. – 2013. – 28 January. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://news.sky.com/story/1043775/new-british-citizenship-test-take-the-quiz>.
30. Life in the United Kingdom: A Guide for New Residents [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tsoshop.co.uk/bookstore.asp?FO=1240167&ProductID=9780113413409&Action=Book&TRACKID=002353>.