

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**на проект Федерального закона «О внесении изменений**  
**в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**  
**(в части порядка получения патентов трудовыми мигрантами)**

Настоящее Экспертное заключение подготовлено в соответствии с подпунктом «д» пункта 4 и подлежит рассмотрению в соответствии с пунктом 13 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет), утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120.

Предметом настоящего Экспертного заключения является проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подготовленный депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации И.А.Яровой (далее – Законопроект) и представленный ею на заседании Правительственной комиссии по миграционной политике 23.06.2015 г.

При оценке данного Законопроекта Совет исходил из основополагающих положений Конституции Российской Федерации, законодательства о правовом положении иностранных граждан, сложившейся правоприменительной практики и правовых позиций Европейского суда по правам человека. При этом Совет учитывал сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации требования к законодательным актам, касающиеся их правовой определенности и недвусмысленности, исключающие произвольное толкование правоприменителем правовых понятий и норм.

Совет констатирует, что анализируемый Законопроект вносит изменения в Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и, в частности:

- устанавливает допустимость подписания заявления на получение или переоформление трудового патента как иностранным гражданином, так и с его согласия сотрудником регионального Миграционного центра;

- определяет необязательность представления иностранным гражданином при продлении патента нового трудового договора или ходатайства работодателя о продлении патента;

- упрощает процедуру продления патента иностранным гражданам, освобождая их от повторного представления документа об отсутствии заболевания наркоманией и повторной сдачи комплексного экзамена на знание русского языка, основ российской истории и права, одновременно продлевая срок действия экзаменационного сертификата с 5 до 10 лет;

- освобождает от повторной обязанности прохождения обязательной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, проходивших ее в течение последних 5 лет, для получения разрешения на временное проживание, временного или политического убежища либо статуса беженца, разрешения на работу либо патента, а также дубликатов ряда перечисленных и других миграционных документов;

- освобождает обратившихся за получением в России статуса беженца или временного убежища граждан Украины от обязанности сдавать комплексный экзамен на знание русского языка, основ российской истории и права для получения разрешения на временное проживание в РФ, вида на жительство или патента;

- освобождает иностранных граждан от обязанности продлевать миграционный учет при продлении патента.

Рассмотрев законопроект, Совет полагает возможным его поддержать с учетом изложенных ниже изменений и дополнений, включая разработанные Советом предложения по правовому регулированию процедуры организации и проведения комплексного экзамена на знание русского языка, основ российской истории и права.

1. Содержащиеся в пункте 1 статьи 1 Законопроекта новеллы, касающиеся допустимости подписания заявления на получение или переоформление трудового патента как иностранным гражданином, так и, с его согласия, сотрудником регионального Миграционного центра, а также необязательности представления иностранным гражданином при продлении патента нового трудового договора или ходатайства работодателя о продлении патента, могут быть поддержаны при условии проработки механизма предотвращения злоупотреблений и обоснования

этого в пояснительной записке к Законопроекту.

2. В пункте 2 статьи 1 Законопроекта в процедуре организации и проведения комплексного экзамена предлагается, чтобы образовательные организации проводили комплексный экзамен по федеральной процедуре. Однако критерии для проведения экзамена по данной процедуре региональными образовательными организациями не определены, как и требования к этим организациям, уровню знаний и выдаваемым документам, что создает пробел в правовом регулировании. Совет считает, что устанавливаемые на федеральном уровне процедуры нуждаются в существенной конкретизации, чтобы во всех субъектах Российской Федерации могли быть обеспечены как единообразное и эффективное применение федеральных процедур, так и безусловное признание выдаваемых свидетельств и сертификатов (независимо от места их получения).

Учитывая разнообразие действующих в России образовательных организаций, а также в целях обеспечения их необходимой квалификации и честной конкуренции, целесообразно законодательно предусмотреть конкурсный порядок отбора таких организаций на федеральном и региональном уровнях. Следует также распространить практику конкурсного отбора медицинских организаций, осуществляющих медицинский осмотр иностранных граждан, с максимально прозрачной процедурой его проведения.

Кроме того, Совет отмечает, что Законопроект не учитывает направленные ранее в адрес Минобрнауки России предложения Постоянной комиссии по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений по совершенствованию механизма государственного надзора за выдачей иностранным гражданам сертификатов по результатам комплексного экзамена (предложения прилагаются).

3. Совет поддерживает содержащееся в Законопроекте предложение об освобождении граждан Украины, обратившихся за получением в России статуса беженца или временного убежища, от обязанности сдавать комплексный экзамен на знание русского языка, основ российской истории и права для получения разрешения на

временное проживание в РФ, вида на жительство или патента. Подавляющее большинство граждан Украины, вынужденно покинувших Украину в массовом и экстренном порядке, хорошо знают русский язык, ориентируются в основах российской истории и права; им незачем тратить время и средства на сдачу экзамена.

3.1. В то же время Совет предлагает отменить для всех трудовых мигрантов историческую и правовую компоненты в комплексном экзамене на знание русского языка, основ российской истории и права, поскольку эти познания на практике не требуются иностранным гражданам, осуществляющим временную трудовую деятельность в Российской Федерации на основании патента. Вместо этого предлагается включить в комплексный экзамен проверку знания миграционного законодательства. Несоблюдение именно миграционного законодательства сейчас является основной причиной выдворения и депортации иностранных граждан за пределы Российской Федерации с последующим запретом на въезд. Многие иностранные граждане нарушают миграционное законодательство по причине его незнания.

3.2. Кроме того, Совет предлагает освободить от сдачи комплексного экзамена иностранных граждан и лиц без гражданства, претендующих на получение разрешения на временное проживание в связи с наличием супружеских или близких родственных отношений с гражданами Российской Федерации. Это увеличит количество желающих остаться на проживание в Российской Федерации иностранцев, прежде всего, из числа молодежи. В дальнейшем - при получении вида на жительство - они сдадут необходимые экзамены.

4. Совет поддерживает содержащуюся в Законопроекте норму, предусматривающую освобождение иностранных граждан от обязанности продлевать миграционный учет при продлении трудового патента, т.к. этим устраняется правовая коллизия в федеральных законах о миграционном учете и правовом положении иностранных граждан. По данным Совета, многие законопослушные иностранные граждане были необоснованно выдворены за пределы страны в связи с тем, что они не продлили миграционный учет в территориальных органах ФМС России, полагая, что наличие продленного патента (ранее – разрешения на работу), подтверждает законность их пребывания в

России.

5. Совет полагает необходимым дополнить Законопроект следующим регулированием, предполагающим также внесение соответствующих изменений в Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»:

- увеличить с 30 до 60 дней срок, в течение которого иностранный гражданин должен получить патент (многие трудовые мигранты не успевают оформить патент в 30-дневный срок);

- установить, что право на осуществление трудовой деятельности возникает у иностранного гражданина с момента подачи документов на получение патента (это позволит трудовым мигрантам законно зарабатывать себе на жизнь в период оформления патента);

- установить, что иностранный гражданин, законно пребывающий на территории Российской Федерации, вправе в любое время обратиться за получением патента (иностранец, приехавший в Россию, например, по семейным делам, сможет в случае необходимости заработать себе на жизнь);

- исключить обязательность указания в патенте профессии (специальности) иностранного гражданина (высокая коррупциогенность существующей правовой нормы очевидна в ситуации, когда трудовому мигранту, имеющему согласно патенту специальность «строитель», поручают, например, уборку территории);

- предусмотреть возможность выдачи патентов для работы на территории двух или нескольких сопредельных субъектов Российской Федерации – по решению высших должностных лиц соответствующих регионов;

- законодательно предусмотреть право иностранных граждан и лиц без гражданства, не совершивших административных правонарушений в период своего пребывания на территории Российской Федерации, на продление срока пребывания и (при их желании) на изменение цели въезда в Российскую Федерацию без выезда за пределы страны.

Настоящее Экспертное заключение подготовлено Постоянной

комиссией по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений при участии Совета при губернаторе Московской области по развитию гражданского общества и правам человека и одобрено Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования «\_18\_» августа 2015 г.

Председатель Совета

М.Федотов