Правовые средства оказания содействия образовательной миграции

ПЛЮГИНА Инна Владимировна, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: inna_wp@mail.ru

Современный этап развития образовательной миграции связывается с интернационализацией образования во второй половине XX в., когда на фоне набирающих силу масштабных глобализационных и интеграционных процессов стали предприниматься меры по сближению образовательных стандартов и гармонизации образовательного процесса. С этого времени получила распространение практика заключения двусторонних и многосторонних международных договоров о взаимном признании учебных курсов, документов об образовании и ученых степеней, начали разрабатываться акты, детально регламентирующие международную студенческую мобильность и определяющие правовое положение обучающихся — иностранных граждан, модернизировался формат взаимодействия и сотрудничества образовательных организаций, в частности стали чаще применяться различные формы кооперации.

Обучающиеся — иностранные граждане во многих странах относятся к приоритетной миграционной группе, поскольку обладают интеллектуальным потенциалом, знанием языка принимающего государства, в значительной мере адаптированы к принимающему обществу. Образовательная миграция способствует увеличению численности трудоспособного населения и квалифицированных работников на рынке труда, так как выпускники образовательных организаций нередко остаются в государстве обучения для последующего осуществления трудовой деятельности.

В последние годы вопросы образовательной миграции находятся в фокусе активного внимания органов государственной власти: содействие образовательной миграции — одно из основных направлений современной государственной миграционной политики Российской Федерации; начиная с 2013 г. существенно обновлена правовая база в данной сфере; реализуются специальные программы и проекты, направленные на повышение привлекательности российских образовательных организаций для потенциальных обучающихся.

Стремление к значительному повышению численности иностранных студентов обуславливает необходимость принятия мер, направленных на стимулирование образовательной миграции. В статье рассматриваются имеющиеся правовые проблемы, затрудняющие образовательную миграцию, в том числе связанные с особенностями современной системы миграционного учета, существующего режима въезда и пребывания на территории Российской Федерации, а также осуществления трудовой деятельности. Отдельное внимание уделяется вопросам адаптации обучающихся — иностранных граждан. Указываются правовые средства, применение которых могло бы способствовать содействию образовательной миграции и преодолению выявленных проблем.

Ключевые слова: миграция, образовательная миграция, иностранные граждане, иностранные студенты, миграционная политика Российской Федерации.

Для цитирования: Плюгина И. В. Правовые средства оказания содействия образовательной миграции // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 121—135. DOI: 10.12737/jrl.2019.10.10

Legal Means of Facilitating Educational Migration

I. V. PLYUGINA, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: inna_wp@mail.ru

The current stage in the development of educational migration is associated with the internationalization of education in the second half of the 20th Century, when, against the backdrop of the growing globalization and integration processes, measures are taken to bring educational standards closer and harmonize the educational process. Since that time, the practice of concluding bilateral and multilateral treaties on the mutual recognition of training courses, documents on education and academic degrees has become widespread, acts have been developed that detail international student mobility and determine the legal status of students — foreign citizens, the format of interaction and cooperation between educational organizations has been modernized in particular, various forms of cooperation began to be used more often.

Students — foreign citizens in many countries belong to the priority migration group, because they have intellectual potential, knowledge of the language of the host state, and are largely adapted to the host society. Educational migration contributes to an increase in the number of able-bodied people and skilled workers in the labour market, since graduates of educational organizations often remain in the state of study for the subsequent implementation of labour activities.

In recent years, issues of educational migration have been the focus of active attention of state authorities: the promotion of educational migration is one of the main directions of the modern state migration policy of the Russian Federation. Since 2013, the legal framework in this area has been substantially updated; special programs and projects are being implemented aimed at increasing the attractiveness of Russian educational organizations for potential students, etc.

Orientation to the task of a significant increase in the number of foreign students necessitates the adoption of additional measures aimed at stimulating educational migration. The article discusses the existing legal problems that impede educational migration, including those related to the peculiarities of the modern system of migration registration, the existing regime of entry and stay on the territory of the Russian Federation and employment. The special attention is also paid to the adaptation of students — foreign citizens. The study indicates the legal means, which can promote educational migration and overcome identified problems.

Keywords: migration, educational migration, foreign citizens, foreign students, migration policy of the Russian Federation.

For citation: Plyugina I. V. Legal Means of Facilitating Educational Migration. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 10, pp. 121—135. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.10.10

Согласно статистическим данным имеет место устойчивый рост общего числа международных студентов в большинстве стран мира¹. Отмечается, что интенсивность международной образовательной миграции вызвана вполне объективными причинами, действие которых в ближайшей перспективе вряд ли ослабнет². В Российской

Федерации, которая входит в десятку стран, лидирующих по количеству иностранных студентов, общая численность иностранных студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования в государственных и муниципальных организациях, в 2017 г. составила 198 295 человек. Оценивая данный показатель в динамике, можно констатировать, что за последние десять лет он возрос почти в 2,5 раза³.

¹ См.: Education: inbound internationally mobile students by continent of origin. URL: <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=169> (дата обращения: 10.04.2019).

² См.: Волох В. А., Гришаева С. А. Международная образовательная миграция в современной России: особенности, проблемы и

перспективы // Социальная политика и социология. 2017. Т. 16. № 1. С. 81.

³ См.: Россия в цифрах. 2018: краткий статистический сборник. Росстат. М., 2018. С. 142.

Стимулирование образовательной миграции признается стратегической задачей государственной политики во многих странах⁴. Так, в Пересмотренной стратегии возрождения Японии⁵ поставлена задача по увеличению числа иностранных студентов до 300 тыс. человек к 2020 г. и цель — к 2023 г. добиться включения 10 японских университетов в число 100 лучших университетов мира. В Стратегии международного образования Канады⁶ установлено, что правительство Канады будет работать с провинциями и территориями, канадскими учебными заведениями и другими заинтересованными сторонами для того, чтобы удвоить численность международных студентов с 239 131 человека в 2011 г. до более чем 450 тыс. человек к 2022 г. Согласно прогнозным оценкам, представленным в австралийской Национальной стратегии международного образования 2025 г.⁷, число студентов на континентальной части может увеличиться до 720 тыс. человек к 2025 г., ожидаемый ежегодный прирост при этом составит 3,8%.

В Российской Федерации также длительное время проводится государственная политика, направлен-

ная на поддержку внешней образовательной миграции. В документах стратегического планирования отражается как общая задача по содействию образовательной миграции и поддержке академической мобильности⁸, так и узкая — по увеличению числа иностранных студентов⁹. Примечательно, что численный ориентир, указывающий на ожидаемое количество иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях России, появился лишь недавно, причем он установлен не в документах стратегического планирования, а в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», где поставлена задача увеличить не менее чем в два раза количество иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях высшего образования и научных организациях, а также реализовать комплекс мер по трудоустройству лучших из них в Российской Федерации. В Паспорте национального проекта «Образование»¹⁰ называется более точная

⁴ См.: G20. International Migration and Displacement Trends Report 2018. P. 7—8. URL: <https://www.oecd.org/els/mig/G20-international-migration-and-displacement-trends-report-2018.pdf> (дата обращения: 10.04.2019).

⁵ См.: Japan Revitalization Strategy Revised in 2014. Japan's challenge for the future. URL: <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbunEN.pdf> (дата обращения: 10.04.2019).

⁶ См.: Canada's International Education Strategy. URL: <https://international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/education/strategy-strategie.aspx?lang=eng> (дата обращения: 10.04.2019).

⁷ См.: Australian International Education 2025. URL: <https://www.education.gov.au/national-strategy-international-education> (дата обращения: 10.04.2019).

⁸ См., например, Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р), Концепцию демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 20 июня 2017 г. № 1298-р).

⁹ См., например, Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства РФ 17 ноября 2008 г. № 1662-р); Государственную программу Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности» (утв. постановлением Правительства РФ 15 апреля 2014 г. № 330).

¹⁰ Утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16.

цифра: в 2024 г. число иностранных граждан, обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по программам высшего образования, должно составить 425 тыс. человек.

Стимулирование образовательной миграции требует разработки и реализации комплекса мер, предполагающего наряду с изменением миграционного законодательства дальнейшее повышение качества оказываемых образовательных услуг, квалификации педагогического состава, развитие инфраструктуры образовательных организаций, расширение соответствующего жилого фонда (общежитий, студенческих городков), совершенствование механизма содействия адаптации обучающихся — иностранных граждан и др. Соответствующие задачи в значительной части отражены в федеральном проекте «Экспорт образования» национального проекта «Образование». О том, каким образом при этом планируется изменять миграционное законодательство, можно судить на основе содержания концепций государственной миграционной политики Российской Федерации.

Ранее действовавшая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Президентом РФ 13 июня 2012 г., содержала весьма широкий перечень мер, направленных на реализацию задачи по содействию образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержке академической мобильности, однако многие из них за шестилетний период действия данного документа так и не были реализованы. В частности, не нашли практического воплощения такие меры, как: введение ускоренного (упрощенного) порядка получения гражданства Российской Федерации выпускниками российских образовательных учреждений профессионального образования; предоставление иностранным сту-

дентам, обучающимся в Российской Федерации, права заниматься трудовой деятельностью в период обучения на тех же основаниях, что и российским студентам; предоставление возможности иностранным гражданам работать по полученной специальности в Российской Федерации непосредственно после завершения обучения в российских образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования, и др. В Плане мероприятий по реализации в 2016—2020 гг. (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.¹¹ вопросам образовательной миграции специального внимания не уделялось.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы (далее — Концепция), утвержденной Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622, в числе задач предусмотрено создание благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся, научных и педагогических работников в целях развития науки, профессионального образования, повышения уровня подготовки научных кадров и специалистов для отраслей экономики и сферы государственного управления Российской Федерации. При этом четыре основных направления реализации данной задачи сформулированы весьма абстрактно, через такие неопределенные категории, как «совершенствование механизмов», «расширение возможностей» и т. д.¹² Конкретизированы

¹¹ Утратил силу в связи с принятием распоряжения Правительства РФ от 22 февраля 2019 г. № 265-р.

¹² Согласно Концепции основными направлениями миграционной политики в области содействия свободному перемещению обучающихся, научных и педагогических работников являются: а) повышение доступности образовательных услуг для иностранных граждан, включая со-

они в Плане мероприятий по реализации в 2019—2021 гг. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 гг., утвержденном распоряжением Правительства РФ от 22 февраля 2019 г. № 265-р, однако в отдельных случаях даже в Плане используются весьма обобщенные формулировки¹³.

В зарубежной практике получает все большее распространение подход, когда вопросы, связанные с международным образованием и образовательной миграцией, регулируются в специальном документе стратегического характера. Так, стратегии, посвященные вопросам международного образования, как уже отмечалось ранее, имеются в Канаде, Японии, Австралии, Вели-

вершенствовании правил въезда в Российскую Федерацию и пребывания на ее территории иностранных граждан, в целях обучения в российских образовательных организациях; б) обеспечение открытости Российской Федерации для обучающихся, научных и педагогических работников, в том числе создание для них комфортного режима въезда в Российскую Федерацию, пребывания, получения образования и осуществления профессиональной деятельности на ее территории; в) расширение возможностей для приглашения преподавателей из иностранных образовательных организаций в целях обучения российских граждан; г) совершенствование механизмов отбора талантливой иностранной молодежи для поступления в российские образовательные организации в пределах выделяемых квот.

¹³ Например, это следующие мероприятия: совершенствование процесса признания образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве, в целях поступления иностранных граждан на обучение в образовательные организации Российской Федерации; реализация мероприятий, направленных на создание условий для стимулирования отдельных категорий иностранных граждан к обучению в образовательных организациях Российской Федерации.

кобритании¹⁴, Новой Зеландии¹⁵. Явной необходимости принятия аналогичного акта со специальным предметом регулирования в Российской Федерации на сегодняшний день нет, в то же время нельзя не отметить, что современные реалии требуют более гибкого регулирования образовательной миграции, дальнейшей дифференциации режима въезда и пребывания для различных категорий обучающихся. Например, представляется целесообразным специальное регулирование правового положения аспирантов и докторантов, которые имеют значительный научный потенциал, а также иностранных граждан — выпускников образовательных организаций, обучавшихся в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию.

Несмотря на то что предметное правовое регулирование образовательной миграции начало осуществляться относительно недавно — в 2010-е гг., на сегодняшний день создание соответствующей правовой базы в целом завершено: вопросы образовательной миграции регулируются рядом нормативных правовых актов¹⁶, при этом важное

¹⁴ См.: International education strategy global potential, global growth. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786459/international-education-strategy.pdf (дата обращения: 10.04.2019).

¹⁵ См.: International education strategy 2018-2030. URL: <https://enz.govt.nz/assets/Uploads/International-Education-Strategy-2018-2030.pdf> (дата обращения: 10.04.2019).

¹⁶ Правовое регулирование образовательной миграции осуществляется, например, федеральными законами от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ

значение имеют документы стратегического планирования, где определяются мероприятия, направленные на стимулирование образовательной миграции. Кроме того, в силу специфики регулирования образовательной деятельности существенная роль отводится образовательным организациям, которые посредством локального правотворчества определяют дополнительные меры поддержки иностранных студентов, разрабатывают систему их адаптации в период обучения и др.

Рассматривая в динамике развитие законодательства, регулирующего вопросы образовательной миграции, можно констатировать его направленность на постепенное упрощение правил въезда и пребывания в Российской Федерации отдельных категорий иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях в России. Например, в 2013 г. работодателю и заказчику работ (услуг) предоставлено право привлекать и использовать иностранных работников без разрешения на привлечение и использование иностранных работников, если те обучаются в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной

образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию. С 2014 г. иностранным гражданам и лицам без гражданства, проживающим на территории Российской Федерации, предоставлена возможность приобретения российского гражданства в упрощенном порядке при условии, если они получили после 1 июля 2002 г. профессиональное образование по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, в образовательных или научных организациях Российской Федерации на ее территории и осуществляют трудовую деятельность в России в совокупности не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в российское гражданство. В конце 2017 г. были внесены изменения в абз. 3 п. 7 ст. 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан Российской Федерации», согласно которым предусмотрено продление срока временного пребывания иностранных студентов до окончания обучения.

Одной из современных тенденций развития миграционного законодательства РФ является его направленность на дифференциацию правового положения иностранных граждан¹⁷, однако в части, касающейся регулирования статуса лиц, обучающихся в образовательных организациях в Российской Федерации, данная тенденция не столь выражена. В основном регулирующее воздействие направлено на всех иностранных граждан, обучающихся по основной профессиональной образовательной программе в образовательных организациях, имеющих государственную аккредитацию, иногда присутствует оговорка — в очной или в очно-заочной форме.

«О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»; постановлениями Правительства РФ от 9 июня 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы», от 8 октября 2013 г. № 891 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

¹⁷ Подробнее см.: Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М., 2019. С. 18—19.

Дальнейшее развитие миграционного законодательства РФ в части регулирования образовательной миграции в значительной степени зависит от того, каким образом планируется использовать ее потенциал и какая задача при этом будет признана доминирующей согласно государственной миграционной политике Российской Федерации:

ориентация на экспорт образовательных услуг и формирование научных связей, популяризацию национальной системы образования, интеграцию в мировое образовательное пространство;

использование потенциала образовательной миграции для увеличения числа квалифицированной рабочей силы;

стимулирование выпускников образовательных организаций к постоянному проживанию в государстве получения образования, а в перспективе — к получению гражданства данного государства с целью решения демографических проблем и др.

Если исходить из того, что основной целью, которую преследует государство при регулировании образовательной миграции, является экспорт образовательных услуг и формирование научных связей, то первоочередные меры правового характера должны быть направлены на упрощение порядка въезда и пребывания на территории государства обучения, предполагать возможность перехода из одной образовательной организации в другую, а также допускать изменение образовательных программ, по которым осуществляется обучение, без переоформления визы и выезда за пределы государства обучения. В значительной части соответствующие меры в миграционном законодательстве РФ уже реализованы, тем не менее совершенствование правового регулирования режима въезда и пребывания указанной категории

иностранцев граждан в России может быть продолжено.

Так, в соответствии с нормами Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях обучения в образовательной организации, выдается обыкновенная учебная виза на срок до трех месяцев с возможностью последующего ее продления путем выдачи многократной визы на весь период обучения, но не более чем на один год для каждой последующей визы. Представляется возможным установить более длительный период действия визы, предполагающий процедуру продления, например, раз в два или три года; в качестве альтернативного решения можно после года обучения предусмотреть продление общего срока действия визы на весь оставшийся период обучения, что вполне допустимо, учитывая возможности современной системы федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции¹⁸.

¹⁸ Минобрнауки России в 2017 г. подготовило проект федерального закона «О внесении изменения в статью 25⁶ Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”», которым предусматривалась выдача обыкновенной учебной визы на срок до одного года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях обучения в организации, осуществляющей образовательную деятельность, а иностранному гражданину, прибывшему в Российскую Федерацию в целях обучения и поступившему в образовательную организацию для получения образования по очной форме по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, обыкновенную учебную визу предлагалось оформлять как многократную и продлевать ее на оставшийся период обучения, но не более чем на три года для каждого такого продления. На сегодняшний день данная законо-

С известными сложностями сталкиваются обучающиеся — иностранные граждане в связи с выполнением требований законодательства по миграционному учету, однако они обусловлены особенностями существующей системы, а не спецификой их правового статуса¹⁹. На данную категорию иностранных граждан распространяется общий порядок миграционного учета, это означает, что регистрация по месту жительства и постановка на учет по месту пребывания должны осуществляться по общему правилу в течение семи рабочих дней с момента прибытия в Российскую Федерацию. В случае если студент выезжает за пределы Российской Федерации, независимо от длительности срока выезда, он должен заново пройти процедуру первичной постановки на миграционный учет с ее последующим продлением. Как правило, при постановке на учет иностранного гражданина образовательными организациями проблем не возникает, если не считать организационные и временные затраты, которых требует реализация данной административной процедуры. Сложности появляются, если иностранный студент самостоятельно решает жилищный вопрос через наем жилого помещения, однако собственник не желает осуществлять его постановку на учет, либо если место фактического проживания не является жилым помещением, например, в случае проживания в апартаментах. При этом на сегодняшний день в законодательстве закреплено требование, согласно которому место постановки на учет должно совпадать с местом фактического проживания, фиктивная регистрация по

месту жительства и фиктивная постановка на учет по месту пребывания — уголовно наказуемые деяния.

Решением указанной проблемы могло бы стать закрепление при определенных условиях возможности постановки на учет по месту пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, обучающихся по очной форме обучения в образовательных организациях, имеющих государственную аккредитацию, в образовательной организации, в которой они обучаются. Учитывая, что образовательная организация предоставляет гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных студентов на период их пребывания в Российской Федерации, несет ответственность за уведомление уполномоченных государственных органов об обучении или о прекращении ими обучения, а также о самовольном убытии, данное предложение вполне может быть реализовано на практике.

Нуждается в конкретизации существующий порядок отбора иностранных граждан на обучение в пределах квоты на образование в Российской Федерации²⁰. Согласно данному порядку отбор иностранных граждан осуществляется в два этапа: на первом этапе происходит отбор на территории зарубежной страны иностранных граждан для приема на обучение, второй этап предполагает отбор, осуществляемый уже непосредственно образовательными организациями, готовыми принять на обучение иностранных граждан, из числа отобранных на первом этапе кандидатов. При этом процедура первого этапа детально не регламентирована, не указаны

дательная инициатива не получила воплощения.

¹⁹ Подробнее см.: *Плюгина И. В.* Институт регистрационного учета: сравнительно-правовой анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3. С. 101—106.

²⁰ См. приказ Минобрнауки России от 28 июля 2014 г. № 844 «Об утверждении Порядка отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

четкие критерии, по которым происходит отбор, более того, разнятся показатели, отражаемые в листах отборочных испытаний²¹, что ставит

²¹ Например, согласно информации, представленной на сайте Российского центра науки и культуры в Гомеле, для участия в конкурсе на получение квоты (конкурс портфолио) на каждого кандидата участниками рабочей группы Представительства Россотрудничества в Республике Беларусь оформляется лист отборочных испытаний, в котором учитывается следующее: средний балл документа об общем среднем, среднем специальном, высшем образовании (для учащихся средних общих учреждений образования средний балл за первое полугодие текущего года); достижения (дипломы I, II, III степени) на республиканских олимпиадах (3-й и 4-й этап); похвальный отзыв (заключительный (4-й этап) Республиканской олимпиады) на международных олимпиадах по профильным учебным предметам; кандидат получает преимущества при одинаковом количестве набранных баллов, если он является победителем международных, республиканских, областных конкурсов, научно-практических конференций (URL: <http://blr-gomel.rs.gov.ru/ru/news/24493> (дата обращения: 10.04.2019)). Перечень сведений, которые вносятся в лист отборочных испытаний в соответствии с данными сайта Российского центра науки и культуры в Киеве, значительно шире: средний балл документа об образовании; результаты проведения олимпиад российских вузов, прошедших в период с сентября текущего учебного года и до начала конкурсных испытаний; участие в зимних и летних школах российских вузов; участие в международных олимпиадах, конкурсах по профильным предметам; результаты Всеукраинских олимпиад (II—IV туров) по профильным для каждого направления предметам; результаты конкурсов, турниров, проводимых Малой академией наук; результаты спортивных соревнований (при условии выбора направлений подготовки группы «Физическая культура и спорт»); результаты творческих конкурсов (при условии выбора направлений подготовки групп: «Музыкальное искусство», «Изобразительное и прикладные виды ис-

лиц, проходящих отбор, в неравное положение.

Облегчить адаптацию иностранных студентов к российской системе образования, особенностям культуры и традиций принимающего общества в значительной степени могут специальные меры, разрабатываемые образовательными организациями. Действующее законодательство РФ предусматривает определенные меры по социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов, однако при этом их дифференциация в отношении отдельных категорий иностранных граждан, как справедливо отмечается, явно недостаточна²².

На сегодняшний день в практике локального регулирования не сложилось единообразного подхода к формированию системы адаптации данной категории иностранных граждан: существуют разночтения относительно необходимости продолжительности адаптационных мероприятий, варьирующейся от месяца до нескольких лет; значительно разнятся количество и виды проводимых мероприятий, иногда процесс адаптации сводится к проведению двух-трех культурно-массовых мероприятий и информационно-ознакомительных бесед с кураторами; не везде создается система мониторинга или контроля за эффективностью процесса адаптации, не предусматривается корректировка

кусств», «Сценические искусства и литературное творчество»; наличие научных работ и публикаций; участие в научно-практических конференциях; наличие сертификата, подтверждающего уровень знания иностранного языка; дополнительные достижения (достижения не по профильным предметам) (URL: <http://ukr.rs.gov.ru/ru/activities/813/projects/1919> (дата обращения: 10.04.2019)).

²² См.: Андриченко Л. В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 10. С. 14.

программных мероприятий с учетом результатов мониторинга; отличается круг субъектов, привлекаемых к их реализации, нередко он ограничивается лишь одним педагогическим работником. Как отмечается в литературе, пока еще нет четкого представления о том, какая система условий образовательной среды должна обеспечивать успешную адаптацию студентов к обучению, вместе с тем обосновывается целесообразность существования как неких универсальных условий, характерных для всех образовательных организаций, так и специфических, обуславливающих особенности адаптации в конкретной образовательной организации²³.

Оптимальным является подход, когда мероприятия по адаптации направлены на преодоление основных видов проблем, с которыми сталкиваются обучающиеся. Было проведено множество исследований с целью их выявления²⁴. Как показывают результаты, сложности у обучающихся — иностранных граждан примерно одни и те же, с большей или меньшей степенью выраженности в конкретной образовательной организации. Это еще раз подтверждает возможность создания некоего универсального, типового набора средств по адаптации иностранных студентов, который впоследствии может быть дополнен или изменен с учетом специфики конкретной образовательной организации.

Отсутствует единое мнение относительно того, в течение какого периода времени у обучающихся происходит адаптация к процессу обучения и к новой социальной среде

и, соответственно, на какой период времени должны быть рассчитаны адаптационные программы. В научных исследованиях в связи с этим указываются различные сроки, однако наиболее распространенной является точка зрения, согласно которой адаптация продолжается около двух лет и завершается к третьему курсу обучения; при этом подчеркивается, что адаптация к учебному процессу и профессии и адаптация к социально-культурным ценностям и нормам поведения происходят в различные временные периоды. Так, определенное отношение студентов к профессии и специальности складывается лишь к четвертому курсу, в то время как адаптация к социальной среде образовательного процесса в вузе завершается уже на втором курсе²⁵. С учетом сказанного целесообразно формировать программу мероприятий по адаптации, рассчитанную на первые два года обучения, а не на первый триместр, как это сейчас распространено среди образовательных организаций.

Является положительной практика, когда к реализации мероприятий, направленных на адаптацию иностранных студентов, привлекаются не только работники образовательной организации, но и студенческие организации, соотечественники из числа обучающихся старших курсов, диаспоры, волонтеры. Все большую популярность приобретает доказавший свою эффективность институт тьюторов.

В целом ведущими российскими образовательными организациями, длительное время оказывающими образовательные услуги значительному количеству иностранных граждан, уже накоплен положительный опыт по адаптации иностранных студентов, и он мог бы

²³ См.: Браун Т. П. Адаптация студентов к обучению в ВУЗе в условиях оптимизации образовательной среды: автореф. дис. ... канд. педагог. наук. СПб., 2007.

²⁴ См., например: Дарьенкова Н. Н. Адаптация студентов первого курса к обучению в техническом вузе в условиях информатизации образования: автореф. дис. ... канд. педагог. наук. Н. Новгород, 2015.

²⁵ См., например: Соловьев В. Н. Адаптация студентов к учебному процессу в высшей школе: автореф. дис. ... д-ра педагог. наук. Ижевск, 2003.

быть распространен на иные образовательные организации²⁶. Высокую эффективность показал комплексный подход к решению проблем адаптации иностранных студентов, предполагающий разработку системы разнородных мероприятий, направленных на решение ключевых проблем, с которыми сталкиваются иностранные граждане в процессе обучения, реализуемый в первые годы обучения и предполагающий привлечение значительного количества участников. Например, в Российском университете дружбы народов, лидирующем по числу иностранных студентов, существует система мероприятий, реализуемых с момента прибытия иностранных обучающихся и значительно облегчающих процесс адаптации. Система предполагает привлечение студентов-земляков со старших курсов, которые помогают прибывшим в ознакомлении с инфраструктурой Университета и студенческого городка, а также с особенностями городской жизни. На подготовительном факультете каждый студент находится под опекой тьюторов факультета, преподавателей языковых групп и кураторов. Кроме того, для вновь прибывших студентов существуют некоторые временные послабления в соблюдении общего режима в течение первых трех месяцев после прибытия, установленные с целью адаптации²⁷. Очевидно, что подобный комплексный подход требует значительных организационных и временных затрат, но положительный эффект от его применения не вызывает сомнений.

Если рассматривать иностранных граждан — выпускников образовательных организаций как потенциальную квалифицированную рабо-

чую силу с высокой степенью адаптированности к принимающему обществу и ориентироваться на задачу по повышению численности трудоспособного населения, то представляется обоснованным упрощение порядка осуществления трудовой деятельности для иностранных студентов в период обучения, а также в предоставлении условий для поиска работы после завершения обучения. Как показывают зарубежные исследования, примерно 15—35% иностранных студентов остаются работать в государстве обучения и получают разрешение на постоянное проживание, причем наблюдается закономерность — чем выше уровень образования, тем большее число выпускников остается²⁸. При этом почти половина выпускников стремятся работать в том же городе, где проходили обучение²⁹.

Предложение по увеличению возможного срока нахождения на территории Российской Федерации для иностранных граждан — выпускников российских образовательных организаций после завершения программы обучения с целью поиска ими работы сформулировано исходя из заинтересованности Российской Федерации в квалифицированных специалистах, однако соответствующая возможность может предоставляться не всем выпускникам, а лишь тем, которые отвечают определенным требованиям. Например, в качестве обязательного требования возможно указать подтверждение наличия средств к проживанию, поскольку образовательная организация как приглашающая сторона предоставляет гарантии матери-

²⁶ В частности, это опыт РУДН, МГУ им. М. В. Ломоносова, ВШЭ, МГИМО, СПбГУ, Сеченовского Университета), ДФУ, БелГУ и др.

²⁷ URL: http://www.rudn.ru/media/news/about_rudn/adaptaciya-inostrannyh-studentov (дата обращения: 10.04.2019).

²⁸ См., например: *She Q., Wotherspoon T.* International student mobility and highly skilled migration: a comparative study of Canada, the United States, and the United Kingdom // SpringerPlus. 2013. March 25; 2(1):132. DOI: 10.1186/2193-1801-2-132.

²⁹ См.: *Neil G. R.* The Geography of Foreign Students in U. S. Higher Education: Origins and Destinations. Washington, 2014. P. 26.

ального, медицинского и жилищного обеспечения только на время обучения. Кроме того, такая мера может быть предусмотрена лишь для определенной из категорий выпускников, в частности, иностранных граждан, завершивших обучение в образовательных организациях высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию. Дополнительными требованиями также могут быть: минимальный средний балл диплома, который мог бы периодически определяться Правительством РФ; минимальный срок обучения в образовательной организации в Российской Федерации; форма обучения — только очная или очно-заочная, и др. Подчеркнем, что увеличение срока пребывания в России для иностранных граждан, завершивших обучение, не предполагает и не должно предполагать каких-либо преференций в трудоустройстве, здесь важно соблюдение принципа профессиональной конкуренции как с иными категориями иностранных граждан, так и с российскими гражданами.

Соответствующая практика давно существует в зарубежных государствах. Так, в законодательстве Германии предусмотрено, что иностранные студенты, успешно завершившие обучение, при соблюдении ряда условий могут оставаться в стране на период до 18 месяцев в целях поиска работы и последующего занятия трудовой деятельностью, причем ранее этот срок был значительно меньше и составлял 12 месяцев³⁰. В Швейцарии согласно ст. 21 Федерального закона об иностранных гражданах и интеграции³¹ после окончания обучения иностранные

граждане, не являющиеся гражданами стран — членов Европейского Союза, могут оставаться в Швейцарии в течение шести месяцев с целью поиска работы по своей квалификации, в этот период разрешается работать до 15 часов в неделю. Обязательными условиями являются подтверждение факта окончания обучения, при этом официальный диплом не требуется, подтверждение наличия необходимых финансовых средств и подходящего жилья.

Для работодателя и заказчика работ (услуг) не требуется разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а для иностранных граждан не нужно разрешения на работу в случае, если такие иностранные граждане: обучаются в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняют работы (оказывают услуги) в течение каникул; обучаются в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и работают в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются. Кроме того, работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников без разрешения на привлечение и использование иностранных работников также в случаях, если иностранные граждане обучаются в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по

³⁰ См.: Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (§ 16). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html (дата обращения: 25.02.2019).

³¹ См.: Federal Act on Foreign Nationals and Integration. URL: <https://www.admin.ch/opc/>

[en/classified-compilation/20020232/index.html](https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20020232/index.html) (дата обращения: 25.02.2019).

основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, однако здесь для иностранных граждан уже требуется разрешение на работу.

Возможно дальнейшее упрощение порядка трудоустройства иностранных студентов на период обучения за счет снятия требования наличия разрешения на работу (как следствие, и ограничений по сферам трудовой деятельности), по крайней мере для тех иностранных граждан, которые обучаются по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию. При этом дополнительно могут быть определены максимально возможный временной период осуществления трудовой деятельности³², например, не более 20 часов в неделю либо не более 40 часов в две недели с возможностью вариаций рабочего графика, в период каникул — без ограничений; допустимый срок начала трудовой деятельности — с начала обучения либо со второго года обучения или иного момента; условие о минимальной продолжительности

предполагаемого обучения в Российской Федерации. Аспирантам и докторантам, обучающимся по очной и очно-заочной форме обучения, рекомендуется предоставить возможность осуществления трудовой деятельности без ограничений по количеству рабочего времени, а также без предусмотренных законодательством Российской Федерации разрешительных документов.

Наконец, следует сказать о тех изменениях миграционного законодательства, которые будут целесообразны в случае постановки задачи по стимулированию лиц, получивших профессиональное образование в Российской Федерации, к постоянному проживанию либо к получению гражданства государства обучения в целях улучшения общей демографической ситуации. В первую очередь в связи с этим требуется изменение условий приобретения российского гражданства, поскольку, как справедливо отмечается в литературе, институт гражданства может выступать в качестве стимула развития миграционных потоков в Россию³³.

Представляется возможным упростить порядок получения вида на жительство в Российской Федерации иностранными гражданами, завершившими обучение в образовательных организациях, имеющих государственную аккредитацию, по очной форме обучения общей продолжительностью, например, не менее трех лет. К данной категории выпускников может не применяться требование о необходимости проживания не менее одного года на основании разрешения на временное проживание до получения вида на жительство.

Кроме того, видится целесообразным упрощение порядка получения российского гражданства в ча-

³² За рубежом соответствующая практика достаточно распространена: например, в Германии по общему правилу студенты — иностранные граждане могут работать до 120 дней в году при полной занятости и до 240 — при частичной; в Австралии обладатели студенческой визы могут работать до 40 часов в две недели во время обучения и без ограничений в период каникул; в Финляндии иностранным студентам, не являющимся гражданами Европейского Союза, разрешено работать до 25 часов в неделю (в период каникул время работы не ограничивается); в Великобритании используется дифференцированный подход к предоставлению возможности осуществления трудовой деятельности в зависимости от программы обучения, места, формы обучения и некоторых иных условий.

³³ См.: Андриченко Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 13.

сти изменения требований о сроке проживания и знании языка государства обучения для иностранных граждан — выпускников образовательных организаций, имеющих государственную аккредитацию, успешно завершивших обучение по очной форме общей продолжительностью не менее трех лет либо иного срока (круг лиц, которые смогут воспользоваться упрощенным порядком получения гражданства Российской Федерации, может быть сужен за счет введения дополнительных условий). Данная категория иностранных граждан может быть освобождена от необходимости доказывания владения русским языком, если образовательная программа осуществлялась на русском языке. Также представляется возможным зачесть часть срока обучения (например, половину) в це-

лях учета необходимого для получения гражданства периода проживания, предусмотренного п. «а» ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Таким образом, существует ряд правовых средств, который может быть применен для оказания содействия образовательной миграции, выбор конкретного инструментария будет зависеть в первую очередь от того, каким образом предполагается использовать потенциал образовательной миграции. Однако следует подчеркнуть, что для иностранных граждан при выборе страны обучения определяющее значение будут иметь иные факторы, в первую очередь — качество образования и признание полученной квалификации за рубежом.

Библиографический список

- Australian International Education 2025. URL: <https://www.education.gov.au/national-strategy-international-education> (дата обращения: 10.04.2019).
- Canada's International Education Strategy. URL: <https://international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/education/strategy-strategie.aspx?lang=eng> (дата обращения: 10.04.2019).
- Education: inbound internationally mobile students by continent of origin. URL: <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=169> (дата обращения: 10.04.2019).
- G20. International Migration and Displacement Trends Report 2018. URL: <https://www.oecd.org/els/mig/G20-international-migration-and-displacement-trends-report-2018.pdf> (дата обращения: 10.04.2019).
- Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (§ 16). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html (дата обращения: 25.02.2019).
- Japan Revitalization Strategy Revised in 2014. Japan's challenge for the future. URL: <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbunEN.pdf> (дата обращения: 10.04.2019).
- Neil G. R. The Geography of Foreign Students in U. S. Higher Education: Origins and Destinations. Washington, 2014.
- She Q., Wotherspoon T. International student mobility and highly skilled migration: a comparative study of Canada, the United States, and the United Kingdom // SpringerPlus. 2013. March 25; 2(1):132. DOI: 10.1186/2193-1801-2-132.
- Андриченко Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3.
- Андриченко Л. В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 10.
- Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М., 2019.
- Браун Т. П. Адаптация студентов к обучению в ВУЗе в условиях оптимизации образовательной среды: автореф. дис. ... канд. педагог. наук. СПб., 2007.
- Волох В. А., Гришаева С. А. Международная образовательная миграция в современной России: особенности, проблемы и перспективы // Социальная политика и социология. 2017. Т. 16. № 1.

Дарьенкова Н. Н. Адаптация студентов первого курса к обучению в техническом вузе в условиях информатизации образования: автореф. дис. ... канд. педагог. наук. Н. Новгород, 2015.

Плюгина И. В. Институт регистрационного учета: сравнительно-правовой анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3.

Россия в цифрах. 2018: краткий статистический сборник. Росстат. М., 2018.

Соловьев В. Н. Адаптация студентов к учебному процессу в высшей школе: автореф. дис. ... д-ра педагог. наук. Ижевск, 2003.

References

Andrichenko L. V. Legal Mechanisms of Social and Cultural Adaptation and Integration of Migrants in the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 10, pp. 5—18. (In Russ.)

Andrichenko L. V. Migration Law in the Russian Legal System. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 3, pp. 5—16. (In Russ.)

Andrichenko L. V., Plyugina I. V. Migration Legislation of the Russian Federation: Development Trends and Practice of Application. Moscow, 2019. 392 p. (In Russ.)

Australian International Education 2025. Available at: <https://www.education.gov.au/national-strategy-international-education> (accessed 10.04.2019).

Braun T. P. Adaptation of students to study at a university in the conditions of optimizing the educational environment: abstract of the dissertation of the candidate of pedagogical sciences. St. Petersburg, 2007. 21 p. (In Russ.)

Canada's International Education Strategy. Available at: <https://international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/education/strategy-strategie.aspx?lang=eng> (accessed 10.04.2019).

Darenkova N. N. Adaptation of first-year students to study at a technical university in the conditions of education informatization: abstract of the dissertation of the candidate of pedagogical sciences. Nizhny Novgorod, 2015. 26 p. (In Russ.)

Education: inbound internationally mobile students by continent of origin. Available at: <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=169> (accessed 10.04.2019).

G20. International Migration and Displacement Trends Report 2018. Available at: <https://www.oecd.org/els/mig/G20-international-migration-and-displacement-trends-report-2018.pdf> (accessed 10.04.2019).

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (§ 16). Available at: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html (accessed 25.02.2019).

Japan Revitalization Strategy Revised in 2014. Japan's challenge for the future. Available at: <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbunEN.pdf> (accessed 10.04.2019).

Neil G. R. The Geography of Foreign Students in U. S. Higher Education: Origins and Destinations. Washington, 2014.

Plyugina I. V. Registration Institute: Comparative-Legal Analysis. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2018, no. 3, pp. 101—106. (In Russ.)

Russia in Figures. 2018: A brief statistical compilation/Rosstat. Moscow, 2018. 522 p. (In Russ.)

She Q., Wotherspoon T. International student mobility and highly skilled migration: a comparative study of Canada, the United States, and the United Kingdom. *SpringerPlus*. 2013. March 25; 2(1):132. DOI: 10.1186/2193-1801-2-132.

Solovov V. N. Adaptation of students to the educational process in higher education: abstract of the dissertation of the doctor of pedagogical sciences. Izhevsk, 2003. 46 p. (In Russ.)

Volokh V. A., Grishaeva S. A. International Educational Migration in Modern Russia: Peculiarities, Problems and Prospects. *Sotsialnaya politika i sotsiologiya = Social Policy and Sociology*, 2017, vol. 16, no. 1, pp. 80—87. (In Russ.)