Образовательная миграция в России: концептуальные вопросы правового регулирования

ШИТОВА Наталья Борисовна, старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Россия, 603014, г. Нижний Новгород, Сормовское шоссе, 30

E-mail: nshitova@hse.ru

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 гг. среди основных направлений политики отмечено повышение доступности образовательных услуг для иностранных граждан. Данная государственная цель обоснована, с одной стороны, неблагоприятной демографической ситуацией в России, а с другой — необходимостью увеличения темпов социально-экономического развития и конкуренции за интеллектуальные ресурсы на международном рынке. Однако содержание законодательства не дает четкого понимания стратегии достижения поставленной цели. Причинами этого, вероятно, являются неточность используемых в нормативных правовых актах понятий по отношению к явлениям в сфере перемещения иностранных граждан в России с образовательной целью и, как следствие, отсутствие системного взгляда законодателя на дифференциацию правового регулирования различных видов образовательной иммиграции.

Цель исследования — анализ доктринальных и правовых основ перемещения иностранных граждан в России с образовательной целью с учетом определенных в актах стратегического планирования государственных приоритетов.

Методы исследования: общенаучные, а также системный и логический.

Выводы: потребность в привлечении в Российской Федерации образовательных иммигрантов отражена в российском миграционном законодательстве. При этом понятие «образовательная миграция» и производные от него не используются в основных актах, а описание желаемых явлений и их качеств в сфере фактически образовательной иммиграции происходит без использования специальных понятий. По итогам исследования этот момент можно признать недостатком действующего законодательства. Следует признать полезность введения в оборот понятия «образовательная иммиграция» и взаимосвязанных с ним. Законодателем фактически выделены несколько видов образовательной иммиграции с учетом преференциальности статуса иммигранта, срока и цели перемещения: учебной иммиграции, иммиграции с целью получения дополнительного профессионального образования, международного академического обмена и стажировок, международной академической мобильности.

Ключевые слова: образовательная миграция, миграция, миграционная политика, иностранные студенты, иностранный гражданин, учебная миграция, академическая мобильность, академический обмен, стажировка.

Для цитирования: Шитова Н. Б. Образовательная миграция в России: концептуальные вопросы правового регулирования // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 98—111. DOI: 10.12737/jrl.2020.083

Российское миграционное законодательство находится в постоянном развитии. Причиной этого, вероятно, является необходимость ответа на политические и социально-экономические вызовы современности (в частности, миграционная турбулентность, социальное неравенство, свобода международного рынка труда, политическая нестабиль-

ность). При этом вектор развития законодательства зависит во многом от целей социально-экономического развития Российской Федерации, а также от стремления государства использовать миграцию как ресурс для решения имеющихся проблем (восполнения убыли населения России, усиления кадрового потенциала страны). Но миграционный поток, его

интенсивность и структура, а также эффекты, создаваемые миграцией, изменяются. Структурно миграционный поток неоднороден: с учетом направления имеются перемещения как внутри государств, так и через государственные границы. Статистические данные в сфере международной миграции подтверждают рост числа прибывающих в Россию иностранных граждан. Так, на 2018 г. в сравнении с 2011 г. их число увеличилось почти в 1,8 раза¹. Разнообразие также подчеркивается и другими факторами. Соотношение структурных компонентов миграционного потока могут зависеть от различных причин, включая политические, экономические и социальные.

На данный момент нет основания полагать, что интенсивность миграционных процессов будет снижаться. Поэтому страны предпринимают попытки решать вопросы по управлению возрастающими и изменяющимися миграционными потоками. Применение же правовых инструментов управления призвано способствовать усилению положительных эффектов миграционных процессов.

Учитывая сложившуюся миграционную обстановку, исследователи не раз размышляли над тем, какая группа мигрантов будет привлекательнее в качестве потенциальных жителей России и в будущем, возможно, ее граждан, и приходили к выводу, что желательной, но еще не удостоенной должного внимания категорией мигрантов — потенциальных «доноров» Российской Фе-

дерации являются иностранные граждане, получающие, а также желающие получать в России образование, и участники академической мобильности². Эта идея звучит и на встречах международного сообщества (в частности, вопросам экспорта российского образования и перспективам развития этого направления была посвящена дискуссия в рамках XXIII Петербургского международного экономического форума в 2019 г.³). Предполагается, что иностранцы, сделавшие выбор в пользу России как места получения образования, осознанно определили Российское государство как место своего, по крайней мере временного, проживания и получения образования, что может означать готовность в будущем связать свою жизнь с Российской Федерацией. Статистические данные, в свою очередь, подтверждают внимание иностранцев к российскому образованию. Ежегодно растет число иностранных студентов. Например, за 10 лет доля иностранных граждан среди всех студентов российских вузов увеличилась более чем в 3,5 раза (в 2007/2008 академическом году она составляла 1,97%, а в 2016/2017 — 7,11%)⁴.

² См., например: Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 1 / под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. М., 2013. С. 265.

³ См.: Российское образование. Глобальная конкурентоспособность и экспортный потенциал // XXIII Петербургский международный экономический форум. Деловая программа. URL: <https://forumspb.com/programme/68894/> (дата обращения: 06.09.2019).

⁴ См.: Экспорт российских образовательных услуг: статистический сборник. Вып. 8 / Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. М., 2018. С. 30–31. URL: http://socioprognost-ru.lgb.ru/files/File/2018/Arefiev_Sbornik_8_001_536_2018_

¹ Число прибывших в Россию иностранных граждан: в 2011 г. — 206 206, в 2018 г. — 364 998. См.: Численность и миграция населения Российской Федерации в 2011 году. Статистический бюллетень. М., 2012. С. 121. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_107/ (дата обращения: 06.09.2019); Численность и миграция населения Российской Федерации в 2018 году. Статистический бюллетень. М., 2019. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b19_107/ (дата обращения: 06.09.2019).

Перемещение в пространстве с целью получения образования получило наименование образовательной миграции. При этом данное понятие и, как следствие, его содержание остаются дискуссионными, что может провоцировать неточность государственных целей и задач в этой области и, соответственно, ошибки в сфере правоприменения. Отметим взаимосвязь дискуссий в сфере понятийного аппарата миграционного законодательства. В качестве проблемы исследователями определялось отсутствие нормативно закреплённого определения базового понятия «миграция» и производных от него, несмотря на важность и их смыслообразующий характер⁵. К тому же в доктрине отмечалась важность точности в определении указанных понятий в целях ликвидации коллизий в правоприменении⁶. В отношении образовательной миграции можно сделать аналогичный вывод.

Дискуссионности добавляет также противоречивость взгляда органов государственной власти, отражённого в правовых актах, на предмет необходимости правового регулирования миграционных процессов, связанных с перемещением в Российской Федерации иностранцев в образовательных целях, и его ракурса. Выводы и рекомендации исследователей образовательной миграции не всегда находят отражение в правовых актах. С учетом приоритетности для Российской Федерации

направления образовательной миграции и потребности в выработке подхода к ее правовому регулированию важно обратить более пристальное внимание на вопрос понятия «образовательная миграция» и его содержания и приступить к анализу доктринальных и правовых основ образовательной миграции, главной целью которого является оценить, насколько теоретические наработки в области содержания понятия образовательной миграции восприняты российским законодательством с учетом закреплённого в нормативных актах государственного приоритета привлечения образовательных иммигрантов. Выводы по итогам анализа могли бы помочь определить способы решения правоприменительных проблем, возникающих при перемещении иностранных граждан в Россию с образовательной целью, среди которых выделяются те, что свойственны в целом миграционной сфере, и те, что возникают только при образовательной миграции. К числу первоочередных отнесем проблемы, возникающие при приеме в российскую образовательную организацию, в ходе получения образования и по его завершению, а также ситуации несоблюдения миграционных правил. Сложности наблюдаются в вопросах соблюдения сроков миграционного учета иностранных студентов, содержания и реализации свободы передвижения иностранных студентов в Российской Федерации, визового сопровождения образовательного процесса с участием иностранного студента, правового обеспечения трудовой деятельности иностранных студентов, юридической ответственности за совершение правонарушений в сфере образовательной миграции, взаимодействия органов публичной власти и субъектов правоотношений в сфере образовательной миграции, оценки роли образовательной организации в обеспечении законности нахождения иностранного студента в Россий-

ispr8_15_11_18.pdf (дата обращения: 25.05.2019).

⁵ См.: Андриченко Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 5—16; Плюгина И. В. Понятие мигранта и основные категории мигрантов // Журнал российского права. 2007. № 8. С. 107—115.

⁶ См.: Андриченко Л. В., Васильева Л. Н. Законодательство в сфере миграции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2006. № 1 (109). С. 7.

ской Федерации и соблюдения обязательных требований при обучении иностранных студентов (в этом вопросе сложности вызывают разграничение сферы ответственности между участниками правоотношений в сфере образовательной миграции, включая образовательную организацию, достаточность прав образовательной организации при осуществлении своих обязанностей в отношении иностранного студента, содержание указанных обязанностей), финансирования обучения иностранных граждан (равенство права российских и иностранных граждан на получение образования и доступность образования для указанных категорий лиц с финансовой точки зрения) и их социокультурной адаптации в Российской Федерации.

Прежде всего отметим, что понятию и видам миграции в целом посвятили свои труды представители разных научных направлений. Л. Л. Рыбаковский, ссылаясь на слабую возможность выработки общепринятого определения, предлагает такой вариант: миграция в широком понимании означает «любое территориальное перемещение, совершающееся между различными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности»⁷. Этот подход не позволяет учесть особенности мигрантов при правовом регулировании их перемещения. Поэтому предпочтителен более узкий подход, при котором под миграцией принято понимать территориальное перемещение с определенной целью через границы территориальных единиц (регионов, стран и т. д.).

Что касается разнообразия миграционных процессов, то в России (как и в любой другой стране) они имеют две главные стороны — меж-

дународная (внешняя) и внутренняя. Обе эти составляющие взаимосвязаны. Кроме того, существуют иные разновидности миграции в зависимости от цели и причин перемещения, личных характеристик перемещающихся лиц и т. д. Так, в зависимости от целей выделяют социальную и экономическую миграцию. К классам социальной миграции относят миграцию с целью получения образования и называют ее *учебной* или *образовательной миграцией*⁸. В доктрине указанные понятия иногда употребляются как синонимы, а иногда используются по отношению к различающимся явлениям. Конечно, можно усмотреть целевой характер разделения понятий в рамках конкретных исследований, тем не менее как возможность разграничения следует принять во внимание.

Некоторые исследователи вносят уточнение в рассматриваемое понятие и его содержание: отмечается различие между международной и внутренней образовательной миграцией, а также образовательной иммиграцией и образовательной эмиграцией (исходя из критериев пересечения государственной границы и направления перемещения соответственно). Наиболее востребованными являются понятия «учебная иммиграция» и «международная учебная миграция». В частности, Е. Е. Письменная рассматривает международную учебную миграцию и оценивает ее как составную часть международной образовательной миграции, при этом первым понятием именуются «перемещения между странами мигрантов, которые обучаются в школах, колледжах и университетах», а вторым — «перемещения людей между странами с целью получения образования и повышения квалификации различных уровней и на различные сроки (в том числе миграцию школь-

⁷ Рыбаковский Л. Л. К уточнению понятия «миграция населения» // Социологические исследования. 2016. № 12. С. 81.

⁸ См.: Рязанцев С. В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. М., 2007. С. 29.

ников, студентов, аспирантов, докторантов, стажеров, повышающих квалификацию профессионалов)»⁹.

К процессам перемещения лиц в интересующей сфере также имеет отношение понятие «*интеллектуальная миграция*», или «*миграция высококвалифицированных кадров*», так как, по мнению некоторых исследователей, к данному виду миграции можно отнести наряду с миграцией специалистов и миграцию студентов, в итоге определяя образовательную миграцию в качестве вида интеллектуальной¹⁰.

Таким образом, наблюдается относительно разброс мнений. Можно отметить использование разных понятий по отношению к одним и тем же явлениям. При этом идея о разграничении учебной и образовательной миграции является потенциально продуктивной. Предположим ее полезность исходя из возможности дифференцировать правовое регулирование на основе различий участников данных процессов, а также цели и срока, на который происходит перемещение. В дополнение можно отметить, что некоторые авторы используют для обозначения процесса, соответствующего учебной миграции, понятие «*студенческая миграция*»¹¹, что подчеркивает уровень образования, на который ориентирован мигрант, но в данном случае смена понятия не является

определяющей при правовом регулировании и не отражает все уровни профессионального образования, на которые могут быть ориентированы участники учебной (так называемой студенческой) миграции.

Несмотря на основополагающий характер цели как критерия для выделения образовательной миграции, следует признать возможность совмещения образовательной и трудовой целей миграции. Так, в исследованиях, связанных с темой образовательной эмиграции российских граждан, допускается такая возможность. Рассматривается сезонная миграция студентов в период каникул. Совмещение целей происходит при одновременной работе и, например, учебе на языковых курсах или обучении в летних школах, прохождении стажировки, участии в студенческих обменах и проч.¹² Образование в указанной ситуации рассматривается как условие для дальнейшей успешной трудовой миграции. Данное заключение можно применить по аналогии к образовательной иммиграции в Россию.

Исходя из потребностей социально-экономического развития Российской Федерации, а именно желания привлечь в Россию иностранных граждан, получающих, получивших или желающих получить здесь образование, на постоянное место жительства и продолжительную трудовую деятельность, в данной работе акцент делается на рассмотрении образовательной иммиграции в Россию как приоритетном направлении миграционной политики Российской Федерации.

Как отмечает Т. Я. Хабриева, именно «с учетом интересов того или иного государства формируется его миграционная политика, а как следствие этого — правовая политика миграции»¹³. Особенно-

⁹ Письменная Е. Е. Социальные последствия учебной иммиграции в Россию (вопросы теории и методики исследования): автореф. дис. ... д-ра социол. наук. М., 2009. С. 6.

¹⁰ Подробнее см.: Воронина Н. А. Интеллектуальная миграция: зарубежный и российский опыт регулирования // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2018. Т. 13. № 6. С. 158—183; Интеллектуальная миграция в современном мире: учеб. пособие / под ред. М. М. Лебедевой. М., 2014. 253 с.

¹¹ См., например: Алексеева Е. Н. Транснациональная миграция молодежи и ее социальные последствия в современном мире: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2013. С. 6.

¹² См.: Рязанцев С. В. Указ. соч. С. 425.

¹³ Хабриева Т. Я. Миграция в России: о модели правового регулирования // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 3.

стью правового оформления приоритетов в сфере миграционной политики является создание отдельного акта стратегического планирования в сфере миграции, а также затрагивание сферы миграции в актах, определяющих цели развития в других сферах отношений. Следует отметить общую направленность содержания актов — это курс на создание в государстве благоприятных условий для свободного перемещения иностранцев в России с целью получения образования в широком понимании. Так, в Указе Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы» в качестве направлений миграционной политики зафиксированы повышение доступности образовательных услуг для иностранных граждан, обеспечение открытости России для обучающихся, совершенствование механизмов отбора талантливой иностранной молодежи для поступления в российские образовательные организации в пределах выделяемых квот.

Приоритет привлечения иностранных граждан в Российской Федерации с образовательной целью определен и в иных актах стратегического планирования. При этом речь может идти как о явлении, непосредственно названном в акте образовательной миграцией, так и об иных вариантах перемещения в Российской Федерации с целью, схожей или смежной с образованием, под различными наименованиями.

Значимыми в исследуемой сфере актами являются Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года», распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Отметим более терри-

ториально-узкий подход к развитию образовательной миграции, отраженный в распоряжениях Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» от 20 июня 2017 г. № 1298-р «Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года». Подвергнув анализу положения указанных актов, можно установить, что государство нацелено на создание наиболее благоприятных условий для привлечения иностранных студентов (первостепенное значение придается учебной иммиграции), а также рассчитывает на длительность их пребывания в Российской Федерации. В некоторых актах закреплена задача трудоустройства иностранных граждан в Российской Федерации по итогам получения образования. Таким образом, мы видим приоритет долгосрочной иммиграции, а также использование ее в качестве стимула к возможной натурализации или, по крайней мере, постоянному проживанию иностранных граждан в Российской Федерации. Кроме того, в анализируемых актах можно усмотреть и оценку образовательной иммиграции как инструмента международного сотрудничества. Особенно это проявляется в отношении территории Дальнего Востока, где образовательная миграция призвана решить задачи по развитию приграничных территорий. В качестве форм сотрудничества рассматриваются академический обмен и взаимные стажировки.

В целях оценки полноты отражения в действующем законодательстве содержания понятия образовательной миграции рассмотрим комплекс нормативных актов, принятых на федеральном уровне, по вопросам перемещения и пребывания иностранных граждан в Российской Федерации с образовательной целью. Часть 1 ст. 43 и ч. 3 ст. 62 Кон-

ституции РФ, а также ст. 78 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) гарантируют права иностранных граждан на образование в Российской Федерации.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Закон об иностранных гражданах) утверждает, что именно обучение должно быть закреплено в качестве цели прибытия в Российскую Федерацию, что является значимым для применения к иностранному гражданину специальных норм.

Так, при определении статуса временно пребывающего иностранного гражданина Закон об иностранных гражданах указывает на особенности регулирования отношений с участием иностранных граждан, обучающихся «по очной или очно-заочной форме по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию» или обучающихся «на подготовительном отделении или подготовительном факультете по дополнительной общеобразовательной программе, обеспечивающей подготовку иностранных граждан к освоению основных профессиональных образовательных программ на русском языке» в федеральной государственной образовательной организации (ч. 2 ст. 5).

Относительно оснований отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание особенности выделены лишь для иностранного гражданина, обучающегося по очной форме обучения в профессиональной образовательной организации Российской Федерации и в образовательной организации высшего образования в Российской Федерации, в том числе по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) (подп. 8 п. 1 ст. 7 Закона об иностранных гражданах).

Особенности для иностранных граждан, прибывших с целью обучения, выделены и в подп. 6, 7 п. 4 ст. 13 Закона об иностранных гражданах, определяющей основы правового регулирования трудовой деятельности иностранных граждан в Российской Федерации. Положения адресованы обучающимся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и при этом либо (а) выполняющим работы (оказывающим услуги) в течение каникул, либо (б) работающим 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, в подп. 4 п. 4⁵ ст. 13 уточнено, что работодатель имеет право привлекать и использовать иностранных работников без разрешения на привлечение и использование иностранных работников в случае, если иностранные граждане обучаются в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию.

Важность цели прибытия в Российскую Федерацию (обучение) для определения специального статуса иностранных граждан проявляется и в п. 4¹⁰ ст. 13 Закона об иностранных гражданах, так как на лиц, совмещающих осуществление трудовой деятельности с обучением, в случае, если данные иностранные граждане прибыли в Российскую Федерацию в безвизовом порядке в целях осуществления трудовой деятельности либо на основании обыкновенной рабочей визы, не распространяют действие положения о специальном порядке трудо-

вой деятельности, предусмотренном подп. 6, 7 п. 4 ст. 13 Закона об иностранных гражданах. В этом можно увидеть проявление приоритетов государства, которое заинтересовано именно в иностранных гражданах, имеющих основную цель — обучение, что предопределяет более льготный статус.

В Законе об иностранных гражданах предусмотрена специальная статья, устанавливающая правила осуществления трудовой деятельности отдельными категориями иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации по очной форме (ст. 13⁴). Так, на основании разрешения на работу имеет право осуществлять трудовую деятельность иностранный гражданин, отвечающий следующим критериям: 1) обучающийся в Российской Федерации; 2) по очной форме; 3) в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования; 4) по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию; 5) за исключением случаев, предусмотренных подп. 6 и 7 п. 4 ст. 13 Закона об иностранных гражданах.

Законом об иностранных гражданах также предусмотрены особенности оформления приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях обучения, а также обязательства пригласившей образовательной организации. В данном контексте выделяются особенности регулирования отношений с участием лиц, обучающихся, продолжающих обучение (например, в случае перевода в другую образовательную организацию), а также завершивших обучение и вновь поступающих для получения образования по очной или очно-заочной форме по основной профессиональной образовательной программе (ст. 17 Закона об иностранных гражданах).

Отметим, что в п. «е» ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г.

№ 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее — Закон о гражданстве) предусмотрены особенности приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан, получивших 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 (дополнительно предусмотрены требования в отношении трудовой деятельности иностранного гражданина в Российской Федерации и уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд РФ).

Основополагающий характер цели въезда как фактора, определяющего положение иностранного гражданина, подтверждается также и судебной практикой. Например, в постановлении Верховного Суда РФ от 11 июля 2016 г. № 5-АД16-32 по делу об отмене постановления о привлечении к ответственности по ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ за нарушение иностранным гражданином, лицом без гражданства Правил въезда или режима пребывания в Российской Федерации аргументом против позиции заявителя (иностранного гражданина) выделена официально указанная им цель въезда в Российскую Федерацию — трудоустройство, несмотря на его доводы о том, что он является студентом, обучающимся в образовательной организации, высказанные в ходе рассмотрения дела в нижестоящих инстанциях (постановление Московского городского суда от 30 июля 2015 г. № 4а-2945/2014).

На значимость цели указывает и МВД России, отмечая среди массовых и типичных правонарушений именно нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в

Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий. В ряду типичных нарушений МВД России также указывает неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета¹⁴. О практических сложностях при определении сферы обязательств образовательной организации (как принимающей стороны) свидетельствуют и судебная практика. В частности, предметом судебного разбирательства являлось содержание обязанности образовательной организации обеспечить выезд иностранного гражданина из Российской Федерации по завершении или прекращении обучения (постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 20 октября 2009 г. по делу № А56-12881/2009).

С учетом положений Закона об иностранных гражданах, Закона об образовании, а также Закона о гражданстве следует заключить, что законодатель определил в качестве преференциальной группу мигрантов, отвечающих следующим признакам:

1) иностранные граждане должны прибыть в Российскую Федерацию именно с целью обучения;

2) иностранные граждане осуществляют обучение как по очной, так и очно-заочной форме (в некоторых случаях имеется приоритет очной формы);

3) организация, где осуществляется обучение, должна быть образовательной, а значит, некоммерческой и осуществляющей на основании лицензии образовательную дея-

тельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана (п. 18 ст. 2 Закона об образовании). Кроме того, она должна являться либо профессиональной образовательной организацией Российской Федерации, либо образовательной организацией высшего образования в Российской Федерации. Это означает, что в качестве основной цели ее деятельности должны быть образовательная деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования и (или) по программам профессионального обучения либо по образовательным программам высшего образования и научная деятельность (п. 3, 4 ч. 2 ст. 23 Закона об образовании);

4) обучение происходит по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию (при этом рассматривается обучение на разных уровнях программ). Это означает, что преференции получают те, кто приезжает обучаться по образовательным программам среднего профессионального образования и образовательным программам высшего образования, к последним из которых относятся программы бакалавриата, специалитета, магистратуры, подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), ординатуры, ассистентуры-стажировки (ч. 3 ст. 12 Закона об образовании).

При этом законодатель исключает из преференциального перечня иные виды основных образовательных программ (основные общеобразовательные программы и основные программы профессионального обучения), а также дополнительные общеобразовательные (дополнительные общеразвивающие программы, дополнительные предпрофессиональные программы) и дополнительные профессиональные программы (программы повышения квалификации, программы профессиональной

¹⁴ Подробнее см.: Доклад по результатам правоприменительной практики, статистике типовых и массовых нарушений, а также руководства по соблюдению обязательных требований в сфере миграции, утв. МВД России 21 декабря 2018 г. URL: <https://media.mvd.ru/files/application/1463373> (дата обращения: 12.09.2019).

переподготовки) (ч. 4 ст. 12 Закона об образовании). Однако как специальный случай выделяется обучение на подготовительном отделении или подготовительном факультете по дополнительной общеобразовательной программе, обеспечивающей подготовку иностранных граждан к освоению основных профессиональных образовательных программ на русском языке в федеральной государственной образовательной организации. Отметим, что ст. 78 Закона об образовании все же предусматривает особенности в отношении иностранных граждан, получающих дополнительное профессиональное образование в Российской Федерации, указывая на возможность его получения (наравне со средним профессиональным и высшим образованием) за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ или местных бюджетов в соответствии с международными договорами РФ, федеральными законами или установленной Правительством РФ квотой на образование иностранных граждан в Российской Федерации, а также за счет средств физических и юридических лиц в соответствии с договорами об оказании платных образовательных услуг. Но поскольку получение дополнительного образования не предопределяет в дальнейшем иных преференций для иностранного гражданина, можно говорить о слабой заинтересованности государства в привлечении иностранных граждан для обучения по данным программам.

Таким образом, гипотеза о полезности разграничения учебной и образовательной иммиграции в целях учета особенностей при правовом регулировании состоятельна, исходя из положений ряда актов стратегического планирования, отражающих приоритеты развития миграционного законодательства, и федеральных законов, регулирующих отношения в сфере перемещения в Российской Федерации

иностранцев граждан с образовательной целью. Кроме того, можно сделать вывод об определении законодателем различной степени преференциальности статуса участников разных видов образовательной иммиграции.

Так, по итогам анализа под *учебной иммиграцией* в России следует понимать перемещение в Россию иностранного гражданина в целях обучения как по очной, так и по очно-заочной форме по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, осуществляемой либо в профессиональной образовательной организации РФ, либо в образовательной организации высшего образования в Российской Федерации. Особым видом образовательной иммиграции является *иммиграция с целью получить дополнительное профессиональное образование*. Ее специфика предопределена отклонением законодателя от общего курса регулирования учебной иммиграции с выделением незначительных специальных положений.

В качестве отдельных видов образовательной иммиграции выделяются *академический обмен* и *стажировки, академическая мобильность* международного характера. Учитывая положения ст. 34 Закона об образовании, определяющей основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования, можно заключить, что российский законодатель предполагает различие между обучением и стажировкой, при этом стажировки могут быть как вне, так и в рамках академического обмена.

Статья 105 Закона об образовании определяет формы и направления международного сотрудничества в сфере образования, которое может осуществляться в том числе в рамках международного академического обмена. Интересно, что академический обмен как форма международного сотрудничества может

затрагивать систему не только профессионального, но и общего образования. Например, ст. 4 Соглашения между Правительством РФ и Правительством ФРГ об облегчении взаимных поездок граждан РФ и граждан ФРГ 2003 г. предусматривает специальные положения для участников молодежных обменов и участников обменов между школами, предусмотренных Соглашением между Правительством СССР и Правительством ФРГ о молодежных обменах 1989 г. и Соглашением между Правительством СССР и Правительством ФРГ об обменах школьниками и учителями в рамках партнерских связей между школами 1989 г. Аналогичные соглашения существуют с Францией, Италией и другими странами. Отметим, что академический обмен входит в систему обменов, среди которых выделяются не только образовательные.

Что касается академической мобильности, то исследователи обращают внимание на отсутствие легального определения данного понятия, несмотря на его употребление в действующем законодательстве. А. В. Бабич, Н. А. Шевелева, И. А. Васильев, исследуя сущность академической мобильности, пришли к выводу, что «под академической мобильностью может пониматься: 1) включенное обучение, т. е. освоение части основной профессиональной образовательной программы студентом в другой образовательной организации; 2) академическая миграция (например, лицо, получившее квалификацию бакалавра в региональном вузе, поступает в один из ведущих вузов в целях получения квалификации магистра либо начинает обучение по программам аспирантуры в другом вузе)»¹⁵. По-

лагаем, что в контексте темы образовательной иммиграции в Россию и ее отдельных видов стоит учесть как первый вариант, так и второй. Первый вариант можно определить именно как особый вид образовательной иммиграции, а второй, по нашему мнению, стоит отнести к учебной иммиграции.

Кроме уточненной цели и степени преференциальности статуса иммигранта, важным является критерий срока, на который происходит перемещение. В отношении того, какие именно сроки соответствуют краткосрочной и долгосрочной (образовательной) миграции, нет единого мнения. Существует подход, согласно которому краткосрочная миграция происходит на срок до трех месяцев, а долгосрочная — от трех месяцев до одного года (при этом исходят из того, что это виды временной миграции, а постоянная миграция происходит на срок свыше одного года)¹⁶. Иной подход в качестве краткосрочной миграции рассматривает перемещение на срок до одного года, если перемещение происходит на срок свыше года, то имеет место долгосрочная миграция¹⁷. Отметим, что акты стратегического планирования не используют подобные понятия, но из общего смысла можно предположить, что государство выделяет в качестве приоритетной долгосрочную иммиграцию. Общий вывод, сделанный в отношении различных видов образовательной иммиграции, дает основание выделять как краткосрочную образовательную иммиграцию, нацеленную в основном на международное сотрудничество и имеющую условно ознакомительный или ограниченный по цельности осуществленного обучения характер, так и долгосрочную, предполагающую обучение по основной профессиональной обра-

¹⁵ См.: Бабич А. В., Шевелева Н. А., Васильев И. А. Академическая мобильность обучающихся: действующее правовое регулирование и практика его применения // Закон. 2016. № 11. С. 50—58.

¹⁶ Подробнее см.: Рязанцев С. В. Указ. соч. С. 24.

¹⁷ Подробнее см.: Плюгина И. В. Указ. соч. С. 113.

зовательной программе. Таким образом, к долгосрочной можно отнести учебную иммиграцию. Подтверждением этому служит положение ст. 25⁶ Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», согласно которому обыкновенная учебная виза выдается на срок до одного года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях обучения в образовательной организации. При этом срок обучения по основной профессиональной образовательной программе согласно ч. 4 ст. 11 Закона об образовании устанавливается федеральными государственными образовательными стандартами, по которым он варьируется в зависимости от направления и уровня программы, но в любом случае срок обучения определен больше одного года.

Подводя итог исследованию, подтвердим значимость образовательной миграции в качестве приоритетного направления миграционной политики Российской Федерации. Потребность в привлечении мигрантов и выборе желаемой категории нашла отражение в российском законодательстве. При этом, как правило, не используется понятие «образовательная миграция», а направления государственной политики в этой сфере указываются в качестве описаний процессов, которые по сути

соответствуют доктринальному пониманию образовательной миграции. Этот факт можно признать упущением, и в качестве рекомендации укажем на возможность введения в оборот анализируемого понятия в целях уточнения приоритетных направлений и упорядочения правового регулирования в сферах их реализации. В целом приоритетность привлечения образовательных иммигрантов в актах прослеживается ярко, но не представлена в виде системы образовательной иммиграции и ее видов. При этом содержание актов позволяет выделить учебную иммиграцию, иммиграцию с целью получить дополнительное профессиональное образование, международный академический обмен и стажировки, международную академическую мобильность. По итогам анализа доктринальных основ и ряда федеральных законов можно выделить виды образовательной иммиграции в зависимости от уточненной цели пребывания, срока, на который происходит перемещение, степени преференциальности статуса иммигранта. Целесообразны также типологизация в зависимости от характеристик иммигранта: например, если речь идет об иммиграции граждан государств — участников Содружества Независимых Государств, граждан приграничных государств или же соотечественников, проживающих за рубежом.

Библиографический список

- Алексеева Е. Н. Транснациональная миграция молодежи и ее социальные последствия в современном мире: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2013.
- Андриченко Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3.
- Андриченко Л. В., Васильева Л. Н. Законодательство в сфере миграции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2006. № 1 (109).
- Бабич А. В., Шевелева Н. А., Васильев И. А. Академическая мобильность обучающихся: действующее правовое регулирование и практика его применения // Закон. 2016. № 11.
- Воронина Н. А. Интеллектуальная миграция: зарубежный и российский опыт регулирования // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2018. Т. 13. № 6.
- Интеллектуальная миграция в современном мире: учеб. пособие / под ред. М. М. Лебедевой. М., 2014.
- Письменная Е. Е. Социальные последствия учебной иммиграции в Россию (вопросы теории и методики исследования): автореф. дис. ... д-ра социол. наук. М., 2009.

Плюгина И. В. Понятие мигранта и основные категории мигрантов // Журнал российского права. 2007. № 8.

Российское образование. Глобальная конкурентоспособность и экспортный потенциал // XXIII Петербургский международный экономический форум. Деловая программа. URL: <https://forumspb.com/programme/68894/> (дата обращения: 06.09.2019).

Рыбаковский Л. Л. К уточнению понятия «миграция населения» // Социологические исследования. 2016. № 12.

Рязанцев С. В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. М., 2007.

Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 1 / под науч. ред. В. А. Май, Я. И. Кузьмина. М., 2013.

Хабриева Т. Я. Миграция в России: о модели правового регулирования // Журнал российского права. 2006. № 7.

Численность и миграция населения Российской Федерации в 2011 году. Статистический бюллетень. М., 2012. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_107/ (дата обращения: 06.09.2019).

Численность и миграция населения Российской Федерации в 2018 году. Статистический бюллетень. М., 2019. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b19_107/ (дата обращения: 06.09.2019).

Экспорт российских образовательных услуг: статистический сборник. Вып. 8 / Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. М., 2018. URL: http://socioprognost.ru.lgb.ru/files/File/2018/Arefiev_Sbornik_8_001_536_2018_ispr8_15_11_18.pdf (дата обращения: 25.05.2019).

Educational Migration in Russia: Conceptual Issues of Legal Regulation

N. B. Shitova, Nizhny Novgorod branch, National Research University “Higher School of Economics”, Nizhny Novgorod 603014, Russian Federation

E-mail: nshitova@hse.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.083

The strategy of the 2019—2025 State Migration Policy of the Russian Federation shows, among other policies, an easing of access to educational services for foreign nationals. This goal is twofold. On the one hand, it is meant to improve an unfavourable demographic situation in Russian Federation. On the other hand, there is a need to increase the pace of socio-economic development and to compete for intellectual resources on the international market. However, the legislation does not provide a clear understanding of the strategy for achieving this goal. One of its reasons is an inaccuracy of descriptions of the concepts used in legislation documents related to foreign student migration in Russian Federation. As a result, there is a lack of a systematic approach for legislators to differentiate the legal regulation of different types of educational immigration.

The main purpose of the research is to analyse the scientific terms and legislators description of the educational migration processes considering the State's priorities identified in the strategic planning acts.

The methods used for this research include general scientific methods of cognition, along with systemic and logical methods.

Conclusion. The need to attract educational immigrants to the Russian Federation is reflected in Russian migration legislation. At the same time, the special terminology related to educational migration and related concepts are not set or clarified in the basic legislation acts, and the description of the phenomena of educational immigration occurs without the use of special terms. According to the results of the study, it is a weakness of the current legislation. The usefulness of introducing the concepts of “educational immigration” and the concepts interconnected with it should be recognized. An analysis of the legislation leads to the conclusion that the legislator distinguishes between different types of educational immigration, based on the preference for immigrant status, the duration and purpose of migration, such as study immigration, immigration in order to receive additional professional education, international academic exchange and internships, and international academic mobility.

Keywords: educational migration, migration, migrant policy, international student, foreign citizen, study migration, academic mobility, academic exchange, internship.

For citation: Shitova N. B. Educational Migration in Russia: Conceptual Issues of Legal Regulation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 7, pp. 98—111. DOI: 10.12737/jrl.2020.083 (In Russ.)

References

Alekseeva E. N. Transnatsional'naya migratsiya molodezhi i ee sotsial'nye posledstviya v sovremennom mire. Cand. diss. thesis. Moscow, 2013.

Andrichenko L. V. Migration Law in the Russian Legal System. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 3, pp. 5—16. DOI: 10.12737/art_2018_3_1 (In Russ.)

Andrichenko L. V., Vasil'eva L. N. Legislation on migration: problems and prospects. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2006, no. 1, pp. 6—18. (In Russ.)

Babich A. V., Sheveleva N. A., Vasil'ev I. A. Akademicheskaya mobil'nost' obuchayushchikhsya: deystvuyushchee pravovoe regulirovanie i praktika ego primeneniya. *Zakon*, 2016, no. 11.

Chislennost' i migratsiya naseleniya Rossiyskoy Federatsii v 2011 godu. Statisticheskiy byulleten'. Moscow, 2012. Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_107/ (accessed 06.09.2019);

Chislennost' i migratsiya naseleniya Rossiyskoy Federatsii v 2018 godu. Statisticheskiy byulleten'. Moscow, 2019. Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/b19_107/ (accessed 06.09.2019).

Eksport rossiyskikh obrazovatel'nykh uslug: statisticheskiy sbornik. Iss. 8. Moscow, 2018. Pp. 30—31. Available at: http://socioprognost-ru.lgb.ru/files/File/2018/Arefiev_Sbornik_8_001_536_2018_ispr8_15_11_18.pdf (accessed 25.05.2019).

Intellektual'naya migratsiya v sovremennom mire. Ed. by M. M. Lebedeva. Moscow, 2014. 253 p.

Khabrieva T. Y. Migration in Russia: pattern of legal regulation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2006, no. 7, pp. 3—12. (In Russ.)

Pis'mennaya E. E. Sotsial'nye posledstviya uchebnoy immigratsii v Rossiyu (voprosy teorii i metodiki issledovaniya). Dr. diss. thesis. Moscow, 2009.

Plyugina I. V. Notion of migrant and the basic categories of migrants. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2007, no. 8, pp. 107—115. (In Russ.)

Rossiyskoe obrazovanie. Global'naya konkurentosposobnost' i eksportnyy potentsial. *XXIII Peterburgskiy mezhdunarodnyy ekonomicheskii forum. Delovaya programma*. Available at: <https://forumspb.com/programme/68894/> (accessed 06.09.2019).

Ryazantsev S. V. Trudovaya migratsiya v stranakh SNG i Baltii: tendentsii, posledstviya, regulirovanie. Moscow, 2007.

Rybakovskiy L. L. K utocnениyu ponyatiya “migratsiya naseleniya”. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 2016, no. 12.

Strategiya-2020: Novaya model' rosta — novaya sotsial'naya politika. Itogovyy doklad o rezul'tatakh ekspertnoy raboty po aktual'nym problemam sotsial'no-ekonomicheskoy strategii Rossii na period do 2020 goda. Book 1. Ed. by V. A. Mau, Ya. I. Kuz'minov. Moscow, 2013.

Voronina N. A. Intellektual'naya migratsiya: zarubezhnyy i rossiyskiy opyt regulirovaniya. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk*, 2018, vol. 13, no. 6.