

Миграционно-правовое регулирование допуска иностранных ученых в ЕС для проведения научных исследований на европейских мегасайенс-установках¹

Аннотация. В контексте реформы миграционного законодательства России, вытекающей из положений Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 гг. и Стратегии научно-технологического развития РФ 2016 г., в статье рассматривается опыт наднациональной правовой системы Европейского Союза по созданию особой процедуры допуска ученых из стран, не входящих в ЕС, для целей проведения научных исследований на расположенных в ЕС мегасайенс-установках (экспериментальные реакторы, коллайдеры, синхротроны и т.д.).

Предметом исследования выступают положения Директивы (ЕС) 2016/801 Европейского парламента и Совета от 11.05.2016 «Об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран в целях научных исследований, образования, профессионального обучения, волонтерской деятельности, программ обмена учащимися или образовательных проектов и надомного труда» в части, относящейся к ученым («исследователям» по терминологии Директивы).

После общей характеристики Директивы (история принятия, действие во времени, в пространстве и по кругу лиц, понятийный аппарат) рассматриваются предусмотренные ею общие и специальные условия допуска иностранных ученых в ЕС, юридические особенности «соглашений о приеме» с научно-исследовательскими организациями государств — членов ЕС и миграционных документов (видов на жительство или виз для долгосрочного пребывания), на основании которых иностранные ученые въезжают и занимаются научно-исследовательской деятельностью в ЕС.

В заключительном разделе указываются альтернативные правовые механизмы допуска иностранных ученых в ЕС — гражданско-правовые и трудовые договоры (контракты), в том числе в рамках применения законодательства ЕС о трудовой миграции высококвалифицированной рабочей силы из третьих стран и учрежденной этим законодательством европейской голубой карты.

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научных проектов № 18-29-15007 и 18-29-15015.

© Четвериков А. О., Заплатина Т. С., 2021

* *Четвериков Артем Олегович*, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

aochetverikov@msal.ru

** *Заплатина Татьяна Сергеевна*, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

tatianazaplatina@yandex.ru

Ключевые слова: мегасайенс; миграция; государственная миграционная политика; миграционное право; научные исследования; ученые; исследователи; Европейский Союз (ЕС); ЮНЕСКО; государства — члены ЕС; третьи страны; общая иммиграционная политика; вид на жительство; виза; европейская голубая карта; директива; научно-исследовательская организация.

Для цитирования: Четвериков А. О., Заплата Т. С. Миграционно-правовое регулирование допуска иностранных ученых в ЕС для проведения научных исследований на европейских мегасайенс-установках // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 1. — С. 135–147. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.170.1.135-147.

Migration and Legal Regulation of the Admission of Foreign Scientists to the EU to Conduct Scientific Research at European Mega-Science Facilities²

Artem O. Chetverikov, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Integration and European Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
aochetverikov@msal.ru

Tatyana S. Zaplatina, Cand. Sci. (Law), Lecturer of the Integration and European Law Department, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
tatianazaplatina@yandex.ru

Abstract. In the context of the reform of migration legislation in Russia, proceeding from the Concept of State Migration Policy of the Russian Federation for 2019-2025 and the Strategy of Scientific and Technological Development of the Russian Federation in 2016, the paper examines the experience of the supranational legal system of the European Union to create a special procedure for the admission of scientists from countries outside the EU, for the purpose of conducting scientific research in EU megascience facilities (experimental reactors, particle colliders, the synchrotrons, etc.).

The subject of the study is the provisions of Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016. "On the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Research, Studies, Training, Voluntary Service, Pupil Exchange Schemes or Educational Projects and Au Pairing" in the part relating to scientists ("Researchers" in the terminology of the Directive).

Following the general characteristics (history of adoption, action in time, space and in the circle of persons, conceptual apparatus), the general and special conditions for admission of foreign scientists to the EU, the legal features of "admission agreements" with research organizations of the EU member States and migration documents (residence permits or visas for long-term stay), on the basis of which foreign scientists enter and engage in research activities in the EU, are considered.

The final section specifies alternative legal mechanisms for the admission of foreign scientists to the EU — civil law and employment contracts (contracts), including within the framework of the application of EU legislation on the labor migration of highly skilled workers from third countries and the European blue card established by this legislation.

Keywords: mega-science; migration; state migration policy; migration law; scientific research; scientists; researchers; European Union (EU); UNESCO; EU Member States; third countries; common immigration policy; residence permit; visa; European blue card; Directive; research organization.

Cite as: Chetverikov AO, Zaplatina TS. Migratsionno-pravovoe regulirovanie dopuska inostrannykh uchenykh v ES dlya provedeniya nauchnykh issledovaniy na evropeyskikh megasayens-ustanovkakh [Migration and Legal Regulation of the Admission of Foreign Scientists to the EU to Conduct Scientific Research at European Mega-Science Facilities]. *Lex russica*. 2021;74(1):135-147. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.170.1.135-147. (In Russ., abstract in Eng.).

² The reported study was funded by RFBR according to the research projects № 18-29-15007 and 18-29-15015.

Введение

В соответствии с Концепцией государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 гг. и Перечнем поручений Президента РФ по ее реализации³ к числу основных направлений миграционной политики нашей страны отнесено «обеспечение *открытости Российской Федерации* для обучающихся, научных и педагогических работников, в том числе создание для них *комфортного режима въезда* в Российскую Федерацию, получения образования и осуществления профессиональной деятельности на ее территории» (пп. «б» п. 23 Концепции).

Таким комфортным режимом призван служить проектируемый новый унифицированный миграционный режим долгосрочного пребывания — «*единый миграционный режим для долгосрочного пребывания (более 90 дней в году) с любыми законными целями, включая работу и получение образования, без оформления вида на жительство и приобретения гражданства Российской Федерации*» (п. 4 раздела II «Создание унифицированного миграционного режима для долгосрочного пребывания на территории Российской Федерации» Перечня поручений). Вид на жительство впредь должен выдаваться только в целях постоянного проживания и выступать «основным миграционным статусом, позволяющим иностранному гражданину в перспективе претендовать на получение гражданства Российской Федерации» (п. 1 Перечня поручений).

Применительно к ученым (далее также: исследователям, научным работникам) одним из ключевых аспектов их международной миграции в настоящее время выступают поездки, часто длительные, для целей проведения ис-

следований на уникальных научных установках класса «мегасайенс» (далее — мегасайенс-установки), иных объектах крупной исследовательской инфраструктуры, расположенных на территории зарубежных стран, а также — на подготовительном этапе — для целей участия в проектировании, строительстве и запуске в эксплуатацию подобной инфраструктуры (экспериментальные ядерные и термоядерные реакторы, коллайдеры, синхротроны, другие ускорители и источники элементарных частиц, сверхмощные лазеры, телескопы и т.п.).

В этой связи утвержденная Президентом РФ Стратегия научно-технологического развития РФ⁴ предусматривает:

с одной стороны, обеспечение «поддержки создания и развития *уникальных научных установок класса “мегасайенс”, крупных исследовательских инфраструктур на территории Российской Федерации*», «локализации на территории страны крупных международных научных проектов»⁵;

с другой стороны, «*открытость*» российской научно-технологической сферы, включая «*эффективное взаимодействие научных организаций, участников исследований и разработок <...> исходя из национальных интересов с международным сообществом*» (пп. «д» п. 30, пп. «б» п. 32 и пп. «в» п. 35 Стратегии).

С учетом вышеизложенного, а также еще одного программного положения Концепции государственной миграционной политики, предусматривающего «обмен опытом по реализации миграционной политики и управлению миграционными потоками» (пп. «е» п. 28 разд. V «Международное сотрудничество Российской Федерации в сфере миграции»), рассмотрим основные правила единообразной

³ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2029–2025 гг.» ; Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 гг. (утвержден Президентом РФ 6 марта 2020 г. № Пр-469).

⁴ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

⁵ О юридическом смысле понятия «мегасайенс», т.е. «большая наука» (греч. mega + англ. science), и родственных правовых категорий в российском, зарубежном и международном праве см.: Болтинова О. В., Арзуманова Л. Л. Правовое регулирование мегасайенс-проектов в России // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 7. С. 39–42 ; Кожеуров Я. С., Теймуров Э. С. Понятие, признаки и правовая природа глобальной исследовательской инфраструктуры // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 130–141 ; Мошкова Д. М., Лозовский Д. Л. Правовые аспекты реализации мегасайенс-проектов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 7. С. 34–41 ; Четвериков А. О. Организационно-правовые формы большой науки (мегасайенс) в условиях международной интеграции: сравнительное исследование. Часть I // Юридическая наука. 2018. № 1. С. 13–27.

«процедуры допуска»⁶, т.е. выдачи разрешений на въезд и длительное пребывание, для иностранных ученых, желающих проводить научные исследования на территории государств — членов Европейского Союза (ЕС), в том числе на расположенных там мегасайенс-установках, национальных и международных (французский синхротрон «Солей» и Европейская установка синхротронного исследования, также расположенная во Франции, Европейский рентгеновский лазер на свободных электронах в Германии, строящийся Европейский нейтронный источник в Швеции и т.д.).

Юридическим источником рассматриваемых правил выступает наднациональное законодательство ЕС, издаваемое в рамках его «общей иммиграционной политики»⁷ и распространяющее обязательную силу на все его государства-члены, кроме Дании и Ирландии⁸.

Предваряя рассмотрение, отметим, что миграционно-правовое регулирование ЕС и соответствующее законодательство:

- 1) касается только граждан «*третьих стран*», т.е. государств, не состоящих в ЕС, к которым приравниваются апатриды (лица без гражданства). Граждане государств — членов ЕС, одновременно являющиеся обладателями наднационального европейского гражданства (официальное наименование — «гражданство Союза»), по общему правилу пользуются свободой передвижения и проживания на всей территории ЕС и могут заниматься повсеместно в ЕС экономической и иной законной, в том числе научно-исследовательской, деятельностью наравне с гражданами государства пребывания (фран-
- цузский ученый имеет в Германии такие же права и обязанности, как и немецкий во Франции, и т.д.). В этой связи, а также намекая перспективы дальнейшего развития евразийской интеграции между РФ и другими государствами — членами Евразийского экономического союза, следует иметь в виду, что наряду с единым рынком, экономическим и валютным союзом с единой валютой «евро», общим пространством свободы, безопасности и правосудия учредительные документы ЕС сегодня предусматривают такую интеграционную конструкцию, как «европейское пространство научных исследований со свободным передвижением исследователей», а обеспечение возможности исследователям «свободно сотрудничать через границы» провозглашают в качестве одной из главных задач научно-технической политики ЕС в отношении всех его государств-членов (ст. 179 разд. XIX «Научные исследования, технологическое развитие и космос» части третьей «Внутренняя политика и деятельность Союза» Договора о функционировании ЕС 1957 г. в редакции Лиссабонского договора 2007 г.)⁹;
- 2) допускает установление *более благоприятных положений* для ученых и научных организаций посредством международных договоров, заключаемых с третьими странами Европейским Союзом и/или его государствами-членами, а в ряде случаев и посредством национального законодательства последних¹⁰;
- 3) имеет широкую — *общенаучную* — сферу применения, охватывая представителей лю-

⁶ Admission procedure (англ.); procédure d'admission (фр.).

⁷ Common immigration policy (англ.); politique d'immigration commune (фр.).

⁸ На основании специальных протоколов к учредительным документам ЕС Дания и Ирландия пользуются изъятием в отношении ряда интеграционных мероприятий ЕС, в том числе относящихся к формированию «пространства свободы, безопасности и правосудия», составной частью которого является общая иммиграционная политика. Аналогичным изъятием до выхода из ЕС пользовалась Великобритания. Подробнее см.: Четвериков А. О. Миграционное право Европейского Союза. М. : Проспект, 2018. С. 170–171.

⁹ Учредительные документы ЕС цитируются по изданию: Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / под ред. С. Ю. Кашкина. М. : Инфра-М, 2018. О правовых основах научно-технической политики ЕС подробнее см.: Нечаева Е. К. Правовые основы научно-технической политики Европейского Союза // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 216–226.

¹⁰ В том, что касается международных договоров ЕС с нашей страной, более благоприятные положения для российских ученых можно было бы установить путем пересмотра двустороннего Соглашения «О сотрудничестве в области науки и технологий», которое было заключено еще в 2000 г. и, как справедливо отмечает П. А. Калинин, «устарело на сегодняшний день и требует обновления» (Калини-

бых наук и любые виды научных исследований, независимо от их предмета, цели и статуса организации, в рамках которой они проводятся.

Таким образом рассматриваемое законодательство ЕС также может быть интересно как источник полезного опыта с целью обеспечения большей открытости нашей страны для всех иностранных ученых, въезд, пребывание и научно-исследовательская деятельность которых способны принести пользу российскому государству, обществу и российской науке, не ограничиваясь только вкладом в создание и эксплуатацию российских мегасайенс-установок.

Законодательство ЕС о въезде и пребывании иностранных ученых: общая характеристика

Одним из первых шагов в разработке правовых механизмов общей иммиграционной политики стало издание в начале XXI в. директивы, учредившей особую процедуру допуска в ЕС иностранных ученых для целей проведения научных исследований в его государствах-членах, — Директивы 2005/71/ЕС Совета от 12.10.2005 «Об особой процедуре допуска граждан третьих стран в целях научных исследований»¹¹.

Вместе с принятой незадолго до этого Директивой 2004/114/ЕС Совета от 13.12.2004 «Об условиях допуска граждан третьих стран в целях образования, обмена учащимися, бесплатного

профессионального обучения или волонтерской деятельности» она заложила фундамент наднационального миграционно-правового регулирования неэкономической миграции в ЕС, когда граждане третьих стран приезжают туда для целей, не связанных с поиском работы по найму или осуществлением предпринимательской деятельности¹².

В 2016 г. обе директивы были кодифицированы в единый законодательный акт о неэкономической миграции, заменивший их с 24 мая 2018 г., — Директива (ЕС) 2016/801 Европейского парламента и Совета от 11.05.2016 «Об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран в целях научных исследований, образования, профессионального обучения, волонтерской деятельности, программ обмена учащимися или образовательных проектов и домашнего труда»¹³.

Директива (ЕС) 2016/801 устанавливает условия въезда и пребывания в общей сложности для шести категорий неэкономических мигрантов, среди которых в настоящей статье нас интересуют ученые¹⁴.

Слово «ученый» официально в Директиве (ЕС) 2016/801 не используется. Ему корреспондирует понятие «исследователь»¹⁵, которое способно охватывать потенциально более широкий круг лиц — не только состоявшихся, но и потенциальных ученых.

Согласно норме-дефиниции (ст. 3 «Определения»), содержащейся во вводной главе Директивы (ЕС) 2016/801 (гл. I «Общие поло-

ченко П. А. Россия и Европейский Союз: двусторонняя нормативная база взаимоотношений. М. : Элит, 2011. С. 162).

¹¹ См.: Право Европейского Союза / под ред. С. Ю. Кашкина. М. : Юрайт, 2013. Т. 2 : Особенная часть. Основные отрасли и сферы регулирования права Европейского Союза. Правовые аспекты участия России в европейских интеграционных процессах. С. 733.

¹² Право Европейского Союза. Т. 2. С. 733.

¹³ Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing // OJ L 132. 21.05.2016. P. 21 ; Directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair // JO L 132. 21.05.2016. P. 21 (Директива (ЕС) 2016/801 в настоящей статье цитируется в переводе с французского языка).

¹⁴ О правилах, закрепленных в Директиве (ЕС) 2016/801 для иных категорий неэкономических мигрантов — студентов, приезжающих для получения или продолжения высшего образования, школьников, участвующих в программах обмена учащимися, волонтерах и т.д., см.: Четвериков А. О. Миграционное право Европейского Союза. С. 186–192.

¹⁵ Researcher (англ.); chercheur (фр.), Forscher (нем.). В аутентичных редакциях Директивы (ЕС) 2016/801 на некоторых других официальных языках ЕС, в том числе славянских, используется понятие «научный работник» — например, «naukowiec» (польск.) или «научен работник» (болг.).

жения»), исследователем может быть признан гражданин третьей страны:

- 1) уже внесший вклад в науку, что подтверждается наличием у него «докторской степени» (в случае России и других государств, применяющих двухуровневую систему ученых степеней, сюда относятся и кандидаты наук);
- 2) только приступающий или намеревающийся приступить к научной карьере — обладатель «соответствующего диплома о высшем образовании, дающего ему доступ к программам докторских исследований», кульминацией которых призваны стать подготовка и защита диссертации на соискание ученой степени в той или иной отрасли науки (аспиранты и т.п.).

Понятие «научные исследования»¹⁶ в Директиве (ЕС) 2016/801 равнозначно понятию «наука» как целенаправленной исследовательской деятельности (в отличие от науки как совокупности уже имеющихся знаний), которое содержится в актах Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)¹⁷, но является более лаконичным. Для сравнения приведем последовательно обе нормы дефиниции:

- 1) Рекомендация ЮНЕСКО 2017 г. «В отношении научной деятельности и научных работников (исследователей)»¹⁸:

«Слово “наука” означает деятельность, с помощью которой человечество, индивидуально либо небольшими или большими группами, предпринимает *организованную попытку* путем объективного изучения наблюдаемых явлений и подтверждения истинности его результатов путем обмена сделанными выводами и полученными данными, а также коллегиального обзора *открыть и понять причины, отношения или взаимосвязь* различных явлений; сводит воедино в скоординированной форме подсистемы знаний путем систематического отражения и объяснения с помощью понятий;

и посредством этого обеспечивает себе возможность использовать в своих интересах понимание процессов и явлений, происходящих в природе и обществе»;

- 2) Директива (ЕС) 2016/801:

«В значении настоящей Директивы <...> под “научными исследованиями” понимается творческая работа, предпринимаемая *систематическим образом с целью увеличения суммы знаний*, в том числе знания человека, культуры и общества, а также использования этой суммы знаний для разработки новых способов их применения».

Итак, научными исследованиями, для проведения которых иностранные исследователи могут приезжать в ЕС, в равной мере признаются фундаментальные и прикладные исследования, исследования в рамках естественных, технических, общественных, гуманитарных и иных наук. Определением научных исследований в значении Директивы (ЕС) 2016/801 полностью охватываются и опыты, эксперименты на расположенных в ЕС объектах исследовательской инфраструктуры, включая мегасайенс-установки. Сюда же, по нашему мнению, можно отнести и поисковые, проектные, испытательные, иные творческие мероприятия ученых, связанные с подготовкой к вводу в строй новых мегасайенс-установок как наиболее мощных инструментов научного познания мира.

Условия и порядок допуска иностранных ученых для проведения научных исследований в ЕС

Согласно Директиве (ЕС) 2016/801 иностранные ученые (исследователи) вправе приезжать в ЕС для целей научных исследований только при наличии предварительно заключенного договора с принимающей научно-исследовательской организацией и с разрешения компетентных властей принимающего государства-члена. Соответственно, определение исследователя в

¹⁶ В дословном переводе с английского и французского языков — «исследование» или «исследования» (англ. research; фр. recherche/recherches); выражение «научные (-ое) исследования (-е)» фигурирует в названии и тексте Директивы (ЕС) 2016/801 на польском и болгарском языках (польск. badania naukowy; болг. научно изследване).

¹⁷ Подробнее см.: Четвериков А. О. Наука как юридическая категория: сравнительно-правовое исследование // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 4. С. 56–58.

¹⁸ Утверждена резолюцией 39-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО 30 октября — 14 ноября 2017 г. (см.: Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. Акты Генеральной конференции. Париж : ЮНЕСКО, 2018. Т. 1 : Резолюции. 39-я сессия. Париж. 30 октября — 14 ноября 2017 г. С. 143).

Директиве (ЕС) 2016/801 полностью выглядит следующим образом:

«В значении настоящей Директивы под <...> “исследователем” понимается гражданин третьей страны, являющийся обладателем докторской степени или соответствующего диплома о высшем образовании, дающего ему доступ к программам докторских исследований, *отобранный научно-исследовательской организацией и допущенный на территорию государства-члена для проведения научно-исследовательской деятельности*, для которой обычно требуются подобные дипломы [имеются в виду диплом доктора наук или диплом о высшем образовании. — Прим. авт.]».

Договор, заключаемый с отобранным иностранным исследователем, получил в Директиве (ЕС) 2016/801 название «соглашение о приеме»¹⁹ (ст. 10 «Соглашение о приеме»).

Соглашение о приеме имеет двусторонне-обязывающий характер: одна сторона — «научно-исследовательская организация»²⁰ государства — члена ЕС, которой может выступать его «любая публичная или частная организация, проводящая научно-исследовательские работы» (ст. 3 «Определения» Директивы (ЕС) 2016/801); вторая сторона — «исследователь» в вышеуказанном смысле, который тоже принимает на себя юридические обязательства. Данным признаком соглашения о приеме отличаются от приглашений иностранцам, которые в миграционных правоотношениях обычно закрепляют обязательства только принимающей стороны.

Как предусматривает статья 10 «Соглашение о приеме», научно-исследовательская организация «подписывает» его с исследователем — гражданином третьей страны. Каким образом осуществляется подписание, Директива (ЕС) 2016/801, однако, не уточняет.

Поскольку Директива (ЕС) 2016/801 позволяет государствам-членам только смягчать ее требования (ст. 4 «Более благоприятные положения»), а любые дополнительные ограничения, способные вводиться национальным законодательством государств-членов, должны прямо предусматриваться в ее тексте (примеры будут приведены ниже), уместно полагать, что речь здесь идет о простой письменной форме, в том числе с использованием электронных средств

(поскольку на момент подписания исследователем, вероятно, находится за пределами ЕС). Во всяком случае, никаких указаний на необходимость нотариального или иного удостоверения соглашений о приеме Директива (ЕС) 2016/801 не содержит (такие указания, как мы увидим далее, содержатся для дипломов иностранных исследователей).

При определении «элементов», т.е. *условий соглашения о приеме*, законодатель ЕС проявляет одновременно жесткость и гибкость. С одной стороны, закрепленный в Директиве (ЕС) 2016/801 перечень условий является фиксированным в том смысле, что все эти условия должны содержаться в соглашении и принимающая научно-исследовательская организация не может навязывать иностранному исследователю условий сверх тех, которые фигурируют в перечне; попытки иностранных исследователей добиваться включения дополнительных условий также недопустимы. С другой стороны, Директива (ЕС) 2016/801 оставляет государствам — членам ЕС пространство для маневра, позволяющее им на своей территории и для своих научно-исследовательских организаций исключать или добавлять некоторые условия из предусмотренного ею перечня.

Таким образом, в зависимости от позиции национального законодателя принимающего государства — члена ЕС, общее число условий соглашения о приеме, предусмотренных Директивой (ЕС) 2016/801, может варьироваться от четырех до семи по следующей схеме:

I. Условие, обязательное повсеместно в ЕС²¹, если только оно не снято национальным законодательством принимающего государства-члена:

1) наименование или предмет научно-исследовательской деятельности или сфера научных исследований гражданина третьей страны.

II. Условия, обязательные повсеместно в ЕС, без изъятий и исключений:

2) обязательство гражданина третьей страны прилагать усилия к успешному осуществлению научно-исследовательской деятельности;

3) обязательство научно-исследовательской организации принять гражданина третьей страны для целей осуществления научно-исследовательской деятельности;

¹⁹ Hosting agreement (англ.); convention d'accueil (фр.).

²⁰ Research organization (англ.); organisme de recherche (фр.).

²¹ Имеется в виду ЕС без учета Дании и Ирландии, на которые Директива (ЕС) 2016/801 не распространяется (см. введение).

- 4) даты начала и окончания планируемого срока осуществления научно-исследовательской деятельности;
- 5) информация о планируемых поездках в другие государства-члены, если об этом известно на момент подачи гражданином третьей страны ходатайства о выдаче миграционного разрешения властям принимающего государства-члена.

III. Условия, которые могут быть дополнительно предусмотрены национальным законодательством принимающего государства-члена:

- 6) информация о существующих правоотношениях между научно-исследовательской организацией и исследователем;
- 7) информация об условиях труда исследователя (§ 2 и 3 ст. 10 «Соглашение о приеме» и § 2 ст. 4 «Более благоприятные положения»).

В целях предотвращения миграционных рисков и недопущения злоупотреблений процедурой допуска, в том числе фиктивных командировок граждан третьих стран в ЕС под прикрытием научной деятельности, Директива (ЕС) 2016/801 предписывает или, в зависимости от случая, разрешает заинтересованным государствам-членам вводить *превентивные меры* в виде возложения на принимающие научно-исследовательские организации дополнительных обязанностей и ограничений.

Во-первых, повсеместно в ЕС подписанию соглашения о приеме должно предшествовать *положительное решение органов управления научно-исследовательской организации по кандидатуре каждого приглашаемого исследователя*. Такое решение, в свою очередь, должно базироваться на предварительно проведенной оценке профессиональных качеств и научных планов исследователя, для реализации которых он и/или принимающая организация должны располагать финансовыми средствами:

«Научно-исследовательская организация может подписывать соглашение о приеме, только если на научно-исследовательскую деятельность [иностранного исследователя. — *Прим. авт.*] было дано согласие компетентными инстанциями этой организации после проверки следующих элементов:

- a) предмет научно-исследовательской деятельности, ее планируемый срок и наличие финансовых средств, необходимых для ее осуществления;
- b) квалификации гражданина третьей страны в отношении предмета исследований; они

должны быть удостоверены заверенной копией дипломов» (§ 4 ст. 10 «Соглашение о приеме»).

Во-вторых, государства — члены ЕС могут возлагать на принимающую научно-исследовательскую организацию обязанность *компенсировать государственные расходы, вытекающие из возможных попыток нелегальной иммиграции* со стороны приглашенных ею исследователей:

«Государства-члены в соответствии со своим национальным правом могут требовать от научно-исследовательской организации письменного обязательства о том, что в случае, если исследователь нелегально останется на территории заинтересованного государства-члена, данная научно-исследовательская организация примет на себя ответственность за возмещение расходов, связанных с его пребыванием и возвратом, оплаченных из государственных средств. Финансовая ответственность научно-исследовательской организации утрачивает силу по истечении шести месяцев после истечения соглашения о приеме» (§ 2 ст. 8 «Специальные условия, подлежащие применению к исследователям»).

В-третьих, с целью априори отстранить от процедуры допуска псевдонаучные структуры, реально не занимающиеся научной деятельностью, Директива (ЕС) 2016/801 дает государствам-членам право вводить для своих научно-исследовательских организаций, желающих приглашать иностранных исследователей, *разрешительный режим* в виде обязанности получать предварительное одобрение национальных властей (ст. 9 «Одобрение научно-исследовательских организаций»). Если государство-член вводит разрешительный режим, то для получения искомого одобрения заинтересованные научно-исследовательские организации должны представить его органам власти данные о своем юридическом статусе вместе с «доказательством того, что они проводят научные исследования».

Одобрение дается на срок не менее пяти лет. Однако в «исключительных случаях государства-члены могут давать одобрение на более краткий срок» (характер подобных случаев и длительность подобных сроков оставлены законодателем ЕС на усмотрение национального законодателя). Одобрение может быть отозвано или в его продлении может быть отказано, если научно-исследовательская организация перестает отвечать необходимым критериям (в частности, перестает заниматься научной де-

тельностью), если одобрение было получено обманными средствами, а также если «научно-исследовательская организация подписала соглашение о приеме с гражданином третьей страны обманным путем или небрежно» (квалификацию обмана и небрежности Директива (ЕС) 2016/801 снова оставляет на усмотрение национального законодателя).

Разрешительный режим в случае его введения должен компенсироваться послаблениями для одобренных научно-исследовательских организаций и приглашаемых ими иностранных исследователей в отношении ряда других требований, предусмотренных Директивой (ЕС) 2016/801. А именно при подаче ходатайств о выдаче миграционных разрешений для иностранных исследователей, заключивших соглашения о приеме с одобренными научно-исследовательскими организациями, принимающее государство-член «освобождает ходатайствующих лиц от обязанности представлять один (одно) или несколько документов или доказательств»:

- 1) в отношении наличия вышеуказанного письменного обязательства принимающей организации о компенсации государственных расходов в связи с возможными попытками исследователей стать нелегальными иммигрантами;
- 2) в отношении некоторых из рассматриваемых далее общих условий допуска граждан третьих стран (медицинская страховка, оплата сборов за рассмотрение ходатайства, доказательство наличия у исследователя достаточных финансовых ресурсов);
- 3) в отношении адреса проживания исследователя на территории принимающего государства-члена, указание которого также относится к общим условиям допуска (§ 3 ст. 8 «Специальные условия, подлежащие применению к исследователям»)²².

В соответствии со ст. 5 «Принципы», открывающей гл. II «Допуск» Директивы (ЕС) 2016/801, въезд и пребывание всех подпадающих под ее действие неэкономических мигрантов из третьих стран поставлены в зависимость от выпол-

нения *общих и специальных условий допуска*. Выполнение этих условий дает гражданину третьей страны субъективное право требовать выдачи ему миграционного разрешения («Если гражданин третьей страны выполняет общие и специальные условия, то он имеет право на разрешение» — § 3 ст. 5 «Принципы»), а нарушение указанного права может обжаловаться им в административных или судебных органах государства-члена, отклонившего его ходатайство.

Для исследователей — граждан третьих стран специальным условием является подписание рассмотренного выше соглашения о приеме с научно-исследовательской организацией одного из государств — членов ЕС.

Что касается общих условий, то согласно одноименной статье Директивы (ЕС) 2016/801 (ст. 7 «Общие условия») сюда относятся требования, обычно предъявляемые в ЕС в качестве условий допуска на территорию граждан третьих стран:

- 1) наличие паспорта или иного документа, дающего право совершать заграничные поездки, и миграционного разрешения;
- 2) для несовершеннолетних граждан третьих стран разрешение от родителей или заменяющих их лиц (к исследователям, очевидно, не относится);
- 3) медицинская страховка на весь срок пребывания;
- 4) оплата сборов за рассмотрение ходатайства (если предусмотрено национальным законодательством принимающего государства-члена);
- 5) доказательство наличия достаточных «финансовых ресурсов для покрытия своих расходов на существование без обращения к системе социальной помощи заинтересованного [принимающего. — Прим. авт.] государства-члена, а также расходов на возврат» (если требует принимающее государство-член);
- 6) адрес проживания на территории принимающего государства-члена (если требуется согласно национальному законодательству последнего).

²² Использование в § 3 статьи 8 «Специальные условия, подлежащие применению к исследователям» союза «или» и выражения «одного или нескольких» указывает на то, что законодатель ЕС дает государствам-членам выбор: освобождать научно-исследовательские организации и исследователей от выполнения большей или меньшей части либо всех вышеперечисленных обязанностей. При любых обстоятельствах, в случае введения разрешительного режима как минимум одна из этих обязанностей должна быть снята (какая или какие — решает национальный законодатель заинтересованного государства-члена).

В отношении финансового условия Директива (ЕС) 2016/801 приводит перечень возможных источников ресурсов, которые могут служить доказательством его выполнения. Для исследователей сюда относятся такие источники, как пособия и стипендии (от принимающей научно-исследовательской организации, организации, где он работает в своей стране, и/или от любого иного спонсора). Перечень является примерным (неисчерпывающим), поэтому исследователь может ссылаться и на другие источники финансовых ресурсов, включая собственные средства и гранты на научные проекты, полученные от государственных, частных, международных учреждений и фондов.

Следует также отметить, что глава V «Права» Директивы (ЕС) 2016/801 разрешает иностранным ученым в дополнение к научно-исследовательской деятельности заниматься в принимающем государстве-члене преподаванием «в соответствии с национальным правом» (ст. 23 «Преподавательская деятельность исследователей»). Однако эта норма касается уже допущенных на территорию ЕС исследователей, а для тех, кто только ходатайствует о допуске, перспектива получить вознаграждение от преподавания вряд ли может сама по себе послужить доказательством наличия достаточных финансовых ресурсов.

В соответствии с гл. III «Разрешения и срок пребывания» Директивы (ЕС) 2016/801 *срок действия миграционного разрешения* иностранным исследователям составляет «не менее одного года или охватывает срок действия соглашения о приеме, если последний является более кратким» (ст. 18 «Срок действия разрешения»). Допускается также продление миграционного разрешения, например если продлевается действующее или заключается новое соглашение о приеме.

Минимальный срок действия миграционного разрешения в процитированной статье не предусмотрен, но из системного толкования Директивы (ЕС) 2016/801 можно сделать вывод, что он всегда должен превышать 90 дней (именно превышать, не быть равным). Данный вывод вытекает из ст. 1 «Предмет» Директивы (ЕС) 2016/801, согласно которой она «устанав-

ливает условия въезда и пребывания на срок, превышающий 90 дней». Соответственно, к научным командировкам в ЕС на срок до 90 дней включительно Директива (ЕС) 2016/801 не применяется, а подобные командировки осуществляются на основании визового законодательства (прежде всего Визового кодекса ЕС 2009 г.) и оформляются, как правило, единой (шенгенской) визой для краткосрочного пребывания²³.

Миграционное разрешение, выдаваемое согласно Директиве (ЕС) 2016/801, по общему правилу представляет собой *вид на жительство с отметкой «исследователь»* (в законодательстве ЕС термин «вид на жительство»²⁴ относится к любым, в том числе временным, разрешениям на проживание, отличным от виз). Если срок действия миграционного разрешения не превышает одного года, то вместо вида на жительство может быть выдана *виза для долгосрочного пребывания с той же отметкой* (в ЕС визы для долгосрочного пребывания выдаются на срок свыше 90 дней, но не более 1 года; если гражданин третьей страны планирует остаться на срок более 1 года, то виза для долгосрочного пребывания заменяется видом на жительство). Возможна и такая ситуация, когда принимающее государство-член согласно своему национальному законодательству выдает виды на жительство только лицам, уже находящимся на его территории. В подобной ситуации иностранному исследователю сначала выдается виза для целей въезда, на основании которой после прибытия исследователь получает искомый вид на жительство.

Государства — члены ЕС не имеют права требовать от иностранных исследователей в дополнение к упомянутым миграционным разрешениям отдельное разрешение на трудовую или самостоятельную экономическую деятельность. На это обстоятельство особо обращается внимание в мотивировочных положениях преамбулы Директивы (ЕС) 2016/801, исходя из которых должны осуществляться ее толкование и применение:

«Следует облегчить допуск граждан третьих стран, подающих ходатайство в целях проведения научно-исследовательской деятельности, путем создания процедуры допуска, незави-

²³ Кроме государств — членов ЕС, не входящих в Шенгенское пространство и выдающих для краткосрочного пребывания национальные визы, имеющие силу только на их территории. В 2019 г. к таким «нешенгенским» государствам-членам относились Болгария, Кипр, Хорватия, Румыния, а также Ирландия, не подпадающая под действие и рассматриваемой Директивы (ЕС) 2016/801.

²⁴ Residence permit (англ.); titre de séjour (фр.).

симой от их правоотношений с принимающей научно-исследовательской организацией и больше не требующей выдачи отдельного разрешения на работу» (п. 9 мотивировочных положений преамбулы).

В целях выдачи миграционных разрешений Директива (ЕС) 2016/801 предусматривает различные *способы подачи ходатайств*, выбор между которыми производят государства-члены: «Государства-члены решают, должны ли ходатайства подаваться гражданином третьей страны, принимающей организацией или только кем-то одним из них» (§ 5 ст. 7 «Общие условия»).

В то же время Директивой (ЕС) 2016/801 жестко зафиксирован предельный *срок рассмотрения ходатайств*. Он составляет максимум «90 дней со дня подачи полного ходатайства». Однако если прием иностранного исследователя осуществляет одобренная научно-исследовательская организация (когда государство-член ввело разрешительный режим для научно-исследовательских организаций, как указано выше), то максимальный срок рассмотрения ходатайств сокращается до 60 дней.

Отказ в приеме или рассмотрении ходатайства всегда должен быть мотивированным. Об отказе и о его основаниях гражданин третьей страны уведомляется в письменной форме. Гражданин третьей страны вправе обжаловать отказ в судебном или административном порядке, причем суды или административные органы, компетентные рассматривать его жалобу, также должны быть указаны в письменном уведомлении об отказе (ст. 34 «Процедурные гарантии и прозрачность» гл. VII «Процедура и прозрачность»).

Директива (ЕС) 2016/801 устанавливает достаточно обширный перечень *оснований отказа в выдаче миграционных разрешений*, а равно отказа в их продлении или их досрочной отмены (гл. IV «Основания отклонения ходатайства, основания изъятия или непродления разрешений»). Помимо невыполнения рассмотренных выше общих и специальных условий сюда относятся, например, обманные или недостоверные сведения в соглашении о приеме или иных подтвердительных документах, поддельный характер этих документов, наличие у государства-члена, которому подано ходатайство, «доказательств или серьезных и объективных оснований полагать, что гражданин третьей страны будет проживать в иных целях, чем те, ради которых он ходатайствует о своем

допуске» (ст. 20 «Основания отклонения ходатайства»).

В Директиве (ЕС) 2016/801 прямо не решен вопрос о том, как поступать в случае, если речь идет о допуске иностранного ученого к проведению исследований, в том числе на мега сайенс-установках, которые охватываются государственной тайной или иным образом затрагивают основополагающие интересы принимающего государства — члена ЕС в области обороны и безопасности.

Здесь, как представляется, может быть применено традиционное основание отказа во въезде иностранцам по соображениям общественного порядка, безопасности и здравоохранения, присутствующее и в Директиве (ЕС) 2016/801: «Граждане третьих стран, которые рассматриваются в качестве угрозы общественному порядку, общественной безопасности или общественному здоровью, не допускаются» (§ 6 ст. 7 «Общие условия»).

Следует помнить и об имеющих высшую юридическую силу в правовой системе ЕС положениях его учредительных документов, которые предусматривают, что законодательные акты и другие меры, принимаемые в рамках общей иммиграционной политики, не должны препятствовать «исполнению государствами-членами своих обязанностей по поддержанию общественного порядка и охране внутренней безопасности» (ст. 72 Договора о функционировании ЕС 1957 г. в редакции Лиссабонского договора 2007 г.) и что в конечном счете «национальная безопасность остается в единоличной ответственности каждого государства-члена» (ст. 4 Договора о Европейском Союзе 1992 г. в редакции Лиссабонского договора 2007 г.).

Альтернативные миграционно-правовые механизмы допуска иностранных ученых в ЕС

Въезд и пребывание на основании соглашения о приеме с научно-исследовательской организацией одного из государств-членов — главный, но не единственный механизм допуска исследователей из третьих стран в ЕС.

При желании государства — члены ЕС вправе (именно вправе, не обязаны) приравнивать к соглашениям о приеме *иные договоры (контракты)* — о выполнении научно-исследовательских работ, об оказании научно-исследовательских услуг и т.п. (в зависимости от того, как

последние квалифицируются в национальном законодательстве).

В соответствии с Директивой (ЕС) 2016/801 указанные договоры (контракты) «считаются эквивалентными соглашениям о приеме в целях настоящей Директивы», если они содержат все рассмотренные выше обязательные условия, которые подлежат включению в соглашения о приеме (§ 1 ст. 10 «Соглашение о приеме»).

Иностранные ученые, кроме того, могут вступать в *трудовые отношения* с научно-исследовательскими организациями государств — членов ЕС, т.е. становиться работниками данных организаций на основании трудовых договоров.

В подобном случае миграционно-правовой статус иностранного ученого переходит в экономическую плоскость, и к нему будет применяться законодательство в сфере трудовой миграции, в частности директива, учреждаю-

щая *европейскую голубую карту* — особый вид на жительство для работников с высшим профессиональным образованием и приравняемых к ним других высококвалифицированных специалистов из третьих стран (официальное название: Директива 2009/50/ЕС Совета от 25.05.2009 «Об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы»)²⁵.

В случае европейских мегасайенс-установок использование альтернативных механизмов допуска возможно, например, когда иностранный ученый, иной специалист приезжает в ЕС для целей выполнения сугубо технической или вспомогательной работы, не связанной с проведением научных исследований (пуско-наладочные, ремонтные работы, подключение к мегасайенс-установке узлов, деталей и т.п.), или совмещает научные исследования с подобной работой.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Болтинова О. В., Арзуманова Л. Л. Правовое регулирование мегасайенс-проектов в России // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 7. — С. 39–42.
2. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Инфра-М, 2018. — 704 с.
3. Калининченко П. А. Россия и Европейский Союз: двусторонняя нормативная база взаимоотношений. — М. : Элит, 2011. — 344 с.
4. Кожеуров Я. С., Теймуров Э. С. Понятие, признаки и правовая природа глобальной исследовательской инфраструктуры // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 9. — С. 130–141.
5. Мошкова Д. М., Лозовский Д. Л. Правовые аспекты реализации мегасайенс-проектов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 7. — С. 34–41.
6. Нечаева Е. К. Правовые основы научно-технической политики Европейского Союза // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2013. — Т. 8. — С. 216–226.
7. Право Европейского Союза / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Юрайт, 2013. — Т. 2 : Особенная часть. Основные отрасли и сферы регулирования права Европейского Союза. Правовые аспекты участия России в европейских интеграционных процессах. — 1023 с.
8. Четвериков А. О. Миграционное право Европейского Союза. — М. : Проспект, 2018. — 369 с.
9. Четвериков А. О. Наука как юридическая категория: сравнительно-правовое исследование // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 4. — С. 55–63.
10. Четвериков А. О. Организационно-правовые формы большой науки (мегасайенс) в условиях международной интеграции: сравнительное исследование. Часть I // Юридическая наука. — 2018. — № 1. — С. 13–27.
11. Четвериков А. О. Правовой режим пересечения людьми внутренних и внешних границ государств — членов Европейского Союза. — М. : Wolters Kluwer, 2010. — 432 с.

Материал поступил в редакцию 6 сентября 2020 г.

²⁵ Текст Директивы на русском языке см.: Четвериков А. О. Правовой режим пересечения людьми внутренних и внешних границ государств-членов Европейского Союза. М. : Wolters Kluwer, 2010. С 358–394.

REFERENCES

1. Boltinova OV, Arzumanova LL. Pravovoe regulirovanie megasayens-proektov v Rossii [Legal Regulation of Mega-Science Projects in Russia]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2019;7:39-42. (In Russ.)
2. Kashkin SYu, editor. Evropeyskiy Soyuz: osnovopolagayushchie akty v redatsii Lissabonskogo dogovora s kommentariyami [The European Union: Fundamental acts as amended by the Lisbon Treaty with comments]. Moscow: Infra-M; 2018. (In Russ.)
3. Kalinichenko PA. Rossiya i Evropeyskiy Soyuz: dvustoronnyaya normativnaya baza vzaimootnosheniy [Russia and the European Union: A bilateral regulatory framework for relations]. Moscow: Elit; 2011. (In Russ.)
4. Kozheurov YaS, Teymurov ES. Ponyatie, priznaki i pravovaya priroda globalnoy issledovatel'skoy infrastruktury [Concept, Features and Legal Nature of Global Research Infrastructure]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2019;(9):130-141. (In Russ.)
5. Moshkova DM, Lozovsky DL. Pravovye aspekty realizatsii megasayens-proektov [Legal aspects of implementation of mega-science projects]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kymafafina (MGYuA) [Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)]*. 2019;7:34-41. (In Russ.)
6. Nechaeva EK. Pravovye osnovy nauchno-tehnicheskoy politiki Evropeyskogo Soyuz [Legal bases of the scientific and technical policy of the European Union]. *Ezhegodnik rossiyskogo obrazovatel'nogo zakonodatel'stva [Yearbook of the Russian educational legislation]*. 2013;8:216-226. (In Russ.)
7. Kashkin SYu, editor. Pravo Evropeyskogo Soyuz [Law of the European Union]. Vol. 2. Osobennaya chast [Special part]. Osnovnye otrasli i sfery regulirovaniya prava Evropeyskogo Soyuz. Pravovye aspekty uchastiya Rossii v evropeyskikh integratsionnykh protsessakh [The main branches and areas of regulation of the law of the European Union. Legal aspects of Russia's participation in European integration processes]. Moscow: Yurayt; 2013. (In Russ.)
8. Chetverikov AO. Migratsionnoe pravo Evropeyskogo Soyuz [Migration law of the European Union]. Moscow: Prospect; 2018. (In Russ.)
9. Chetverikov AO. Nauka kak yuridicheskaya kategoriya: sravnitel'no-pravovoe issledovanie [Science as a legal category: comparative legal research]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kymafafina (MGYuA) [Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)]*. 2019;4(55-63). (In Russ.)
10. Chetverikov AO. Organizatsionno-pravovye formy bolshoy nauki (megasayens) v usloviyakh mezhdunarodnoy integratsii: sravnitel'noe issledovanie. Chast I [Legal forms of big science (megascience) in the context of international integration. Part I]. *Yuridicheskaya nauka [Legal Science]*. 2018;1:13-27. (In Russ.)
11. Chetverikov AO. Pravovoy rezhim peresecheniya lyudmi vnutrennikh i vneshnikh granits gosudarstv — chlenov Evropeyskogo Soyuz [Legal regime for people crossing the internal and external borders of the member States of the European Union]. Moscow: Wolters Kluwer; 2010. (In Russ.)