

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.192.11.055-066

А. Н. Жеребцов*

Эволюция развития и современное состояние административно-правового режима образовательной миграции в Российской Федерации

Аннотация. Анализ актов стратегического планирования в социально-экономической, демографической, миграционной сфере, в сфере обеспечения национальной безопасности, регионального социально-экономического развития позволяет сформулировать три стратегические цели государственно-управленческого воздействия на миграционные процессы: социально-экономическая цель, цель обеспечения национальной безопасности и пространственно-расселенческая цель. Достижение приведенных целей возможно посредством стратегического управления миграционными потоками через систему миграционно-правовых режимов. В статье на основе миграционно-режимного подхода к стратегическому управлению реализацией государственной миграционной политики России в сфере образовательной миграции обоснованы понятия и содержание миграционного потока образовательной миграции, который складывается из учебной, педагогической и научной иммиграции иностранных граждан и лиц без гражданства. В работе проанализирована эволюция административно-правового регулирования образовательной миграции в Российской Федерации, признается, что административно-правовое регулирование данного потока начало формироваться с принятием Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и касалось лишь учебной миграции. Предложены пути совершенствования административно-правового регулирования данного миграционного потока посредством законодательного закрепления элементов содержания миграционно-правового режима учебной иммиграции иностранных граждан и миграционно-правового режима педагогической и научной иммиграции иностранных граждан в Российской Федерации; высказаны предложения, определяющие цель, принципы, задачи, приоритеты, правила, процедуры и гарантии режимного регулирования данных миграционно-правовых отношений. Представленный в статье подход к развитию административно-правового регулирования образовательной миграции, складывающейся из учебной иммиграции иностранных граждан и лиц без гражданства и научной (педагогической) иммиграции иностранных граждан и лиц без гражданства, посредством формирования режимного правового регулирования данного миграционного потока позволит эффективно реализовать стратегическое управление реализацией государственной миграционной политики в рассматриваемой сфере территориальной мобильности людей.

Ключевые слова: миграция; миграционные процессы; миграционный поток; миграционно-правовой режим; поток образовательной миграции; стратегическое управление; стратегическое планирование.

Для цитирования: Жеребцов А. Н. Эволюция развития и современное состояние административно-правового режима образовательной миграции в Российской Федерации // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 11. — С. 55–66. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.192.11.055-066.

© Жеребцов А. Н., 2022

* Жеребцов Алексей Николаевич, доктор юридических наук, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел Краснодарского университета МВД России, профессор кафедры конституционного и административного права Кубанского государственного университета
Ярославская ул., д. 128, г. Краснодар, Россия, 350005
admgan2066@yandex.ru

Evolution of Educational Migration Development and Current State of Administrative and Legal Regime of Educational Migration in the Russian Federation

Alexey N. Zherebtsov, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Administrative Activity of Internal Affairs Bodies, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia; Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Kuban State University
ul. Yaroslavskaya, d. 128, Krasnodar, Russia, 350005
admigan2066@yandex.ru

Abstract. The analysis of strategic planning acts in the socio-economic, demographic, migration sphere, in the sphere of ensuring national security, regional socio-economic development allows us to determine three strategic goals of the state management impact on migration processes: their socio-economic goal, the goal of ensuring national security and spatial settlement goal. Achieving these goals is possible through strategic management of migration flows using the system of migration legal regimes. Based on the migration regime approach to strategic management of the implementation of the state migration policy of Russia in the field of educational migration, the paper substantiates the concepts and content of the migration flow of educational migration, which consists of educational, pedagogical and scientific immigration of foreign citizens and stateless persons. The paper analyzes the evolution of the administrative and legal regulation of educational migration in the Russian Federation. It is recognized that the formation of the administrative and legal regulation commenced after the adoption of the Federal Law «On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation» and it concerned only educational migration. The author proposes the ways of improving an administrative and legal regulation of this migration flow through legislative consolidation of migration elements and legal regime of educational immigration of foreign citizens and the migration and legal regime of pedagogical and scientific immigration of foreign citizens in the Russian Federation. Proposals define the purpose, principles, tasks, priorities, rules, procedures and guarantees of regime regulation of migration law relationships. The approach described in the paper aims at the development of administrative and legal regulation of educational migration. It consists of educational immigration of foreign citizens and stateless persons and scientific (pedagogical) immigration of foreign citizens and stateless persons. This approach through the formation of regime legal regulation of this migration flow will effectively implement strategic management of the state migration policy in the area of territorial mobility of people.

Keywords: migration; migration processes; migration flow; migration and legal regime; educational migration flow; strategic management; strategic planning.

Cite as: Zherebtsov AN. Evolyutsiya razvitiya i sovremennoe sostoyanie administrativno-pravovogo rezhima obrazovatelnoy migratsii v Rossiyskoy Federatsii [Evolution of Educational Migration Development and Current State of Administrative and Legal Regime of Educational Migration in the Russian Federation]. *Lex russica*. 2022;75(11):55-66. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.192.11.055-066. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Нельзя не признать, что в настоящее время, как, впрочем, и ранее, миграционные процессы находятся в непрерывной трансформации, обусловленной комплексом экономических, политических, социальных и т.п. факторов. Многообразные факторы, влекущие изменения структуры территориальной мобильности людей, с неизбежностью порождают потребность в эффективном государственном влиянии на эти процессы, что осуществляется в рамках государственного стратегического управления

экономическими и социально-демографическими процессами в Российской Федерации. Для осуществления стратегического управления в сфере миграции населения необходимо понимать особенности данных процессов, проводить непрерывное наблюдение за миграционными тенденциями, дифференцировать задачи в сфере миграции на важные, средней срочности и менее срочные, принимать управленческие решения и реализовывать федеральный государственный миграционный надзор в данной социальной сфере¹. Стратегическое управление в сфере миграции населения происходит

¹ См.: Кардашова И. Б. Стратегическое управление: реальность или миф // Административное право и процесс. 2022. № 7. С. 8–14.

на основе актов стратегического планирования, ключевым среди которых выступает Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 31.10.2018 № 622² (далее — Концепция). Однако не сводится лишь к ней. Стратегическое планирование в сфере миграции осуществляется с учетом иных видов актов стратегического планирования в социально-экономической, демографической сфере, в сфере политики обеспечения национальной безопасности, регионального развития и т.п. Это обстоятельство, как нами отмечалось ранее, «свидетельствует о мультицелевой направленности данного вида государственно-политической деятельности, что должно учитываться при формировании акта стратегического планирования в сфере миграции населения в Российской Федерации»³. Анализ актов стратегического планирования в социально-экономической, демографической, миграционной сфере, в сфере обеспечения национальной безопасности, регионального социально-экономического развития позволяет сформулировать три стратегические цели государственно-управленческого воздействия на миграционные процессы: социально-экономическая, включая демографическую, цель; цель обеспечения национальной

безопасности (но не миграционной безопасности⁴); пространственно-расселенческая цель⁵. Достижение приведенных целей возможно, на наш взгляд, посредством стратегического управления миграционными потоками через систему миграционно-правовых режимов⁶. В настоящее время можно признать, что в отечественной юридической науке выделяются пять основных миграционных потоков: внутренней, внешней, внешней трудовой, вынужденной и незаконной миграции⁷. Между тем в последнее десятилетие наблюдается рост числа иностранных граждан, желающих получать образование в России. Так, по официальным данным Росстата, в 2010/2011 учебном году в Российской Федерации обучалось 153,8 тыс. чел.; в 2018/2019 уч. г. — 278,0 тыс. чел.; в 2019/2020 уч. г. — 298,0 тыс. чел.; в 2020/2021 уч. г. — 315,1 тыс. чел.⁸ Эти данные свидетельствуют о формировании в рамках российской миграционной системы нового миграционного потока — образовательной миграции, исследование которого приобретает большое значение: во-первых, в целях определения содержания данного потока, во-вторых, в рамках достижения каких целей стратегического планирования данный миграционный поток будет функционировать, в-третьих, необходимости

² СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

³ Жеребцов А. Н., Горбань А. Е. Целевая концепция государственной миграционной политики Российской Федерации и административно-правовой механизм ее реализации : монография. М. : Проспект, 2022. С. 63.

⁴ См.: Гришкова А. А. Административно-правовое регулирование в миграционной сфере // Вестник ВИПК МВД России. 2022. № 2 (62). С. 111–112.

⁵ Жеребцов А. Н., Горбань А. Е. Указ. соч. С. 41–63.

⁶ См.: Жеребцов А. Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 254–381.

⁷ См.: Указ Президента РФ от 09.08.1994 № 1668 (в ред. от 13.06.1996) «О Федеральной миграционной программе» // СЗ РФ. 1994. № 18. Ст. 2065 ; Пласина И. В. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 19–20 ; Музыченко П. Б. Административно-правовая информатология паспортно-визовой работы при регулировании миграционных процессов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002. С. 23 ; Торохов А. Н. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 22–24 ; Балашова Т. Н. Конституционно-правовое регулирование вынужденной миграции в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Елец, 2004. С. 15 ; Жеребцов А. Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации : монография. Краснодар, 2007. С. 41–42.

⁸ Российский статистический ежегодник 2021 г. // URL: https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-browser%3A%2F%2F4DT1uXEPrrJRXIUfoewruNEHBkK2ILcy2xTlene7tN5bAc8EZ899_dxOWPkKODihU1DzXKm05GR30Kqf598gOnKrbK_Yv_QEwJoPqWr0_zXUlg7ZQbCWE0qICRZff5tmIbTdZojx2fikhNjmfIqQzw%3D%3D%3Fsign%3DHQNH7nfsVtap0mUDG8XESD9chmclJyrlU1xupsX9dk%3D&name=07-35.docx&nosw=1 (дата обращения: 28.06.2022).

определения административно-правового механизма стратегического управления данным миграционным потоком и нормативного обеспечения миграционно-правовых режимов образовательной миграции, которые должны реализовываться в рамках данной государственной деятельности. Следует отметить, что отдельные вопросы образовательной миграции исследовались как в юридической науке, так и учеными, представляющими иные гуманитарные науки⁹. Между тем системного юридического исследования данного миграционного потока до настоящего времени не проводилось.

Образовательная миграция как миграционный поток: понятие и содержание

Миграционный поток как научная категория определяется в различных гуманитарных науках по-разному, что обусловлено спецификой предмета научного знания. В этой связи при всем многообразии научно-теоретических концепций миграционного потока нам необходимо определиться с юридическим пониманием его сущности. На наш взгляд, миграционный поток необходимо определять «как закрепленный в системе однородных правовых предписаний и обособленный из миграционного процесса по признаку причины, правовым основаниям, видам субъектов, участвующих в территориальном перемещении в пределах административных границ или за их пределы, представляющих собой совокупность территориальных перемещений людей»¹⁰. Тесно связанной с миграционным потоком является категория «миграционный процесс», которую с юридической точки

зрения следует понимать «как сознательную, целенаправленную, подлежащую правовому регулированию деятельность субъектов в рамках общественных отношений, возникающих в процессе территориального перемещения людей, в результате которой приобретает, прекращается, изменяется и реализуется правовой статус мигранта»¹¹. Миграционные процессы подлежат дифференциации по миграционным потокам с учетом признаков цели территориальной мобильности людей, правовому статусу мигранта, который приобретает, прекращается, изменяется и реализуется в ходе территориальной мобильности. Эти обстоятельства позволяют сформулировать гипотезу о том, что по целевому и статусному критерию следует выделять поток образовательной миграции как самостоятельный вид миграционного потока. Данная гипотеза подтверждается теми обстоятельствами, что образовательная миграция традиционно преследует специфическую цель — «обучение в образовательной организации» (ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹² (далее — Федеральный закон о правовом положении ИГ)) и характеризуется предоставлением мигранту специального административно-правового статуса иностранного гражданина (далее — ИГ) или лица без гражданства (далее — ЛБГ), приглашенного в целях обучения на территорию Российской Федерации. Основываясь на действующем российском миграционном законодательстве, прежде всего на Федеральном законе о правовом положении ИГ, отметим, что данный миграционный поток по своей видовой характеристике сводится

⁹ См.: Пшегорская Н. А. Факторы образовательной миграции молодежи в контексте взаимосвязи рынка образовательных услуг и рынка труда // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2017. № 1. С. 81–83; Андриюшина Е. В., Луценко Н. О. Влияние современной российской государственной образовательной политики на процессы образовательной миграции // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 66. С. 210–220; Плюгина И. В. Правовые средства оказания содействия образовательной миграции // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 121–135; Яценко О. Ю. Отраслевая экономика и образовательная миграция: этико-правовые проблемы // Legal Bulletin. 2020. Т. 5. № 3. С. 164–170; Лебедева Т. В. Роль образовательной миграции в обеспечении экономики высококвалифицированными кадрами: теоретические и правовые аспекты // Миграционное право. 2021. № 4. С. 19–26.

¹⁰ Жеребцов А. Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 10.

¹¹ Жеребцов А. Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 10.

¹² СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

лишь к внешнему иммиграционному потоку, имеющему ярко выраженный целевой и субъектно-статусный характер, заключающийся в привлечении ИГ и ЛБГ для обучения в образовательные организации, находящиеся на территории Российской Федерации. Представляется, что данный подход к определению содержания потока образовательной миграции является не вполне обоснованным. С социолого-демографической точки зрения поток образовательной миграции включает в себя въезд в Российскую Федерацию ИГ и ЛБГ с целью получения образования в учебных заведениях, находящихся на территории Российской Федерации (образовательная иммиграция), и выезд граждан Российской Федерации для получения образования за границей (образовательная эмиграция). Если вопросам образовательной иммиграции ИГ и ЛБГ в Федеральном законе о правовом положении ИГ уделяется внимание, то образовательной эмиграции нет. Возникает вопрос: а подлежит ли административно-правовому регулированию поток образовательной эмиграции граждан Российской Федерации? На данный вопрос следует ответить отрицательно. Необходимость административно-правового регулирования образовательной эмиграции граждан Российской Федерации возникнет, лишь если на рынке образовательных услуг появятся компании (юридические лица), предоставляющие услуги по привлечению граждан страны для учебы за границей. Пока таких фирм не создано и, как следствие, данный вид миграции не нуждается в административно-правовом регулировании.

Остается открытым вопрос о возможности включения в поток образовательной миграции въезда ИГ и ЛБГ в Российскую Федерацию для осуществления научно-педагогической деятельности и выезд граждан Российской Федерации для осуществления научно-педагогической деятельности в учебных заведениях за границей. В экономической науке предлагается данную территориальную мобильность людей относить к образовательной миграции¹³. С данным подходом можно частично согласиться. Если касаться эмиграции граждан России для занятия научно-педагогической деятельностью за границей, то ее административно-правовое регулирование является излишним в рамках российского миграционного законодательства.

Между тем такому регулированию могут подлежать вопросы получения разрешений в рамках законодательства о государственной тайне, если научно-педагогический работник является носителем государственной тайны. Но это вопросы не миграционного права и в миграционно-правовой регламентации не нуждаются.

Дискуссионным остается вопрос въезда ИГ и ЛБГ в Российскую Федерацию для осуществления научно-педагогической деятельности в российских образовательных организациях. Традиционно данную территориальную мобильность ИГ и ЛБГ действующее российское миграционное законодательство относит к числу внешней трудовой иммиграции высококвалифицированных специалистов (либо просто работников) в Российскую Федерацию (ч. 4 ст. 13 Федерального закона о правовом положении ИГ). Подобный подход характерен и для проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»¹⁴, разработанного Главным управлением по вопросам миграции МВД России. В этой связи закономерно возникает вопрос: территориальная мобильность ИГ и ЛБГ для осуществления научной и образовательной деятельности в учреждениях Российской Федерации является потоком трудовой или образовательной миграции? Анализ российского миграционного законодательства показывает, что научная и педагогическая деятельность представляет собой специфический вид деятельности высококвалифицированного специалиста. Правовая регламентация привлечения этих специалистов отличается из общего порядка привлечения иностранных работников для осуществления трудовой деятельности. Привлечение ИГ и ЛБГ для научной и педагогической деятельности имеет ярко выраженный целевой характер, а ИГ и ЛБГ приобретают специфический миграционно-правовой статус. Все это, на наш взгляд, свидетельствует о необходимости отнесения миграционной мобильности ИГ и ЛБГ с целью занятия научной и образовательной деятельностью на территории Российской Федерации в состав потока образовательной миграции. Это целесообразно по следующим основаниям. Во-первых, это позволит эффективно и системно осуществлять администра-

¹³ См.: Пшегорская Н. А. Указ. соч. ; Лебедева Т. В. Роль образовательной миграции в обеспечении экономики высококвалифицированными кадрами...

¹⁴ URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 11.07.2022).

тивно-правовое регулирование миграционно-правовых режимов образовательной миграции в Российской Федерации. Во-вторых, поток образовательной миграции формируется по целевому признаку: получение и предоставление образовательных услуг образовательными организациями Российской Федерации, т.е. имеет место взаимосвязанная система общественных отношений. В-третьих, предоставление и получение образования — процесс взаимосвязанный, что вытекает из легального определения понятия «образование», данного в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», которое формулируется как единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства (предоставление образования), а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов (получение образования). В-четвертых, в науке обоснованно высказывается мнение, что составной частью образовательной миграции является учебная миграция¹⁵, т.е. миграция с целью именно получения образования.

Таким образом, *поток образовательной миграции* является закрепленным в системе однородных административно-правовых предписаний и обособленным из миграционного процесса по признаку причины, правовым основаниям, видам субъектов, участвующих в территориальном иммиграционном перемещении людей с целью предоставления и получения образования в образовательных организациях Российской Федерации. Содержанием данного миграционного потока выступают виды миграционных потоков учебной иммиграции в Российскую Федерацию ИГ и ЛБГ и научно-педагогической иммиграции в Российскую Федерацию ИГ и ЛБГ.

Эволюция административно-правового регулирования образовательной миграции в Российской Федерации

Административно-правовое регулирование потока образовательной миграции в современной России начало осуществляться с принятием Федерального закона о правовом положении ИГ, статья 17 которого посвящена приглашению на въезд ИГ в целях обучения в образовательном учреждении Российской Федерации. Первоначально нормы ст. 17 Федерального закона о правовом положении ИГ предоставляли право образовательным учреждениям (включая федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные в сфере обороны, безопасности и т.п.) обращаться в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, с ходатайством о приглашении ИГ в целях обучения. Кроме этого, на образовательное учреждение (организацию) возлагается комплекс обязанностей в связи с приемом ИГ (п. 1–3 ч. 3 ст. 17 Федерального закона о правовом положении ИГ). Федеральный закон от 27.07.2010 № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”»¹⁶ допустил возможность обращения с ходатайством о выдаче приглашения ИГ в целях обучения в электронной форме. (Принятие данного федерального закона было обусловлено потребностью приведения миграционного законодательства в соответствие с требованиями Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁷.)

Фундаментальной основой реформирования административно-правового регулирования учебной миграции как составной части образовательной миграции стал Федеральный закон от 23.07.2013 № 203-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях созда-

¹⁵ См.: Лебедева Т. В. О нормативно-правовом обеспечении адаптации учебных мигрантов // Миграционное право. 2019. № 3. С. 39 ; Чупрова А. А., Ильиных В. С. О некоторых вопросах образовательной миграции, как приоритетного направления развития миграционного законодательства РФ // Очерки новейшей камералистики. 2020. № 2. С. 44.

¹⁶ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4196.

¹⁷ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

ния дополнительных благоприятных условий для обучения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»¹⁸, который предоставил ИГ возможность получать образование в соответствии с российской многоуровневой системой образования последовательно на различных уровнях. При этом образовательная организация, в которой данный ИГ будет продолжать обучение, представляет в территориальный миграционный орган гарантии, предусмотренные нормами п. 5 ст. 16 Федерального закона о правовом положении ИГ, а также при необходимости ходатайство о продлении срока временного пребывания данного ИГ в Российской Федерации. Эти положения в конечном счете привели правовое регулирование учебной миграции в соответствие с требованиями российского образовательного законодательства¹⁹.

Существенный вклад в развитие административно-правового регулирования потока образовательной миграции (а точнее — потока учебной миграции) внес Федеральный закон от 14.07.2022 № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁰. Этим законодательным актом были уточнены положения об обращении с ходатайством о приглашении ИГ в целях обучения в Российскую Федерацию. Право приглашать ИГ в целях обучения было предоставлено не только образовательным организациям, но и научным. Кроме того, устанавливались и совершенствовались административные процедуры перевода ИГ из одной образовательной (научной) организации в другую, продолжения образования на ином уровне очной или очно-заочной формы обучения и продления срока временного пребывания в Российской Федерации, уточнялась обязанность уведомлять территориальный миграционный орган и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий государственное управление в сфере образования, о предоставлении ИГ академического отпуска и

досрочном прекращении обучения ИГ в данной образовательной или научной организации (ч. 4 и 5 ст. 17 Федерального закона о правовом положении ИГ). Кроме этого, Федеральным законом от 23.07.2013 № 203-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях создания дополнительных благоприятных условий для обучения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»²¹ вводилась статья 13.4, определяющая особенности осуществления трудовой деятельности отдельными категориями ИГ, обучающихся в Российской Федерации по очной форме, которая была отменена впоследствии Федеральным законом от 06.02.2020 № 16-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” в части упрощения порядка трудоустройства в Российской Федерации обучающихся в российских профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования иностранных граждан и лиц без гражданства»²².

Поток научной и педагогической иммиграции ИГ и ЛБГ в Российскую Федерацию регламентируется в рамках потока внешней трудовой иммиграции, т.е. рассматривается как специфический вид внешней трудовой иммиграции высококвалифицированных работников. Административно-правовое регулирование данного потока стало осуществляться с принятием Федерального закона от 19.05.2010 № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»²³, согласно которому часть 5 ст. 13.2 Федерального закона о правовом положении ИГ предоставила право привлекать высококвалифицированных специалистов российским научным организациям, образовательным учреждениям профессионального образования (за исключением учреждений профессиональ-

¹⁸ СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. 1). Ст. 4036.

¹⁹ См.: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

²⁰ СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. 3). Ст. 5324.

²¹ СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. 1). Ст. 4036.

²² СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 595.

²³ СЗ РФ. 2010. № 21. Ст. 2524.

ного религиозного образования (духовных образовательных учреждений), учреждениям здравоохранения, а также иным организациям, осуществляющим научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, при наличии у них в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, государственной аккредитации²⁴. Законодательством корректировались показатели признания научного или педагогического работника ИГ в качестве высококвалифицированного специалиста²⁵. В конечном счете совершенствование административно-правового регулирования привлечения ИГ и ЛБГ — высококвалифицированных специалистов для научной и педагогической деятельности в Российской Федерации осуществлялось в контексте совершенствования правового регулирования внешней трудовой иммиграции, что является, на наш взгляд, не вполне обоснованным.

Таким образом, следует констатировать, что эволюция развития административно-правового регулирования образовательной миграции в Российской Федерации характеризуется следующими обстоятельствами:

- 1) административно-правовое регулирование образовательной миграции в Российской Федерации начало осуществляться с принятием 25 июля 2002 г. Федерального закона о правовом положении ИГ. До этого территориальная мобильность с целью получения образования российским законодательством практически не регламентировалась;
- 2) в последующее десятилетие совершенствование административно-правового регулирования образовательной миграции осуществлялось с целью приведения миграционного законодательства в соответствие с иным действующим законодательством,

например в сфере образования, предоставления государственных услуг;

- 3) в течение 20 лет с момента формирования административно-правовых основ образовательно (учебной) миграции ИГ и ЛБГ в Российскую Федерацию происходил процесс совершенствования административных процедур реализации ИГ и ЛБГ права на получение образования в Российской Федерации;
- 4) поток иммиграции научных и педагогических работников формировался и развивался в рамках административно-правового регулирования внешней трудовой иммиграции ИГ и ЛБГ в Российскую Федерацию и не признается до настоящего времени как вид миграционного потока, осуществляемого в рамках потока образовательной миграции.

Миграционно-правовые режимы стратегического управления образовательной миграцией в Российской Федерации в рамках концепции государственной миграционной политики страны

Миграционно-правовой режим следует определять через характеристику его содержания, которое включает в себя законодательно определенные цели, задачи, принципы, приоритеты административно-правового регулирования, а также миграционно-правовые средства и гарантии реализации статуса ИГ и ЛБГ, миграционно-правовые правила и миграционно-правовые процедуры управления миграционными процессами в Российской Федерации²⁶. Административно-правовое регулирование образовательной миграции и ее вида — учебной иммиграции ИГ и ЛБГ, а также научной и педагогической иммиграции ИГ и ЛБГ в Российскую Федерацию может быть эффективно осуществлено посредством законодательного обеспечения содержания миграционно-правовых режимов. В рамках нормативного обеспечения потока образовательной миграции необходимо

²⁴ Впоследствии приведенные нормы приводились в соответствие с принятым законодательством об образовании (см.: Федеральный закон от 02.07.2013 № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3477).

²⁵ Федеральный закон от 29.06.2015 № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3951.

²⁶ См.: Жеребцов А. Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 12.

сформировать миграционно-правовой режим учебной иммиграции ИГ и ЛБГ и миграционно-правовой режим научной и педагогической иммиграции ИГ и ЛБГ. Административно-правовое регулирование образовательной миграции и формирования нормативных основ указанных миграционно-правовых режимов должно основываться на стратегических целях государственной миграционной политики и основных направлениях ее реализации, определенных в Концепции.

Административно-правовая регламентация учебной и научной (педагогической) иммиграции должна учитывать, что в рамках потока образовательной миграции реализуется социально-экономическая, включая демографическую, цель государственной миграционной политики. Одновременно пункт 24 Концепции определяет следующие основные направления (приоритеты) миграционной политики в области содействия свободному перемещению обучающихся, научных и педагогических работников:

- а) повышение доступности образовательных услуг для ИГ, включая совершенствование правил въезда в Российскую Федерацию и пребывания на ее территории ИГ в целях обучения;
- б) обеспечение открытости Российской Федерации для обучающихся, научных и педагогических работников;
- в) расширение возможностей для приглашения преподавателей из иностранных образовательных организаций в целях обучения российских граждан;
- г) совершенствование механизмов отбора талантливой иностранной молодежи для обучения в пределах выделяемых государством квот²⁷.

Миграционно-правовой режим учебной иммиграции ИГ и ЛБГ в настоящее время является ключевым видом миграционно-правового режима управления образовательной миграцией в Российскую Федерацию, преследующим цель получения ИГ и ЛБГ образования в образовательных организациях Российской Федерации. В рамках миграционно-правового режима учебной миграции должны решаться следующие задачи государственной миграционной политики России:

- а) максимальное привлечение ИГ и ЛБГ для получения образования в Российской Федерации;
- б) формирование упрощенного механизма отбора ИГ и ЛБГ для обучения в рамках бюджетных квот, выделяемых государством на эти цели;
- в) создание условий для решения демографических проблем численности населения России за счет ИГ и ЛБГ, получивших образование в Российской Федерации.

Приоритетом данного режима должно стать создание нормативно-правовых условий для достижения указанной цели, адаптации и интеграции ИГ и ЛБГ в экономику и социальную среду Российской Федерации с последующей приживаемостью данных лиц в Российской Федерации (получение ими вида на жительство и гражданства Российской Федерации), что будет служить достижению стратегической социально-экономической, включая демографическую, цели государственной миграционной политики России. При этом приоритетами данного миграционно-правового режима являются и приоритеты, определенные в п. 24 Концепции. Рассматриваемый миграционно-правовой режим должен основываться на следующем принципе режимного регулирования учебной иммиграции: *принцип простоты и ясности правового регулирования учебной миграции, приоритет прав иностранного обучающегося и принимающей образовательной и научной организации при реализации миграционно-правового режима учебной иммиграции ИГ и ЛБГ*. Ключевыми правовыми средствами реализации рассматриваемого миграционно-правового режима учебной миграции должны стать формирование режима наибольшего благоприятствования для привлечения ИГ и ЛБГ, создание условий и перспектив интеграции и адаптации в российское общество с последующей приживаемостью в Российской Федерации. Необходимо расширение квот на привлечение ИГ и ЛБГ для получения образования в Российской Федерации с целью формирования «мягкой силы» в государствах происхождения обучающихся. Это означает, что в рамках данного режима должны преимущественно применяться экономико-правовые и организационно-правовые средства

²⁷ См.: постановление Правительства РФ от 18.12.2020 № 2150 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 52. (ч. 1). Ст. 8833.

реализации режима. Ключевыми элементами содержания миграционно-правового режима учебной миграции выступают миграционные правила и процедуры, определяющие условия и порядок достижения целей режима, а также гарантии реализации правового статуса мигранта. В этой связи следует признать, что гарантии правового статуса ИГ и ЛБГ в рамках данного режима весьма полно определены в ч. 3 ст. 17 Федерального закона о правовом положении ИГ. Миграционные правила и административные процедуры, определяющие условия и порядок достижения целей рассматриваемого режима, должны сводиться к закреплению оснований и условий обращения в территориальный миграционный орган с ходатайством о приглашении ИГ и ЛБГ для обучения в учебной и научной организации. Кроме этого, одновременно с ходатайством о приглашении ИГ и ЛБГ для обучения в учебной и научной организации уместно ходатайствовать о предоставлении этим лицам разрешения на временное проживание на срок действия контракта на обучение. Необходимо определять миграционные правила и процедуры перевода обучающегося в иную образовательную организацию, поступления на иной уровень образования, информирования территориального миграционного органа о предоставлении ИГ академического отпуска, досрочном прекращении обучения ИГ в образовательной или научной организации.

Миграционно-правовой режим научной и педагогической иммиграции ИГ и ЛБГ преследует цель привлечения высококвалифицированных специалистов для обеспечения следующих уровней образования: среднее профессиональное образование; высшее образование — бакалавриат; высшее образование — специалитет, магистратура; высшее образование — подготовка кадров высшей квалификации, а также для проведения фундаментальных, прикладных и поисковых научных исследований²⁸. Принципиальной основой административно-правового регулирования этого режима и одновременно приоритетом государственной политики в сфере привлечения высококвалифицированных научных и педагогических кадров в систему российского образования должно стать *поддержание эффективных условий для обеспечения российского образования новыми образовательными технологиями и компе-*

тенциями для создания конкурентоспособных специалистов для различных сфер экономической, социальной и правоохранительной деятельности.

В рамках миграционно-правового режима научной и педагогической иммиграции ИГ и ЛБГ должны решаться задачи:

- а) создания условий по привлечению и использованию в Российской Федерации высококвалифицированных ИГ и ЛБГ для осуществления педагогической и научно-исследовательской деятельности;
- б) адаптации и интеграции данной категории иммигрантов в российское общество с предоставлением в упрощенном порядке вида на жительство и гражданства Российской Федерации;
- в) создания особых условий для привлечения педагогических и научных работников ИГ и ЛБГ — высококвалифицированных специалистов в приоритетных отраслях знаний и научных исследованиях (например, в области IT-технологий).

Привлечение высококвалифицированных научных и педагогических специалистов из числа ИГ и ЛБГ должно осуществляться на основе приглашения образовательными и научными организациями с указанием вида пребывания данного лица на территории Российской Федерации и новых образовательных и научных технологий и компетенций, которые стремится приобрести приглашающая организация. Приглашение осуществляется путем подачи ходатайства в территориальный миграционный орган, согласованного с органом управления образования субъекта РФ, а если образовательная или научная организация является ведомственной, то с согласия федерального органа исполнительной власти, в ведении которого она находится. Миграционные правила данного режима должны также определять порядок изменения высококвалифицированным ИГ (ЛБГ) места педагогической и научной деятельности, досрочного прекращения данной деятельности. Осуществление этих миграционных правил должно основываться на административных процедурах, определенных законодательно.

Представленный подход развития административно-правового регулирования образовательной миграции, складывающейся из

²⁸ См.: ст. 2 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

учебной иммиграции ИГ и ЛБГ и научной (педагогической) иммиграции ИГ и ЛБГ, посредством формирования режимного правового регулирования данного миграционного потока

позволит эффективно реализовать стратегическое управление реализацией государственной миграционной политики в рассматриваемой сфере территориальной мобильности людей.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андрюшина Е. В., Луценко Н. О. Влияние современной российской государственной образовательной политики на процессы образовательной миграции // Государственное управление. Электронный вестник. — 2018. — № 66. — С. 210–220.
2. Балашова Т. Н. Конституционно-правовое регулирование вынужденной миграции в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Елец, 2004.
3. Гришковец А. А. Административно-правовое регулирование в миграционной сфере // Вестник ВИПК МВД России. — 2022. — № 2 (62). — С. 111–112.
4. Жеребцов А. Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации : монография. — Краснодар, 2007.
5. Жеребцов А. Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики) : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2009.
6. Жеребцов А. Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2009.
7. Жеребцов А. Н., Горбань А. Е. Целевая концепция государственной миграционной политики Российской Федерации и административно-правовой механизм ее реализации : монография. — М. : Проспект, 2022.
8. Кардашова И. Б. Стратегическое управление: реальность или миф // Административное право и процесс. — 2022. — № 7. — С. 8–14.
9. Лебедева Т. В. Роль образовательной миграции в обеспечении экономики высококвалифицированными кадрами: теоретические и правовые аспекты // Миграционное право. — 2021. — № 4. — С. 19–26.
10. Музыченко П. Б. Административно-правовая информациология паспортно-визовой работы при регулировании миграционных процессов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Хабаровск, 2002.
11. Плакшина И. В. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.
12. Плюгина И. В. Правовые средства оказания содействия образовательной миграции // Журнал российского права. — 2019. — № 10. — С. 121–135.
13. Пшегорская Н. А. Факторы образовательной миграции молодежи в контексте взаимосвязи рынка образовательных услуг и рынка труда // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. — 2017. — № 1. — С. 81–83.
14. Торохов А. Н. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
15. Чупрова А. А., Ильиных В. С. О некоторых вопросах образовательной миграции как приоритетного направления развития миграционного законодательства РФ // Очерки новейшей камералистики. — 2020. — № 2.
16. Яценко О. Ю. Отраслевая экономика и образовательная миграция: этико-правовые проблемы // Legal Bulletin. — 2020. — Т. 5. — № 3. — С. 164–170.

Материал поступил в редакцию 24 августа 2022 г.

REFERENCES

1. Andryushina EV, Lutsenko NO. Vliyanie sovremennoy rossiyskoy gosudarstvennoy obrazovatelnoy politiki na protsessy obrazovatelnoy migratsii [The influence of the state educational policy on educational migration in modern Russia Public Administration]. *E-Journal*. 2018;66:210-220. (In Russ.).
2. Balashova TN. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie vynuzhdennoy migratsii v Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk [Constitutional and legal regulation of forced migration in the Russian Federation: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Yelets; 2004. (In Russ.).
3. Grishkovets AA. Administrativno-pravovoe regulirovanie v migratsionnoy sfere [Administrative and legal regulation in the migration sphere]. *Vestnik VIPK MVD Rossii*. 2022;2(62):111-112. (In Russ.).
4. Zherebtsov AN. Pravovoe regulirovanie migratsionnoy politiki Rossiyskoy Federatsii [Legal regulation of migration policy of the Russian Federation]. Krasnodar; 2007. (In Russ.).
5. Zherebtsov AN. Kontseptsiya administrativno-pravovogo regulirovaniya migratsionnykh otnosheniy v Rossiyskoy Federatsii (kompleksnyy analiz teorii i praktiki): dis. ... d-ra yurid. nauk [The concept of administrative and legal regulation of migration relations in the Russian Federation (a comprehensive analysis of theory and practice): Doctoral Dissertation]. Moscow; 2009. (In Russ.).
6. Zherebtsov AN. Kontseptsiya administrativno-pravovogo regulirovaniya migratsionnykh otnosheniy v Rossiyskoy Federatsii (kompleksnyy analiz teorii i praktiki): avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk [The concept of administrative and legal regulation of migration relations in the Russian Federation (a comprehensive analysis of theory and practice): Author's Abstract of the Dr. Sci. (Law) Dissertation]. Moscow; 2009. (In Russ.).
7. Zherebtsov AN, Gorban AE. Tselevaya kontseptsiya gosudarstvennoy migratsionnoy politiki Rossiyskoy Federatsii i administrativno-pravovoy mekhanizm ee realizatsii [The target concept of the state migration policy of the Russian Federation and the administrative and legal mechanism of its implementation]. Moscow: Prospect; 2022. (In Russ.).
8. Kardashova IB. Strategicheskoe upravlenie: realnost ili mif [Strategic administration: myth or reality]. *Administrative Law and Procedure*. 2022;7:8-14. (In Russ.).
9. Lebedeva TV. Rol obrazovatelnoy migratsii v obespechenii ekonomiki vysokokvalifitsirovannymi kadrami: teoreticheskie i pravovye aspekty [The role of educational migration in the provision of the economy with highly qualified personnel: theoretical and legal aspects]. *Migration Law*. 2021;4:19-26. (In Russ.).
10. Muzychenko PB. Administrativno-pravovaya informatsiologiya pasportno-vizovoy raboty pri regulirovanii migratsionnykh protsessov v Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk. [Administrative and legal informationology of passport and visa work in the regulation of migration processes in the Russian Federation: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Khabarovsk; 2002. (In Russ.).
11. Plaksina IV. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie migratsionnykh protsessov: dis. ... kand. yurid. nauk [Constitutional and legal regulation of migration processes: Cand. Sci. (Law)]. Moscow; 2001. (In Russ.).
12. Plyugina IV. Pravovye sredstva okazaniya sodeystviya obrazovatelnoy migratsii [Legal means of facilitating educational migration]. *Journal of Russian Law*. 2019;10:121-135. (In Russ.).
13. Pshegorskaya NA. Faktory obrazovatelnoy migratsii molodezhi v kontekste vzaimosvyazi rynka obrazovatelnykh uslug i rynka truda [Factors of educational migration of young people in the context of the relationship between the educational services market and the labor market]. *International Journal of Humanities and Natural Sciences*. 2017;1:81-83. (In Russ.).
14. Torokhov AN. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie migratsionnykh protsessov v Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk [Constitutional and legal regulation of migration processes in the Russian Federation: Cand. Sci. (Law)]. Moscow; 2004. (In Russ.).
15. Chuprova AA, Ilyinykh VS. O nekotorykh voprosakh obrazovatelnoy migratsii kak prioriternogo napravleniya razvitiya migratsionnogo zakonodatelstva RF [On some issues of educational migration, as a priority direction for the development of migration legislation of the Russian Federation]. *Ocherki noveyshey kameralistiki*. 2020;2. (In Russ.).
16. Yatsenko OYu. Otrasleyaya ekonomika i obrazovatel'naya migratsiya: etiko-pravovye problemy [Sectoral economics and educational migration: ethical and legal issues]. *Legal Bulletin*. 2020;5(3):164-170. (In Russ.).