

Понятие «образовательная миграция»: отражение государственно-правового взгляда в актах стратегического планирования

Concept "Educational Migration": Reflection of the State-Legal View in Strategic Planning Acts

Шитова Н.Б.

старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Нижегородского филиала ФГАОУ ВО "Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", г. Нижний Новгород
e-mail: nshitova@hse.ru

Shitova N.B.

Senior Lecturer, Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics, City of Nizhny Novgorod
e-mail: nshitova@hse.ru

Аннотация

Статья посвящена осмыслению понятия «образовательная миграция», его содержания. Учитывая важность привлечения иностранных граждан в РФ в целях образования, что обосновывается, в частности, их оценкой как потенциальных граждан РФ, анализу подлежит отражение в актах стратегического планирования однозначного понимания сущности образовательной миграции. Авторские выводы строятся на основе рассмотрения теоретических подходов исследователей образовательной миграции к данному понятию, анализа их соотношения с положениями актов стратегического планирования. Автором делается вывод о различии доктринального определения исследуемого понятия и подхода правотворца к наименованию явления, содержательно представляющего собой образовательную миграцию и смежные либо схожие с ней процессы. Автором акцентируется внимание на важности точного определения понятий при выработке государственной политики в сфере образовательной миграции.

Ключевые слова: образовательная миграция, миграция, миграционная политика, иностранные студенты, учебная миграция.

Abstract

The article focuses on the concept of "educational migration". It is important to attract foreign nationals for the purpose of education, because they can potentially become Russian Federation citizens. That's why the strategic planning acts should reflect analysis of the essence of the educational migration.

The author's conclusions are based on the research of the educational migration researcher's theoretical approaches to describe the concept, and analysis of the correlation of these approaches with provisions of the strategic planning acts.

The author draws a conclusion that there is a discrepancy between the doctrinal determination of the studied concept and the law-makers approach to naming the phenomenon representing educational migration and processes adjacent or similar to it. The author focuses on the importance of precise definition of the concepts to develop the state policies in educational migration.

Keywords: educational migration; migration; migrant policy; international student; study migration.

Миграция, оказывая существенное влияние на экономическую, политическую системы, общественный строй как стран-импортеров мигрантов, так и стран, их экспортирующих, является фактором развития общества и государства. Статистические данные подтверждают, что иностранные граждане ежегодно въезжают в РФ. При этом въезжающими преследуются различные цели, среди них – образовательная. В РФ за 2018 г. было поставлено на миграционный учет 536 518 иностранных граждан, въехавших в страну с целью учебы, что в сравнении с 2017 г. больше на почти 90 тыс. чел. [19; 17]. Тренд поддерживается и в 2019 г.: за январь – июнь 2019 г. было поставлено на учет 234 143 иностранных граждан, въехавших в страну с целью учебы, что по отношению к аналогичному периоду 2018 г. больше почти на 47 тыс. чел. [20; 18]. В итоге можно усмотреть развитие направления так называемой образовательной миграции.

Привлечение иностранных граждан в Россию для получения образования (а также с возможной скрытой целью – потенциальной натурализацией) становится государственной целью в сфере миграционной политики, что предполагает фиксацию этой цели в актах стратегического планирования с последующей реализацией в законодательстве. Правовое оформление стратегических приоритетов, государственных целей и задач сопряжено с выбором надлежащих понятий. Отметим, что в сфере миграции и ее правового регулирования было не раз отмечено наличие проблем относительно понятий «миграция» и его производных [16; 21], что является препятствием на пути совершенствования законодательства. В сфере именно образовательной миграции также наличествует сложность в определении базовых понятий. Учитывая стратегический характер исследуемой сферы, стоит уделить внимание вопросу восприятия тренда на привлечение иностранных граждан в РФ с образовательной целью актами стратегического планирования, призванных быть основой для развития российского миграционного законодательства, а также оценить однозначность понимания содержания понятия «образовательная миграция» в данном контексте. Ясность стратегических ориентиров способствовала бы также и решению правоприменительных проблем в сфере образовательной миграции. В частности, предметом судебных разбирательств не раз становились противоречия при определении надлежащего исполнения обязанностей принимающей стороной (образовательной организацией) при сопровождении иностранного студента (в том числе при осуществлении миграционного учета [15; 14]), соблюдение миграционных правил при осуществлении иностранным студентом трудовой деятельности в РФ [11; 12].

Миграционные процессы характеризуются разнообразием. В особенности выделяют международную (внешнюю) и внутреннюю миграцию. Наблюдаются и иные классификации с учетом различных критериев (в ряду значимых – срок, на который происходит миграция, а также цель, преследуемая мигрантом и т.п.). По критерию цели можно выделить в качестве одного из видов – учебную или образовательную миграцию. Именно вопрос синонимичности или различия между этими двумя понятиями и является предметом научных дискуссий. Стоит признать целесообразным разграничение учебной и образовательной миграции как частного и общего в целях учета особенностей участников данных процессов при правовом регулировании. Значимость цели как потенциального критерия разграничения также подтверждается и судебной практикой. Например, в Постановлении Первого арбитражного апелляционного суда от 20.12.2017 №

01АП-8960/2017 по делу № А43-27777/2017 отмечена важность указанной при оформлении документов цели въезда, неточность данных может быть квалифицирована как предоставление приглашающей стороной заведомо ложных сведений о цели пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при оформлении документов для въезда в Российскую Федерацию [13].

Разграничить учебную и образовательную миграцию представляется возможным исходя из уточненной цели: учебную миграцию осуществляют с целью получить, как правило, высшее образование, образовательную – с целью получить образование в различных вариантах [22, с. 8]. Разграничение образовательной и учебной миграции проводится и по другому критерию – срок, на который происходит перемещение. Предполагается, что учебная миграция относится к долгосрочной миграции, а образовательная в большинстве случаев означает краткосрочную миграцию. На основе уточнения цели и срока перемещения учебную миграцию можно признать одним из видов образовательной миграции.

В актах стратегического планирования Российское государство признает иностранных граждан, получающих или желающих получать образование в РФ, в качестве приоритетной для развития государства и общества группы мигрантов. На сегодняшний момент действует Концепция государственной миграционной политики РФ на 2019 – 2025 гг., утвержденная Указом Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622 [1], из положений которой можно сделать вывод о внимании государства при определении миграционной политики к перемещению в РФ с образовательной целью именно иностранных граждан, т.е. к образовательной иммиграции.

В действующей Концепции не используется понятие образовательной миграции, ее видов, а также иных понятий, отражающих суть процесса, несмотря на то, что предшествующая ей Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. [10] признавала «образовательную (учебную) миграцию».

В иных действующих правовых актах стратегического планирования также идет речь об определении правовых основ перемещения иностранных лиц в РФ с образовательными целями.

Некоторые акты отражают *государственный приоритет привлечения молодежи из иностранных государств для обучения и стажировок в РФ и ее стимулирования для дальнейшего постоянного проживания и трудоустройства в РФ*. Этот вывод можно сделать исходя из положений Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента РФ от 09.10.2007 г. № 1351 [2], и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р [3]. В обеих концепциях значится необходимость привлечения иностранных граждан для обучения и стажировок, а в дальнейшем по выпуску из высшего учебного заведения для постоянного проживания и трудоустройства в РФ. При этом Концепция демографической политики РФ сужает круг стран-экспортеров мигрантов: желательными оказываются граждане государств – участников Содружества Независимых Государств, Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 г., разработанный Минэкономразвития России, также подтверждает вывод о приоритетности образовательных иммигрантов в качестве потенциальных

жителей РФ или ее граждан, особенно с учетом желательности дальнейшего роста численности населения РФ [8, с. 17].

Таким образом, мы видим, что акты предусматривают перемещение иностранных граждан в РФ с целью получения высшего образования, а также стажировок, что подпадает под определение образовательной иммиграции с превалированием ее вида – учебной иммиграции.

Ряд актов стратегического планирования указывают на необходимость *повысить интенсивность образовательной иммиграции*. Способами решения этой задачи оказываются повышение доступности образования и его качества, а также увеличение числа иностранных студентов (эффектами от которого признают доход от обучения иностранных студентов, позиционирование России как одного из лидеров в области экспорта образовательных услуг и как следствие стимулирование иностранных граждан к перемещению в РФ на постоянное место жительства и потенциальное гражданство). В частности, Концепция демографической политики РФ предполагает решить первую часть этой задачи с помощью участия РФ в международных сопоставительных исследованиях путем создания, в частности, условий для привлечения иностранных студентов в российские образовательные учреждения, а увеличение числа иностранных студентов должно привести в 2020 г. к увеличению дохода от их обучения в российских вузах. Таким образом, выраженным является ориентир на учебную иммиграцию в Россию.

Перемещение в РФ с образовательной целью также отражено в актах как *форма международного сотрудничества, проявляющаяся в академических обменах и взаимных стажировках*. Такой вывод можно сделать исходя из положений Концепции демографической политики РФ, где обращается внимание на развитие и поддержку программ академического обмена и стажировок российских студентов и преподавателей за рубежом и иностранных – в России, в сфере же внешнеэкономической политики особо важным признается стимулирование иностранных граждан к обучению в российских вузах и интенсификация академических обменов для налаживания экономических связей с государствами – участниками совместных образовательных программ.

Существование выявленных приоритетов можно усмотреть и при планировании развития *отдельных территорий РФ*. Среди территорий, при развитии которых особо выделяется важность образовательной иммиграции, значатся Дальний Восток и Байкальский регион, о чем свидетельствуют положения Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 28.12.2009 г. № 2094-р [4], и Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 г., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 20.06.2017 г. № 1298-р [5]. В указанных актах проявляются общие идеи – это приоритет привлечения к обучению в РФ иностранных студентов (речь идет о студентах из Японии и Китая, при этом обучение предполагается реализовать в рамках образовательных программ для стран Азиатско-Тихоокеанского региона) и поддержки академического обмена и стажировок (в контексте важности взаимодействия приграничных районов РФ с Китаем, Монголией и иными странами Северо-Восточной Азии).

Стоит отметить, что в Концепции демографической политики Дальнего Востока применяется понятие образовательной миграции, но избирательно, лишь в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, для переселения которых на постоянное место жительства на Дальний Восток необходимо оказывать содействие образовательной миграции и осуществлять поддержку

мобильности соотечественникам, проживающим за рубежом, при переезде на Дальний Восток.

Понятие «образовательная миграция» применяется и в Стратегии развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций в Российской Федерации на период до 2020 г., одобренной Коллегией Минобрнауки России [7], где определяется комплекс мер содействия образовательной (учебной) миграции и академической мобильности, включая «увеличение контингента студентов в профессиональных образовательных организациях из числа иностранных граждан». Совет Федерации ФС РФ в своем Постановлении от 28.03.2012 г. № 62-СФ «О состоянии миграционной политики в Российской Федерации и путях ее совершенствования» [6] также подтвердил приоритет образовательных иммигрантов и необходимость создания для их привлечения благоприятных условий (упрощение процедуры получения вида на жительство и гражданства Российской Федерации).

В актах регионального значения также есть упоминания. К примеру, в Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 г., утвержденной Постановлением Правительства Нижегородской области от 21.12.2018 г. № 889 [9], для выполнения задачи создания условий для сохранения и притяжения человеческого капитала требуется развитие образовательной иммиграции посредством формирования передовой высокоэффективной образовательной системы.

Непосредственное использование понятия «образовательная миграция» в данных актах можно было бы оправдать датой их издания, чаще всего приходящейся на период действия утратившей силу Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., однако не стоит делать такого вывода, т.к. прежде всего дата совпадает не в каждом случае, а использование понятия лишь подчеркивает важность рассматриваемых процессов и устойчивость понятия.

Таким образом, мы видим, что, несмотря на обновление Концепции миграционной политики, акты стратегического планирования (а) все же иногда используют понятие «образовательная миграция», (б) задействуют иные понятия, применяемые к процессам, аналогичным или сопутствующим перемещению иностранных лиц в РФ с образовательной целью; (в) описывают приоритетные процессы без формулирования конкретного понятия.

По итогам можно определить, что в сфере перемещения иностранных граждан в РФ с образовательной целью (с учетом направления перемещения в РФ и пересечения ее государственной границы) в содержание понятия «образовательная иммиграция», исходя из приоритетов, отраженных в актах стратегического планирования, включены: (1) учебная иммиграция (как перемещение в РФ иностранных граждан для получения высшего образования); (2) академический обмен и стажировки; (3) академическая мобильность.

Отметим, что перечисленные элементы не полностью раскрывают сущность образовательной миграции, т.к. не затронуты различные уровни, формы образования (например, в актах стратегического планирования нет указания на уровень общего образования, аспирантуры или повышения квалификации). Неполнота охвата видов образовательной иммиграции, зафиксированных в актах стратегического планирования, делает затруднительным точное понимание государственной цели и развитие недостающих элементов в дальнейшем в миграционном законодательстве РФ, что как минимум может привести к бессистемному правовому регулированию анализируемой сферы отношений.

Учитывая итоговые выводы, важно отметить необходимость учета при совершенствовании миграционного законодательства выявленных разночтений в

актах стратегического планирования, а также подтвердить важность унификации понятийного аппарата с целью конкретизации государственных целей в сфере миграционной политики (в особенности, политики в сфере образовательной миграции) и, соответственно, реформирования действующего миграционного законодательства РФ. В особенности, признаем необходимым ввести в оборот понятия «образовательная миграция», «учебная миграция», их видов с учетом направления перемещения и пересечения государственной границы РФ.

Литература

1. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы: указ Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. - 31.10.2018; Собр. законодательства Рос. Федерации. - 05.11.2018. - № 45. - Ст. 6917.
2. Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 09.10.2007 г. № 1351 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 15.10.2007. - № 42. - Ст. 5009. С изм., внесенными Указом Президента РФ от 01.07.2014 г. № 483, вступили в силу с 1 июля 2014 года.
3. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 24.11.2008. - № 47. - Ст. 5489. С изм., внесенными Постановлением Правительства РФ от 28.09.2018 г. № 1151.
4. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 г. № 2094-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 25.01.2010. - № 4. - Ст. 421.
5. Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 20.06.2017 г. № 1298-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. - 28.06.2017; Собр. законодательства Рос. Федерации. - 03.07.2017. - № 27. - Ст. 4062. С изм., внесенные распоряжением Правительства РФ от 30.11.2017 г. № 2679-р.
6. О состоянии миграционной политики в Российской Федерации и путях ее совершенствования: постановление СФ ФС РФ от 28.03.2012 г. № 62-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 02.04.2012. - № 14. - Ст. 1574.
7. Стратегия развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций в Российской Федерации на период до 2020 года: одобрено Коллегией Минобрнауки России, протокол от 18.06.2013 г. № ПК-5вн; документ опубликован в журнале «Образование в документах», август 2016, № 8. Официально опубликован не был.
8. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, разработанный Минэкономразвития России [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации: Департамент макроэкономического анализа и прогнозирования. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmacro/201828113> (дата доступа: 14.05.2019)
9. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года: постановление Правительства Нижегородской области от 21.12.2018 г. № 889 // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. - 25.12.2018.

10. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г. № Пр-1490, опубликован в газете «Ваше право. Миграция», июль 2012 г. № 13. // Официально опубликован не был; документ *утратил* силу с 31 октября 2018 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622.
11. Постановление Верховного Суда РФ от 28.12.2015 г. № 38-АД15-9. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».
12. Постановление Верховного Суда РФ от 08.06.2016 г. № 78-АД16-25. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».
13. Постановлении Первого арбитражного апелляционного суда от 20.12.2017 № 01АП-8960/2017 по делу № А43-27777/2017. Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».
14. Решение Арбитражного суда Кировской области от 27.06.2013 г. по делу № А28-5442/2013. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
15. Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 12.03.2019 г. по делу № А56-29143/2018. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
16. *Андриченко Л.В.* Миграционное законодательство в системе российского законодательства [Электронный ресурс] / Л.В. Андриченко // Журнал российского права. – 2018. – № 3. – С. 5–16. DOI: 10.12737/art_2018_3_1
17. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2017 года с распределением по странам и регионам [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162171> (дата доступа: 01.10.2019 г.).
18. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - июнь 2018 года с распределением по странам и регионам [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/13830562/> (дата доступа: 01.10.2019 г.).
19. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - декабрь 2018 года с распределением по странам и регионам [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15851053/> (дата доступа: 01.10.2019 г.);
20. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-июнь 2019 года с распределением по странам и регионам [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/17595161/> (дата доступа: 01.10.2019 г.)
21. *Плюгина И.В.* Понятие мигранта и основные категории мигрантов [Текст] / И.В. Плюгина // Журнал российского права. – 2007. – № 8. – С. 107–115.
22. Учебная миграция из стран СНГ и Балтии: потенциал и перспективы для России [Текст] / Под ред. К. А. Гаврилова, Е. Б. Яценко. - М.: Фонд «Наследие Евразии», 2012. – 210 с.