

ОТЗЫВ
официального оппонента
о диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Петровской Мирославы Ивановны
на тему: «Административно-правовое регулирование государственного управления в сфере вынужденной миграции в Российской Федерации»
по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые науки»

Не вызывает сомнения, что в сфере государственного регламентирования миграционных процессов остаётся много не решённых проблем. В 2023 г. Президент РФ В.В. Путин отметил, что: «ситуация с миграцией в России, как и во многих других государствах, непростая, по разным подсчётам в стране живут более 10 млн трудовых мигрантов, безработица в России находится на низком уровне, а потребность в рынке труда есть, но это не значит, что мы любой ценой и в ущерб коренному населению России должны решать экономические проблемы и закрывать проблемы рынка труда». Также, он указал на необходимость создания в России специального органа, который решал бы проблемы трудовой миграции в стране, используя комплексный подход¹.

Правовое регулирование миграционных процессов находится в стадии совершенствования, требуются дальнейшие научные разработки. Сложившаяся в мире и около границ России ситуация спровоцировала массовый исход мигрантов, страна приема не совсем готова.

Активные миграционные процессы также столкнулись с проблемами совершенствования государственного, муниципального управления на местах, вызванных стихийной и массовой миграцией. Следует согласиться с автором, что нормативно не определены понятия «вынужденная миграция», «вынужденный мигрант», «государственное управление в сфере вынужденной миграции», «принципы государственного управления в сфере вынужденной миграции», что создаёт трудности в правоприменительной деятельности (с. 4).

Исчерпав позитивные возможности прежних методов регулирования миграции, государство нуждается в новых эффективных мерах административно-правового характера, которые должны быть разработаны на основе исследования современных тенденций. Указанные подходы нуждаются в теоретическом обосновании и подкреплении исследованием реальных причин и условий, детерминирующих нынешнее состояние

¹ ВЗГЛЯД / Путин назвал непростой ситуацией с миграцией в России URL: <https://vz.ru/news/2023/12/14/1244346.html?ysclid=lt8pfgakw819573709>.

адаптации и интеграции мигрантов. В этом плане вполне своевременным и актуальным является комплексное теоретико-прикладное исследование М.И. Петровской.

Основными задачами, которые сформулировала и успешно решила автор, являлись: выявление содержания государственного управления в сфере вынужденной миграции; определение особенности государственного управления в сфере вынужденной миграции в ординарном и экстраординарном режиме; обоснование значения деятельности исполнительных органов власти, в частности Правительства РФ, а также органов иных уровней государственного управления в сфере осуществления управления вынужденной миграцией; выявление места МВД России в структуре государственного управления в сфере вынужденной миграции; исследование опыта зарубежных стран в регулировании сферы вынужденной миграции; разработка концептуальной схемы административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции в ординарных и экстраординарных условиях; определение основных направлений совершенствования законодательства в сфере вынужденной миграции (с. 8-9).

Справедливо, что автор в диссертации использовал современные достижения теории познания, фундаментальные теоретические положения административного, уголовного, зарубежного права, относящиеся к проблеме исследования. Преимущества такого подхода очевидны и с теоретических, и с практических позиций.

Автору удалось в полной мере использовать возможности системного метода изучения такого сложного социального явления как миграция, еще в большей мере указанный подход усилил практическую значимость диссертационного исследования, предоставив вполне готовый к реализации вариант решения проблемы, основываясь на комплексном анализе научных работ в области различных отраслей права, а также общие гуманитарные науки – социологию и общую теорию права, использовала публикации периодической печати, аналитическую информацию, статистику и информационные ресурсы сети «Интернет». В целом, такой подход практически гарантирует адекватность предлагаемых решений в сфере управления вынужденной миграцией, а, следовательно, несет в себе значительный потенциал эффективности предлагаемых мер.

Однако, не совсем ясен предмет изучения соискателя - совокупность норм административного права Российской Федерации, определяющих порядок государственного управления вынужденной миграцией, юридическая практика и научная доктрина в данной области (с. 9). На наш взгляд в России

на сегодняшний день нет понятия и категории «вынужденные мигранты», отсутствует специальное нормативное регулирование, нет соответствующих законов. Автором в диссертации не совсем четко обоснована необходимость введения новой терминологии.

Остановимся на выдвинутых диссертантом научных гипотезах:

1) Министерство внутренних дел России не является государственным органом, способным эффективно осуществлять социальную адаптацию и интеграцию вынужденных мигрантов.

2) Государственное управление в сфере вынужденной миграции в России в условиях экстренного массового прибытия иностранных граждан является неэффективным вследствие фрагментированности законодательства Российской Федерации в сфере миграции.

Однако в функции Министерства внутренних дел России не входит социальная адаптация и интеграция вынужденных мигрантов. Вторая гипотеза, по нашему мнению, также не имеет право на существование, так как государственное управление в сфере вынужденной миграции в России в условиях экстренного массового прибытия иностранных граждан является неэффективным не вследствие фрагментированности законодательства Российской Федерации в сфере миграции, а по причине неожиданности, единичного характера события на продолжительном временном участке, характеризующегося массовостью и наличием незаконно въезжающих мигрантов.

Для итогов оценки исследования важно проанализировать положения, выносимые диссертантом на защиту.

Помимо не вполне ясного основания для введения нового термина «вынужденный мигрант» (с. 14) автор продолжает характеристику не существующей пока в России категории.

Так, автор говорит о наличии у вынужденной миграции элемента «принуждения (вынужденности)» (с. 14). Что автор вкладывает в понятие «принуждение»? Словари говорят о нем как об использовании физической (нефизической) силы либо угрозы силы для достижения социальной или политической цели, а если говорить о термине «вынужденный» он вызванный какими-либо обстоятельствами, совершаемый не по своей воле. Считаем данные термины не равнозначными, особенно для лиц, которые принимают решение о миграции под влиянием внешних обстоятельств.

В положении 2 автор сформулировал понятие «вынужденный мигрант – это иностранный гражданин или лицо без гражданства, находящееся вне территории государства проживания в результате вынужденного

перемещения, обусловленного угрозой жизни или опасностью лишения средств к существованию, которые вызваны естественными или искусственными причинами, создающими невозможность достойного проживания в государстве своей гражданской принадлежности или ином постоянном месте жительства, сопряженное с неспособностью государства проживания обеспечивать соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права на своей территории» (с. 15). Однако, в настоящее время действует Приказ МВД России от 23.08.2017 N 662 «О признании не подлежащим применению приказа Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации от 6 апреля 2001 г. N 29 «Об утверждении нормативного акта о временном жилищном обустройстве вынужденных переселенцев» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.10.2017 N 48751), Закон РФ от 19.02.1993 N 4530-1 «О вынужденных переселенцах», где есть категория «Вынужденный переселенец - гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка». На стр. 22 автор отмечает, что в рамках международных правовых актов и в законодательстве зарубежных стран термин «вынужденные переселенцы» отсутствует. Применяется, как правило, термин «внутренне перемещенные лица» (*internally displaced person*)². Однако содержание его в целом схоже с понятием «вынужденный переселенец».

На наш взгляд, предложение автора не несет практической и теоретической необходимости и повлечет существенное реформирование законодательства, в котором нет необходимости, достаточно было бы распространить понятие и нормы Закона РФ от 19.02.1993 N 4530-1 «О вынужденных переселенцах», на всех въезжающих на территорию РФ иностранных граждан, лиц без гражданства.

Диссертант говорит, что «статус вынужденного переселенца в соответствии со статьей 1 указанного закона может получить только гражданин Российской Федерации. В этой связи статус вынужденного переселенца не рассматривается диссертантом в контексте вынужденной

² Внутренне перемещенное лицо // Глоссарий Европейской комиссии: сайт. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/internally-displaced-person_en (дата обращения: 16.11.2023).

миграции, поскольку здесь, очевидно, следует применять совершенно иные методы и подходы к государственному управлению (с. 24). Может быть целесообразно внести изменения в действующий закон, а не принимать новый, что усложнит правоприменение.

На стр. 33 соискатель дает определение понятию «Вынужденная миграция» – это система общественных отношений и регулирующих их правовых норм, связанных с процессом вынужденного перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства, обусловленного наличием естественных или искусственных обстоятельств, создающих невозможность достойного проживания в государстве своей гражданской принадлежности или ином постоянном месте жительства, сопряженных с неспособностью государства проживания обеспечивать соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права на своей территории». Здесь остается не ясной судьба лиц, которые в настоящее время проживают за границей и имеют российские паспорта, например - жители Республики Абхазия. Также автор упускает существенную категорию - члены семьи таких мигрантов.

В целом, на защите диссертации автор должен доказать, что термин жизнеспособен, а, главное, необходим и должен быть включен в нормативную базу в России.

Следует поддержать автора, что несмотря на наличие целого ряда специальных статусов, которые определяют правовое положение мигранта и предоставляют ему возможность получения помощи от государства, сфера государственного управления вынужденной миграцией, как однородная система общественных отношений, требует особого управленческого подхода, поскольку имеет свои особенности, связанные, в том числе с реализацией функции социальной, экономической и культурной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов (с. 22).

Достаточно спорный тезис соискателя, что: «Существующий в России управленческий подход преимущественно силовой и носит в целом карательный характер, учитывая специфику деятельности МВД России и наличие большого количества полномочий, позволяющих реализовывать различные меры негативной юридической ответственности» (с. 22). Приказ МВД России от 28.06.2022 N 468 (ред. от 21.11.2023) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» (Зарегистрировано в Минюсте России 13.10.2022 N 70495) предметом государственного контроля (надзора) признает соответствие деятельности юридических лиц, индивидуальных

предпринимателей, у которых возникают обязанности, связанные с привлечением иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, обеспечением соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации, осуществлением миграционного учета, требованиям в сфере миграции, установленным законодательством Российской Федерации³. Не знаем в отечественном правовом поле такого управленческого подхода, который носил бы «силовой и карательный характер», здесь автор явно преувеличила.

В положении 4 автор говорит о разрешительно-регистрационной стадии – совокупность общественных отношений и регулирующих их правовых норм, связанных с предоставлением вынужденному мигранту статуса беженца, временного или политического убежища на территории России. Здесь автор упускает положения статьи 17 «Прием в гражданство Российской Федерации в исключительном порядке» Федерального закона от 28.04.2023 N 138-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О гражданстве Российской Федерации»: иностранный гражданин или лицо без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе подать заявление о приеме в гражданство Российской Федерации без учета требований, предусмотренных пунктами 1 - 3 части 1 статьи 15 настоящего Федерального закона, если указанные иностранный гражданин или лицо без гражданства: 1) имеет особые заслуги перед Российской Федерацией; 2) ввиду своей профессии или квалификации либо по иным причинам представляет интерес для Российской Федерации. По ч. 2 ст. 28 указанного закона решение о приеме в гражданство Российской Федерации в исключительном порядке в соответствии со статьей 17 настоящего Федерального закона принимает Президент Российской Федерации. Куда автор относит эту категорию въезжающих в РФ лиц?

Не совсем понятна вводимая автором практика медиации в сфере культуры в целях эффективной социально-культурной адаптации и интеграции вынужденного мигранта в комфортной среде с участием третьего нейтрального лица – медиатора в сфере культурной адаптации и интеграции – показала высокие результаты в странах Европы и может быть использована в России (с. 16). Основная функция медиатора в сфере культуры состоит в предоставлении информации и оказании помощи вынужденному мигранту по вопросам, связанным с культурой и обычаями России. Статья 1 Федерального закона от 27.07.2010 N 193-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре

³ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 13.10.2022.

медиации)» предметом регулирования и сферой действия Федерального закона признает применение процедуры медиации к спорам, возникающим из гражданских, административных и иных публичных правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возникающим из трудовых правоотношений и семейных правоотношений. Что не совсем подходит к проблемам миграции. Но автор может это дополнительно аргументировать.

В положении 8 диссертант раскрывает направления государственного управления в сфере вынужденной миграции для эффективной структуризации управленческих процессов:

а) Государственное управление в сфере оказания услуг вынужденным мигрантам, претендующим на получение и продление статуса беженца;

б) государственное управление в сфере оказания услуг вынужденным мигрантам, претендующим на получение и продление статуса временного убежища;

в) государственное управление в сфере оказания услуг вынужденным мигрантам, претендующим на получение статуса политического убежища.

Нам не понятно почему диссертант использует термин «государственное управление в сфере оказания услуг» (с. 17), т.к. 210-ФЗ содержит иную терминологию. Отечественное правоприменение оперирует понятиями «порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги». Услугу государство предоставляет, а не оказывает. Приемлемым с точки зрения российской правовой доктрины является термин «государственное управление в сфере оказания государственных услуг в сфере....», а не «в сфере оказания услуг...». Автор показывает слабое знание предмета диссертационного исследования.

Непонятно почему не рассматривается управление на уровне субъекта РФ и органов местного самоуправления? Ведь административное законодательство находится в совместном ведении РФ и ее субъектов, а Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит социальную и культурную адаптацию мигрантов к вопросам местного значения.

Диссертантом разработан проект Федерального закона «О вынужденной миграции в Российской Федерации». В указанном законе изложен понятийный аппарат в сфере вынужденной миграции, определены существующие статусы в сфере вынужденной миграции, в том числе статусы беженца, временного убежища, политического убежища, временной защиты, а также порядок их

предоставления, принципы государственного управления в сфере вынужденной миграции.

В проекте не усматриваются органы, которые будут осуществлять новые функции и главное, не учтено кто это будет и в каких размерах финансировать?

В целом, объем использованных автором результатов исследований, в том числе проведенных другими учеными, в полной мере покрывает потребности детального анализа государственного управления в сфере оказания услуг вынужденным мигрантам. Результаты исследования выстроены в достаточно логичную систему отвечающих всем требованиям научной новизны выводов и предложений.

Высокой оценки заслуживают избранный автором комплексный вариант исследования, совмещающий правовые, статистические и социологические методы изучения, а также декларированный и реализованный в исследовании принципиальный подход, предполагающий оптимальное сочетание объективных и субъективных методов исследования; рациональное сочетание изучения преступности и факторов воздействия на нее; обеспечение достоверности получаемой информации при помощи подбора респондентов с соблюдением принципа выборки и источников получения объективной информации; использования в методиках способов, позволяющих выявить и устранить ложную информацию и др. Логика диссертанта очевидна, понятна и во многом оправдана.

Большое практическое значение, по нашему мнению, имеет сформулированный автором принципы государственного управления в сфере вынужденной миграции: 1) системное построение работы; 2) структурирование миграционных процессов; 3) адаптивность государственного управления; 4) политика гибкого планирования; 5) сочетание ординарных и экстраординарных методов государственного управления (с. 161).

Достаточно оригинальным, и в то же время имеющим существенное значение следует признать рассмотрение модель правовых статусов в системе вынужденной миграции с учетом особенностей режимов государственного управления в ординарных и экстраординарных условиях.

Статус беженца может быть предоставлен Россией в рамках ординарного режима государственного управления, когда лицо предоставило убедительные доказательства и подтвердило наличие преследования по указанным в законодательстве признакам и критериям или угрозы преследования (с. 18).

Временное убежище предоставляется в рамках ординарного режима государственного управления, когда государственный орган имеет

возможность оценить ходатайство вынужденного мигранта в рамках обычной процедуры рассмотрения, согласно критериям и основаниям, предусмотренным действующим законодательством.

Временная защита предоставляется в случаях экстренного массового приема мигрантов. Порядок и процедура предоставления данного статуса, а также меры социальной поддержки вынужденных мигрантов определяются в рамках подзаконного правового регулирования. Процедура рассмотрения ходатайств о предоставлении временной защиты определяется в каждом экстренном случае индивидуально в зависимости от обстоятельств приема и количества вынужденных мигрантов (с. 87).

Глава 2 диссертации М.И. Петровской обоснованно посвящена специально-криминологическому предупреждению коррупции в органах внутренних дел.

Вызывает сомнение обоснованность исследования особенностей административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции в ординарных и экстраординарных условиях в параграфе 3.1. Таких обстоятельств в теории и правктике и, главное, нормативно пока в России не выделено.

В первом параграфе 2 главы слабым местом в управлении миграционными процессами указана статистика, как основа планирования администрирования (с. 53). По нашему мнению при отсутствии легального понятия вынужденной миграции, данное явление не может найти отражение в официальной государственной статистике. Данный тезис дается безосновательно, тем более автор сразу переходит к рассмотрению проблем социологических исследований в области. Скорее всего диссертант имел введу слабую проработку обратной связи с институтами гражданским общества по вопросам, связанным с вынужденной миграцией. И тут именно социсследования могут дать необходимые данные для принятия управленческих решений.

Интересным представляются сведения о том, что количество беженцев по данным статистики и прессы не совпадают на несколько порядков. Конечно, это может быть основанием для рассмотрения качества управленческой деятельности (с. 130). Однако автор совершает системную ошибку и сравнивает количество лиц, прибывших в страну из регионов с неблагоприятной обстановкой и находящихся в РФ с различными правовыми статусами с официальными данными о лицах, кому присвоен юридический статус - беженец.

Вторая и третьи главы во многом содержат констатацию давно известных и не нуждающихся в защите фактов и конспективного изложения отдельных

полномочий органов публичной власти, во многих случаях без углубленного научного анализа. При значительном объеме диссертации цитирование НПА можно было сократить.

Мы поддерживаем автора, в том, что при анализе ситуации и имеющейся судебной практики, он пришел к выводу о наличии многократных случаев злоупотребления правом со стороны мигрантов, которые обжалуют законные и обоснованные решения органов исполнительной власти не столько с целью защитить свои права, сколько с целью остаться на территории России любыми способами, даже не имея на это законных оснований (с. 56).

Полезным для науки является проведенный в параграфе 2.3 диссертации анализ административно-правовых механизмов и зарубежного опыта государственного управления в сфере вынужденной миграции (с. 70-80).

Хочется положительно отметить глубокий анализ зарубежного опыта, однако не совсем ясно, что именно диссертант предлагает имплементировать в отечественное законодательство из всей предоставленной массы правовой информации и какие ошибки нашему законодателю следует учесть при администрировании миграционных процессов.

Отдельного внимания заслуживает тезис, что ни одной стране не удавалось идеально разграничить потоки вынужденной, экономической, а также нелегальной миграции (с. 145). Хотелось бы увидеть в диссертации корреляцию данного тезиса с выдвигаемыми гипотезами, для их аргументации или отрицания.

Нам кажутся неубедительным аргументация замены имеющегося в документе стратегического планирования - Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы термина «лицо, ищущее защиту на территории Российской Федерации», на понятие «вынужденный мигрант».

Интересным является предложение о разработки Концепции и Федеральной программы в сфере вынужденной миграции. Однако по тексту диссертации мы не нашли ответ на вопрос о месте данных документов в системе документов стратегического планирования и кто из участников стратегического планирования и на каком уровне будет ответственным за данный разработку и реализацию государственной политики в сфере вынужденной миграции (в соответствии с назначением таких документов). Так же нет сроков действия указанных документов.

Нам не понятен такой вывод, что действие и бездействие государства могут вызвать отдельных случаях, стихийные бедствия, например наводнения или засухи как результат нерациональных управленческих решений, в целом

мы не оспариваем возможности таких факторов, но автор связывает их с положением мигрантов на территории данных государств (с. 36-37).

Нами поддерживается тезис о необходимости реформирования административной процедуры рассмотрения заявлений о предоставлении статусов в сфере миграции, с целью значительного снижения временных издержек, тем более цифровая трансформация общественных отношений позволяет реализовать данное предложение.

В диссертации М.И. Петровской, как и во всякой достаточно солидной работе, имеются и другие, приглашающие к дискуссии выводы и рекомендации. Вместе с тем, оценивая исследование в целом, можно сделать вполне определенный вывод о том, что диссертация представляет собой оригинальный научный труд, имеющий внутреннее единство и свидетельствующий о личном вкладе автора в науку. Предлагаемые автором новые решения частной проблемы государственного управления в сфере миграции в Российской Федерации, достаточно аргументированы и внедрены в практическую деятельность правоохранительных органов, а также в учебный процесс. Основные результаты исследования опубликованы, автореферат соответствует диссертации.

Полученные автором новые научные результаты и теоретические положения дают основание для заключения: диссертационное исследование М.И. Петровской представляет собой научно-квалификационную работу, содержащую теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как новое научное достижение, имеющее важное значение для криминологии и уголовного права. Диссертация соответствует п. 8,9. Положения о порядке присуждения ученых степеней, а также другим требованиям, предъявляемым к работам такого рода, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2: Публично-правовые (государственно-правовые) науки.


Вместе с тем, указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует паспорту специальности 5.1.2 – «Публично-правовые науки» (по юридическим наукам), а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, а также оформлена, согласно приложениям №5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом, соискатель Петровская Мирослава Ивановна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые науки».

Официальный оппонент:

Доктор юридических наук, профессор

Профессор кафедры государственного и муниципального управления Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования "Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы"

Букалерева Людмила Александровна 

20 марта 2024 года

Контактные данные:

Тел.: +  e-mail: 

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация: 12.00.08. – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Адрес места работы:

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования "Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», кафедра государственного и муниципального управления 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6.

Рабочий e-mail, рабочий телефон: +7 (499) 936-87-87, information@rudn.ru

Подпись сотрудника Букалеровой Людмилы Александровны заверяю

Ученый секретарь факультета гуманитарных

и социальных наук Российского университета дружбы народов им. П. Лумумбы 

В. С. Мухаметжанова

20 марта 2024 года