

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

о диссертации Петровской Мирославы Ивановны
на тему: «Административно-правовое регулирование государственного
управления в сфере вынужденной миграции в Российской Федерации»,
представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности 5.1.2. - публично-правовые (государственно-правовые)
науки

Изучение представленной диссертации, ее автореферата, а также публикаций автора, позволяет оценить исследование М.И. Петровской как научно-квалификационную работу, которая содержит результаты оригинального исследования актуальной теоретико-прикладной проблемы государственного управления вынужденной миграции в Российской Федерации, феномена его административно-правового регулирования.

Актуальность диссертации определяется комплексом факторов. В 2023 году на территории Российской Федерации значительно возросли масштабы гуманитарных и социальных аспектов миграционных процессов в связи с присоединением новых регионов, с увеличивающимися потоками внешней, в том числе и вынужденной миграции, а также как временной трудовой, так и долгосрочной, с прицелом на постоянное проживание.

В современных социально-экономических и политических условиях, как справедливо отмечает диссертант, вынужденная миграция имеет политические, гуманитарные и социально-экономические аспекты, в связи с чем является сложной и комплексной темой для научного исследования.

Стоит заметить, что проблема административно-правового регулирования государственного управления вынужденной миграцией в России в существующих научных исследованиях системно практически не исследовалась. Таким образом, диссертационное исследование Петровской Мирославы Ивановны по сути является одним из первых диссертационных исследований, в котором подняты вопросы административно-правового регулирования государственного управления вынужденной миграции. Безусловно, миграция представляет собой многоаспектное явление, как на

нормативном поле, так и в реализации законодательства, которое постоянно претерпевает изменения ввиду динамизации социально-экономических и политических факторов современного российского общества. Например, в условиях перехода от закона о гражданстве 2002 года к новому закону, вступившему в силу 26 октября 2023 года Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации было утверждено Правительством почти месяц спустя и начало свое действие с 22 ноября 2023 года. В связи с чем совершенно верно отмечено диссертантом то обстоятельство, что правовое регулирование в этой области характеризуется общей фрагментарностью и пробельностью.

Законодательно не закреплены понятия «вынужденная миграция», «вынужденный мигрант», «государственное управление в сфере вынужденной миграции», «принципы государственного управления в сфере вынужденной миграции», что действительно создает трудности в правоприменительной практике, поскольку часто встречается при характеристике исследуемой темы. Однако ни в одном законодательном акте понятие вынужденной миграции не используется, так, в документе стратегического планирования, утвержденном Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 и носящего по сути системный характер применяются такие правовые категории как: «противодействие незаконной миграции»; «миграционные потоки»; «социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов»; «нелегальная миграция», что еще раз подтверждает необходимости систематизации, путем приведения законодательства в сфере миграции к единому подходу использования правовых категорий и разграничения их по содержанию и правовой природе.

Нельзя не согласиться с диссертантом в том, что вынужденная миграция характеризуется стихийностью и непредсказуемостью, что создает дополнительные практические трудности для органов государственной власти. Для решение указанных проблем, как справедливо указывает диссертант, необходимо выработать новый подход к государственному

управлению вынужденной миграции и оптимизировать существующие административные схемы взаимодействия.

Не вызывает сомнений и тезис автора о несостоятельности существующего механизма административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции, особенно в условиях экстренного вынужденного приема мигрантов.

Не секрет, что в настоящее время набирает оборот критический характер мнений экспертов о эффективности реализации государственной политики в сфере миграции Министерством внутренних дел Российской Федерации как основного субъекта системы государственного управления в данной сфере, которому переданы указанные полномочия на основании Указа Президента № 156 с 2016 года. Некоторые ученые, эксперты отмечают, что с переходом управления миграцией в МВД России, исчезла открытая полноценная миграционная статистика, что не позволяет анализировать процессы миграции в современной России, а значит - нет базы для прогноза и рекомендаций по совершенствованию управления миграцией.

В связи с чем, безусловно, качественное административно-правовое регулирование процессов государственного управления в сфере вынужденной миграции является важнейшим катализатором позитивных изменений, способных обеспечить поступательное и последовательное развитие управленческих механизмов и подходов в рассматриваемой сфере.

Все перечисленное позволяет признать исследование М.И. Петровской своевременным и объективно необходимым как для развития науки административного права, так и для удовлетворения актуальных потребностей правоприменительной практики.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, достигнута автором благодаря следующему:

- использовалась обширная нормативная база: Конституция Российской Федерации, международные акты, современное и ранее действующее

административное законодательство Российской Федерации, федеральные законы, другие нормативные правовые акты, имеющие отношение к теме исследования;

- теоретическая основа диссертации представлена внушительным количеством источников, в число которых входят диссертации и авторефераты, монографии, учебники, учебные пособия, научные статьи;

- результаты диссертации базируются на эмпирической основе, включающие данные, полученные в результате изучения статистической отчетности, а также полученных в результате проведенного собственного социологического исследования в сфере вынужденной миграции;

- основные идеи и положения диссертационного исследования сформулированы в выступлениях автора в рамках участия в научных представительских мероприятиях, среди которых следует отметить следующие: Международная научно-практическая конференция «Новости передовой науки», Болгария, 2022 год, Международная научная конференция «Актуальные проблемы современных наук», Польша, 2022 год, Международная научная конференция «Европейская наука XXI века», Польша, 2022 год, Международная научная конференция «Наука: теория и практика», Польша, 2022 год и ряд других, а также в рамках выступлений на различных семинарах по вопросам миграции.

- основные результаты диссертационного исследования отражены в 2 монографиях и 23 научных публикациях, 5 из которых опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности 5.1.2. – публично-правовые (государственно-правовые науки), а также в изданиях, входящих в перечень научных журналов, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных результатов диссертационных исследований.

Приведенное выше позволяет утверждать, что положения диссертации убедительны, в достаточной степени обоснованы, заслуживают пристального

внимания субъектов правотворчества, правоприменения, представителей научного сообщества. Цель диссертационного исследования достигнута, а поставленные задачи решены в полном объеме.

Диссертационное исследование обладает необходимой степенью **научной новизны**. Можно констатировать, что оно является комплексным, логически цельным и завершенным монографическим исследованием, в котором интегрировано представлено авторское решение теоретических и прикладных проблем, связанных с исследование государственного управления вынужденной миграции через призму механизма административно-правового регулирования.

Свое максимальное отражение научная новизна диссертации получила в следующем. В работе обстоятельно подверглись обобщению и систематизации научно-теоретические и нормативные правовые источники, представлена концепция административно-правового регулирования отношений управления в сфере вынужденной миграции, разработаны и определены понятие и признаки вынужденной миграции, предложена концепция осуществления государственного управления в сфере вынужденной миграции на основе разделения компетенции между государственными органами для повышения эффективности государственного управления.

Оригинальным является вывод автора о содержании понятия «вынужденный мигрант», которое является аккумулятивным и дополняет существующую правовую конструкцию, конкретное содержание которой определяется в рамках предоставления государством прибытия вынужденному мигранту правовых статусов беженца, временного убежища, политического убежища (стр.14).

В определении понятий «вынужденный мигрант» и «вынужденная миграция» автор делает достаточно смелый вывод, о том, что вынужденность перемещения, обусловлена в том числе и неспособностью государства проживания обеспечивать соблюдение общепризнанных принципов и норм

международного права на своей территории (стр.15). Вывод, конечно же, небесспорный в свете состояния отечественного регуляторного законодательства в этой сфере в настоящее время.

Полезным и творчески новым следует признать авторскую структуризацию направлений государственного управления в сфере вынужденной миграции (стр.17).

Новизной обладают и сформулированные автором предложения по совершенствованию действующего административного законодательства (стр.18).

Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, дополняют не только правовую отрасль административного права, но и могут быть интересны специалистам в области теории государственного управления.

Структура работы представляется логичной, позволяющей достаточно полно рассмотреть заявленную тему, решить поставленные исследовательские задачи, достигнуть общей цели. Диссертация выполнена на 233 страницах. Библиографический список объединяет 281 источник, структурированных в установленном порядке.

Во введении автор обосновывает актуальность исследования, определяет цель и задачи, раскрывает методологию, теоретическую и эмпирическую основы, формулирует защищаемые положения.

Первая глава диссертации «Административно-правовые основы государственного управления в сфере вынужденной миграции» посвящена проработке нормативного определения понятия феномена вынужденной миграции и сравнительного правового анализа научных позиций и признанных международных подходов к рассматриваемому явлению, что позволило выработать определенный понятийный аппарат. Особенно стоит отметить, что в данном параграфе исследуется как научный и нормативный правовой материал, так и практика реализации государственных функций на

основе анализа структуры государственных органов, уполномоченных в сфере вынужденной миграции.

Автором предпринята попытка обоснования характеристики государственного управления в сфере вынужденной миграции через призму норм административного права, структурированы основные направления государственной правовой политики в сфере вынужденной миграции.

Во второй главе «Административно-правовые механизмы государственного управления в сфере вынужденной миграции» осуществлен анализ государственного управления в сфере вынужденной миграции, включая систему государственных органов, уполномоченных в сфере вынужденной миграции посредством механизма административно-правового регулирования. Предпринята попытка систематизировать полномочия Президента Российской Федерации, Правительства России, Министерства внутренних дел Российской Федерации в данной сфере. Особого внимания заслуживает юридический анализ зарубежного опыта государственного управления в сфере миграции, что, безусловно, повышает как научную, так и практическую значимость исследования.

В третьей главе «Проблемы и перспективы развития административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции» раскрываются правовые и организационные проблемы, а также обосновываются перспективы развития административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции. Следует отдать должное соискателю в части специального исследования особенностей административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции в ординарных и экстраординарных условиях. Это является одним из первых в науке исследований качества административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции в России в обычных условиях, когда нагрузка прогнозируема, и в условиях стресс-теста,

когда система государственного управления вынуждена адаптироваться под значительно возросшее количество вынужденных мигрантов.

Стоит отметить, что в работе произведен обстоятельный анализ приема вынужденных мигрантов из Украины в 2022-2023 годах, выделены основные проблемы, выявленные в ходе работы государственных органов в экстраординарных условиях.

В заключении излагаются основные наиболее значимые результаты диссертационного исследования. В работе также имеется приложение, где представлен проект Федерального закона «О вынужденной миграции в Российской Федерации».

Положительно оценивая диссертационное исследование М.И. Петровской, следует отметить, что в работе присутствуют выводы и суждения, способные вызвать критические замечания, стать предметом научной дискуссии и требующие пояснения в ходе защиты:

1. В параграфе работы, посвященном исследованию полномочий органов государственной власти и общественных организаций в системе государственного управления в сфере вынужденной миграции (стр. 49-67), не получил своего должного рассмотрения вопрос о правовой сущности системы государственного управления в сфере вынужденной миграции. Так, в заключении к данному параграфу автор приходит к выводу, о том, что «за весь период своей истории Россия не сталкивалась с массовыми, интенсивными перемещениями лиц, ищущих убежище, из стран с визовым режимом. Анализ существующей нормативной базы показал недостаточность четкости в правовом регулировании вопросов въезда в Российскую Федерацию в сфере вынужденной миграции». Однако, проблема систематизации полномочий различных органов государственной власти, являющихся субъектами реализации государственной политики в сфере миграции в целом, а в частности в сфере вынужденной миграции крайне важна как в теоретическом плане, так и в правоприменительной практики и требует своего обоснования с учетом специфики механизма административно-правового регулирования.

Соискателю необходимо обозначить собственную позицию по данному вопросу.

2. Характеризуя роль и полномочия общественных организаций в вопросах вынужденной миграции автор использует такие понятия как «институты гражданского общества», «публично-правовые образования», «неправительственные организации», «общественные организации», «частные организации» (стр. 58, 59, 61), при этом не проводя правового анализа административно-правового статуса данных объединений. В связи с чем, соискателю необходимо прийти к единому мнению или синтезированному определению не только статустности общественных объединений граждан по вопросам реализации миграционной политики, но и их компетентности в целях создания комплексного правового образа общественных организаций в системе государственного управления в сфере вынужденной миграции.

3. Автор указывает на существование значительного количества нормативных правовых актов федерального уровня, разграничивающих полномочия и компетенцию органов государственной власти РФ и субъектов РФ в сфере миграции, однако правовому анализу подвергается только Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» (стр. 62), не уделяется внимание, например, положениям Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который как раз признан реализовать конституционные положения о разграничении сфер ведения. Кроме того в Указе Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» установлено, что федеральные органы государственной власти при участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления принимают меры по реализации миграционной политики, что также осталось без внимания диссертанта.

4. Соискатель подразделяет органы исполнительной власти, участвующие в управлении в сфере вынужденной миграции, на две группы (стр.51):

1. Органы, осуществление миграционной политики которыми является их непосредственной задачей: МВД России (подразделение, связанное с вопросами миграции), Министерство Финансов РФ;

2. Органы, осуществление миграционной политики для которых является второстепенной функцией: Минздрав России, Минтранс России, Минобрнауки России, Минэкономразвития России, ФСБ России, Роструд, ФТС России. Вместе с тем, правовой анализ деятельности данных органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере не проводится, что не позволяет автору прийти к самостоятельным выводам, суждениям о состоянии административно-правового регулирования процесса государственного управления в сфере миграции и роли каждого субъекта в ее реализации.

5. Возникают сомнения относительно раскрытия темы исследования, с точки зрения традиционного подхода к определению механизма административно-правового регулирования. Так, в современной литературе по административному праву механизм административно-правового регулирования определяется как система административно-правовых средств, которая воздействуя на общественные отношения в сфере государственного управления (исполнительной власти), организует их в соответствии с задачами государства и общества. При этом в структуру механизма административно-правового регулирования включаются: нормы административного права; акты официального толкования этих норм; акты применения административно-правовых норм; юридические факты; административно-правовые отношения. Таким образом, соискателю необходимо обозначить выбранный подход к исследованию административно-правового регулирования не через призму его традиционного механизма.

6. В разработанном Проекте Федерального закона «О вынужденной миграции в Российской Федерации» (стр.214), действительно отражено

авторское восприятие понятийного аппарата 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. Однако не совсем понятна задумка автора о сохранении сферы действия Федерального закона от 19.02.1993 г. № 4528-1 «О беженцах», как нормативного правового акта, регламентирующего сферу вынужденной миграции. При этом, сравнительного анализа, предлагаемого Проекта и действующего закона РФ в рассматриваемой сфере автором не проводится (единственное упоминание в тексте диссертации о разработанном Проекте представлено на стр. 165 в заключении). Используемые же основные понятия в Проекте не в полной мере соотносятся с понятиями Федерального закона от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах». Таким образом, предлагаемое соискателем решение о совершенствовании нормативного правового регулирования может усугубить правовой дисбаланс в рассматриваемой сфере общественных отношений и не способствовать гармонизации, систематизации основных правовых категорий, используемых в указанных правовых источниках.

7. Определяя сферу вынужденной миграции с точки зрения системы общественных отношений и регулирующих их правовых норм, связанных с процессом вынужденного перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства, соискатель не относит в качестве субъектов этой сферы граждан Российской Федерации, обладающих административно-правовым статусом вынужденных переселенцев, соотечественников за рубежом, репатриантов ссылаясь на иной подход в системе государственного управления данными миграционными процессами (стр.24), хотя факт их миграции также характеризуется критерием «вынужденности».

8. В ходе анализа зарубежного опыта государственного управления в сфере вынужденной миграции (стр.81 - 114) автором изучен достаточно большой объем информации и правовых источников различных иностранных

государств, в связи с чем есть целесообразность оформления результатов анализа в более наглядную форму в качестве приложения к диссертационному исследованию по определенным критериям сравнительно-правового анализа, например, органы, реализации государственной политики в сфере вынужденной миграции, их функции, полномочия, содержание понятия «вынужденная миграция» и др.

9. Нельзя в полной мере согласиться с выводом автора о том, 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» (стр.22), так как в арсенале полномочий Министерства внутренних дел Российской Федерации, установленных Указом Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» помимо мер принуждения, применяемых исключительно в случае выявления правонарушений в сфере миграции, в рамках контрольно-надзорной деятельности, содержатся полномочия по реализации прав граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства в том числе и посредством предоставления государственных услуг в различных формах в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Высказанные замечания носят субъективный и, соответственно, дискуссионный характер, могут быть использованы в дальнейшей научной деятельности автора и не оказывают принципиального влияния на общую положительную оценку работы.

Изложенное позволяет сделать вывод: 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 (государственно-правовые) науки, 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 (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

Заместитель начальника кафедры
административной деятельности
органов внутренних дел
ФГКОУ ВО «Московский университет
Министерства внутренних дел Российской
Федерации имени В.Я. Кикотя» кандидат
юридических наук, доцент

Ирина Викторовна Потапенкова

Контактные данные:

Тел.: [REDACTED], e-mail: irina_[REDACTED]

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация:
12.00.14 – «Административное право; административный процесс»

Адрес места работы:

117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, 12

Телефон: 8-495-336-13-55

E-mail: support_mosu@mvd.ru

«20» марта 2024 г.

Горкиев М.В. Потапенковой заверено

чл. президиума ОДП
по университету
имени В.Я.Кикотя

