

ОТЗЫВ

научного руководителя

заведующего кафедрой административного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, доктора юридических наук, профессора, Пешина Николая Леонидовича 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

Диссертационное исследование, представленное к защите Петровской Мирославой Ивановной, является результатом значительной творческой научно-исследовательской работы и представляет собой самостоятельное, выполненное на основе современной методологии, актуальное и объективно востребованное исследование по проблемам административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции.

Отмечая теоретическую и практическую значимость темы диссертации, важно подчеркнуть, что проблема государственного управления в сфере вынужденной миграции, относится к числу практически неизученных в российской юридической науке, в том числе в рамках административного права.

Как справедливо указывает диссертант, в настоящее время ситуация в сфере вынужденной миграции в России существенно изменилась в связи с осуществлением Россией специальной военной операции в Украине с 24 февраля 2022 года. На 1 ноября 2022 года количество беженцев насчитывается уже более 4,7 миллионов человек. Такое беспрецедентное число прибывших в столь короткий промежуток времени на территорию России вынужденных мигрантов ставит крайне тяжелые задачи перед системой государственного управления в области вынужденной миграции.

Диссертант справедливо отмечает, что особенностью правоотношений в сфере вынужденной миграции является их явная гуманитарная направленность, что предполагает взаимодействие государственных органов Российской Федерации с международными организациями, общественными организациями, органами государственной власти зарубежных государств.

В числе стержневой научной проблемы в сфере вынужденной миграции можно выделить отсутствие комплексных административно-правовых исследований, охватывающих все существующие в политико-правовой практике статусы и категории лиц. Государственное управление в сфере вынужденной миграции в разрезе административно-правового регулирования практически не исследовано. В этом смысле данное диссертационное исследование является первым в отечественной юридической науке комплексным и системным исследованием, в рамках которого рассмотрен институт убежища, включая статусы беженца, временного убежища и политического убежища, а также дана объективная оценка текущему

состоянию государственного управления в сфере вынужденной миграции и перспективам его развития.

Постановка такого вектора исследования позволила диссертанту выявить содержание государственного управления в сфере вынужденной миграции, определить особенности государственного управления в сфере вынужденной миграции в ординарном и экстраординарном режиме, обосновать значение деятельности исполнительных органов власти, в частности Правительства РФ, а также органов иных уровней государственного управления в сфере осуществления управления вынужденной миграцией, выявить место МВД России в структуре государственного управления в сфере вынужденной миграции, исследовать опыт зарубежных стран в регулировании сферы вынужденной миграции, разработать концепцию административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции, определить основные направления совершенствования законодательства в сфере вынужденной миграции. Целью диссертационного исследования, таким образом, является получение теоретических выводов и выработка практических рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования государственного управления вынужденной миграцией в Российской Федерации.

Автором в диссертации подробно и обстоятельно исследованы международные акты, совокупность норм административного права Российской Федерации, определяющих порядок управления вынужденной миграцией, регламентирующих деятельность институтов государственной власти, принимающих участие в реализации процесса приема и оформления правового статуса вынужденных мигрантов.

В рамках исследования диссертант выдвинул две научные гипотезы, которые получили полное подтверждение в ходе исследования. Это свидетельствует с одной стороны о тщательной и скрупулезной работе, проделанной автором, с другой стороны о профессионализме и глубоком погружении в тему исследования, а также о высоком уровне компетентности автора в части прогнозирования и системной аналитики:

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.

Методология исследования является обоснованной, а применяемые методы научного познания позволяют достичь поставленных целей и задач. Автором были использованы диалектический метод, частные методы – системно-структурный, сравнительно-правовой, формально-логический, историко-правовой, статистический и другие признанные научным сообществом методы научного познания.

Структура работы в целом отвечает задачам исследования.

Актуальность темы диссертационного исследования, ясность и понятность стиля, последовательность в изложении результатов исследования, обоснованность выдвинутых новых теоретических и практических выводов - все это положительно характеризует представленную диссертацию.

Диссертационное исследование Петровской Мирославы Ивановны характеризуется тем, что является первым исследованием, посвященным государственному управлению в сфере вынужденной миграции, в котором на основе обобщения и систематизации научно-теоретических и нормативных материалов, 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 в данной сфере.

В диссертации применяется концепция административно-правового регулирования отношений управления в сфере вынужденной миграции, базирующаяся на понимании явления вынужденной миграции как имеющего в своей основе совокупность конкретно-исторических факторов международной политики, и в этом смысле являющегося результатом, с одной стороны, процессов, происходящих за пределами Российской Федерации, с другой – выраженного политическим руководством России отношения к этим процессам, в том числе с учетом международных и, прежде всего, гуманитарных обязательств Российской Федерации.

Необходимо отметить справедливость тезиса автора о том, что по возможностям прогнозирования ситуация, способная вызвать массовую вынужденную миграцию, существенно отличается от прогнозируемой репатриации, а также планируемой и прогнозируемой трудовой миграции. Также ограниченными являются возможности планирования объема и содержания государственных услуг, предоставление которых потребуются вынужденным мигрантам, объема сил и средств, задействованных в профилактике и предотвращении правонарушений, совершаемых вынужденными мигрантами.

Невозможно заблаговременно спланировать объем и содержание деятельности по социальной, трудовой и культурной адаптации вынужденных мигрантов (с учетом их социального, этнического, религиозного состава) необходимой ввиду возможного длительного пребывания вынужденных мигрантов в России и их последующего обращения за предоставлением гражданства.

Указанные обстоятельства требуют специализации и основанной на ней систематизации рассматриваемой сферы государственного управления. В связи с этим в диссертационном исследовании предложена административно-правовая концепция организации управления в сфере вынужденной миграции, учитывающая возможность мобилизационного напряжения органов государственного управления, их адаптации к деятельности в ситуации

долгосрочного притока вынужденных мигрантов (включая государственные органы федерального и регионального уровня, а также муниципальные органы власти).

Данный тезис характеризует текущую ситуацию в России с вынужденными мигрантами. Как справедливо отмечает автор, государственное управление в условиях массового экстренного приема вынужденных мигрантов в России фрагментируется, теряет свою целостность и системность. Диссертант характеризует такое государственное управление как государственное управление в экстраординарных условиях. Автор полагает, что в экстраординарных условиях государственное управление происходит по реакционному принципу, когда органы государственного управления пытаются в «ручном режиме» упорядочивать обширный массив общественных отношений путем применения административно-правовых методов и средств воздействия.

Таким образом, по мнению диссертанта, в случае реализации экстраординарного режима управления вынужденной миграцией в России концептуально происходит подмена субъекта и объекта государственного управления, а само управление приобретает реакционный и ситуативный характер, характеризуется бессистемностью и фрагментарностью. Поэтому диссертант утверждает, что миграционная система России как в организационном, так и в юридическом аспектах в настоящее время не готова эффективно работать в условиях экстраординарного режима государственного управления.

Отсутствие базовых регулятивных нормативных документов деструктивно отражается на системе управления вынужденной миграцией, что вынуждает органы публичной власти создавать новые механизмы и процедуры буквально в процессе приема вынужденных мигрантов.

В диссертации подробно рассмотрены административно-правовые основы государственного управления в сфере вынужденной миграции, в том числе понятие и характеристика феномена вынужденной миграции, содержание и характеристика государственного управления в сфере вынужденной миграции.

Подробно и обстоятельно исследованы административно-правовые механизмы государственного управления в сфере вынужденной миграции, в том числе органы государственной власти и общественные организации в системе государственного управления в сфере вынужденной миграции, место и роль Министерства внутренних дел Российской Федерации в системе государственного управления в сфере вынужденной миграции, а также международно-правовые механизмы и зарубежный опыт государственного управления в сфере вынужденной миграции.

Детально рассмотрены и проанализированы проблемы и перспективы развития административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции, в том числе особенности административно-правового регулирования государственного управления в сфере миграции в обычных и экстраординарных условиях, направления

совершенствования административно-правового регулирования государственного управления в сфере вынужденной миграции в России.

В целом выводы и предложения, сформулированные в рамках настоящей диссертации, логично вытекают из текста диссертации, логически и концептуально обоснованы, обладают научной новизной и направлены как на развитие научных представлений об особенностях государственного управления вынужденной миграции, так и на последовательное повышение качества правоприменительной и правотворческой деятельности в данной области.

Диссертант вводит в науку содержательно новые понятия – вынужденный мигрант и вынужденная миграция – сформулированные на основе анализа Российской и зарубежной практики правоприменения, а также законодательных актов, регулирующих процессы вынужденной миграции. Критерии и признаки, положенные в основу содержания указанных понятий представляются обоснованными и объективными, соответствуют Российским и общемировым тенденциям в данной области.

Научный и практический интерес представляет разделение ординарных и экстраординарных режимов государственного управления в сфере вынужденной миграции.

В целях оптимизации и модернизации применяемой в России модели экстраординарного режима государственного управления диссертант вносит следующие предложения:

1) Для эффективной структуризации управленческих процессов целесообразно разделить направления государственного управления в сфере вынужденной миграции на следующие области:

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.

2) Диссертант предлагает модернизировать процедуру получения статусов временного убежища и статуса беженца с тем, чтобы сбалансировать существующую административно-правовую модель государственного управления вынужденной миграцией.

Для этого диссертант предлагает рассматривать соответственно статусы беженца и временного убежища в рамках ординарного режима государственного управления, а статус временной защиты в рамках экстраординарного режима государственного управления, руководствуясь следующими рекомендациями:

А) 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 его угрозы.

В целях совершенствования государственного управления, экономии временных и кадровых ресурсов в рамках рассмотрения ходатайств о признании беженцем автор считает целесообразным объединить предварительную (заочную) стадию рассмотрения ходатайств о признании беженцем с основной (очной).

Б) Временное убежище предоставляется в рамках ординарного режима государственного управления, когда МВД имеет возможность оценить ходатайство вынужденного мигранта в рамках обычной процедуры рассмотрения, согласно основаниям, предусмотренным действующим законодательством.

В) В целях оптимизации существующей административно-правовой модели в рамках экстраординарного типа государственного управления в сфере вынужденной миграции диссертант вносит предложение о введении в Российское законодательство нового правового статуса – «временная защита».

Заслуживает внимания также предложение о внедрении практики «культурной медиации» в Российскую систему адаптации и интеграции вынужденных мигрантов. Это позволит осуществлять не только функции социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, но и в сочетании с элементами правового и социального просвещения позволит осуществлять превенцию совершения правонарушений и преступлений на качественно новом уровне, а также снизит уровень социальных конфликтов.

Особо стоит отметить предлагаемый диссертантом проект Федерального закона «О вынужденной миграции в Российской Федерации». В указанном законе диссертант считает необходимым закрепить понятийный аппарат в сфере вынужденной миграции, определить существующие статусы в сфере вынужденной миграции, в том числе статусы беженца, временного убежища, политического убежища, временной защиты, а также порядок их предоставления. Помимо этого, в указанном законе автор предлагает закрепить также принципы государственного управления в сфере вынужденной миграции.

Указанные предложения выгодно отличают диссертацию М.И. Петровской, поскольку представляют ценность не только для научных работников, но и для органов исполнительной и законодательной власти России. Диссертант предпринял в диссертации попытку аккумулировать и обобщить все имеющиеся в отечественной и зарубежной науке лучшие научные наработки по проблематике вынужденной миграции и представить качественно новую концепцию регулирования, учитывающую с одной стороны недостатки и преимущества либерального (Европейского) подхода к регулированию процессов вынужденной миграции, включая целый ряд социально-политических проблем, возникших из-за чрезмерной либерализации процедуры получения легального статуса в условиях вынужденной миграции из государств с отличным от европейского менталитетом, культурой и восприятием права. С другой стороны автор попытался учесть недостатки и преимущества существующей в России модели государственного управления вынужденной миграцией, основанной на

императивных началах и представить сбалансированную модель административно-правового регулирования вынужденной миграции, сочетающей в себе диспозитивные и императивные начала, чтобы обеспечить не только порядок и безопасность, но и социальную и культурную интеграцию вынужденных мигрантов, и эффективно использовать экономический потенциал вынужденных мигрантов для развития нуждающихся в трудовых ресурсах регионах России.

Представляется, что диссертант успешно справился с этой задачей.

Следует также отметить, что работа М.И. Петровской базируется на обширной эмпирической, нормативной и источниковой базе. В работе использованы зарубежные источники, ранее не переведенные на русский язык.

Работу выгодно отличает новизна предлагаемого материала, логичность, структурная и содержательная оригинальность, целостность и системность изложения материала, выводы ориентируются на Российский и зарубежный опыт развития государственного управления в сфере вынужденной миграции, а также на общепризнанные теоретические и практические положения.

Все вышеизложенное дает основание сделать вывод, что диссертационная работа Петровской Мирославы Ивановны на тему: «Административно-правовое регулирование государственного управления в сфере вынужденной миграции в Российской Федерации» соответствует требованиям, установленным Положением о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова, и паспорту специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» и может быть рекомендована к рассмотрению для защиты в диссертационном совете МГУ.051.4.

Научный руководитель:
Заведующий кафедрой
административного права
юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова
доктор юридических наук, профессор

Н.Л. Пешин

«10» октября 2023 г.