

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО  
«Российская академия народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте  
Российской Федерации»  
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д.82

### **ОТЗЫВ**

**официального оппонента Поляковой Натальи Викторовны  
на диссертацию Булатова Тимура Рашидовича  
«Миграционная политика в России: государственно-правовое  
исследование», по специальности 5.1.2. «Публично-правовые  
(государственно-правовые) науки», представленной на соискание ученой  
степени кандидата юридических наук, выполненную в Нижегородском  
институте управления – филиале Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы при Президенте  
Российской Федерации**

Актуальность темы диссертационного исследования не вызывает сомнений и убедительно обоснована автором. На сегодняшний день проблема миграции занимает особое место и требует постоянного внимания исследователей. Ученые и специалисты различных отраслей знаний активно разрабатывают модель регулирования миграционных процессов, включающую в себя весь многообразный спектр направлений решения этой общемировой проблемы.

Миграционные процессы, масштабы которых все более возрастают, оказывают существенное влияние на социально-экономическую и политическую сферу жизни как мирового сообщества в целом, так и Российской Федерации. С одной стороны, миграция в условиях глобализации экономики является необходимым механизмом перераспределения трудовых ресурсов, а с другой — создает комплекс трудноразрешимых проблем. Их решение в России осложняется несовершенством миграционного законодательства и недостаточной эффективностью контроля за миграционными процессами.

В современной парадигме регулирования миграционных процессов незаконная миграция рассматривается как один из вызовов национальной безопасности, что особенно актуально для стран-реципиентов, к числу которых

относится Российская Федерация. Противодействие незаконной миграции, усиление контроля за миграционными потоками обозначены как стратегические задачи обеспечения государственной и общественной безопасности, их реализация в значительной мере определяет общий вектор развития миграционной политики Российской Федерации.

Актуальность представленного диссертационного исследования обуславливается также принятием новой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026 - 2030 гг., закрепляющей цели и задачи государственной миграционной политики, а также направления ее совершенствования. Диссертант представил ее анализ, сопоставив с ранее действующей Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 гг.

Несмотря на очевидную актуальность и значимость исследования миграционной политики, до настоящего времени она не получает того внимания, которое безусловно заслуживает. Выделяясь на фоне тех немногочисленных работ, которые посвящены схожей проблематике, диссертация Булатова Т.Р. в значительной степени устраняет очевидные пробелы, существующие в нормативно-правовом регулировании миграционных процессов и правоприменительной практике. Предпринятая автором попытка системного решения этих проблем посредством разработки научно обоснованной методики расследования представляется крайне своевременной и востребованной как в теоретическом, так и в практическом плане.

Ознакомление с текстом диссертации позволяет констатировать, что **цель исследования**, поставленная автором, достигнута, а **задачи исследования** успешно решены.

Диссертационное исследование дает возможность понять, что собой представляет государственная миграционная политика, как она формировалась, каким образом влияет на функционирование и дальнейшее развитие государства, какие существуют проблемы в миграционной сфере и какие эффективные механизмы их решения необходимо применять.

Нельзя отрицать и практическое значение представленного исследования, которое выразилось в том, что на основании полученных в результате проведенного диссертационного исследования выводов могут выстраиваться практические шаги по внесению изменений в законодательство, заключению международных соглашений, созданию новых консультативных органов, разработке документов стратегического планирования, направленных на оптимизацию миграционной политики и повышение эффективности правового регулирования в миграционной сфере.

**Структура диссертационного исследования** логически выстроена и обусловлена целью исследования, поставленными задачами, а также кругом исследуемых проблем: работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, выводов и рекомендаций, списка использованных источников и литературы.

В первой главе, состоящей из трех параграфов (с. 28–117), автор планомерно раскрыл историю становления и развития миграционной политики в России, сформулировал определения миграционно-правовых дефиниций, имеющих важное значение для проводимого исследования, а также провел сравнительно-правовой анализ миграционной политики зарубежных стран (на примере США, Германии и Франции) и России.

В первом параграфе «Становление и развитие миграционной политики в России» миграционная политика России рассматривается в историческом разрезе начиная со становления Древнерусского государства до настоящего времени.

Проведенный в данном параграфе анализ позволяет отчетливо наблюдать историческую преемственность в регулировании вопросов миграции на всем пути становления и развития российского государства. Автором отмечается, что нормативные акты, принимаемые в сфере миграции на протяжении всей российской истории, были призваны решать миграционные проблемы, возникающие в связи с присоединением новых территорий, необходимостью повышения квалификации собственных кадров, а также заимствованием

зарубежных инновационных подходов в сфере архитектуры, государственного управления, науки и др. Он также подмечает, что вопросам, касающимся внутренней миграции, уделялось не меньшее внимание (с. 61).

Как справедливо отмечает диссертант, «важнейшее свойство, присущее миграционной политике, проводимой нашим государством, – это ее адаптация под текущую обстановку внутри страны и в мире, именно оно стимулирует развитие миграционного законодательства и позволяет решать, возникающие проблемы в сфере миграции» (с. 61). Ценным является авторская точка зрения, касающаяся преемственности миграционной политики России и то, что проблемы, возникающие на различных этапах становления и развития миграционной политики нашего государства актуальны до сих пор.

Во втором параграфе «Понятие и содержание правовых категорий в сфере миграционных отношений» автором грамотно, системно и последовательно исследуется множество миграционно-правовых терминов.

Представляется значимым исследование автором, в контексте российского законодательства, таких миграционных терминов, как: «миграционная политика» (с. 72-73), «нелегальная (незаконная) миграция» и «нелегальный (незаконный) мигрант» (с. 80-83), «интеграция мигрантов» и «адаптация мигрантов» (с. 86-90); предлагается внести их в федеральное миграционное законодательство.

Третий параграф «Зарубежный опыт миграционной политики» представляет собой анализ миграционной политики США, Германии и Франции, а также сопоставление ее с миграционной политикой России.

Интерес представляет то, что автор не просто сопоставляет действующую миграционную политику США, Германии и Франции с Россией, а делает это исследуя исторический период, имеющий наиболее важное значения для становления и развития миграционной политики этих зарубежных государств. Им выделены положительные и отрицательные направления миграционной политики США, Германии и Франции и сформулированы рекомендации,

направленные на ее адаптацию под российские реалии. Что является показателем высокого уровня научной новизны диссертационного исследования.

Вторая глава, также состоящая из трех параграфов (с. 118-195), посвящена изучению современных тенденций развития миграционного законодательства, проблемам правоприменения, а также выработке конкретных рекомендаций по совершенствованию механизмов реализации государственной миграционной политики и миграционного законодательства.

Первый параграф «Тенденции развития миграционного законодательства в Российской Федерации» представлен изучением нормативно-правового регулирования в сфере миграционных отношений. Автор проводит разделение правовых актов по группам, акцентируя внимание на ключевых актах в каждой из этих групп.

Представляется интересным, что автор исследует не только само миграционное законодательство, но и его применение на практике. Им приводятся актуальные статистические данные (с. 125, 130-131, 140, 141) и практические примеры (с. 126, 127-128, 129, 139-140). Особенно значимым видится то, что автор исследует технологические новшества, которые планомерно внедряются в миграционные процессы (с. 141-144) через призму законопроектов, а также уже действующих законов, что, несомненно, определяет научную новизну диссертационного исследования.

Во втором параграфе «Взаимодействие государства с институтами гражданского общества в сфере обеспечения государственной миграционной политики» анализируется деятельность институтов гражданского общества по реализации целей государственной миграционной политики, а также их взаимодействию с государственными институтами.

Особое внимание в исследовании взаимодействия государства и институтов гражданского общества автор уделяет Прокуратуре Российской Федерации и Уполномоченному по правам человека. Следует отметить, что автор представил собственную точку зрения и подкрепил свое исследование

актуальными и грамотно подобранными практическими примерами, доказывающими эффективность взаимодействия упомянутых органов.

Также научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что сформулированные автором направления реализации миграционной политики России в контексте эффективного взаимодействия государства и институтов гражданского общества, представлены с учетом недавно принятой Концепции государственной миграционной политики на 2026-2030 гг.

Третий параграф «Направления совершенствования современной миграционной политики Российской Федерации» имеет особое значения для диссертационного исследования. В нем формулируются основные проблемы миграционной политики Российской Федерации и предлагаются направления решения данных проблем.

Одним из таких решений, которое заслуживает особого внимания, автор представляет собственный способ кодификации миграционного законодательства. Диссертантом предложено создание «Миграционного кодекса Российской Федерации» и намечено примерное его содержание (с. 177-183). Хотя вопрос о кодификации миграционного законодательства является дискуссионным в науке, тем не менее подобное решение является актуальным и интересным как для науки миграционного права, так и для проводимой государственной миграционной политики в целом, а также подчеркивает научную новизну проведенного диссертационного исследования.

Сформулированная диссертантом идея о необходимости обеспечения дальнейшего развития рынка труда в рамках Евразийского экономического Союза (далее – ЕАЭС), путем создания соответствующих институтов, которые осуществляли бы координацию и подготовку мигрантов в рамках Союза и расширение в направлении межгосударственного миграционного сотрудничества в рамках объединения стран БРИКС является крайне актуальной и представляет, несомненно, практический интерес (с. 190-191).

Автором проведено закономерное, обоснованное обобщение всего материала диссертации для выработки конкретных мер по совершенствованию

миграционной политики Российской Федерации, представленное в конце параграфа. Автор, сопоставляя российский и зарубежный опыт миграционной политики, существующие проблемы государственной миграционной политики РФ, актуальные изменения, внесенные в миграционное законодательство, а также технологические новшества, внедряемые в связи с цифровизацией, предлагает конкретные, действенные меры по совершенствованию миграционного законодательства и проводимой государственной миграционной политики (с. 192-195).

В выводах и рекомендациях системно изложены основные результаты исследования, которые, возможно, определяют дальнейшее направление исследования и изучения проблем в сфере миграции.

Следует отметить, что положения, вынесенные диссертантом на защиту, методологический инструментарий, широкое использование разнообразных отечественных и зарубежных нормативно-правовых актов, общая насыщенность работы источниковедческой базой (свыше 360 источников) обуславливают уровень новизны, достоверности и обоснованности, выявленных в ходе исследования выводов и рекомендаций.

Выносимые Булатовым Т.Р. положения на защиту аргументированы и доказательны. Применяя многообразие средств и способов познания, диссертант сумел раскрыть объект и предмет исследования, успешно достичь поставленной цели и решить задачи.

Стоит отметить, что материалы диссертационного исследования нашли отражение в опубликованных научных работах автора: 31 публикация по теме исследования, из которых 14 статей в журналах ВАК, учебное пособие и монография.

Таким образом, диссертация соответствует специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, по которой она представлена к защите.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что диссертационное исследование Булатова Тимура Рашидовича «Миграционная политика в России:

государственно-правовое исследование» представляет собой самостоятельное научное исследование, выполненное на высоком теоретическом уровне, имеющее актуальность, теоретическую и практическую значимость. Вместе с тем, как и любое другое исследование, носящее творческий характер, диссертация не лишена дискуссионных моментов, нуждающихся в уточнении.

1. Одним из направлений государственной политики в сфере противодействия экстремизму (в области государственной миграционной политики), закрепленных в Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации (утв. Указом Президента России от 28 декабря 2024 г. №1124 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации») является «реализация мер, направленных на недопущение проникновения членов иностранных и международных экстремистских сообществ и террористических организаций на территорию Российской Федерации в миграционных потоках, в том числе применение механизма запрета на въезд иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию» (гл. 3, ст. 35, п. 4). Автор неоднократно в диссертации упоминает недавно произошедшие террористические акты с участием мигрантов, однако хотелось бы услышать, какие конкретно меры осуществляются по предупреждению экстремисткой деятельности с участием мигрантов, какие государственные органы их реализуют и как осуществляется взаимодействие с другими органами для решения данной проблемы.

2. При формулировке ряда терминов в параграфе 1.2. не учтены основные цели и задачи, закрепленные в программно-стратегических документах, направленных на реализацию перечня стратегических и национальных приоритетов (Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации, Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г. и в др.). В частности, при определении термина «миграционная политика», говорится лишь о двух целях – «обеспечения жизнедеятельности российских граждан и национальной

безопасности государства» (С. 72-73). Другие цели и задачи не представлены. Автору необходимо пояснить свою позицию по данному вопросу.

3. В положении № 3 автор говорит об ужесточении контроля в сфере трудовой миграции и предлагает для этого следующие меры: «сокращение срока максимального безвизового пребывания в России, введение реестра контролируемых лиц и повышение требований к профессиональной квалификации». Однако диссертант не затрагивает изменения, внесенные в Трудовой кодекс Российской Федерации. Автору необходимо аргументировать свою позицию.

4. В положении № 5 диссертант говорит о такой мере как «разработка и утверждение программы по региональному распределению мигрантов на территории Российской Федерации». Однако, не поясняет, чем эта мера отличается от действующей системы по установке лимитов привлечения трудовых мигрантов в различных отраслях российской экономики (Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2025 г. № 1995 «Об установлении на 2026 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности»). Хотелось бы услышать авторскую точку зрения.

Высказанные замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку представленного диссертационного исследования.

Резюмируя вышеизложенное, считаем целесообразным допустить диссертационное исследование Булатова Т.Р. к защите на заседании диссертационного совета.

**Вывод:** диссертация Булатова Тимура Рашидовича «Миграционная политика в России: государственно-правовое исследование» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для развития миграционного права и правоприменительной практики, что соответствует требованиям Положения о присуждении ученых

степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 и Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (в редакции приказа от 30 апреля 2025 года № 02-763, приказ об изм. № 02-1313 от 10.07.2025; приказ об изм. 02-1794 от 17.09.2025), а Булатов Тимур Рашидович заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

**Официальный оппонент:**

начальник кафедры административного права  
Федерального государственного казенного  
образовательного учреждения  
«Воронежский институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации»  
кандидат юридических наук, доцент  
«15» мая 2026 г.



Н.В. Полякова

Почтовый адрес места работы: 194065, г. Воронеж, проспект Патриотов, д. 53.  
Служебный тел.: +7 (473) 264-87-88  
Адрес электронной почты: proliakova21@mvd.ru

