

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**

**по диссертации 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, выполненной в Нижегородском институте управления  
– филиале Российской академии народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации**

Диссертационное исследование Булатова Тимура Рашидовича «Миграционная политика в России: государственно-правовое исследование» вызывает актуальность тем, что миграционные вопросы стали одним из главных вызовов современности для большинства стран, а масштабность и сложность потоков иностранных граждан и лиц без гражданства в современном обществе ставит задачу формирования и совершенствования комплексной миграционной политики, базирующейся на научных разработках управления миграционными процессами.

Миграционные процессы в современном мире играют ключевую роль в развитии многих стран, в том числе и Российской Федерации, однако угрозы, которые потенциально могут возникать при неточной и несвоевременной проводимой миграционной политике, требуют изучения первопричин, устранения проблемных зон в ее реализации и разработки соответствующих правовых механизмов.

Актуальность исследования обусловлена также тем, что для достижения целей государственной миграционной политики, повышения эффективности ее реализации, требуется надежный методологический инструментарий

корректировки задач и функций органов публичной власти, уполномоченных в сфере миграции.

Значимость темы исследования Булатова Т.Р. предопределена тем, что миграционная политика являясь стратегическим инструментом управления миграционными потоками, направлена как на обеспечение национальных интересов (экономических, демографических), так и на защиту личности, общества и государства.

Роль мигрантов в жизни российского государства многогранна. Мигранты — источник демографического пополнения. На фоне снижения уровня рождаемости и увеличения продолжительности жизни коренного населения мигранты компенсируют дефицит рабочей силы в различных секторах экономики. Успешная интеграция мигрантов способствует их активному участию в социальной и экономической жизни страны. Предоставление возможностей для образования, трудоустройства, языковой и социокультурной адаптации играет ключевую роль в создании позитивного взаимодействия и взаимопонимания между мигрантами и местным населением, а гарантирование юридической защищенности мигрантов, обладающих правом на личную безопасность и на правовую поддержку от принимающего государства, становится столь же важным вектором для функционирования миграционной политики России, как и противодействие нелегальной миграции.

Принятие новой редакции Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026 - 2030 годы (Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 2025 г. № 738), которая ориентирована на такие долгосрочные задачи, как: регулирование трудовых потоков; привлечение к работе высококвалифицированных специалистов; интеграция мигрантов в российское общество; защита национальной безопасности, что связано с прогнозированием демографических тенденций и социально-экономических процессов, с нехваткой трудовых ресурсов, а также с глобальными миграционными вызовами, с международной обстановкой, подчеркивает важность, значимость и своевременность работы.

Периодически современные исследователи предпринимали попытки системного анализа миграционной политики, но не раскрывали актуальных аспектов современных проблем правового и организационного обеспечения миграционной сферы в Российской Федерации. При этом, каких-либо значимых исследований, регулирующих общественные отношения в сфере миграции в условиях построения современного социально ориентированного миграционного государства, развития инновационных средств и методов управления миграционными процессами, не проводилось.

Выделяясь на фоне тех немногочисленных работ, которые посвящены схожей проблематике, диссертация Булатова Тимура Рашидовича устраняет очевидные пробелы, существующие в нормативном правовом регулировании миграционных процессов и правоприменительной практике. При этом автор не ограничивается констатацией существующих правовых подходов, а предлагает новые и конкретные механизмы совершенствования нормативного регулирования в сфере миграции.

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. В условиях динамичных изменений миграционной ситуации в России и за рубежом, – на фоне демографического и социально-экономического кризиса, – необходимо новое видение социальной роли государства в сфере миграции, это в свою очередь обуславливает необходимость исследования его возможностей с учетом потребности российского общества в привлечении иностранных трудовых ресурсов, переселении соотечественников, противодействии нежелательной миграции, снижении уровня социальной напряженности в миграционной среде.

То, что работа Т.Р. Булатова способствует существенному расширению знаний о государственной миграционной политике, дает основание говорить о ее теоретической значимости. Применимость полученных диссертантом

результатов в выработке правотворческих и правоприменительных решений, нацеленных на оптимизацию миграционной политики и повышение эффективности правового регулирования в миграционной сфере, свидетельствует о практической значимости исследования.

Комплексный анализ законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, документов стратегического планирования, состояния организационной структуры государственного управления в сфере миграции, – позволил выявить существенные недостатки в развитии отечественного миграционного законодательства и организации миграционной деятельности.

В структурном плане диссертация оптимально выстроена, содержание исследования полностью соответствует его цели и задачам (с. 7–8). Во введении (с. 3–27) приводится убедительное обоснование актуальности темы исследования, анализируется степень разработанности научной проблемы; определяются цель, задачи, объект и предмет исследования; описываются его теоретическая и методологическая основа, а также информационная база; раскрывается обоснованность и достоверность полученных результатов; формулируются положения, выносимые на защиту и имеющие научную новизну; дается характеристика исследованию с точки зрения его теоретической и практической значимости; приводятся данные об апробации результатов исследования; отражается структура диссертации. В заключительной части введения приводится перечень публикаций автора по теме исследования. Опубликованные работы правильно и с достаточной полнотой отражают основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации.

В первой главе, состоящей из трех параграфов (с. 28–117), автор дает ответы на вопросы, носящие теоретико-исторический и сравнительно-правовой характер и играющие важную роль в проводимом исследовании.

В первом параграфе «Становление и развитие миграционной политики в России» миграционная политика России рассматривается через призму историко-правового исследования. Становление и развитие миграционных

процессов в России обуславливается образованием Древнерусского государства и дальнейшего его развития. Впервые в юридической науке автор подробно и оригинально формулирует периодизацию государственной миграционной политики России, позволяющую в соответствии с конкретно-исторической обстановкой и уровнем развития законодательства выделить и охарактеризовать сущностно-различающиеся периоды развития миграционных отношений, им было выделено 4 периода, состоящих из 18 этапов (с. 61-63), что, несомненно, отражает высокий уровень научной новизны диссертационного исследования.

Представляется значимым, что автор подмечает историческую преемственность миграционной политики России, отмечая, что некоторые проблемы, возникшие еще в XVIII-XIX веках, продолжают решаться и по сегодняшний день (с. 60-61).

Во втором параграфе «Понятие и содержание правовых категорий в сфере миграционных отношений» безусловный интерес представляет теоретико-правовое исследование содержания миграционно-правовых категорий. Автор анализирует множество трудов ученых, делая грамотный комментарий и формулируя собственную позицию, касающуюся трактовки исследуемых понятий.

Исследование правового статуса иностранного гражданина и его сущности, путем анализа трех групп прав (личных, политических и социально-экономических) и классификации режимов пребывания иностранцев на территории Российской Федерации (с. 74-78) имеет важное значение для понимания сущности миграционных процессов.

Третий параграф «Зарубежный опыт миграционной политики» представляет собой сравнительно-правовое исследование миграционной политики зарубежных стран и России (на примере США, Франции и Германии).

Представляется значимым, что автор, анализируя деятельность наиболее развитых зарубежных государств (США, Германии и Франции), обосновывает необходимость повышения эффективности проводимой миграционной политики

Российской Федерации, путем применения ряда действенных мер, успешно реализуемых в этих зарубежных странах (с. 116-117).

Вторая глава, также состоящая из трех параграфов (с. 118-195), содержит развернутый анализ современных тенденций миграционной политики Российской Федерации, а также теоретических и практических миграционных проблем, и направлений их решения.

Первый параграф «Тенденции развития миграционного законодательства в Российской Федерации» посвящен анализу актуального миграционного законодательства. Автор проводит разделение правовых актов по группам, акцентируя внимание на ключевых актах в каждой из этих групп.

Как справедливо отмечает диссертант, «существует необходимость кодификации миграционного законодательства и формирования единой и понятной миграционной правовой базы» (с. 124). В связи с этим, автор предлагает собственный способ решения данной проблемы, путем создания «Миграционного кодекса Российской Федерации» (проект содержания которого он представил в своем исследовании), что отражает уровень научной новизны диссертационного исследования. Предложенный автором единый кодифицированный акт, будет максимально доступным для комплексного восприятия иностранными гражданами и лицами без гражданства форм и способов миграции, прохождения иммиграционных процедур, а также ответственности за нарушение законодательства в сфере миграции. В едином кодифицированном акте закреплены как основополагающие принципы, так и приоритеты иммиграции в Российскую Федерацию, права, обязанности и полномочия субъектов миграционных отношений. Консолидация в одном нормативном правовом акте статусных, а также иных материальных норм «миграционного» права позволит упростить механизм их применения (использования) полномочными субъектами реализации иммиграционной политики.

Во втором параграфе «Взаимодействие государства с институтами гражданского общества в сфере обеспечения государственной миграционной

политики» исследуется роль институтов гражданского общества в обеспечении государственной миграционной политики. В части интеграции и социальной адаптации мигрантов некоммерческие организации могут реализовывать одновременно и культурную, и социальную, и просветительскую политику. В результате такие общественные институты помогут осуществить профилактику экстремизма на каналах миграции, гармонизировать межнациональные отношения, способствуют развитию в обществе двух важнейших компетенций - способности к предупреждению конфликтов и навыков межкультурной коммуникации.

Представляется значимым, что автор всесторонне исследует такие понятия как «общественное объединение» (с. 149), «гражданское общество» (с. 149-152), «правозащитные организации» (с. 161) через призму российского законодательства, в контексте взаимодействия государства с институтами гражданского общества.

Несомненную ценность представляет и то, что автор приводит множество практических примеров деятельности как самих институтов гражданского общества, обеспечивающих реализацию целей государственной миграционной политики (с. 146, 147, 155, 159), так и их взаимодействия с государственными институтами в этой сфере (с. 157-158, 163-164, 165, 166-167, 167-168).

Третий параграф «Направления совершенствования современной миграционной политики Российской Федерации» представлен в виде практических решений существующих проблем в сфере реализации миграционной политики Российской Федерации.

Интерес представляет авторское определение термина «юридическая техника административно-правового регулирования в сфере миграционных отношений», через призму которого раскрыта более глобальная проблема правоприменительной деятельности в сфере миграции, а также законодательные пробелы в миграционном законодательстве. Что еще раз подчеркивает высокий уровень научной новизны диссертационного исследования.

Представляется значимым и то, что автор исследует Концепцию государственной миграционной политики на 2026-2030 гг., сопоставляя ее с ранее действующей Концепцией на 2019-2025 гг., что значимо, ведь данные документы стратегического планирования отражают эволюцию подходов к регулированию миграционных процессов.

Завершается диссертационное исследование представлением сформулированных автором выводов и рекомендаций (с. 196-204), содержание которых свидетельствует, что цель исследования была достигнута, а его задачи в полном объеме решены.

Анализ работы свидетельствует о том, что и сама постановка проблемы, и авторский подход к ее исследованию отличаются научной новизной. Новизна диссертации находит отражение в основных положениях, выносимых на защиту.

Автору удалось решить целый ряд вопросов, которые ранее в публично-правовых науках не рассматривались, а также предложить собственные аргументированные решения некоторых проблем, которые до сих пор остаются предметом научных дискуссий. При этом все оригинальные идеи, свидетельствующие об авторском подходе к исследуемой проблематике, диссертантом в достаточной мере аргументируются.

Полученные автором результаты являются обоснованными и достоверными. Обоснованность и достоверность результатов обеспечивается правильным применением методов, отвечающих современному уровню развития научного познания, обращением к разноплановым теоретическим источникам, а также к правотворческой и правоприменительной практике.

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. В первом положении, выносимом на защиту, представляет научный интерес ретроспективный анализ государственной миграционной политики России, который детально с учетом изменения законодательства в определенный исторический период, демонстрирует разные периоды развития миграционных отношений. Однако, в рамках публичной защиты, диссертанту следовало бы сделать акцент на современном этапе их развития и уточнить какие стадии данного этапа отражают актуальные миграционные вывозы и влияют на национальную безопасность.

2. Недостаточное внимание к региональной специфике миграционных процессов. Исследование построено на общенациональном уровне, без учета особенностей приграничных регионов или территорий с высокой концентрацией мигрантов. Не учитывается специфика регулирования миграционных процессов в городах федерального значения, экономические и социальные факторы, влияющие на их регулирование, что несколько ограничивает возможности применения выводов исследования на практике.

3. Во втором положении, выносимом на защиту, автором делается вывод о том, что для повышения эффективности проводимой миграционной политики в Российской Федерации целесообразно использовать положительный зарубежный опыт и, проведя анализ деятельности наиболее развитых государств (на примере США, Германии и Франции). С этим утверждением можно согласиться. Однако, действующие международные стандарты в сфере миграции не могут выступать в качестве приоритета для организации эффективной системы миграционного планирования в Российской Федерации. При имплементации международных стандартов в сфере миграции для Российской Федерации в качестве приоритетов должны выступать вопросы обеспечения

национальной безопасности, максимальная защищенность, комфортность и благополучие принимающего населения. Одновременно должна учитываться демографическая ситуация в стране и ее влияние на потребности российской экономики. Недопустимо внедрение тех стандартов, на реализацию которых у государства нет необходимых экономических возможностей.

4. В тексте работы, в частности в третьем положении, диссертант использует термин «качественная миграция», который носит оценочный и неопределенный по содержанию характер. В диссертации не исследуются и не формулируются критерии качественной миграции, поэтому не совсем понятно, что подразумевается автором при его употреблении. К примеру, перечисляемые в выводе направления миграционной политики связаны скорее не с определением качества миграции, а с правовыми условиями реализации права на свободу передвижения и места жительства мигрантов, а также создания условий для их интеграции и адаптации.

В связи с чем, требуется уточнить как автор понимает термин «качественная миграция» и какие критерии качественной миграции он выделяет.

5. Не все основные правовые категории в сфере миграционных отношений определены автором. Так, в условиях глобального потепления и изменения климата появились климатические мигранты (климатические беженцы и переселенцы). Эта категория мигрантов не рассмотрена диссертантом.

6. В диссертационном исследовании отсутствует баланс в анализе политики по ограничению миграции (борьба с нелегальной миграцией и миграционной преступностью, ограничение численности пребывающих мигрантов и др.) и защите прав мигрантов. В значительной мере уделено внимание именно политике ограничения миграции и контроля за ней, в то время как вопросы защиты прав мигрантов и стимулирования въезда в Россию квалифицированных кадров рассмотрены не в полной мере. Требуется пояснение автора, чем это вызвано?

7. Представленное на с. 72-73 определение миграционной политики нуждается в уточнении. В нем диссертантом употребляется термин «идеология»,

значение которого не уточняется в тексте диссертации. Важно отметить, что такая категория не используется ни в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026-2030 гг. от 15.10.2025 (Указ Президента Российской Федерации от 15.10.2025 № 738), ни в других программно-стратегических документах. В официальной Концепции миграционной политики формулируются три сущностных компонента – цели, основные принципы и задачи, в то время как термин «идеология» отсутствует.

К тому же, автор употребляет термин «жизнедеятельность граждан», который по смыслу не совсем подходит в данной трактовке. Здесь скорее речь идет о благополучии народа Российской Федерации. Хотелось бы услышать мнение автора по этому поводу.

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

Резюмируя вышеизложенное, считаем целесообразным допустить диссертационное исследование Т.Р. Булатова 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 экологического 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  
доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры административного права  
ФГКОУ ВО «Московский ордена Почета университет  
Министерства внутренних дел Российской Федерации  
имени В.Я. Кикотя»

Прудникова Татьяна Анатольевна

«14» мая 2026 г.

Подпись Прудниковой Т.А. заверяю  
Заместитель начальника  
кафедры административного права  
полковник полиции

«14» мая 2026 г.

Василенко Г.Н.

Почтовый адрес места работы: 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12  
Служебный тел.: +7 (495) 336-22-44  
Адрес электронной почты: support\_mos@mvд.ru

ПОДПИСЬ	
ЗАВЕРЯЮ	
Начальник ОДиР	
полковник полиции	
Артамонова И.Л.	
"14"	05 2026.

