

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

ОТЗЫВ

**члена диссертационного совета
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
на диссертацию Булатова Тимура Рашидовича
«Миграционная политика в России: государственно-правовое
исследование», представленную на соискание ученой степени
кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-
правовые (государственно-правовые) науки»**

Актуальность темы диссертационного исследования Т.Р. Булатова обусловлена необходимостью построения оптимальной стратегии управления миграционными процессами в целях гармонизации основных сфер жизни государства и гражданского общества.

Россия является одним из глобальных мировых центров миграционного притяжения, так в настоящее время в нашей стране находится более 6 млн. иностранных граждан, поэтому государственная политика в миграционной сфере должна постоянно модернизироваться с целью адекватного отражения современных вызовов и угроз, исходящих от недружественных стран.

Несмотря на то, что в последнее время изучению проблем миграционной политики уделяется большое внимание со стороны экономистов, юристов, политиков, на фоне происходящих негативных международных событий сохраняется объективная потребность дальнейшего качественного правового регулирования миграционных отношений. О повышенном внимании со стороны государства свидетельствуют: Указ Президента РФ от 2 апреля 2025 г. № 205 «О совершенствовании государственного управления в сфере миграции», Указ

Президента РФ от 15 октября 2025 г. № 738 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026-2030 годы», а также формирование Службы по вопросам гражданства и регистрации иностранных граждан МВД России.

Кроме того, в настоящее время в «Думском портфеле» на весеннюю сессию 2026 года находится ряд законопроектов, направленных на дальнейшее совершенствование миграционной политики. Однако, представляется, что данных мер явно недостаточно для качественного правового регулирования миграционных отношений, о чем свидетельствуют многие факторы внешнего и внутреннего характера.

Поэтому научное исследование, проведенное Т.Р. Булатовым, является интересным, актуальным, своевременным, в нем решена научная проблема, имеющая важное социально-экономическое и политическое значение для развития суверенитета страны.

Следует также отметить, что содержание, оглавление, механизмы раскрытия понятийно-категориального аппарата образуют логичную концептуальную систему с присущим соответствующим внутренним единством. Конкретизирована цель исследования, которая заключается в выявлении особенностей, проблем и направлений совершенствования правового регулирования миграционной политики в Российской Федерации. Для достижения указанной цели Т.Р. Булатовым поставлены и успешно решены следующие задачи: раскрыты особенности становления и развития миграционной политики в России; определены понятие и содержание наиболее важных правовых категорий в сфере миграционных отношений; проведен анализ зарубежного и отечественного опыта миграционной политики, а также проанализированы возможности его применения в нашем государстве с учетом специфики России; обобщены тенденции развития отечественного миграционного законодательства с указанием его модернизации по направлению кодификации; раскрыты механизмы взаимодействия государства с институтами гражданского общества в сфере обеспечения государственной миграционной политики;

определены основные направления совершенствования современной российской миграционной политики (С. 7-8 работы).

Автор четко определил объект и предмет исследования. Так, к первому относятся общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации миграционной политики Российской Федерации, ко второму – миграционное законодательство и практика его реализации в Российской Федерации.

Богатой представляется теоретическая и методологическая основа исследования (С. 8-10), представленная трудами теоретиков, ученых по различным отраслям права: конституционного, административного права, в других сферах юриспруденции, а также в философии, социологии, политологии, истории и экономике, что, безусловно, украшает работу.

Структура диссертационного исследования обусловлена целью и задачами исследования. В первой главе автор раскрывает понятие, содержание и этапы развития миграционной политики в России.

Вызывает научный интерес проведенная в параграфе первом главы первой работы на основе тщательного исторического анализа периодизация государственной миграционной политики России, начиная с до имперского периода (IX-XVIII вв. (до 1721 г.), имперского периода (1721-1917 гг.), советского периода (1917-1991 гг.) и заканчивая современным периодом (с 1992 г. по настоящее время), при этом каждый период подразделяется на этапы (С. 61-63). Данные выводы нашли отражение в первом положении, вынесенном на защиту.

Важным для науки представляется второй параграф первой главы, в котором автор определяет понятие и содержание правовых категорий в сфере миграционных отношений (С. 64-90).

Т.Р. Булатов, раскрывая различные подходы ученых к понятиям «миграция», «миграционная политика», «интеграция мигрантов», «адаптация мигрантов», аргументирует свою позицию, а также обосновывает целесообразность принятия нового Федерального закона «Об основных направлениях миграционной политики Российской Федерации», в котором

предлагает заложить основные направления миграционной политики России, отражающие миграционный курс ее развития (С. 70-71).

Считая отсутствие дефиниции «миграционная политика» упущением законодателя, предлагается авторское определение как «регламентированную Конституцией РФ, федеральным законодательством, законами субъектов РФ и правовыми актами муниципальной власти, осуществляемую в соответствии с идеологией, целями и задачами государства, деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе во взаимодействии с институтами гражданского общества, направленную на регулирование миграционных отношений путем использования государственно-правовых механизмов в интересах обеспечения жизнедеятельности российских граждан и национальной безопасности государства» (С. 72-73). Данное определение наиболее полно отражает современное содержание и признаки миграционной политики, но, к сожалению, не вынесено в положение на защиту.

В третьем параграфе первой главы автор анализирует как позитивный, так и негативный зарубежный опыт миграционной политики США, Франции, Германии (С. 90-117), оформляя выводы о применении в нашем государстве в виде положения № 2, выносимом на защиту (С. 16-17). При этом он обосновывает вывод о необходимости для России взять курс на качественную миграцию.

Во второй главе работы Т.Р. Булатов объединяет три главных аспекта государственной политики Российской Федерации в сфере миграционных отношений: теорию, практику, тенденции и перспективы ее развития.

В первом параграфе данной главы автором анализируются тенденции развития миграционного законодательства в Российской Федерации (С. 118-145).

Следует согласиться с мнением автора о том, что внедрение цифрового профиля мигранта, безусловно, должно способствовать борьбе с нелегальной миграцией, упростит работу органам публичной власти, а также предоставит возможность обеспечить «качественный» приток мигрантов, которые заранее будут информированы о правилах пребывания в России (С. 144).

Во втором параграфе второй главы автором раскрываются проблемы взаимодействия государства с институтами гражданского общества в сфере обеспечения государственной миграционной политики (С. 145-170). К основным из них он относит: создание и гарантирование государством условий осуществления контроля за реализацией положений миграционного законодательства РФ институтами гражданского общества, взаимодействие в привлечении трудовых мигрантов для работы в России, осуществление совместной деятельности в разработке и реализации программ адаптации и интеграции трудовых мигрантов в российское общество и ряд других, закрепленных в виде положения № 4, выносимом на защиту.

Анализируя различные позиции современных ученых на понятие «гражданское общество», Т.Р. Булатов достаточно «смело» раскрывает свою дефиницию гражданского общества «как негосударственную сложную форму существования общества, состоящую из множества независимых субъектов, объединенных в отдельные институты, обеспечивающие реализацию сущностно-содержательной характеристики гражданского общества и активно участвующие в различных аспектах общественной жизни, таких как социальная, экономическая, культурная и политическая с целью создания более сбалансированных и справедливых условий жизнедеятельности каждого гражданина» (С. 151), а также разделяет институты гражданского общества на определенные группы.

Автор доказывает особую роль и значение общественных организаций и органов прокуратуры в сфере защиты прав иностранных граждан, что представляет научный интерес для дальнейших изысканий.

Заслуживает одобрения и положение № 5, выносимое на защиту и подробно раскрытое в третьем параграфе последней главы, касающееся основных направлениях совершенствования современной российской миграционной политики (С. 171-195).

Интересными с научной и с практической точек зрения его предложения о закреплении в новой Концепции миграционной политики Российской Федерации на период с 2026 по 2030 гг. таких проблемных направлений, как: установление

ограничения по численности мигрантов из числа категории «беженец» и определение квоты на пребывание мигрантов в каждом из регионов страны; разработка и утверждение программы по региональному распределению мигрантов на территории России; о необходимости внести коррективы и усовершенствовать систему льгот, предоставляемых высококвалифицированным специалистам, приезжающим в Россию; о дальнейшей цифровизации миграционной сферы (в частности, в сфере оказания правовой помощи мигрантам); о создании специализированных подготовительных «интеграционных курсов» для мигрантов, закрепляя обязанность их прохождения еще на территории своих стран, а также законодательное закрепление этой обязанности мигрантов, за невыполнение которой должна наступать административная ответственность в виде административных санкций за нарушение предлагаемого положения и др., нашедших отражение в положении № 5, выносимом на защиту.

Внушительным по объему представляется перечень научных публикаций Т.Р. Булатова, в котором апробированы результаты кандидатской диссертации, представляющий собой 31 публикацию, 14 из которых напечатаны в изданиях, рекомендованных ВАК (С. 23-27).

Вместе с тем, несмотря на общую высокую оценку диссертационного исследования, как и в любом научном труде, в диссертации Тимура Рашидовича Булатова имеются некоторые положения, носящие дискуссионный характер либо требующие дополнительной аргументации:

1. В положении № 3, которое выносится на защиту, автор указывает на необходимость совершенствования миграционного законодательства по такому направлению, как реформирование механизма предоставления убежища иностранным гражданам с введением четырех новых типов предоставления убежища (статус беженца, временное убежище, политическое убежище и временная защита).

В настоящее время возможность стать беженцем или получить временное убежище регулируется федеральным законом «О беженцах». Для получения

статуса беженца у лица должны быть обоснованные опасения стать жертвой преследований из-за расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений в своей стране. Получить временное убежище возможно, если у человека есть «гуманные причины», требующие его временного пребывания в России (среди них, в том числе, основания подвергнуться пыткам и жестокому обращению в условиях вооруженного конфликта). Статус временной защиты может быть предусмотрен для случаев экстренного и массового прибытия в РФ иностранцев в связи с вооруженным конфликтом.

Что касается политического убежища, то его могут получить лица, нуждающиеся в защите от преследования в связи с их общественно-политической деятельностью и политическими убеждениями. В настоящее время процедура предоставления политического убежища производится указом Президента РФ.

Важно отметить, что предоставление политического убежища является правом государства, основанным на его суверенитете, а не правом лица. При этом в первую очередь принимаются во внимание государственные интересы РФ, что позволяет рассматривать право политического убежища для лица, не как его абсолютное право, а как возможность государства предоставить или отказать ему в убежище, руководствуясь собственными интересами. Отрицание интересов страны при решении данного вопроса невозможно в связи с тем, что Россия в этом случае принимает на себя ряд обязательств, при исполнении которых расходуются определённые государственные средства. Следовательно, учёт интересов государства предусматривает рассмотрение вопроса касательно его возможностей, а не с позиции избирательности в отношении конкретных лиц.

Таким образом, предоставление Россией политического убежища с обязательным учетом государственных интересов представляется дискуссионным, учитывая, в первую очередь, гуманитарное назначение самого института убежища.

2. В положении на защиту № 3 автор обосновывает целесообразность создания единого кодифицированного акта «Миграционный кодекс Российской

Федерации», который бы вобрал в себя все нормы, регулирующие миграционную сферу.

Следует отметить, что данное положение не обладает новизной, в российском законодательстве достаточно много уже действующих кодексов, но ни один из них в полной мере не решил проблем отраслевого характера. Кроме того, миграционное законодательство является одной из наиболее динамично развивающихся отраслей российского законодательства с постоянно изменяющимися подходами к его развитию, что в свою очередь, является сдерживающим фактором его кодификации, поскольку приведёт к нестабильности достаточно большого по объёму документа – кодекса. При этом, имеются и другие несомые причины, сдерживающие кодификацию, одна из которых – комплексный характер миграционного законодательства, что также не способствует его полноценной систематизации.

Представляется, что значимость положения, выносимого на защиту, заключается не в целесообразности принятия Миграционного Кодекса Российской Федерации, а скорее в авторской концепции его структуры (С. 177-183).

3. В положении № 3 автор выделяет некоторые тенденции развития миграционного законодательства, в числе которых структурные расширения и новые полномочия Управления по вопросам миграции МВД РФ.

Представляется, что сформулированное автором предложение влечет некоторую неопределенность, неверность трактовок, поскольку самостоятельного органа публичной власти – Управления по вопросам миграции МВД РФ – не существует.

На базе Главного управления по вопросам миграции МВД РФ была образована Служба по вопросам гражданства и регистрации иностранных граждан МВД РФ (об этом автор пишет на стр. 60, 133, 201), имеющая подразделения в регионах, которые в свою очередь и именуются управлениями (например, Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Воронежской

области, Управление по вопросам миграции УМВД России по Костромской области).

4. В положении № 3, выносимом на защиту, раскрываются тенденции развития миграционного законодательства в Российской Федерации, в которых автор указывает на «внесение изменений в административный кодекс РФ, касающиеся полномочий Управления по вопросам миграции МВД России по депортации иностранных граждан» (С. 18). По-видимому, имелся ввиду не административный кодекс, а Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (на С. 134 речь идет именно о нем).

И последнее, в тексте диссертации Т.Р. Булатов в обосновании своих предложений приводит статистические данные, свидетельствующие о росте количества правонарушений, совершенных иностранными гражданами, за восемь месяцев 2024 года (С. 130), представляется целесообразным дополнить статистические данные за 2025 и начало 2026 годы. При этом в дальнейшем (С. 140) приводятся результаты аналитической справки о результатах деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за январь – июнь 2025 года.

Указанные замечания, безусловно, во многом носят оценочный, дискуссионный характер и не снижают высокой общей положительной оценки диссертационного исследования Т.Р. Булатова.

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 задач, имеющих важное значение для развития миграционной политики России, в том числе совершенствования миграционного законодательства и механизмов правоприменения, 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».

Член диссертационного совета РАНХиГС,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры уголовного и гражданского права и процесса
Воронежского филиала
ФГБОУ ВО «Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Гриценко Валентина Васильевна

« 15 » мая 2026 г.



Почтовый адрес места работы: 394018, г. Воронеж, Московский проспект, д. 149
Служебный тел.: + 7 (473) 247-73-00
Адрес электронной почты: obotdel-vrn@ranepa.ru