

Национальная безопасность / nota bene

*Правильная ссылка на статью:*

Петровская М.И. — Проблемы административно-правового регулирования государственного управления вынужденной миграцией в России в экстренных условиях // Национальная безопасность / nota bene. — 2023. — № 6. — С. 1 - 15. DOI: 10.7256/2454-0668.2023.6.69139 EDN: ZWL RUU URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=69139](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=69139)

## **Проблемы административно-правового регулирования государственного управления вынужденной миграцией в России в экстренных условиях**

**Петровская Мирослава Ивановна**

старший преподаватель, кафедра правоведения, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

199178, Россия, г. Санкт-Петербург, линия 15-Я васильевского острова, 32, кв. 69

✉ [maria-petrovskaya@mail.ru](mailto:maria-petrovskaya@mail.ru)



[Статья из рубрики "Правовое обеспечение национальной безопасности"](#)

### **DOI:**

10.7256/2454-0668.2023.6.69139

### **EDN:**

ZWL RUU

### **Дата направления статьи в редакцию:**

24-11-2023

### **Дата публикации:**

01-12-2023

**Аннотация:** Объектом исследования данной работы являются общественные отношения, складывающиеся в сфере вынужденной миграции. Предметом исследования данной работы являются административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере вынужденной миграции в обычных условиях и условиях экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов. Целью данной работы является выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства в сфере вынужденной миграции. Актуальность предмета исследования обусловлена беспрецедентно возросшим потоком вынужденных мигрантов в России в связи с напряженной геополитической ситуацией, что создает повышенную нагрузку на социальную и правоохранительную системы государства, требует мобилизации

значительных ресурсов для успешного решения поставленных задач и оптимизации существующих схем государственного управления, формирования качественно новой системы административно-правового регулирования вынужденной миграции. Методология работы обусловлена спецификой рассматриваемых вопросов. В работе использовались методы анализа, синтеза, статистический метод, дедукции и индукции, формально-юридический. Основные выводы исследования связаны с выявлением недостаточного уровня функциональной и организационной готовности системы государственного управления вынужденной миграцией к экстренному массовому прибытию вынужденных мигрантов на территорию России, что выражается в отсутствии готовых управленческих схем, ситуационном управлении, основанном на подзаконном регулировании, отсутствии действенных механизмов социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов. Указанные обстоятельства нарушают целостность, системность государственного управления в данной области, провоцируют рассинхронизацию публичного управления в связи с отсутствием координационного органа в сфере вынужденной миграции. Новизна исследования заключается в последовательном анализе процессов государственного управления вынужденной миграции в режимах обычного управления и в режиме управления в условиях экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов на территорию России. Исследованы особенности ситуационного подзаконного правового регулирования и выявлены системные проблемы в текущих административно-правовых подходах к регулированию вынужденной миграции.

**Ключевые слова:**

государственное управление, социальная адаптация, вынужденный мигрант, экономическая адаптация, экстренный режим управления, административные процедуры, беженец, миграция, ситуационное управление, нелегальная миграция

**Введение**

Актуальность заявленной темы исследования обусловлена беспрецедентно высоким уровнем вынужденной миграции в Российской Федерации, что в целом связано с напряженной геополитической ситуацией во всем мире. Массовое экстренное прибытие вынужденных мигрантов, в том числе из Украины, предопределило необходимость оптимизации существующей административно—правовой модели государственного управления для решения задач по регистрации и приему вынужденных мигрантов. Предпринятые ранее попытки реформирования данной сферы не были в полной мере успешными, поэтому все изменения производились Правительством в экстренном порядке уже в процессе приема вынужденных мигрантов. Отметим, что в настоящее время прослеживается тенденция к ситуационному управлению в сфере вынужденной миграции, что в краткосрочной и среднесрочной перспективах требует качественных административно—правовых реформ. Указанные обстоятельства предопределяют востребованность исследования текущей административно—правовой модели управления вынужденной миграцией в России и поиска путей ее оптимизации.

Объектом исследования данной работы являются общественные отношения, складывающиеся в сфере вынужденной миграции.

Предметом исследования данной работы являются административно—правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере вынужденной миграции в обычных

условиях и условиях экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов.

Целью данной работы является выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства в сфере вынужденной миграции.

#### Основная часть

Государственное управление вынужденной миграцией в России представляет собой упорядоченную систему административно-правовых отношений, возникающих между государством и представляющими его государственными органами с одной стороны, и иностранными гражданами и лицами без гражданства с другой стороны, по поводу осуществления регистрационных действий, пребывания, социальной, правовой и экономической адаптации и интеграции, вынужденных мигрантов на территории России.

Государственное управление вынужденной миграцией в России характеризуется целым рядом специфических черт. К числу таких черт можно отнести мультисистемность постольку, поскольку государственное управление в сфере вынужденной миграции характеризуется наличием широкого круга правовых, политических, экономических социальных и гуманитарных вопросов, требующих выработки взвешенного подхода не только с учетом гуманитарных обязательств [\[1, с. 42\]](#), но и с учетом уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, материальных и экономических потребностей вынужденных мигрантов, уровня бюджетной обеспеченности социальной сферы и целого ряда других вопросов [\[2, с. 44-53\]](#).

Вполне закономерно, что проблематика государственного управления в сфере вынужденной миграции исследуется в рамках различных отраслей научного знания [\[3, с. 46\]](#).

Отдельно стоит отметить, что вынужденная миграция требует особого управленческого подхода, сочетающего в себе как элементы убеждения, выражающиеся в социальной, правовой и экономической адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, так и элементы принуждения, выражающиеся в обязательных регистрационных и идентификационных процедурах, оформлении разрешительной документации, квотировании вынужденных мигрантов и распределении их в определенные субъекты, нуждающиеся в рабочих ресурсах, привлечении к юридической ответственности вынужденных мигрантов, совершивших преступления и правонарушения, включая депортацию лиц, нарушающих нормы действующего законодательства России.

В науке достаточно давно идет дискуссия относительно эффективности Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее - МВД России) как основного субъекта управления, обладающего наиболее широкими полномочиями в сфере вынужденной миграции.

Одни ученые придерживаются точки зрения, что МВД не способно эффективно осуществлять функции государственного управления в сфере вынужденной миграции в связи с тем, что характер его полномочий носит силовой и правозащитный характер, а поэтому МВД способно действительно эффективно осуществлять только регистрационные, правоохранительные и правозащитные функции. Отметим в этой связи, что государственное управление в сфере вынужденной миграции предполагает осуществление функций и задач по социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, способствующее лучшей социализации и правовому просвещению вынужденных мигрантов [\[4, с. 22\]](#). Эффективное осуществление указанных функций в

свою очередь, по мнению автора, может позитивно сказаться на превенции совершения преступлений и правонарушений в среде вынужденных мигрантов.

С другой стороны, иные ученые полагают, что МВД России обладает значительным правозащитным потенциалом и разделение полномочий между различными государственными органами или наделение МВД России полномочиями, которые оно не способно осуществлять эффективно, может отразиться и на других сферах деятельности, а также нарушить существующий режим безопасности [\[5, с. 59\]](#). В этой связи целесообразно оставить у МВД России только те полномочия, которые МВД России способно осуществлять, без сомнения, эффективно, то есть полномочия юридического и правоохранительного характера [\[6, с. 58\]](#). Это утверждение также вполне соотносится с позициями Президента России, который в своих выступлениях на Расширенной коллегии МВД России неоднократно отмечал необходимость борьбы с нелегальной миграцией [\[11\]](#).

Автор, хотя и разделяет сомнения в эффективности деятельности МВД России в сфере социальной адаптации и интеграции, но придерживается сбалансированного подхода, сочетающего в себе не только четкое разделение функций и полномочий с учетом специфики основной деятельности (для МВД России – это правоохранительная и правозащитная деятельность), но и наличие координирующих и взаимодополняющих полномочий, таким образом, чтобы специализированная государственная структура, уполномоченная в сфере социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, работала в единой связке с МВД России, при этом ее деятельность способствовала бы не фрагментации государственного управления в сфере вынужденной миграции, а придании ему целостности, системности и эффективности в любых условиях.

Управленческий подход к вынужденной миграции в обычных условиях строится в первую очередь на деятельности МВД России, регламентированной целым рядом нормативных документов. К таким документам следует отнести Положение о Министерстве внутренних дел [\[2\]](#), регламентирующее порядок деятельности и полномочия МВД России, в том числе в сфере вынужденной миграции. Несмотря на значительную специфику деятельности в сфере вынужденной миграции, помимо собственно разрешительных, регистрационных и защитных полномочий, в Регламенте МВД России содержатся лишь общие положения о регулировании вынужденной миграции [\[3\]](#).

Порядок оказания соответствующих услуг вынужденным мигрантам, в том числе рассмотрение ходатайства о признании беженцем, заявления о предоставлении временного убежища, регламентируются соответствующими административно-правовыми актами МВД России, включая административные регламенты [\[4\]](#).

Порядок предоставления временного убежища дополнительно регламентируется Постановлением Правительства России.

Таким образом, государственное управление в России, осуществляется, как правило, в обычных условиях, когда планомерно и последовательно реализуются все административно-правовые процедуры и стадии, предусмотренные действующим законодательством в сфере приема, регистрации и обеспечения прав вынужденных мигрантов в установленные законом сроки [\[7, с. 111-113\]](#).

Так, регламентированное время рассмотрения ходатайства лица о предоставлении статуса беженца составляет 3 месяца в соответствии с пунктом 20 Административного

регламента МВД России<sup>[5]</sup>.

При этом, регламентированное время рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища, то есть статуса, который в наибольшей мере способствует или, по крайней мере, должен способствовать обеспечению соблюдения Россией своих гуманитарных обязательств, составляет также 3 месяца.

В случае с экстренным массовым прибытием вынужденных мигрантов в процесс обычного управления встраиваются административно-правовые механизмы экстренного порядка, регламентированные в Федеральном законе о беженцах, в частности в статье 14, где раскрывается механизм распределения вынужденных мигрантов в соответствующих субъектах и содержится отсылочная норма об экстренном порядке осуществления государственного управления в соответствии с административно-правовыми актами, издаваемыми Правительством России.

Таким образом, механизм управления в ситуации экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов в России каждый раз формируется Правительством России под конкретную ситуацию, то есть является ситуационным.

Такой подход, с одной стороны, может позволить оптимизировать действующий административно-правовой механизм и соответственно процесс государственного управления под конкретную ситуацию.

С другой стороны, отсутствие последовательного и отлаженного подхода к государственному управлению вынужденной миграцией в случае экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов создает правовую и управленческую неопределенность, ставит под сомнение возможность выполнения гуманитарных обязательств Россией и снижает качество и эффективность государственного управления в условиях, отличающихся от обычных <sup>[8, с. 64-68]</sup>.

Системный и взвешенный подход, по мнению автора, предполагает наличие схем взаимодействия государственных органов, участвующих в процессах управления вынужденной миграцией, порядка их координации и субординации, определение координирующего звена в этих процессах.

Сложившаяся практика ручного и ситуационного управления лишает процесс государственного управления последовательности и целостности, поскольку вместо планомерной работы в особых условиях (то есть условиях экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов на территорию России), характеризующейся мобилизацией дополнительных ресурсов и реализацией отлаженных схем государственного управления, на практике мы видим, что Правительство России просто сокращает срок рассмотрения ходатайства о предоставлении временного убежища с 3 месяцев до 3 дней<sup>[6]</sup>. При этом в указанном Постановлении отсутствуют нормативные положения, посвященные оптимизации административно-правовых процедур.

Также следует напомнить, что согласно статистическим данным, предоставленными ведущими федеральными СМИ, в частности, Российской газетой<sup>[7]</sup>, ТАСС,<sup>[8]</sup> количество беженцев, а точнее вынужденных мигрантов, на территории России составляет более 5 миллионов человек только из Украины, не считая иные проблемные регионы, в том числе Сирию и Афганистан.

Это ставит весьма серьезные проблемы перед миграционной системой России. Так, МВД

России вынуждено осуществить те процедуры, которые осуществлялись в течение 3 месяцев в нормальных условиях в течение 3 дней. В этой связи логичным представляются два взаимоисключающих предположения:

1) Административно-правовая процедура рассмотрения заявления о предоставлении статуса временного убежища в обычных условиях чрезмерно растянута во времени, и, в случае мобилизации ресурсов, может быть осуществлена без потери качества и эффективности в течение 3 дней.

2) Административно-правовая процедура рассмотрения заявления о предоставлении статуса временного убежища в обычных условиях действительно занимает 3 месяца, поскольку требует производства значительного объема работы. Министерство внутренних дел России должно самостоятельно определить как оптимизировать административно-правовую процедуру рассмотрения заявления о предоставлении статуса временного убежища с 3 месяцев до 3 дней в крайне сжатые сроки, что невозможно без мобилизации огромных ресурсов.

Дополнительно стоит отметить, что мы рассматриваем ситуацию массового прибытия вынужденных мигрантов в экстренном порядке, которая характеризуется тем, что количество лиц, ходатайствующих о предоставлении временного убежища значительно возрастает, чем создается дополнительная нагрузка на систему государственного управления в сфере вынужденной миграции.

В этом случае количество необходимых ресурсов для выполнения этой задачи без потери качества и эффективности государственного управления может быть в сотни и даже тысячи раз больше, чем количество ресурсов, затрачиваемых для государственного управления вынужденной миграцией в обычных условиях.

В целом, ситуационное государственное управление вынужденной миграцией с учетом вышеперечисленных объективных обстоятельств и сложностей представляется малоэффективным и требует незапланированной мобилизации человеческих и материальных ресурсов, перестроению создаваемых годами административных схем и алгоритмов управления под конкретные сроки выполнения задачи, как это произошло в вышеуказанном Постановлении Правительства, что является системным и систематическим дефектом, который проявлялся годами, но не устранялся.

Подчеркнем, что МВД России, в действительности, само осознавало необходимость реформирования сферы государственного управления вынужденной миграцией. И в этой связи 25 января 2022 года была предпринята попытка разработки и принятия Федерального закона "О предоставлении убежища на территории Российской Федерации", который до сих пор находится в стадии рассмотрения на соответствующем интернет-портале<sup>[9]</sup>.

Перечисленные обстоятельства подчеркивают необходимость выработки системного и взвешенного подхода к государственному управлению вынужденной миграцией.

Необходимо заранее разработать схемы взаимодействия государственных органов, реалистичные сроки рассмотрения заявлений, сформировать резервные фонды материальных средств и штат сотрудников, которые могут быть оперативно мобилизованы под конкретную ситуацию. По мнению автора, исключительность ситуации не может оправдывать неготовность миграционной системы России к массовому приему вынужденных мигрантов.

Заметим, что указанные проблемы касались исключительно стадии регистрации и приема вынужденных мигрантов.

Помимо регистрационных и разрешительных процедур в системе управления вынужденной миграцией существует стадия социальной, правовой и экономической адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, которой уделяется недостаточно внимания в административно-правовой практике России. Это, в свою очередь, косвенно влечет повышение преступности в сфере мигрантов, с которой вынуждены бороться сотрудники МВД России. Таким образом, получается замкнутый круг. Вынужденный мигрант в России получает легальный статус и, если вынужденный мигрант способен сам адаптироваться и интегрироваться в социальную, экономическую и правовую систему России, тогда шансы на его пребывание на территории России повышаются.

Если же деятельность вынужденного мигранта в силу отсутствия знаний о социальной и правовой системе России криминализируется, то МВД России реализует защитную функцию и вынужденный мигрант либо депортируется, либо отбывает наказание за свои деяния в рамках пенитенциарной системы России [\[9, с. 7-10\]](#).

С точки зрения повышения эффективности управления рекомендуется качественно структурировать массив общественных отношений, подлежащий административно-правовому регулированию, в том числе категориально, на вынужденную миграцию, трудовую миграцию [\[10, с. 69-72\]](#).

#### Выводы

По итогам проведенного исследования автором сформулированы следующие рекомендации и предложения по совершенствованию действующего законодательства:

1) Целесообразно в случае экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов использовать некоммерческие организации, способные эффективно мобилизоваться, и в короткие сроки оказать необходимые услуги вынужденным мигрантам в области социальной, правовой, экономической адаптации и интеграции. Это можно рассматривать как своеобразный «социальный аутсорсинг», когда государство привлекает внешних исполнителей для осуществления социально значимой деятельности, а исполнители получают соответствующее финансирование и материальную поддержку.

В этом контексте автор предлагает создать реестр наиболее надежных и проверенных некоммерческих организаций, способных оказывать данные услуги и проводить соответствующие мероприятия по социальной, культурной и экономической адаптации наиболее эффективно. В настоящее время государственным органом, уполномоченным осуществлять полномочия в сфере социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, является Федеральное агентство по делам национальностей, деятельность которого сосредоточена в основном на проведении культурно-развлекательных мероприятий, что не способствует решению существующих проблем социальной адаптации и интеграции [\[10\]](#).

Привлечение коммерческих организаций представляется сомнительной инициативой, поскольку их основной деятельностью является извлечение прибыли, что может негативно сказаться на качестве предоставления услуг и проведения соответствующих мероприятий.

2) В целях решения существующих проблем автор предлагает разработать детальный



порядок работы с вынужденными мигрантами в условиях экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов. В этом случае координирующим органом, по мнению автора, может выступить МВД России. Указанный порядок может включать схему взаимодействия, то есть координации и субординации, государственных органов в процессе управления вынужденной миграцией, схему создания и управления резервными фондами материальных средств и кадровым резервом.

3) Квотирование вынужденных мигрантов и их распределение является важнейшим инструментом для управления миграционными потоками. Заметим, что в РФ квотирование в сфере вынужденной миграции производится согласно Постановлению Правительства России от 12.03.2022 которым закреплён механизм распределения вынужденных мигрантов из Украины<sup>[11]</sup>. Тем не менее, данный механизм вызывает не только позитивные, но и критические замечания, поскольку не содержит реальных механизмов экономической мотивации вынужденных мигрантов. В конечном итоге это может привести к тому, что вынужденные мигранты, используя иные правовые статусы, мигрируют в наиболее экономически и социально привлекательные субъекты РФ, что девальвирует ценность механизма распределения.

В этой связи автор предлагает разработать механизм экономической стимуляции вынужденных мигрантов на основе системы дотаций и субсидий как регионам, так и вынужденным мигрантам, который будет являться частью единой системы распределения вынужденных мигрантов в России в зависимости от социально-экономических потребностей соответствующих регионов. Указанный механизм может быть регламентирован соответствующим Постановлением Правительства России.

Это позволит использовать возможности и компетенции вынужденных мигрантов для развития экономической сферы слаборазвитых регионов России и, таким образом, обеспечит социально-экономическую интеграцию и адаптацию вынужденных мигрантов в наиболее естественных условиях рыночной экономики.

4) Создание специализированного государственного органа, уполномоченного полноценно осуществлять функции социальной, экономической и правовой интеграции и адаптации вынужденных мигрантов, что позволит с одной стороны специализировать данную деятельность и значительно повысить качество работы с вынужденными мигрантами, а также оптимизировать нагрузку на МВД России.

5) Наделение МВД РФ координационными полномочиями в части управления вынужденной миграцией с учетом того, что МВД РФ обладает наибольшей информацией о положении дел в указанной сфере.

<sup>[11]</sup> Выступление Президента России на Расширенном заседании коллегии МВД России от 17 февраля 2022 года // Президент России: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67795> (дата обращения: 27.11.2023).

<sup>[2]</sup> Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 в редакции от 17 июля 2023 г. «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52 (часть V). Ст. 7614.

<sup>[3]</sup> Приказ МВД РФ от 14 ноября 2022 г. № 855 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» // официальный интернет-портал



правовой информации. URL:  
[http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202304250020?](http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202304250020?ysclid=loriqlsker69432341)  
[ysclid=loriqlsker69432341](http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202304250020?ysclid=loriqlsker69432341) (дата обращения: 27.11.2023).

[4] Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации: [приказ МВД России от 11 июня 2019 г. № 376: ред. 17 ноября 2020 г.] // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://мвд.рф/upload/site74/folder\\_page/020/349/934/Prikaz\\_MVD\\_Rossii\\_ot\\_11.06.2019\\_N\\_ysclid=lorj1c38fa843262570](https://мвд.рф/upload/site74/folder_page/020/349/934/Prikaz_MVD_Rossii_ot_11.06.2019_N_ysclid=lorj1c38fa843262570) (дата обращения: 27.11.2023).

[5] Приказ МВД России от 11 июня 2019 г. № 376 в редакции 17 ноября 2020 г. «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://мвд.рф/upload/site74/folder\\_page/020/349/934/Prikaz\\_MVD\\_Rossii\\_ot\\_11.06.2019\\_N\\_ysclid=lorj1c38fa843262570](https://мвд.рф/upload/site74/folder_page/020/349/934/Prikaz_MVD_Rossii_ot_11.06.2019_N_ysclid=lorj1c38fa843262570) (дата обращения: 27.11.2023).

[6] Постановление Правительства РФ от 22 июля 2014 г. N 690 в редакции от 29 марта 2023 года «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим в экстренном массовом порядке на территорию Российской Федерации в поисках убежища вместе с "Временными правилами предоставления временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим в экстренном массовом порядке на территорию Российской Федерации в поисках убежища" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 30 (часть II). – Ст. 4326.

[7] Россия приняла пять миллионов беженцев с Украины // Российская газета: сайт. URL: <https://rg.ru/2023/06/19/grazhdane-skitalcy.html> (дата обращения: 27.11.2023).

[8] С февраля 2022 года в Россию прибыли более 5,2 млн беженцев с территории Украины URL: <https://tass.ru/obschestvo/16914809?ysclid=lo2rr1c52b835541156> (дата обращения: 27.11.2023)

[9] МВД России разработан проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» / [https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie\\_upravlenija/guvvm/news/item/28166807/?ysclid=ln8l93psmh184203510](https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvvm/news/item/28166807/?ysclid=ln8l93psmh184203510) (дата обращения: 27.11.2023).

[10] Федеральное агентство по делам национальностей России / <https://fadn.gov.ru/> (дата обращения: 27.11.2023).

[11] Постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 г. № 349 в редакции от 18 апреля 2023 года «О распределении по субъектам Российской Федерации граждан Российской Федерации, Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территориях

Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, вынужденно покинувших территории Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке» // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 марта 2022 г. N 12 ст. 1835.

## Библиография

1. Суворова В. А. Политико-правовое обеспечение соблюдения прав вынужденных мигрантов: соотношение международных и российских норм. Москва: Государственный университет управления, 2021. 107 С.
2. Петровская М. И. Содержание государственного управления в сфере вынужденной миграции в России: административно-правовой аспект // Юрист. 2021. № 1. С.44-53.
3. Сморгун Л. В. и др. Управление публичной политикой Москва: Аспект-Пресс, 2016. 320 С.
4. Волох В. А., Володин Е. В. Порядок трудоустройства иностранных граждан, получивших статус беженца или временное убежище в Российской Федерации // Юридические исследования. 2014. № 10. С. 19-37.
5. Захарова Е. П. Проблемы правового регулирования отдельных мер административного принуждения, применяемых в связи с нарушениями миграционного законодательства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4 (123). С. 57-63
6. Рязанова Л. П. Правовой статус незаконного мигранта: проблема определения // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2017. № 2 (30). С. 57-60.
7. Петровская М.И. Основные подходы к административно-правовому регулированию государственного управления в сфере вынужденной миграции в России // Евразийский юридический журнал. 2023. № 7. С. 111-113.
8. Петровская М.И. Институт временного убежища в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Проблемы научной мысли. 2022. Т. 2. № 8. С. 64-68.
9. Булатов Р.Б., Андрейцо С.Ю. Реализация прав иностранных граждан в России: вынужденная миграция, административная ответственность // Миграционное право. 2021. № 1. С. 7-10.
10. Андрейцо С.Ю. Проблемы реализации миграционной политики в России: права человека, трудовая, вынужденная незаконная миграция // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2022. № 2 (55). С. 69-72.

## Результаты процедуры рецензирования статьи

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Предмет исследования. В рецензируемой статье «Проблемы административно-правового регулирования государственного управления вынужденной миграцией в условиях экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов на территорию России» предметом исследования являются нормы права, регулирующие общественные отношения, возникающие между государством и иностранными гражданами и лицами без гражданства «по поводу осуществления регистрационных действий, пребывания, социальной, правовой и экономической адаптации и интеграции, вынужденных

мигрантов на территории России».

Методология исследования. При написании статьи использовались такие методы как: логический, теоретико-прогностический, формально-юридический, системно-структурный и правового моделирования. Методологический аппарат составили следующие диалектические приемы и способы научного познания: анализ, абстрагирование, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, синтез, типология, классификация, систематизация и обобщение. В работе использовалось сочетание эмпирической и теоретической информации. Применение современных методов позволило изучить сложившиеся подходы, взгляды на предмет исследования, выработать авторскую позицию и аргументировать ее.

Актуальность исследования. Актуальность темы исследования, заявленной автором, не вызывает сомнения. Массовая миграция вынужденного характера создает массу проблем различной этимологии как для самих мигрантов, так и для тех государств, на территорию которых они прибывают. Автор справедливо отмечает, что «...вынужденная миграция требует особого управленческого подхода, сочетающего в себе как элементы убеждения, выражающегося в социальной, правовой и экономической адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, так и элементы принуждения, выражающиеся в обязательных регистрационных и идентификационных процедурах, оформлении разрешительной документации, квотировании вынужденных мигрантов и распределении их в определенные субъекты, нуждающиеся в рабочих ресурсах, привлечении к юридической ответственности вынужденных мигрантов, совершивших преступления и правонарушения, включая депортацию лиц, нарушающих нормы действующего законодательства России». Эти обстоятельства указывают на актуальность доктринальных разработок по данной тематике с целью совершенствования законодательства и практики его применения.

Научная новизна. Не подвергая сомнению важность проведенных ранее научных исследований, послуживших теоретической базой для данной работы, тем не менее, можно отметить, что в этой статье впервые сформулированы заслуживающие внимания положения, например: «...Целесообразно в случае экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов использовать некоммерческие организации, способные эффективно мобилизоваться и в короткие сроки оказать необходимые услуги вынужденным мигрантам в области социальной, правовой, экономической адаптации и интеграции». Автором по результатам написания статьи сделан ряд теоретических выводов и предложений, что указывает не только на важность этого исследования для юридической науки, но и определяет его практическую значимость.

Стиль, структура, содержание. Прежде всего, хотелось указать на необходимость корректировки названия статьи по двум причинам: 1) слишком длинное название для научной статьи; 2) повтор понятий «вынужденной миграцией» и «вынужденных мигрантов». В целом статья написана научным стилем, использована специальная юридическая терминология. Вместе с тем, вызывает сомнение корректность использования термина «объект» применительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства, представляется, что эти лица следует, все-таки, считать субъектами правоотношений, а объект государственного управления – это их поведение (действия или бездействия). Также текст статьи не лишен отдельных грамматических ошибок и опечаток: например, «агенство», «Российскими федеральными СМИ» и др. Встречаются часто повторы слов в предложениях, необходимо использовать синонимы или перефразировать предложения. Кроме того, введение не отвечает требованиям, предъявляемым к этой части научной статьи. А также, в заключении следовало бы сформулировать основные результаты, которые достиг автор в ходе исследования. Замечания носят устранимый характер. Статья структурирована. Тема раскрыта,

содержание статьи соответствует ее названию. Не совсем понятна нумерация сносок ([§§], [##] и т.д.), возможно, это технический сбой.

Библиография. Автор использовано достаточное количество доктринальных источников, представлены ссылки на публикации последних лет. Ссылки на источники оформлены в соответствии с требованиями библиографического ГОСТа.

Апелляция к оппонентам. По отдельным вопросам заявленной тематики представлена научная дискуссия, обращения к оппонентам корректные. Все заимствования оформлены ссылками на автора и источник опубликования.

Выводы, интерес читательской аудитории. Статья «Проблемы административно-правового регулирования государственного управления вынужденной миграцией в условиях экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов на территорию России» рекомендуется к опубликованию с условием ее доработки. Статья соответствует тематике и редакционной политике журнала «Национальная безопасность / nota bene». Статья написана на актуальную тему, имеет практическую значимость и отличается научной новизной. Данная статья может представлять интерес для широкой читательской аудитории, прежде всего, специалистов в области правоохранительной деятельности и административного права, а также, будет полезна для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.

## **Результаты процедуры повторного рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье являются "... административно—правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере вынужденной миграции в обычных условиях и условиях экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов". В качестве объекта исследования автор указывает "... общественные отношения, складывающиеся в сфере вынужденной миграции". Заявленные границы исследования соблюдены автором.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается, но очевидно, что ученым использовались всеобщий диалектический, логический, статистический, формально-юридический методы исследования.

Актуальность избранной автором темы исследования несомненна и обоснована им следующим образом: "Актуальность заявленной темы исследования обусловлена беспрецедентно высоким уровнем вынужденной миграции в Российской Федерации, что в целом связано с напряженной геополитической ситуацией во всем мире. Массовое экстренное прибытие вынужденных мигрантов, в том числе из Украины, предопределило необходимость оптимизации существующей административно—правовой модели государственного управления для решения задач по регистрации и приему вынужденных мигрантов. Предпринятые ранее попытки реформирования данной сферы не были в полной мере успешными, поэтому все изменения производились Правительством в экстренном порядке уже в процессе приема вынужденных мигрантов. Отметим, что в настоящее время прослеживается тенденция к ситуационному управлению в сфере вынужденной миграции, что в краткосрочной и среднесрочной перспективах требует качественных административно—правовых реформ. Указанные обстоятельства предопределяют востребованность исследования текущей административно—правовой модели управления вынужденной миграцией в России и поиска путей ее оптимизации". Дополнительно ученому необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье

проблем, а также раскрыть степень их изученности.

Как указывает автор, целью статьи является "... выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства в сфере вынужденной миграции". Научная новизна работы проявляется в следующих заключениях ученого: "Автор, хотя и разделяет сомнения в эффективности деятельности МВД России в сфере социальной адаптации и интеграции, но придерживается сбалансированного подхода, сочетающего в себе не только четкое разделение функций и полномочий с учетом специфики основной деятельности (для МВД России – это правоохранительная и правозащитная деятельность), но и наличие координирующих и взаимодополняющих полномочий, таким образом, чтобы специализированная государственная структура, уполномоченная в сфере социальной адаптации и интеграции вынужденных мигрантов, работала в единой связке с МВД России, при этом ее деятельность способствовала бы не фрагментации государственного управления в сфере вынужденной миграции, а придании ему целостности, системности и эффективности в любых условиях"; "... механизм управления в ситуации экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов в России каждый раз формируется Правительством России под конкретную ситуацию, то есть является ситуационным"; "... ситуационное государственное управление вынужденной миграцией с учетом вышеперечисленных объективных обстоятельств и сложностей представляется малоэффективным и требует незапланированной мобилизации человеческих и материальных ресурсов, перестроению создаваемых годами административных схем и алгоритмов управления под конкретные сроки выполнения задачи, как это произошло в вышеуказанном Постановлении Правительства, что является системным и систематическим дефектом, который проявлялся годами, но не устранялся"; "Целесообразно в случае экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов использовать некоммерческие организации, способные эффективно мобилизоваться, и в короткие сроки оказать необходимые услуги вынужденным мигрантам в области социальной, правовой, экономической адаптации и интеграции. Это можно рассматривать как своеобразный «социальный аутсорсинг», когда государство привлекает внешних исполнителей для осуществления социально значимой деятельности, а исполнители получают соответствующее финансирование и материальную поддержку. В этом контексте автор предлагает создать реестр наиболее надежных и проверенных некоммерческих организаций, способных оказывать данные услуги и проводить соответствующие мероприятия по социальной, культурной и экономической адаптации наиболее эффективно" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и заслуживает внимания потенциальных читателей.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи ученый обосновывает актуальность избранной им темы исследования, определяет предмет и объект исследования, ставит его цель. В основной части работы автор предлагает дефиницию понятия "государственное управление вынужденной миграцией" и осуществляет критический анализ административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере вынужденной миграции в обычных условиях и в условиях экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов, попутно выявляя проблемы такого регулирования и предлагая пути их решения. В заключительной части статьи содержатся выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи полностью соответствует ее наименованию и не вызывает особых нареканий.

Библиография исследования представлена 10 источниками (монографиями и научными

статьями), не считая нормативного, аналитического и статистического материала. С формальной и фактической точек зрения этого вполне достаточно. Характер и количество использованных при написании статьи источников позволили автору раскрыть тему исследования с необходимой глубиной и полнотой.

Апелляция к оппонентам имеется, как общая, так и частная (Л. П. Рязанова и др.), и вполне достаточна. Научная дискуссия ведется автором корректно; положения работы обоснованы в необходимой степени.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("1) Целесообразно в случае экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов использовать некоммерческие организации, способные эффективно мобилизоваться, и в короткие сроки оказать необходимые услуги вынужденным мигрантам в области социальной, правовой, экономической адаптации и интеграции. Это можно рассматривать как своеобразный «социальный аутсорсинг», когда государство привлекает внешних исполнителей для осуществления социально значимой деятельности, а исполнители получают соответствующее финансирование и материальную поддержку. В этом контексте автор предлагает создать реестр наиболее надежных и проверенных некоммерческих организаций, способных оказывать данные услуги и проводить соответствующие мероприятия по социальной, культурной и экономической адаптации наиболее эффективно. ... Привлечение коммерческих организаций представляется сомнительной инициативой, поскольку их основной деятельностью является извлечение прибыли, что может негативно сказаться на качестве предоставления услуг и проведения соответствующих мероприятий. 2) В целях решения существующих проблем автор предлагает разработать детальный порядок работы с вынужденными мигрантами в условиях экстренного массового прибытия вынужденных мигрантов. В этом случае координирующим органом, по мнению автора, может выступить МВД России. Указанный порядок может включать схему взаимодействия, то есть координации и субординации, государственных органов в процессе управления вынужденной миграцией, схему создания и управления резервными фондами материальных средств и кадровым резервом. 3) Квотирование вынужденных мигрантов и их распределение является важнейшим инструментом для управления миграционными потоками. ... В этой связи автор предлагает разработать механизм экономической стимуляции вынужденных мигрантов на основе системы дотаций и субсидий как регионам, так и вынужденным мигрантам, который будет являться частью единой системы распределения вынужденных мигрантов в России в зависимости от социально-экономических потребностей соответствующих регионов" и др.), обладают свойствами научной новизны, достоверности и обоснованности и, безусловно, заслуживают внимания научного сообщества.

Статья нуждается в дополнительном вычитывании - в ней встречаются опечатки.

Так, автор пишет: "Отметим, что в настоящее время прослеживается тенденция к ситуационному управлению в сфере вынужденной миграции, что в краткосрочной и среднесрочной перспективах требует качественных административно—правовых реформ" - "краткосрочной".

Ученый указывает: "Государственное управление вынужденной миграцией в России представляет собой упорядоченную систему административно-правовых отношений, возникающих между государством и представляющими его государственными органами с одной стороны, и иностранными гражданами и лицами без гражданства с другой стороны, по поводу осуществления регистрационных действий, пребывания, социальной, правовой и экономической адаптации и интеграции, вынужденных мигрантов на территории России". Запятая после слова "интеграции" не нужна. Автор отмечает: "К числу таких черт можно отнести мультисистемность постольку, поскольку

государственное управление в сфере вынужденной миграции характеризуется наличием широкого круга правовых, политических, экономических социальных и гуманитарных вопросов...". Пропущена запятая после слова "экономических". Приведенный в рецензии перечень опечаток не является исчерпывающим.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере конституционного права, административного права при условии ее доработки: раскрытии методологии исследования, дополнительном обосновании актуальности его темы (в рамках сделанного замечания), устранении опечаток в работе.