

МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Московский государственный институт международных отношений
(университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации»

Проспект Вернадского, дом 76, г. Москва, 119454
Тел.: (495) 434-00-89 Факс: (495) 434-90-61



27.02.2018 № 518/03

«УТВЕРЖДАЮ»

На № _____ от _____

Проректор по научной работе ФГАОУ ВО
«Московский государственный институт
международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской
Федерации» докт. ист. наук, профессор
Е.М. Кожокин



_____ 2018 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»

на диссертацию Ястребовой Аллы Юрьевны на тему «Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.10 - «Международное право; Европейское право». Диссертация подготовлена на кафедре международного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации».

Диссертация Ястребовой Аллы Юрьевны на обозначенную тему представляется весьма актуальной. Современная наука международного права и практика государств придает особое значение механизмам международно-правового регулирования миграции в контексте своевременного реагирования государств и международных организаций на один из глобальных вызовов современности, которым выступает неконтролируемая международная миграция населения. Участие Российской Федерации в данной сфере межгосударственного сотрудничества направлено на укрепление международной и региональной

безопасности и создание оптимальных условий для приема вынужденных и добровольных мигрантов на своей территории. Вышесказанное предопределяет в качестве задачи отечественной науки международного права анализ универсальных, региональных и двусторонних международно-правовых механизмов регламентации межгосударственных передвижений людей.

Целью диссертации Ястребовой А.Ю. является комплексный и всесторонний анализ действующих международно-правовых механизмов регулирования вынужденной и добровольной миграции, и определение приоритетов сотрудничества государств в указанной сфере на универсальном, региональном и двустороннем уровнях. Для достижения указанной цели диссертант определяет, в частности, следующие задачи:

- 1) изучение международно-правовых дефиниций и институтов, сложившихся в области миграционного регулирования;
- 2) установление содержания общих и специальных принципов международно-правовой регламентации миграции;
- 3) формулирование универсальных международно-правовых основ регулирования вынужденной и добровольной миграции и проведение принципиальных различий между ними;
- 4) теоретический анализ элементов, составляющих международно-правовые механизмы регулирования миграции;
- 5) определение соотношения универсальных и региональных механизмов регулирования миграции;
- 6) рассмотрение особенностей имплементации международно-правовых норм и принципов регламентации миграции в законодательстве Российской Федерации;
- 7) демонстрация возможностей и форм межгосударственного сотрудничества по предупреждению незаконной миграции;
- 8) внесение собственных предложений по укреплению международно-правовых механизмов регулирования современной миграции.

Диссертант опирается на научные труды в области международно-

правового регулирования миграции, которые были выполнены Р.Ш. Давлетгильдеевым, Д.К. Бекашевым, Н.Н. Зинченко, Д.В. Ивановым, Е.В. Киселевой, Д.Б. Левиным, Ю.Н. Малеевым, Ю.В. Мишальченко, В.И. Потаповым, Е.С. Смирновой, С.В. Черниченко, А.О. Четвериковым, Е.А. Шibaевой и другими отечественными учеными-правоведами. В диссертации Ястребовой А.Ю. содержатся сноски на монографии и публикации таких зарубежных специалистов, как Г. Белова, Б. Вержбицки, М.Р. Гарсия-Мора, А. Граль-Мадсон, Г.С. Гудвин-Гилл, У. Назарро, П. Хиндман, Дж.Ф. Холлифилд, П.Х. Шук и т.д.

В связи с поставленными в диссертации задачами приобретает особое значение уяснение понятия международно-правовых механизмов регулирования миграции, которое предлагает диссертант, включая в него в качестве составных элементов соответствующие международные договоры и правовые акты международных организаций, сложившиеся международные обычаи, документы рекомендательного характера, специальные принципы миграционного регулирования и международно-правовые институты, действующие в указанной области (§ 1 гл. 2). Представляется аргументированной позиция автора по поводу строгого разграничения международно-правовых основ регулирования вынужденной и добровольной миграции, что подтверждается позицией международного сообщества при создании проектов универсальных договоров ООН о беженцах и о мигрантах в 2018 г. Так, в положении 5, выносимом на защиту, Ястребова А.Ю. справедливо замечает, что международно-правовые механизмы регулирования миграции «имеют целью оказание защиты уязвимым категориям индивидов либо экономическую интеграцию государств» (с. 15 диссертации). Построение диссертационного исследования обусловлено именно этим тезисом, связывающем международно-правовое регулирование миграции как с основными институтами международного права защиты и поощрения прав человека, так и с правом международных организаций, что указывает на научную новизну в изучении правовых основ современной регламентации миграции. Выделение в диссертации дополнительных категорий вынужденных мигрантов (лица, ищущие убежище, бенефициары международной защиты, лица,

претендующие на политическое и дипломатическое убежище, внутренне перемещенные лица, лица, получившие временную защиту) и перспектив определения их международно-правового статуса говорит о самостоятельном и комплексном подходе автора к целому ряду проблем регулирования вынужденной миграции. Значимой частью диссертации, на наш взгляд, является §3 гл. 1 «Специфика международно-правового регулирования миграции в условиях вооруженных конфликтов» (с. 138-172). Здесь просматривается тщательное изучение диссертантом международно-правовых вопросов включения вынужденных мигрантов в число покровительствуемых лиц и подробный анализ действующих норм и принципов международного гуманитарного права в отношении обеспечения должной защиты беженцев и лиц, получивших убежище, в период военных действий. Важно отметить, что диссертант отдельно останавливается на предоставлении государствами такой защиты в условиях вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера. Ястребова А. Ю. предлагает как результат проведенного международно-правового анализа собственный проект Дополнительного протокола об оказании покровительства различным категориям вынужденных мигрантов к IV Женевской Конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. (Приложение 2, с. 568-573). Автор уточняет особенности взаимодействия норм международного гуманитарного права, применяемого в качестве *lex specialis* для защиты покровительствуемых лиц в период вооруженных конфликтов, с правом беженцев (*Refugee Law*), используемом по отношению к конкретной категории мигрантов (с. 148-161).

Определенной новацией диссертационного исследования является включение в его предмет универсальных и отдельных региональных механизмов международно-правового регулирования как вынужденной, так и добровольной миграции в главе 2 «Универсальные и региональные механизмы регулирования миграции и участие в них Российской Федерации». Кроме того, Ястребовой А.Ю. проводится сравнение и сопоставление данных механизмов с целью их усовершенствования применительно к современной миграционной ситуации.

Актуализация вопросов регламентации вынужденной и добровольной миграции в рамках таких международных организаций, как СНГ и ЕАЭС, рассмотрение международно-правовых основ их эволюции и приоритетов сотрудничества участников, авторские оценки существующих региональных международных договоров в области миграции и актов «вторичного права» данных международных организаций свидетельствует о глубоком и всестороннем изучении позиции Российской Федерации в области миграционного сотрудничества (подпараграфы 2.2.2. и 2.2.3.). Автор также устанавливает ряд специальных международно-правовых принципов и институтов универсального международно-правового регулирования различных видов миграции (§ 1, 2 и 4 гл. 1, § 1 гл. 2) и рассматривает их применение государствами на региональном уровне (§ 2 гл. 2). Диссертантом проведен глубокий анализ международно-правовых основ регулирования вынужденной миграции на региональном уровне, включая механизмы, действующие в рамках Совета Европы, Европейского союза, Организации американских государств и СНГ (с. 286-349). Автор, в частности, уделяет внимание этапам эволюции общеевропейской системы предоставления убежища и «Дублинской системе» регулирования данного института, а также современному использованию института дипломатического убежища латиноамериканскими странами. Отдельно рассмотрены также позиция Российской Федерации применительно к тем механизмам, в которых она принимает участие, и формы имплементации в ее национальном законодательстве универсальных и региональных международно-правовых норм и принципов в сфере международной миграции. Всестороннее правовое изучение диссертантом учредительных актов ЕАЭС и модельного законодательства государств-участников СНГ применительно к региональному международно-правовому регулированию трудовой и иных видов добровольной миграции приобретает особую актуальность в связи с приоритетами функционирования единого экономического пространства (с. 381-385, 393-403).

В §1 гл. 3 «Международно-правовые подходы к определению и предупреждению незаконной миграции и торговли людьми» диссертант отмечает

специфику международно-правовых механизмов пресечения указанных деяний и ставит проблему обеспечения правовой защиты таких уязвимых категорий, какими выступают недокументированные вынужденные мигранты и нелегальные трудовые мигранты. Отличительной чертой представленной диссертации является сопоставление региональных международно-правовых основ пресечения незаконной миграции, установленных в рамках СНГ и ЕврАзЭС/ЕАЭС, и отдельных директив, принятых государствами-членами ЕС. Диссертант также определяет тенденции развития действующего российского законодательства в указанной области. Содержание § 2 гл. 3 связано с изучением диссертантом сущности и международно-правового механизма реадмиссии, в том числе, в контексте применения государствами основных прав и свобод человека при возвращении иностранных граждан в государства их происхождения. Диссертант логично придерживается позиции, что международно-правовое обеспечение реадмиссии иностранных граждан должно учитывать, помимо проведения технических процедур, гарантии таких прав и свобод человека, как право на жизнь и личную неприкосновенность, единство семьи, социальную помощь, обжалование административных решений государства пребывания и консульскую защиту (с. 468-475). Применительно к ситуациям вынужденной миграции представляется целесообразным предложение автора включать в международные договоры о реадмиссии определенные правовые стандарты содержания лиц, подлежащих реадмиссии, и порядок их обращения с ходатайством о признании статуса беженцев или лиц, ищущих убежище, либо о применении временной защиты по гуманитарным соображениям (с. 461-462).

В заключении диссертации автором изложены итоги проведенного научного исследования, рекомендации и перспективы дальнейшей разработки указанной тематики. Стоит отдельно отметить последовательность плана диссертации, актуальность, научную новизну, высокий научный уровень проведенного исследования и наличие отдельных авторских выводов в завершение каждой его части, указывающего на применение системного метода исследования.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что теоретические положения, сформулированные в диссертации Ястребовой А.Ю., представляют собой комплексное научное исследование, обладающее свойством научной новизны, являются самостоятельными и имеют определенное прикладное значение для повышения эффективности международно-правовых основ и институтов регулирования международной миграции.

Необходимо отметить достаточный объем использованных автором в процессе исследования международно-правовых актов (193). Он включает в себя универсальные, региональные и двусторонние международные договоры, решения (резолуции) и нормативно-правовые акты международных организаций, в том числе, модельные законы и соглашения СНГ, решения Совета Евразийской экономической комиссии в рамках ЕАЭС, директивы и регламенты ЕС, а также решения международных судов. Диссертантом также использованы 64 нормативно-правовых акта Российской Федерации и зарубежных государств, которые относятся к сфере миграционного регулирования. Автором подробно представлена апробация результатов диссертационного исследования в научных и учебно-методических публикациях по указанной тематике, где нашли отражение его основные положения.

Наряду с этим, диссертация Ястребовой А.Ю. содержит отдельные дискуссионные положения, а именно:

1. Представляются спорными формулировки положения № 4, выносимого на защиту (с. 15). В нем, в частности, говорится: «Международно-правовые механизмы регулирования миграции представляют собой совокупность таких элементов, как:...». В п/п «а» в качестве таких элементов указываются «международные договоры и иные международно-правовые акты, имеющие обязательный характер для государств-участников (уставы и решения (резолуции) межправительственных организаций, действующих в области миграции (УВКБ ООН, МОМ, МОТ)». Остается непонятным, что автор понимает под резолюциями «межправительственных организаций, действующих в области миграции», имеющих обязательный характер для государств-участников. Так,

согласно Уставу ООН решения (резолюции) Генеральной Ассамблеи не являются обязательными и носят рекомендательный характер (ст. 11). Основная функция МОМ заключается в принятии резолюций, которые также носят рекомендательный характер (за исключением резолюций, регулирующих вопросы, которые относятся к сфере внутреннего функционирования МОМ и к механизму международно-правового регулирования миграции прямого отношения не имеющих). То же самое можно сказать об актах, принимаемых в рамках МОТ. В соответствии с п. 2 Устава УВКБ ООН деятельность Верховного комиссара ООН по делам беженцев «совершенно аполитична по своему характеру; она носит гуманитарный и социальный характер и касается, как общее правило, лишь отдельных групп и категорий беженцев». Если же речь в указанном подпункте идет все-таки о рекомендательных нормах, то непонятно, на каком основании они включаются в механизм международно-правового регулирования соответствующих отношений.

Далее, в п/п «б», в качестве таких элементов указываются «международные обычаи, сложившиеся как устойчивая практика поведения государств в миграционных отношениях;». Эта формулировка не соответствует определению международного обычая, данному в п. b ст. 38 Статута Международного Суда ООН, где говорится о международном обычае как доказательстве всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы.

2. В положении № 6, выносимом на защиту (с. 15-16), диссертант пишет: «... Научные концепции европейского права по поводу страны первого убежища и единообразного применения норм Конвенции о статусе беженцев 1951 г. существуют наряду с исторически сложившейся межамериканской системой Гарантий для политических беглецов, закрепленной в Конвенции ОАГ о правах человека 1969 г....». Однако в Конвенции ОАГ о правах человека 1969 г. о политических беглецах ничего не сказано. В п. 7 ст. 23 этой Конвенции ОАГ говорится о праве каждого человека «искать убежище и получать его на иностранной территории в соответствии с законодательством государства и международными конвенциями, если он преследуется за политические или

связанные с ними обычные преступления». В п. 8 ст. 23 Конвенции ОАГ закреплено, что иностранец «...не может быть депортирован или возвращен в страну, независимо от того, является ли эта страна страной его происхождения, если в этой стране его право на жизнь или личную свободу находится под угрозой нарушения по причинам его расы, национальности, религии, социального положения или политических убеждений». Как мы видим, термин «политические беглецы» в указанной Конвенции отсутствует, и его введение автором представляется дискуссионным.

3. В положении № 12, выносимом на защиту, автор пишет: «Для международно-правовых механизмов регулирования миграции в рамках ЕврАзЭС/ЕАЭС основой стали трехсторонние партнерские договоры Российской Федерации, Казахстана и Беларуси, связанные с регламентацией статуса трудящихся-мигрантов». Если указано официальное название одного государства (Российской Федерации), то и название других государств тоже должно быть официальным (Республика Казахстан, Республика Беларусь).

4. Диссертант подробно излагает собственные подходы к миграционной терминологии и указывает на термин «лица, ищущие убежище» и его значение в международном праве и национальном законодательстве (§ 2 гл. 1). Одновременно, автор не уделяет должного внимания терминам «бенефициары международной защиты» (содержится в праве ЕС), и «лица, получившие временное убежище» (применяется в Заключениях Исполкома УВКБ ООН и национальном законодательстве ряда государств), несмотря на то, что отдельно рассматривает особенности правового статуса данных категорий вынужденных мигрантов. Уточнение значения правовых терминов представляется нам важным методологическим аспектом, который должен быть продемонстрирован в диссертации.

5. Автор справедливо указывает на возможность расширения содержания двусторонних договоров между государствами, участвующими в таких международных организациях, как СНГ и ЕАЭС, другими видами добровольной миграции (образовательной, научной), помимо трудовых передвижений граждан

(подпараграф 2.2.3.). Необходимо, с нашей точки зрения, определить правовые основы регулирования таких видов миграции государствами-участниками, предмет и метод их регламентации. Возможно, данные аспекты могли бы быть учтены посредством расширения объекта регулирования в миграционном законодательстве Российской Федерации, что автор не рассматривает.

Высказанные замечания не влияют на общую положительную оценку выполненного диссертационного исследования. Диссертация Ястребовой А. Ю. на тему «Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации» является самостоятельным и завершенным научным исследованием, показывает личный вклад автора в науку международного права и имеет теоретическое и прикладное значение. Автореферат диссертации полностью соответствует содержанию диссертации. Достоверность положений и выводов, содержащихся в диссертации, основана на аналитическом исследовании значительного объема нормативно-правовых, доктринальных источников и правоприменительной практики государств.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертация Ястребовой А.Ю. на тему «Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации», представленная на соискание ученой степени доктора юридических наук, может быть оценена как научно-квалификационная работа, в которой автор высказал теоретические положения, совокупность которых квалифицируется как научное достижение, направленное на решение актуальной научной проблемы международно-правового регулирования вопросов миграции. Указанная диссертация полностью соответствует требованиям Положения «О порядке присуждения ученых степеней», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 28 августа 2017 г.), соответствует специальности 12.00.10 - «Международное право; Европейское право», а ее автор заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук.

Отзыв ведущей организации подготовлен доктором юридических наук, профессором кафедры международного права ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» Нефедовым Борисом Ивановичем (специальность 12.00.10 – Международное право; Европейское право) и кандидатом юридических наук, доцентом кафедры международного права ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» Ивановым Дмитрием Владимировичем (специальность 12.00.10 – Международное право; Европейское право). Отзыв заслушан и, с учетом высказанных замечаний и уточнений по тексту, утвержден на заседании кафедры международного права ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» «27» февраля 2017 г., протокол № 6.

Заведующий кафедрой международного права ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» (специальность 12.00.10 – Международное право; Европейское право), докт. юрид. наук, профессор

Вылегжанин А.Н.

Тел. +7 (495) 434-00-89, ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» (специальность 12.00.10 – Международное право; Европейское право), Россия, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76. Интернет-сайт: <http://mgimo.ru/>. Электронная почта: rectorat@inno.mgimo.ru. Почтовый адрес: 119454, Москва, просп. Вернадского, 76.

ПОДПИСЬ *Вылегжанин А.Н.* заверяю

Специалист по кадрам

1 категории

« 28 » 02 20 18 г.