

В объединенный диссертационный совет 99.2.091.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**ОТЗЫВ
официального оппонента на диссертационное исследование
Дрогавцевой Екатерины Александровны**

**«Право на гражданство: конституционные гарантии и проблемы реализации»,
представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по
специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки
(Санкт-Петербург, 2023 г.)**

В юридической науке достаточно работ, авторы которых исследуют различные аспекты института гражданства Российской Федерации. Высказаны идеи о существовании субъективного права на гражданство, рассмотрены вопросы о развитии института гражданства, проведено сравнение институтов гражданства России и иностранных государств. Помимо юристов, феномен гражданства исследовался представителями политологической науки. Все это дает значительный материал для оценки высказанных идей, возможность провести собственный анализ с учетом меняющихся отношений гражданства, вызванных глобальными изменениями в системе межгосударственных коммуникаций. Эти изменения требуют незамедлительного реагирования государства, поскольку затрагивают интересы большого количества людей, оказавшихся перед необходимостью выбора гражданства, обеспечения защиты собственной жизни, жизни своих близких. В декабре 2021 года Президентом РФ внесен в Государственную Думу Федерального Собрания проект нового закона о гражданстве Российской Федерации. Он до сих пор не прошел все этапы рассмотрения в Федеральном Собрании Российской Федерации, что свидетельствует о наличии проблем, связанных с выработкой общей позиции законодателей по ряду принципиальных вопросов. Требуется и корреляция норм законопроекта с новыми конституционными положениями, внесёнными

поправками 2020 года. Диссертация Дрогавцевой Екатерины Александровны как раз и направлена на решение комплекса возникающих в связи с указанными обстоятельствами проблем. Актуальность представленного исследования для оппонента очевидна.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в работе проводятся параллели между современным этапом развития и периодом античности, что позволило подчеркнуть сложноорганизованность и многоаспектность явления гражданства при сохранении целостного подхода к гражданству как к одному из фундаментальных институтов конституционного права; впервые представлено обоснование возможности рассмотрения гражданственности и патриотизма в пределах конституционно-правового регулирования без утраты их нравственно-духовного содержания и их взаимосвязи с субъективным правом на гражданство; предложено определение гражданственности как конституционно-правовой категории; выявлены положительные и отрицательные аспекты законодательного и подзаконного регулирования натурализации в России, а также предложены методы совершенствования конституционных и административных норм права с учетом исследования практики правоприменения и общероссийских статистических данных; рассмотрены принципы гражданства с акцентом на усиление гарантирования со стороны государства законных прав и интересов лиц, стремящихся получить гражданство России; разработана авторская классификация периодов развития законодательства о российском гражданстве, а также основных терминов, используемых в законодательстве о гражданстве Российской Федерации.

Теоретическая база диссертации представлена современными концепциями общей теории права и конституционного права. Автором обстоятельно изучен круг работ, посвященных заявленной научной проблеме, а также исследований по теории права и политологии. Диссертация опирается на весьма солидную нормативную базу. Среди источников – решения Конституционного Суда Российской Федерации, решения судов общей юрисдикции. Весьма обширно в работе представлены электронные ресурсы. Использованы статистические данные, результаты,

полученные в процессе авторского анкетирования иностранных граждан, претендующих на получение гражданства Российской Федерации.

Использование автором современных общенаучных и частнонаучных методов при проведении исследования обеспечили обоснованность и достоверность рекомендаций, выводов и научных обобщений. Обоснованность и достоверность полученных автором результатов подтверждается также сопоставлением их с соответствующими теоретическими, научно-правовыми положениями, известными из научных источников.

Дрогавцевой Е.А. корректно определены объект и предмет исследования, методологическая, теоретическая и эмпирическая основы. Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и списка использованных источников.

В диссертации обоснован вывод о том, что «предмет конституционно-правового регулирования гражданства охватывает, во-первых, фундаментальные юридические принципы гражданства как устойчивой правовой связи физического лица с государством, во-вторых, правомочия и гарантии права на гражданство, в-третьих, механизм обеспечения конституционности административно-правовых норм, регулирующих публично-управленческие отношения в сфере гражданства». Без сомнения, снятие отраслевых ограничений в исследовании отношений, регулируемых смежными отраслями права, увеличивает возможности авторов в анализе сходных отношений.

Значительное внимание автор уделяет понятиям «гражданственность» и «патриотизм». Их введение в правовую систему конституционными поправками 2020 обусловили необходимость раскрытия их правового понимания и определения места в системе конституционных ценностей. Е.А. Дрогавцева исходит из того, что введение этих понятий следует рассматривать как «объективно обусловленный результат планомерного развития государственно-правовой системы, при котором сохраняется достаточная степень преемственности, но допускаются определенная гибкость и модернизация в конституционном регулировании».

Безусловно, введение в Конституцию термина «гражданственность» побуждает к определению возможной связи его с понятием «гражданство». Отмечается, что они не тождественны, хотя и близки по своему теоретико-методологическому смыслу. Гражданственность понимается автором как «установление конституционного правосознания, которое выражается в социально-психологической и морально-нравственной идентификации личности как гражданина данного государства и ее последующей трансформации в надлежащие мотивы правомерного конституционного поведения» (с.15). Раскрывая содержание определения, автор вводит три компонента, позволяющих показать самоидентификацию личности: исполнение конституционных обязанностей и соблюдение запретов; наличие активной социально-ответственной гражданской позиции; наличие чувства долга и осознание собственной значимости в демократическом обществе.

Автор убедительна в своей позиции о том, что подобная морально-нравственная оценка содержания гражданственности должна подкрепляться нормативными установлениями и критериями оценки, сформулированными законодательно. В работе нашли отражение и некоторые из возможных проявлений такой оценки. Например, в период прохождения этапов натурализации акцентировано внимание на процедуре принесения присяги, поведении претендента на получение гражданства в данный момент.

В исследовании Дрогавцевой Е.А. акцентируется внимание на конституционно-правовом смысле понятия «патриотизм». Поиск этого смысла обусловливается необходимостью поставить четкие границы между правомерной и конституционно противоправной формами общественного сознания. Последняя характеризуется, по верному замечанию автора, категорией «национализм». Критерием определения границ является отношение к иным нациям и национальностям. Если «патриотизм» предполагает наличие «любви к Отечеству и уважения других народов и стран, их традиций, обычаяев и культур», гордость за «достижение страны и уважение к ее историческому прошлому», то национализм проявляется в понимании «своей нации и ее интересов выше остальных». И в поиске

баланса этих двух проявлений важная роль принадлежит праву. В институте гражданства концентрируются ценностные ориентиры личности, поэтому важно найти адекватное их отражение в правовых нормах, определяющих поведение личности.

Обозначенная тема диссертационного исследования предполагает в качестве центральной задачи исследования рассмотрение содержания субъективного права на гражданство. Отсутствие прямого закрепления такого права в Конституции РФ не исключает его обоснование не только на уровне теории, но и отражает воплощение в практику правового оформления в текущем законодательстве. Автор исходит из посыла, что существуют наиболее значимые правомочия – филиация и натурализация (императивно-обязательные правомочия), признание и оптация (диспозитивные правомочия, вытекающие из особенностей государственно-правовой истории страны и конституционно-правовых обстоятельств, характеризующих ее текущее состояние). Из текста работы можно сделать вывод, что к другой категории относятся правомочия притязать на облегченные процедуры приобретения гражданства (приобретение гражданства РФ супругами, детьми, апатридами, беженцами).

Обосновывая возможность выделения права на гражданство, Дрогавцева Е.А. опирается на такие конституционные положения как невозможность произвольного лишения гражданства, запрет высылки и выдачи граждан другому государству, поощрение приобретения гражданства, защита и покровительство гражданам РФ за рубежом. Эти принципы и связанные с ними нормативные установления дают возможность лицу реализовывать свои субъективные правомочия, они составляют основу этих правомочий.

Посредством углубления в проблематику отношений, формируемых институтом гражданства, Дрогавцева Е.А. поднимает солидный пласт проблем, связанных с пониманием новых конституционных принципов (поправки 2020). Патриотизм, гражданственность, взаимное доверие государства и общества, сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальная солидарность – все эти принципы формируют гражданина, его морально-нравственные устои. Автор

подводит к мысли о том, что законодатель должен трансформировать эти основополагающие для воспитания гражданина установления в права и обязанности личности и органов государства, его должностных лиц.

Вкладом в теорию прав человека можно считать обоснование ограничений права на гражданство, опирающееся на ч.3 ст. 55 Конституции РФ. Они поделены автором на группы в зависимости от правового статуса субъекта его реализации: 1) действующие в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства (применяются при реализации правомочия по приобретению гражданства), которые, в свою очередь, подразделяются на «ограничения-критерии» и «ограничения-средства» в зависимости от цели и этапа, обусловленного возможностью фактического применения; 2) для лиц, обладающих наряду с российским гражданством, гражданством иностранного государства или гражданством двух и более иностранных государств (применяются при реализации правомочия использования комплекса прав, предусмотренного законодательством Российской Федерации, как на его территории, так вне ее пределов); 3) установленные как в отношении граждан России, так и в отношении бипатридов (применяются при реализации соответствующего комплекса правомочий).

Проведенное автором анкетирование иностранцев в нескольких субъектах РФ позволило выявить не только мотивы обращения в уполномоченные органы с заявлением о предоставлении гражданства РФ, но и отметить некоторые морально-нравственные аспекты отношения к процедуре получения паспорта гражданина РФ. В частности, автор отмечает, что «обзор практики организации деятельности по принесению присяги натурализующимися гражданами демонстрирует весьма нелицеприятные картины появления в зале принесения присяги в непристойной случаю одежде, примеры скрытых насмешек, несерьезного отношения к институту присяги и т.п. Все это подрывает морально-нравственную суть присяги».

Интересен и важен анализ проекта нового закона о гражданстве РФ, сравнение его положений с действующим законом, выводы и предложения. Это свидетельствует о серьёзной подготовке автора как исследователя.

Выводы основываются как на сравнительном анализе норм, статистических данных, так и на общеполитической оценке событий, происходящих в стране в связи с миграционными процессами.

В целом, оценивая содержание диссертационной работы Дрогавцевой Екатерины Александровны, можно сделать вывод о ее творческом характере, высоком научном уровне, самостоятельности полученных выводов и завершенности исследования. Вместе с тем, как и любая работа, диссертация Е.А. Дрогавцевой содержит некоторые дискуссионные вопросы, требующие уточнения или дополнительной аргументации на публичной защите.

1. Тема диссертации предполагает рассмотрение субъективного права на гражданство. Существует классическая методика исследования субъективного права через содержание его правомочий. В работе выделены правомочия, которыми обладает лицо, приобретающее гражданство Российской Федерации лично (филиация, натурализация) или в составе коллектива (признание, оптация). Возникает вопрос: реализация права на гражданство ограничивается лишь процедурой приобретения оного или может быть дополнена иными правомочиями, вытекающими из рассматриваемого субъективного права (право пользования благами в связи с приобретением гражданства РФ; право требования выполнения государством обязательств, вытекающих из отношений гражданства; право выбора варианта поведения, обусловливаемое наличием гражданства)? Например, входит ли в число правомочий рассматриваемого права право гражданина РФ беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию, право выхода из гражданства РФ?

В отношении натурализованного гражданина может возникнуть ситуация возбуждения производства об отмене решения о предоставлении гражданства РФ. Будет ли элементом содержания субъективного права защита права на гражданство в этом случае?

2. Автор на стр. 152-153 пишет: «ограничения правомочия активного избирательного права в большей степени применяются по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства; ограничения пассивного

избирательного права – к иностранным гражданам, апатридам и бипатридам. Пассивное и активное избирательное право может быть также ограничено и для российских граждан, отбывающих наказание в виде лишения свободы». Если лицо не имеет гражданства РФ, то можно ли рассматривать связанные с этим ограничения в рамках субъективного права на гражданство, поскольку состояния в гражданстве пока нет и, возможно, не будет?

3. Основное внимание в диссертационном исследовании уделено реализации такого правомочия, как право на приобретение гражданства. Его субъектами являются родившиеся дети граждан России (филиация), иностранцы и лица без гражданства (натурализация). Гражданин РФ имеет возможность пользоваться благами, которые порождает устойчивая правовая связь лица и государства. Он же обладает правом выхода из гражданства, допускается обладание иным кроме российского гражданством. Двойное гражданство порождает определенные ограничения. Сложный набор субъектов-обладателей правомочий, вытекающих из принадлежности к гражданству РФ, порождает и сложный набор правомочий. Можно ли определить набор правомочий у обладателей гражданства РФ исходя из классического подхода: право-поведение; право-требование; право-притязание; право пользование?

4. На стр. 42 содержится утверждение: «Естественно, регулирование вопросов гражданства относится к предметам исключительного ведения Российской Федерации, что легло в основу рассмотрения категории гражданства в качестве суверенного права государства. Но такая точка зрения исключает рассмотрение гражданства как субъективного права человека, так как рассматривает народ в качестве граждан, одним из предназначений которых является определение, поддержание и сохранение государственной идентичности России. Не учитывается, например, роль и значение «потенциальных» граждан Российской Федерации, т.е. лиц, изъявивших желание реализовать право на гражданство, признанное нормами международного права». Можно ли усмотреть в этом утверждении автора некорректное сравнение понятий «суверенное право государства» и «субъективное право гражданина»? Субъективное право у «потенциального» гражданина на

российское гражданство не может возникнуть, если он не поддерживает «сохранение государственной идентичности России». Условием появления субъективного права на гражданство России является принятие на себя определённых обязательств, например, обязательство защищать интересы России. Если этого нет, то и потенциального права на гражданство не возникнет.

5. На стр. 56 автор пишет: «По нашему мнению, законодатель делает обоснованный акцент на том, что патриотизм и гражданственность должны формироваться в детском возрасте, а не «прививаться» в качестве суррогатного дополнения взрослой состоявшейся личности». А как же быть с натурализованными гражданами? Можно ли «измерить» уровень российского патриотизма при предоставлении гражданства РФ?

Высказанные замечания и предложения не влияют на общее благоприятное впечатление о рецензируемой работе, не снижают высокой положительной оценки проведенного автором научного исследования. Диссертационная работа Дрогавцевой Екатерины Александровны представляет собой самостоятельное научное исследование актуальной и значимой для науки публичного (государственного) права проблемы. Содержащиеся в работе выводы и предложения заслуживают внимания исследователей и практиков.

Основные положения, защищаемые в исследовании, нашли достаточно полное отражение в публикациях автора как в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований (6 публикаций), так и иных изданиях (15 публикаций), а также одной коллективной монографии.

Автореферат диссертации соответствует основным положениям и выводам, содержащимся в диссертации. Диссертация, автореферат диссертации, имеющиеся публикации автора вносят заметный вклад в дальнейшее изучение исследуемых проблем, а также в развитие науки конституционного и административного права в целом.

Таким образом, вышеизложенное позволяет констатировать, что диссертация Е.А. Дрогавцевой отвечает требованиям и критериям, предъявляемым к

диссертациям по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, установленным п. 9-14 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842 (в редакции от 18.03.2023). Ее автор – Дрогавцева Екатерина Александровна - заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук (12.00.02 — конституционное право; муниципальное право), профессор, профессор кафедры конституционного и административного права
ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»,
заслуженный юрист Российской Федерации

Александр Федорович Малый

«24» апреля 2023 г.

Подпись А.Ф. Малого «заверяю»

Сведения об официальном оппоненте:

Малый Александр Федорович, доктор юридических наук (специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право (юридические науки)), профессор, профессор кафедры конституционного и административного права ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», заслуженный юрист Российской Федерации

Адрес электронной почты: kons-kafedra@yandex.ru

Наименование организации: федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет»
Почтовый адрес: 420008, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, корп. 1
Телефоны: +7(843) 2337400; +7(843)2337109

Адрес электронной почты образовательной организации: public.mail@kpfu.ru

Адрес официального сайта образовательной организации: <https://kpfu.ru/>

