

В объединенный совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук 99.2.091.02, созданный на базе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»
603022, г. Нижний Новгород,
пр. Гагарина, д. 23

ОТЗЫВ

официального оппонента

доктора юридических наук, профессора Велиевой Джамилы Сейфадин кызы на диссертацию Шиловской Ольги Петровны на тему: «Реализация конституционных прав и свобод иностранными гражданами и лицами без гражданства», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) (Санкт-Петербург, 2024. 268 с.)

Диссертационное исследование Шиловской Ольги Петровны выполнено на весьма значимую для теории и практики науки конституционного права тему, не вызывающую сомнений в её актуальности.

Конституционно-правовое регулирование статуса проживающего на территории государства населения выступает одним из важнейших направлений деятельности любого современного государства. Формирование законодательства в сфере определения правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства зависит от уровня политического, социального и экономического развития государства, а также от ряда иных факторов: культурные особенности, традиции, национальный, религиозный фактор. Несомненно, миграционное законодательство — это отражение конкретного исторического периода развития государства и происходящих в нем территориальных и политических изменений.

Современные геополитические условия, необходимость обеспечения национальных интересов в демографической и миграционной сфере поставили перед государством ряд конкретных задач, связанных с необходимостью совершенствования законодательства в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Актуальность теме придает и то обстоятельство, что миграционная политика Российской Федерации находится в состоянии реформирования, требует поддержания определенного уровня гибкости, учитывающей долгосрочные стратегические направления развития государства, обстоятельства социально-политической и правовой действительности.

Несомненную ценность работе придает ее комплексный, междисциплинарный характер, поскольку анализ проблем реализации конституционно-правового регулирования и реализации прав и свобод иностранными гражданами и лицами без гражданства требует исследование общетеоретических, конституционных, административных и международно-правовых аспектов.

В этой связи есть все основания полагать, что диссертационное исследование О.П. Шиловской выполнено на весьма актуальную и значимую проблему конституционно-правовой науки, имеющую не только теоретическое, но и, несомненно, практическое значение.

Научная новизна диссертационного исследования О.П. Шиловской основана на выводах, представляющих итог обобщения опыта реализации конституционных прав и свобод иностранными гражданами и лицами без гражданства. Этим выводам в немалой степени способствовало обращение автора к практическим вопросам реализации миграционного законодательства с учетом конституционной реформы 2020 года.

Новизна темы диссертационного исследования обусловлена также и тем, что:

- в ней предпринята попытка комплексного и системного исследования конституционных преобразований в 2020 г. во взаимосвязи с принятым в 2023 году Федеральном законом «О гражданстве Российской Федерации»;
- в разработке концептуальных положений и практических рекомендаций совершенствования конституционно-правового регулирования статуса конституционных прав и свобод иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Комплексное изучение доктринальных и эмпирических источников по теме диссертации, нововведений законодательства последних лет в сфере миграции, затрагивающих различные аспекты регулирования правосубъектности иностранных граждан и лиц без гражданства, позволило О.П. Шиловской подробно рассмотреть обозначенные вопросы исследуемой проблемы и успешно решить научные задачи диссертации, сформировать ряд теоретических представлений о её объекте и рекомендаций по развитию действующего законодательства.

Положения, вынесенные автором на защиту, отличаются научной новизной, теоретической и практической значимостью и дают представление о его научной зрелости, способности ставить и решать задачи. Сформулированные выводы и

предложения достаточно убедительны, аргументированы, подкреплены ссылками на разнообразные источники, проиллюстрированы примерами из практики.

Высокая степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, и достоверность результатов исследования обеспечены применением современной научной методологии, конкретных методов научного познания, а также достаточно широкой эмпирической базой исследования, которая включает материалы судебной практики, включая практику региональных судов, аналитические и иные документы, результаты мониторинговых исследований. Полученные результаты исследования прошли достаточную апробацию.

Итоги проведенного исследования являются **достоверными**. Они приведены в положениях, выносимых на защиту, подробно обоснованы в тексте работы и подкреплены ссылками на авторитетные источники. Автором использована корректная методика формирования научных положений, выводов и рекомендаций. Получению достоверных результатов способствовало практическое осмысление большого количества научных и нормативных источников (450!), анализ национального законодательства и судебных актов, изучение международных и зарубежных источников, сбор, обобщение, анализ богатого эмпирического материала.

Структура диссертации соответствует логике научного исследования, его целям и задачам, изложение материала является последовательным. Избранная структура работы позволила автору в полной мере раскрыть тему исследования. Диссертация содержит обширный и весьма познавательный фактический материал, обогащающий научные знания по исследуемой проблеме.

Диссертантом аргументировано и четко определены выбор и актуальность темы, состояние научной разработанности, всесторонне обоснованы объект, цель и задачи исследования.

Теоретическая значимость исследования подтверждается формированием новых научных знаний о конституционно-правовой природе правосубъектности иностранных граждан и лиц без гражданства, и её конституционно-правовой составляющей, гарантиях прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, и повышении действенности правовых механизмов реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории России.

Практическая значимость проведенного О.П. Шиловской исследования состоит в том, что полученные результаты и сформулированные на их основе практические предложения могут быть использованы в нормотворческой деятельности органов публичной власти, в дальнейших научных изысканиях по данной теме, в процессе преподавания дисциплины «Конституционное право», а

также при разработке учебного курса по конституционно-правовым основам прав иностранных граждан и лиц без гражданства.

Диссертация О.П. Шиловской является целостным законченным авторским трудом, в котором правильно, в точном соответствии с заявленной темой диссертации, определены объект и предмет, цель и задачи, необходимые методы научного познания.

Автор верно обратил внимание на то, что современное миграционное законодательство Российской Федерации развивается динамично и направлено на сбалансированное обеспечение высокой степени защиты конституционных ценностей страны и гарантированности реализации прав и свобод лиц, не обладающих статусом гражданина России и находящихся на её территории.

Логичным является рассмотрение в первой главе исторических и теоретических основ развития правосубъектности иностранных граждан и лиц без гражданства. Автор справедливо отмечает, что государственно-правовое регулирование положения иностранных граждан в России часто зависело от направлений социально-экономического развития государства, политической ситуации в стране и на международной арене, в связи с чем объем их прав мог быть либо ограничен, либо расширен путем придания привилегированного положения отдельным категориям лиц, в переселении которых государственная власть была заинтересована. (с. 21). В работе отражен сложный этап адаптации законодательства под исторические и политические условия после распада СССР как в РФ, так в странах, которые ранее входили в состав СССР (с. 31-36).

На с. 63-73 диссертации автор обращает внимание, на достаточно серьезную проблему в сфере науки конституционного права – подзаконное нормотворчество. В работе отмечается высокий удельный вес подзаконных актов по вопросам миграционного законодательства. Автор проанализировал значительный объем нормативно-правовых актов органов исполнительной власти России и субъектов Российской Федерации (с. 69-72).

Заслуживает положительной оценки и поддержки сформированный О.П. Шиловской вывод о том, что наблюдаемая в законодательстве последних лет тенденция к делегированию федеральными законами Президенту Российской Федерации отдельных полномочий в сфере регулирования миграции выступает эффективным способом решения проблем современной миграционной ситуации, упрощения регулирования правового статуса лиц, прибывающих в Россию и не имеющих её гражданства.

Вместе с этим автор высказывает опасение, что обозначенный подход законодателя в дальнейшем рискует быть основанием для чрезмерной концентрации государственных полномочий, затрагивающих вопросы определения правосубъектности, и в долгосрочной перспективе представляется

целесообразной минимизация делегированного законотворчества в сфере миграции с учетом положений статьи 10, ч. 1 ст. 76, ст. 71 Конституции РФ (положение 4, с. 14; 79).

В развитии данной проблематики приобретают высокую значимость поднятые автором вопросы развития делегированного законодательства в сфере миграции и его корреляции с конституционными положениями об отнесении вопросов приобретения и прекращения российского гражданства, прав и свобод человека к предметам ведения Российской Федерации (с. 3; 14; 63-68; 78-79; 195), модернизации механизмов противодействия угрозам национальной и общественной безопасности путем введения института прекращения гражданства Российской Федерации (с. 4; 181-192; 196), теоретического осмысления вопросов разработки системного законодательного подхода к социально-правовой и культурной адаптации, интеграции прибывающих в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства, институционализации национальных диаспор (с. 5; 79-108; 196-197).

Следует отметить с положительной стороны авторский взгляд на рассмотрение миграционной политики как исполнительно-распорядительной формы реализации конституционно-правового статуса иностранных граждан (с. 59-79).

О.П. Шиловская аргументированно, опираясь на анализ значительного объема нормативных правовых актов и научных источников (например, с. 62; 64-66; 74-76; 142-144), установила и доказала конституционно-правовую обоснованность учета в механизме правового регулирования реализации прав и свобод иностранными гражданами и апатридами особенностей современной динамичной международной обстановки, необходимости укрепления внутригосударственной основы развития социально-экономического, военного и промышленного потенциала страны, повышения правовых гарантий реализации прав и свобод вынужденных мигрантов, упрощения условий въезда в страну, режима нахождения на её территории и приобретения российского гражданства определенными категориями иностранных граждан и лиц без гражданства (положение 2, с. 13).

Положительной оценки заслуживает то, что соискатель акцентировал внимание на вопросах развития правовых механизмов оказания иностранным гражданам и лицам без гражданства содействия в адаптации к новым для них условиям социально-экономической, культурной и правовой реальности (с. 80-81). В свете интенсивности современных миграционных процессов, в которые включено значительное число вынужденных и трудовых мигрантов, членов их семей, а также упрощения правовых барьеров в вопросах оформления правового статуса на территории России, приобретения российского гражданства, увеличения оснований для его получения, данный вопрос является, безусловно,

актуальным.

Автор верно отмечает, что нахождение оптимального баланса равномерного развития государственной политики в сфере миграции и политики в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан остается одной из актуальных и недостаточно решенных задач публично-правовой сферы (с. 82, 107, 196-197). На этом основании и с учетом подробного анализа современного децентрализованного подхода законодателя к осуществлению мер по адаптации и интеграции иностранных граждан (с. 90-91, 197), автор обосновал, что современная миграция нуждается в обеспечении централизованной федеральной координации соответствующей деятельности по адаптации и интеграции иностранных граждан, конструктивном разграничении компетенции уполномоченных органов публичной власти всех уровней, формировании устойчивой нормативно-правовой базы, включая разработку и принятие соответствующего федерального закона (с. 94-94, 197).

Требуется поддержки и инициатива автора о необходимости принятия федерального закона, направленного на урегулирование вопросов адаптации и интеграции мигрантов (с. 87).

Несомненно, в решении данной проблематики, а также для развития механизмов содействия иностранным гражданам в усвоении традиционных ценностей российского общества, социальных и правовых норм поведения, реализации ими прав и свобод, поддержания межнационального равновесия, обеспечения правопорядка полезны теоретические разработки О.П. Шиловской, приведенные в диссертации (с. 79-108) и обладающие научной новизной, включая исследование терминологических аспектов «адаптации» и «интеграции» (с. 86-88), их видов (с. 98), формулировку принципов их правового регулирования и осуществления (с. 96), описание недостатков современной системы нормативно-правового обеспечения, формирование рекомендаций по её дальнейшему совершенствованию, а также изучение потенциала в данном направлении иностранных диаспор, нуждающихся в правовой институционализации (с. 106-107).

Наряду с этим большое значение для пополнения научного знания приобретает осуществленный автором анализ конституционно-правовых проблем реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства (глава 2).

Исследуя особенности реализации личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, автор формулирует выводы и предложения, имеющие не только важное теоретическое значение, но и представляющие практическую ценность. Указанная практическая значимость выражается в разработанных ею

рекомендациях по развитию законодательства в сфере регулирования правового положения иностранных граждан (с. 109-192; 263-268), в обобщении полезных для правоприменительных органов материалов судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции по вопросам, связанных с обеспечением гарантий реализации и защиты прав и свобод исследуемых категорий лиц, определением допустимых пределов их ограничения.

Определенный интерес представляют и авторские выводы по вопросам соблюдения конституционных гарантий реализации личных и иных конституционных прав и свобод иностранных граждан при наличии признаков специального правового режима в отношении отдельных их категорий, индивидуализации применения мер административной ответственности, увеличении в 2024 году количества принимаемых государством мер по ограничению прав иностранных граждан пребывать на территории России (с.112-127).

Аргументированными представляются предложения автора по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики в части реализации иностранными гражданами и лицами без гражданства личных, политических, социально-экономических прав и свобод. В частности, предложения по совершенствованию федерального законодательства, в части реализации иностранными гражданами избирательных прав на местном уровне и участия в решении вопросов местного значения (с. 161-162).

Можно согласиться с автором и по вопросу включения «... в законодательство для наделения политическими правами на муниципальном уровне ценза оседлости иностранных граждан и лиц без гражданства на территории соответствующего муниципального образования не менее пяти лет проживания на основании вида на жительство».

Достижению цели исследования и решению его задач способствовали творческий подход О.П. Шиловской, её теоретические познания, личный практический опыт работы в сфере миграции, умение анализировать и систематизировать эмпирические данные, научные точки зрения по вопросам изучаемой области общественных отношений, способность ориентироваться в нормативно-правовой основе исследования, включая как действующее законодательство, так и утратившее силу. Все это в совокупности с грамотным использованием научных методов познания позволило автору представить, обосновать и логически систематизировать оригинальные, практически и теоретически значимые положения и выводы.

Содержание диссертации О.П. Шиловской свидетельствует о достижении значимых результатов для развития публично-правовых (государственно-

правовых) наук и имеет прикладной характер. Представленное исследование логично структурировано, содержит многоаспектный, комплексный анализ научно значимой проблемы, необходимость разработки которой несомненна, а выводы и рекомендации соискателя являются обоснованными, обладают научной новизной, теоретической и практической значимостью, заслуживают положительной оценки и безусловной поддержки. Безусловно, они будут способствовать развитию науки конституционного и административного права, могут быть рекомендованы для использования в научной, учебной, нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Учитывая достоинства и высокий научный уровень диссертации, следует отметить, что представленная работа, как и каждое фундаментальное новаторское творческое исследование, содержит ряд спорных положений, которые могут быть основой для дискуссии. Диссертация не во всем свободна и от неоднозначных положений, которые требуют корректировки и уточнения.

В частности, хотелось бы отметить следующее:

1. Первый параграф работы называется «Историко-правовые предпосылки современной конституционной правосубъектности иностранных граждан и лиц без гражданства». В связи с этим удивляет некая эсхатологичность повествования автора: исторический процесс «гражданообразования», разграничения российского гражданства и гражданства смежных государств обрывается после распада СССР. Однако, как нам представляется, здесь следовало бы учесть и «новейший период», связанный с включением в состав Российской Федерации новых регионов.

Конечно, на протяжении всей работы диссертант неоднократно обращается к различным правовым аспектам, связанным с указанными событиями, но было бы интересно оценить общую характеристику трансформации модели приобретения гражданства, в связи с этим.

2. Несомненно, высокой оценки заслуживает попытка автора предложить собственную (вполне взвешенную и обоснованную) классификацию прав и свобод иностранных граждан, исходя из степени их реализации по сравнению с правами и свободами граждан Российской Федерации. Вместе с тем, при формировании этой классификации автор обобщил в единую группу и иностранных граждан и лиц без гражданства. В связи с этим возникает вопрос об идентичности их правового статуса. Означает ли это, что и иностранные граждане и апатриды обладают равным объемом прав в Российской Федерации? И такой же вопрос возникает в отношении лиц, которые наряду с гражданством Российской Федерации имеют гражданство иностранного государства.

3. Третье замечание тесно связано с предыдущим: в группу прав иностранных граждан и апатридов, которые ограничены по сравнению с правами

граждан государства автор включает право свободно распоряжаться своими способностями к труду и в качестве наглядного примера такого ограничения называет «запрет на замещение ряда должностей государственной, муниципальной службы». Как нам представляется, это уже другое право, закрепленное Основным законом – право на участие в делах государства, на доступ к государственной службе, которое к тому же относится и к другому виду прав – политическим. Именно последнее обстоятельство и влечет за собой непредоставление указанных прав иностранным гражданам и лицам без гражданства (за исключением прохождения военной службы). Кстати, чуть ниже диссертант говорит о праве равного доступа к государственной службе, но относит его уже к другому разделу своей классификации – правам, которые могут принадлежать только российским гражданам, что тоже вызывает вопросы: как быть с военной службой? Кроме того, законодательство допускает пребывание иностранного гражданина и на гражданской и муниципальной службе если это предусмотрено международным договором.

4. Ряд вопросов к автору появляется в связи с анализом им, пожалуй, наиболее проблемного и дискуссионного института, который появился в новом законе – прекращения гражданства. Автор неоднократно называет его «прекращение гражданства натурализованных граждан», что на наш взгляд не вполне верно, поскольку в таком порядке может прекращаться не только приобретенное в результате приема в гражданство, но и в результате признания гражданином или в порядке оптации.

Диссертант полагает, что такое прекращение гражданства может рассматриваться как мера конституционно-правовой ответственности, неоднократно отмечая ее оправданность или даже необходимость (напр., с. 182-183). Хотя, конечно, в работе приводится обоснованная критика нормативного порядка ее реализации, с чем, безусловно, следует согласиться.

Однако при этом возникает вопрос: чем отличается этот вид «конституционно-правовой ответственности» от прямо запрещенного Конституцией Российской Федерации лишения гражданства?

5. Как нам представляется работа бы выиграла, если бы автор уделил внимание обязанностям иностранных граждан и лиц без гражданства (система, классификация). Общеизвестно, что права и обязанности являются составными компонентами конституционного статуса человека и гражданина, и одинаково важны и необходимы для формирования баланса индивидуального и публичного интересов. Данное пожелание можно рассматривать как перспективное направление дальнейшей работы диссертанта.

Высказанные замечания носят дискуссионный характер и не снижают общей положительной оценки диссертационного исследования О.П. Шиловской.

Диссертация соответствует паспорту научной специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

По теме диссертационного исследования соискателем подготовлено четырнадцать научных статей, четыре из которых опубликованы в рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень, рекомендованный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных результатов диссертационных исследований по юридическим специальностям. Автореферат диссертации и публикации автора отражают ее основное содержание и позволяют судить о степени полноты, логической последовательности и законченности работы в соответствии с поставленными автором целью и задачами.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертация О.П. Шиловской на тему: «Реализация конституционных прав и свобод иностранными гражданами и лицами без гражданства» является завершенной научно-квалификационной работой, в полной мере отвечающей критериям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в действующей редакции), а Шиловская Ольга Петровна заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

Заведующий кафедрой конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» доктор юридических наук, профессор

«30» сентября 2025 г.



Джамила Сейфаддин кызы Велиева



Сведения об официальном оппоненте: Велиева Джамила Сейфаддин кызы
Почтовый адрес: 410012, Саратовская область, г. Саратов, ул. Соборная зд. 25,
стр.1

Телефон: +7 (8452) 65-35-81.

Электронная почта: kafpravkons-piu@ranepa.ru

Должность: заведующий кафедрой конституционного и международного права.

Сведения об организации: Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Почтовый адрес: 410012, Саратовская область, г. Саратов, ул. Соборная зд. 25, стр.1

Телефон: +7 (8452) 65-35-50.

Электронная почта: directorates-piu@ranepa.ru

Официальный сайт: <https://piu.ranepa.ru/>