

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

на автореферат диссертации «Реализация конституционных прав и свобод иностранными гражданами и лицами без гражданства», представленной Шиловской Ольги Петровны на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

Вопросы реализации конституционных прав и свобод иностранными гражданами и лицами без гражданства представляются чрезвычайно актуальными для юридической науки в условиях современной действительности, поставившие перед органами публичной власти целый ряд важнейших общественно-государственных проблем: интеграция новых регионов России, специальная военная операция на Украине и др., которые существенным образом активизировали и видоизменили миграционные процессы. Проблемы внутригосударственного правового обеспечения Россией реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также поддержания эффективности действующих правозащитных институтов актуализируются на фоне целого ряда

изменений в части участия нашего государства в международной правозащитной сфере, выразившихся в частности выходе России из-под юрисдикции Европейского Суда по правам человека в 2022 году, прекращении её полномочий в Совете Организации Объединенных Наций по правам человека и в Международном институте омбудсмена в 2023 году.

Исходя из содержания автореферата, в диссертации предпринята попытка комплексного рассмотрения целого ряда актуальных в юридической теории и практике вопросов, связанных с реализацией прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе возникающих в процессе правоприменения на современном этапе развития российской государственности.

Представляется важным особо подчеркнуть, что исследование автором диссертации международно-правовых аспектов регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства и его обеспечения российской правовой системой несомненно важно как в доктринально-теоретическом, так и в практическом аспекте в условиях динамической трансформации отечественного законодательства и складывающихся условий и предпосылок для миграционных процессов.

В связи с вышеизложенным, следует поддержать вывод автора диссертационного исследования о том, что объем конституционной правосубъектности иностранных граждан и лиц без гражданства частично зависим от международной и внутригосударственной ситуации, приоритетных направлений политики государства (с. 20).

Раскрыв сущность национального режима проживания в России лиц, не обладающих её гражданством, и определив наличие признаков специального режима в отношении отдельных категорий иностранцев и апатридов (с. 21), соискатель предложил авторскую классификацию прав и свобод исследуемых лиц (положение 3, с. 13), которая обладает научной новизной и имеет теоретическую ценность. К её достоинствам следует отнести обособление группы прав лиц, возникающих в связи с реализацией мер административного принуждения. Авторский подход основан на анализе данных об увеличении в 2024 году

количества принимаемых государством мер по ограничению права иностранных граждан пребывать на территории России, а также изучении возрастающего числа подзаконных нормативных правовых актов, предусматривающих основания для освобождения лиц от ряда мер административного принуждения. Предложенная классификация имеет значимость для образовательного процесса при преподавании дисциплин миграционного цикла, а также для правоприменительных органов и самих иностранных граждан и лиц без гражданства, поскольку упрощает ориентирование в сложно структурированном миграционном законодательстве, включающем значительное количество подзаконных нормативных правовых актов, реализация которых напрямую связана с обеспечением прав и свобод исследуемых категорий лиц.

Ознакомление с содержанием автореферата позволило сделать вывод о том, что диссертация О.П. Шиловской является самостоятельным целостным творческим научным исследованием и отражает личный вклад автора в получение результатов, изложенных в работе; выполнена на достаточно высоком научном уровне, содержит новые для отечественной правовой доктрины положения, которые соответствуют предмету и объекту исследования, характеризуются объективностью и научностью, обладают теоретической и практической значимостью; сформулированные диссертантом выводы и предложения вполне достоверны, научно обоснованы и аргументированы.

Похвально, что результаты диссертационного исследования получили серьезную апробацию в ходе выступлений на международных и всероссийских научно-практических конференциях (с. 18-19), отражены в публикациях, в том числе освещены в изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (с. 27-30), а содержание опубликованных автором диссертационного исследования работ отвечает заявленной теме диссертации и раскрывает её основные положения.

Теоретическая и практическая значимость диссертации О.П. Шиловской заключается в её значимости для развития отдельных отраслей публично-правовой (государственно-правовой) науки. Результаты диссертационной работы

могут быть использованы при преподавании дисциплин миграционного цикла, в законотворческом процессе, а также на правоприменительном уровне.

Вместе с этим, представляется в порядке научной дискуссии и развития некоторых положений диссертации обратить внимание на следующее.

1. В п.6 выносимом на защиту автором диссертации дается целый перечень принципов, на основе которых, предлагается обеспечить на законодательном уровне осуществление адаптационных и интеграционных мер в отношении иностранных граждан. Несмотря на то, что указанный перечень принципов не вызывает «отторжения», вместе с тем, хотелось бы, чтобы автор в ходе публичной защиты пояснил, а какие из перечисленных принципов сейчас не находят своего законодательного обеспечения при регулировании адаптационных и интеграционных мер в отношении иностранных граждан, поскольку указываемые автором принципы чрезвычайно близки к принципам конституционного статуса личности, которые распространяются на всех индивидов, независимо от принадлежности к гражданству.

2. В положении 7, выносимом на защиту, автором диссертации обоснованно делается вывод о дисбалансе исполнительно-распорядительных полномочий в сфере миграции, адаптации и интеграции иностранных граждан между Министерством внутренних дел и Федеральным агентством по делам национальностей. Более того, данный дисбаланс присутствует не только на горизонтальном федеральном уровне, но и на уровне вертикальном «федерация» - «субъекты федерации» - «муниципальные образования». Заявляя о наличии вышеназванной проблемы, автор лишь констатирует «отсутствие централизованной федеральной координации, недостаточность финансовых ресурсов, снижение заинтересованности муниципальных органов к проведению интеграционных мероприятий, и, как следствие, недостаточная эффективность в миграционной политике». А какие предложения и механизмы предлагается автором для устранения очевидной проблематики? Одно дело проблему выявить, другое дело – предложить действенные механизмы ее преодоления и устранения в возможно короткие сроки.

3. В тексте автореферата достаточно часто звучит такая категория –

«диаспора иностранных граждан». Довольно подробно о данном термине отражено в публикации А.А. Авдашкина «Диаспора: происхождение и развитие понятия»¹. Однако, в тексте автореферата ее автором лишь констатируется необходимость проведения институционализации национальных диаспор, осуществление модернизации правового регулирования организационно правовых форм их существования, правового статуса, расширение мер государственной поддержки при реализации адаптационных мероприятий. Данные выводы носят чрезвычайно общий характер и нуждаются в пояснении, и конкретизации в ходе публичной защиты. Миграционная ситуация, осложняемая вызовами геополитической обстановки на международном уровне, требует создания условий для выстраивания конструктивного диалога органов публичной власти с диаспорами, повышения взаимодействия с ними с целью формирования эффективных механизмов, обеспечивающих высокий уровень адаптации и интеграции иностранных граждан.

4. В тексте автореферата автором делается предложение о предоставлении лицам без гражданства, постоянно проживающим в Российской Федерации, права на участие в решении вопросов местного значения. Понятия «вопросы местного значения» императивно закреплено в ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и включает в себя вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и названным Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Исходя из того, что автор диссертации обосновывает целесообразность корректировки ряда норм Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», то создается впечатление, что речь идет не о праве на участие в

¹ Авдашкин А.А. Диаспора: происхождение и развитие понятия // Социум и власть. 2013. №2 (40). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/diaspora-proishozhdeniye-i-razvitiye-ponyatiya-v-dannoy-statii-avtorom-osveschayutsya-osnovnye-formulirovki-ponyatiya-diaspora-prinyaty> (дата обращения: 13.01.2025).

решении вопросов местного самоуправления, а либо о формах непосредственного осуществления местного самоуправления, либо об участии лиц без гражданства, постоянно проживающих в Российской Федерации в осуществлении местного самоуправления. Но это представляется уже несколько иное содержание права, поскольку местное самоуправление это форма народовластия, с помощью которой население и органы местного самоуправления решают вопросы местного значения. Представляется, что в условиях очевидной государственной политики по ограничению вмешательства извне во внутренние дела РФ лиц, получивших поддержку и (или) находящихся под иностранным влиянием формы возможного участия лиц без гражданства в осуществлении местного самоуправления должны быть четко определены и ограничены, а вот участвовать в решении отдельных вопросов местного значения, например, благоустройства никто и сейчас не запрещает. Хотелось бы в ходе публичной защиты, чтобы автор более четко обозначит свою позицию по вышеописанной ситуации.

Высказанные замечания не снижают общей положительной оценки работы, несомненно, относятся к дискуссионным положениям автореферата диссертации и вполне могут быть уточнены в ходе публичной защиты.

Диссертационное исследование О.П. Шиловской на тему: «Реализация конституционных прав и свобод иностранными гражданами и лицами без гражданства» является самостоятельной целостной творческой научно-квалификационной работой, выполненной в соответствии с предъявляемыми требованиями, на монографическом уровне раскрывающей комплекс неразрешенных ранее в российской публично-правовой доктрине проблем; отражает личностный вклад автора в получении результатов, изложенных в работе; сформулированные диссертантом выводы и предложения являются научно обоснованными и аргументированными.

Из изложенного следует вывод, что диссертация О.П. Шиловской соответствует требованиям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842 (в действ. редакции), а ее автор Шиловская

Ольга Петровна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Профессор кафедры конституционного права
ФГБОУ ВО «Уральский государственный
юридический университет имени В.Ф. Яковлева»,
доктор юридических наук (специальность 12.00.02 – конституционно право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право),
профессор

Олег Александрович Кожевников

«14» января 2025 г.

Подпись заверяю:



УДОСТОВЕРЯЮ

О.В. ПОРЯБАЕВА

ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева», кафедра конституционного права

Адрес: 620034, г. Екатеринбург, ул. Колмогорова, 54, к. 314

Телефон: +7 (343) 367-40-67

Адрес электронной почты: kp@usla.ru