

УТВЕРЖДАЮ

Проректор по научной работе и
инновационной деятельности

ФГБОУ ВО «Пензенский
государственный университет»,
доктор экономических наук, профессор



С.М. Васин
2025 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации - федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Пензенский государственный университет» на диссертацию Шиловской Ольги Петровны на тему: «Реализация конституционных прав и свобод иностранными гражданами и лицами без гражданства» (Санкт-Петербург, 2024. 268 с.), представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) 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»

Диссертация Шиловской Ольги Петровны представляет собой комплексное и логически завершенное исследование вопросов реализации конституционных прав и свобод иностранными гражданами и лицами без гражданства¹, пребывающими и проживающими на территории России. Актуальность выбранной соискателем темы диссертации не вызывает сомнений в свете современных геополитических вызовов, повлекших изменения в международной системе защиты прав человека, оказывающих влияние и на внутригосударственную миграционную ситуацию в России в связи с активизацией потоков вынужденных мигрантов из страны гражданской

¹ Далее по тексту отзыва понятие «иностраный гражданин» включает в себя понятие «лицо без гражданства».

принадлежности либо постоянного проживания в другие государства, в том числе и в Российскую Федерацию. Динамично меняющееся современное законодательство в сфере регулирования миграции балансирует между обеспечением правовых гарантий реализации прав и свобод лиц, не обладающих статусом гражданина России и находящихся на её территории, и принятием мер по защите публичных интересов и конституционных ценностей общества и государства, укреплению национальной безопасности России и сохранению её идентичности.

С учетом указанного, изучаемую автором тему нельзя считать полностью исчерпанной и удовлетворительно решенной доктриной права. Ранее проведенные исследования, посвященные научной разработке теоретических и практических вопросов правосубъектности иностранных граждан, стали прочной теоретической основой для формирования О.П. Шиловской собственного видения решения поднятой ей научной проблемы. Автор проанализировал известные науке конституционного права диссертации (с. 6-7), направленные на раскрытие отдельных аспектов выбранной им темы, и обоснованно подчеркнул целесообразность проведения современного комплексного исследования вопросов реализации конституционных прав и свобод иностранными гражданами, в связи с тем, что в свете конституционной реформы 2020 года и значительных изменений современного миграционного законодательства последних лет таковое не проводилось.

В контексте темы диссертации соискателем верно определены объект и предмет исследования, сформирована его цель и выделены задачи, а также избраны необходимые методы познания.

Решение задач исследования (с. 8-9) способствовало успешному достижению поставленной цели (с. 8), заключающейся в комплексной разработке и систематизации теоретических и нормативно-правовых основ реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан, проживающих на территории России, формировании научных предложений по

совершенствованию современного законодательного регулирования их конституционной правосубъектности, направлениях его развития. Цель и задачи исследования нашли последовательное отражение в структуре диссертации, которая обладает единой логикой, построена оптимально и состоит из введения, двух глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, библиографического списка из 450 наименований, приложения. Работа изложена на 268 листах, написана научным языком, изложена последовательно и аргументировано, обладает комплексным характером, охватывает обширный спектр вопросов реализации конституционных прав и свобод иностранными гражданами.

Глава 1 «Теоретико-методологические основы исследования механизма реализации конституционных прав и свобод иностранными гражданами и лицами без гражданства» (с. 20-108) посвящена исследованию историко-правовых предпосылок современной конституционной правосубъектности иностранных граждан, принципа национального режима их проживания и пребывания в России, миграционной политики как исполнительно-распорядительной формы реализации конституционно-правового статуса исследуемых субъектов права, их адаптации и интеграции в российское общество. В главе 2 «Особенности реализации конституционных прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства» (с. 109-192) автором проанализированы отдельные аспекты реализации личных, социально-экономических, культурных, политических прав и свобод иностранных граждан и апатридов; порядок приобретения и прекращения ими российского гражданства рассмотрен в свете обеспечения конституционных гарантий реализации прав и свобод. Заключение обобщает научные выводы диссертационного исследования, приложение содержит предложения о внесении изменений и дополнений в законодательные акты.

Научная ценность диссертации О.П. Шиловской состоит в междисциплинарном подходе, благодаря которому автор подробно исследовал важные аспекты применения в отношении иностранных граждан мер административного принуждения, влекущих ограничение личных и иных конституционных прав и свобод. На основе детального анализа новейших изменений административного законодательства, регулирующего вопросы помещения иностранных граждан в специальное учреждение (с. 116-118) и применения судом в отношении них принципа индивидуализации административной ответственности (с. 125-126), а также статистических данных о возрастании количества принимаемых государством мер по ограничению права иностранцев пребывать на территории России (с. 112-115), автор сформировал важный вывод о том, что на фоне законодательной тенденции повышения правовых гарантий реализации личных прав мигрантов наблюдается проблематика недостаточно конкретизированной правовой регламентации вопросов применения в отношении них мер административного принуждения (с. 133-134).

Соискатель, опираясь на материалы судебной практики (с. 120-125), действующее законодательство и доктринальные источники, предложил аргументированный оптимальный вариант решения проблемы путем корректировки и развития правовых норм в части ограничения сроков нахождения иностранного гражданина в специальном учреждении (с. 118-119; с. 262), а также формирования правовых механизмов для легализации иностранных граждан, которым судом вместо выдворения назначено административное наказание в виде штрафа (с. 126-127; с. 262-263).

Предлагаемые автором изменения законодательства видятся целесообразными ввиду их значимости для обеспечения единообразного подхода правоприменительной практики, повышения гарантий реализации не только личных, но и социально-экономических и иных прав иностранного гражданина, прав членов его семьи, а также для справедливого установления

баланса между правами индивида и государственными интересами в поддержании правопорядка и общественной безопасности. Так, аргументируя необходимость развития административного законодательства, автор дополняет и развивает не только науку административного, но и конституционного права.

К достоинствам диссертации следует отнести умелое использование автором методов проведения научного исследования. Так, в сочетании исторического и формально-юридического методов выявлены особенности правовой регламентации изучаемых общественных отношений не только в разные периоды государственно-правового развития (с. 20-40), но и на современном этапе, дан анализ принципу национального режима проживания в России иностранных граждан (с. 41-43) и выделены базовые и формализованные правом критерии, влияющие на объем предоставляемых находящимся в России иностранным гражданам прав и свобод (с. 43-45), а также выделены признаки применения в отношении них специального правового режима (с. 50; 56-57), характерного как для действующего, так и для предшествующего правового регулирования. В результате соискатель формирует обоснованный вывод о том, что в определении объема и содержания прав и свобод иностранных граждан законодатель применяет два подхода: универсальный, устанавливающий общие для всех иностранных граждан требования; специальный, который характеризуется наличием привилегированного порядка предоставления прав и их осуществления для лиц, относящихся к конкретным категориям (в зависимости от гражданства или наличия какого-либо статуса: «беженец», «лицо без гражданства» и т. д.) (с. 57). С помощью диалектического метода и статистического анализа определено наличие взаимосвязи объема правосубъектности иностранных граждан с политикой государства и складывающейся миграционной ситуацией (с. 60-67).

Используя обозначенный подход, автор сформировал классификацию прав и свобод в зависимости от статуса субъекта права на территории России (с. 13-14; 50-57), одним из достоинств которого является выделение группы

прав, принадлежащих исключительно иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с применением в отношении них мер административной ответственности, административно-процессуальных действий, которые могут создать особые риски нарушения прав и свобод исследуемых категорий лиц и не предусмотрены законом для граждан России (с. 53-56).

Автор убедительно обосновал необходимость выделения таких прав в отдельную группу в связи с наблюдаемой в статистических сведениях о миграционной ситуации динамикой увеличения в 2024 году количества принимаемых государством мер по ограничению права иностранных граждан пребывать на территории России (отмечен существенный рост количества решений об административном выдворении, депортации, реадмиссии, о неразрешении въезда в Россию, о помещении в специальные учреждения (с. 54-55)) и регламентацией условий освобождения от их применения не только федеральным законодательством, но и подзаконными нормативными правовыми актами, включая Постановления Правительства Российской Федерации и Указы Президента Российской Федерации, что в действительности осложняет реализацию отдельных видов конституционных прав и снижает гарантии их защиты (с. 55). Так, применение административного принуждения в ряде случаев влечет ограничение не только права на свободу, но и конституционного права на неприкосновенность частной жизни, семейных прав и ряда личных прав.

Значимость предложенной О.П. Шиловской классификации определяется перспективностью её использования в образовательном процессе в рамках преподавания не только конституционного права, но и ряда дисциплин миграционного цикла. Помимо этого, данная классификация может быть полезна для правоприменительных органов, а также самих иностранных граждан, поскольку способствует лучшему пониманию многоуровневого и сложно структурированного законодательства в сфере миграции, которое включает в себя множество подзаконных нормативных правовых актов,

регламентирующих важные аспекты правосубъектности рассматриваемых категорий лиц.

Кроме прочих достоинств диссертации, в положительном ключе следует отметить, что О.П. Шиловской на основе детального анализа во второй главе диссертации (с. 109-192) действующего законодательства, эмпирических данных и доктринальных источников, сформулирован ряд важных рекомендаций по дальнейшему развитию законодательства, регулирующего правовое положение иностранных граждан и реализацию ряда конституционных прав (с. 263-268), что представляется теоретически состоятельным и практически целесообразным в условиях современных тенденций развития миграционного законодательства.

Помимо этого, практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что обобщенная в нем судебная практика может быть использована правоприменительными органами при реализации их полномочий. Выводы и положения являются актуальными для использования в научно-исследовательской деятельности и образовательном процессе. Это подтверждается внедрением результатов диссертации в образовательный процесс ряда учебных заведений и оперативно-служебную деятельность территориального органа МВД России (с. 17).

Диссертационное исследование основано на анализе соискателем значительного количества доктринальных, эмпирических источников (статистические сведения о миграционной ситуации, аналитические данные правозащитных институтов, материалы судебной практики), международных нормативно-правовых актов, зарубежного и российского законодательства. Это позволило не только качественно решить задачи исследования, достигнуть его цель, сформировать аргументированные теоретически значимые положения, составляющие новизну и значимость диссертации, но и убеждает в объективности и достоверности полученных научных результатов, подчеркивает их непротиворечивость.

Для диссертации характерны хорошая мотивировка имеющихся в ней выводов и предложений, научная новизна и обоснованность положений, отсутствие противоречий в изложении авторского мнения по рассматриваемым вопросам. Изложенные обстоятельства обуславливают актуальность и многогранность диссертации О.П. Шиловской, её ценность с научной точки зрения, так и с точки зрения прикладной значимости.

Основные положения диссертации нашли свое отражение в четырнадцати научных статьях, четыре из которых опубликованы в рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень, рекомендованный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Результаты диссертации апробированы автором в тринадцати научных конференциях (с. 18-19).

Положительно оценивая диссертацию соискателя, отмечая её достоинства и научный уровень, представляется в порядке научной дискуссии и развития некоторых ее положений обратить внимание на следующее.

1. Рассматривая вопросы реализации иностранными гражданами прав в сфере осуществления местного самоуправления, автор предлагает внести ряд изменений в законы (пункты 5, 6 приложения к диссертации (с. 265-266), предоставив права иностранным гражданам, «постоянно проживающим на территории муниципального образования не менее пяти лет непрерывно». Однако автор в тексте диссертации не раскрывает саму категорию «непрерывности» проживания иностранного гражданина на территории России. Необходимо уточнить позицию соискателя по данному вопросу.

2. Относительно предлагаемого автором нового принципа российского гражданства (пункт 10 приложения к диссертации, с. 268), предполагающего недопустимость прекращения гражданства России в отношении граждан России, которые в результате этого станут лицами без гражданства, интересна точка зрения автора по поводу механизма его реализации и эффективности в ключе обеспечения прав и свобод именно

исследуемой диссертантом категории лиц, а не граждан России.

3. О.П. Шиловская указывает в числе результатов диссертационного исследования теоретического и прикладного характера, составляющих его научную новизну, что ей акцентировано внимание на проблематике обеспечения конституционного права на правосубъектность лиц, гражданская принадлежность которых не является определенной; определены причины появления такого рода правового статуса (с. 12). При этом текст диссертации довольно обширно и разрозненно описывает предпосылки появления указанного состояния лица, а также проблематику правового статуса лиц, гражданская принадлежность которых не определена. Хотелось бы, чтобы соискатель резюмировано и конкретно выделил обстоятельства, которые в настоящее время являются причиной появления лиц, гражданская принадлежность которых не определена.

4. В § 4 главы 2 диссертации актуализируются проблемы внутригосударственного правового обеспечения, реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также поддержания эффективности действующих правозащитных институтов. В частности, указывается на законодательное упущение категории «давности правонарушающего деяния» (с. 191), что формирует почву для правовой неопределенности и создает неблагоприятные условия для человека, который на протяжении длительного срока находится под угрозой возможной утраты гражданства России. Вместе с тем, диссертант четко не обозначает свою позицию относительно того, каким образом данную законодательную неопределенность возможно преодолеть.

5. В целях обеспечения единообразного и точного применения норм законодательства, регулирующего правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, в диссертации можно было бы уточнить такие понятия как «нелегальный мигрант», «правовой статус иностранного гражданина», а также обосновать авторскую позицию по ним, базирующуюся на единой методологической основе.

6. Обеспечение реализации конституционных прав иностранных граждан достигается за счет деятельности органов государственной власти, различных государственных правоохранительных институтов, дипломатических представительств, консульских учреждений, а также, что немаловажно, различных общественных организаций, которые осуществляют данную функцию в субсидиарном порядке. Данная система предполагает четкое разграничение в ней взаимодействующих подсистем – подсистемы государственного и негосударственного обеспечения. Однако в диссертации этим вопросам не уделено внимания.

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.

Диссертация выполнена самостоятельно соискателем, содержит обоснованные, теоретически значимые для развития науки конституционного права положения, выводы и рекомендации, которые также имеют практическую значимость.

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.

Настоящий отзыв подготовлен доцентом кафедры «Частное и публичное право» федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Пензенский государственный университет», кандидатом юридических наук Портновой Еленой Витальевной.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры «Частное и публичное право» федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Пензенский государственный университет» «27» января 2025 г. (протокол №6).

Заведующий кафедрой
«Частное и публичное право»
федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Пензенский государственный университет»
кандидат юридических наук, доцент



Евгения Борисовна Казакова

«27» января 2025 г.



Сведения о ведущей организации.

Наименование: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Пензенский государственный университет»

Почтовый адрес: 440026, Пензенская область, г. Пенза, ул. Красная, д. 40.

Телефон: +7 (8412) 66-60-01.

Адрес электронной почты: rector@pnzgu.ru

Адрес официального сайта в сети «Интернет»: <https://pnzgu.ru/>