

В Диссертационный совет Д 503.001.03,
созданный на базе
Федерального государственного
научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства и
сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»
117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертацию Павловского Александра Сергеевича на тему:
«Социальные права иностранных граждан в Российской Федерации»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук,
по специальности 12.00.02 – Конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

Диссертация А.С. Павловского является самостоятельным и завершенным трудом, представляющим собой оригинальную разработку научного направления в сфере конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации.

Избранная А.С. Павловским тема диссертационного исследования имеет, безусловно, актуальное значение и обусловлена как фундаментальными конституционными положениями, касающимися прав и свобод человека, так и современными тенденциями развития миграционных процессов, активным участником которых является Российская Федерация.

В современных условиях глобализации и демографических изменений миграция становится важнейшим элементом экономического развития и социального процесса. В России, сохраняющей высокие позиции по количеству прибывающих иностранных граждан, миграция населения порождает ряд экономических, социальных и правовых проблем. Одной из которых выступает надлежащее правовое обеспечение на национальном уровне прав и свобод прибывающих иностранных граждан.

Высокий уровень иммиграционного притока, международные обязательства, провозглашение Основным законом Российской Федерации как социального государства, комплекс причин внутреннего характера, связанных с развитием экономики, а также общий курс на развитие в России правового государства предполагает совершенствование национального обеспечения прав иностранных граждан, в том числе и социальных.

В утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 622 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы подчеркивается, что социальные факторы во многом определяют современные тенденции в сфере миграции в России.

Потоки прибывающих мигрантов требуют наличия эффективных механизмов защиты их социальных прав, но в то же время должны соответствовать демографическим и социально-экономическим потребностям России, отвечать ее национальным интересам. В подобных обстоятельствах законодательные гарантии предоставления определенного уровня социальных прав иностранным гражданам являются одним из правовых механизмов реализации государственной миграционной политики, позволяющим влиять на миграционные потоки и в целом реализовать эффективное осуществление регулирующей функции государства в сфере миграции.

В подобных обстоятельствах выявление сущности, особенностей обеспечения и конституционно-правового механизма реализации социальных прав иностранных граждан имеет прямое практическое значение в целях поиска и формирования эффективных механизмов регулирования миграционных процессов в России.

Таким образом, исследование социальных прав иностранных граждан представляется актуальным и практически значимым в современных условиях.

Обращаясь непосредственно к характеристике диссертационного исследования А.С. Павловского, прежде всего, следует отметить, что данная работа является одной из первых, имеющей своим предметом исследование прав иностранных граждан исключительно в социальной сфере.

Структурно диссертация построена таким образом, чтобы создать целостное впечатление о проведенной работе и охватывает своим содержанием исторические особенности развития и современное состояние конституционно-правового регулирования социальных прав иностранных граждан в России. Диссертационное исследование отличает логичность, грамотный язык и стиль изложения, свидетельствующие о высоком уровне профессиональной правовой культуры автора.

В первой главе «Теоретико-правовые основы социальных прав иностранных граждан в Российской Федерации» освещается процесс развития правового статуса иностранных граждан в социальной сфере, содержание и сущность социальных прав иностранных граждан, а также исследованы международные правовые стандарты в сфере социальных прав иностранных граждан.

Следует признать вполне оправданным и представляющим теоретический интерес обращение автора к ретроспективному анализу развития правового статуса иностранных граждан в социальной сфере в законодательстве России (с. 17-25), а также развития правовых идей о социальных правах в России (с. 42-57). При исследовании содержания понятия «иностранный гражданин» диссидент обоснованно отмечает, что конституционно-правовое понятие «иностранные граждане» не является однородным (с. 39), что порождает наличие особенностей правового регулирования их статуса (в том числе, в социальной сфере). Автор справедливо указывает на отсутствие в законодательстве унифицированной классификации категорий иностранных граждан (с. 26), что актуализирует необходимость четкого следования законодателем основным понятиям, закрепленным в статье 2 Федерального закона от 25 июля 2002 года

№ 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также в иных федеральных законах при наделении отдельных категорий иностранных граждан тем или иным объемом прав. Несомненный научный интерес представляет проведенный автором анализ сущности социальных прав и их соотношение с экономическими, культурными, трудовыми правами, правом на социальное обеспечение (с. 48-52).

В ходе исследования автором вполне справедливо подчеркивается одна из проблем миграционного законодательства – недостаточно четкое определение правовых категорий. В качестве достоинства работы следует отметить стремление нивелировать подобные пробелы. Научный интерес представляет авторская дефиниция социальных прав иностранных граждан (*первое положение, выносимое на защиту*), а также внесение авторских предложений по формулированию понятия «мигрант» применительно к реализации законодательства в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество (с. 37).

Следует отметить, что исследование международных правовых стандартов в сфере социальных прав иностранных граждан в рамках первой главы диссертации основано на изучении большого массива международно-правового нормативного материала. Диссертант отмечает, что основной массив международно-правового регулирования статуса иностранных граждан в социальной сфере сосредоточен в области социального обеспечения трудящихся мигрантов. Анализ ряда конвенций МОТ в сфере социального обеспечения трудящихся-мигрантов позволили автору выявить обстоятельства в пользу их ратификации Российской Федерацией, а также проблемы, препятствующие реализации данной процедуры на современном этапе (с. 67-69). Заслуживает поддержки вывод автора о том, что влияние на статус иностранных граждан, включая объем социальных прав, оказывает принадлежность лица к государству, являющемуся членом интеграционного объединения с принимающим государством. Усиление регионального международного сотрудничества приводит к дальнейшей дифференциации

статуса иностранного гражданина в социальной сфере (*четвертое положение, выносимое на защиту*).

Во *второй главе* научного исследования на основе анализа системы нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровня, обеспечивающих социальные права иностранных граждан, А.С. Павловский обосновывает основные возможные пути совершенствования правового регулирования в соответствующей сфере (с. 103-105).

Представляют научный интерес суждения автора, сделанные во второй главе диссертационного исследования, характеризующие предоставление определенного объема социальных прав иностранным гражданам в качестве одного из правовых средств реализации государственной миграционной политики современного Российского государства, позволяющего определять интенсивность и характер иммиграционного притока в Российскую Федерацию (*второе положение, выносимое на защиту*).

Исследуя положения миграционного и социального законодательства, обеспечивающего социальные права отдельных категорий иностранных граждан, А.С. Павловский акцентирует внимание на том, что принцип «национального режима», закрепленный в части 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации, не препятствует реализации в законодательстве дифференциированного статуса для иностранных граждан, что позволяет использовать два основных подхода к определению объема социальных прав иностранных граждан: общего (соответствует минимальным требованиям международно-правовых стандартов и применяется ко всем иностранным гражданам) и специального (применяется к отдельным категориям иностранных граждан с учетом цели пребывания, качества и длительности сложившихся с Российской Федерацией правоотношений) (*третье положение, выносимое на защиту*).

Диссертационное исследование А.С. Павловского представляет научный интерес с точки зрения сравнительного правоведения. На основе

анализа зарубежного опыта правового регулирования (ФРГ, Канада, Австралия) в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан в принимающее сообщество (с. 130, 141-142, 145), автор делает аргументированный вывод о том, что реализация социальных прав является необходимым условием успешной интеграции иностранных граждан в Российской Федерации (*седьмое положение, выносимое на защиту*).

Анализ содержания диссертационной работы, основных публикаций автора по теме проведенного исследования позволяет заключить, что автор успешно справился с поставленной в работе целью, решил заявленные задачи, обеспечив актуальность и научную новизну полученных результатов.

Полнота, системность и комплексный характер исследования обеспечивают достоверность представленных материалов и научную ценность авторских обобщений, предложений и рекомендаций. Научная новизна исследования заключается в предложении концептуального подхода к конституционно-правовому регулированию социальных прав иностранных граждан в Российской Федерации, сочетающему в себе как публично-правовые, так и частноправовые формы. Кроме того, в исследовании охарактеризована дифференциация в сфере реализации социальных прав иностранных граждан в ракурсе общего конституционного принципа «национального режима». Очевидна и практическая значимость исследования, поскольку полученные автором результаты могут быть использованы для совершенствования законодательства и правоприменительной практики органов государственной власти и местного самоуправления, реализующих полномочия в сфере обеспечения социальных прав иностранных граждан.

При общей положительной оценке диссертационного исследования работа не лишена отдельных недостатков, а также спорных положений, нуждающихся в дополнительном обосновании.

1. В рамках первой главы А.С. Павловский проводит исторический экскурс развития правового статуса иностранных граждан в социальной

сфере в законодательстве России (с. 17-25), а также развития социальных прав в России, включая обоснование идеи о праве каждого человека независимо от гражданства на достойное человеческое существование (с. 42-57). Представляется, что выделение конкретных исторических этапов (периодов) было бы логичным завершением проведенного исторического анализа и, несомненно, обогатило бы исследование.

2. Институт прав и свобод характеризуется единством и неделимостью, при которых полное осуществление одной группы прав трудно представить без должного обеспечения других групп. Вместе с тем, при всей условности классификации прав иностранных граждан в современной юридической литературе устоялись идеи об относительном единстве социально-экономических прав. В связи с чем представляется, что утверждение доктора о том, что в современных условиях, при конституционной концепции прав и свобод человека не стоит объединять социальные и экономические права в единую группу (с. 49) требует дополнительной аргументации.

3. Автором отмечается, что унифицированная классификация категорий иностранных граждан в российском законодательстве отсутствует (с. 26), в связи с чем доктору необходимо уточнить собственную позицию относительно целесообразности закрепления единого классификационного перечня категорий иностранных граждан в законодательстве Российской Федерации.

4. Представляется спорной и требующей дополнительной аргументации автором позиция о том, что «низкий уровень реализации прав иностранных граждан в социальной сфере может стать причиной негативного отношения к ним со стороны принимающего населения, что, в свою очередь, способно привести к обострению межнациональных отношений и ухудшению криминогенной обстановки».

5. В тексте работы имеются редакционные погрешности (с. 21, 26, 52, 55, 72, 96, 120, 134).

Высказанные в отзыве замечания носят частный, дискуссионный характер, а потому не влияют на научную новизну, теоретическую и практическую значимость работы и не снижают общей положительной оценки проведенного автором диссертационного исследования.

Диссертация А.С. Павловского с точки зрения актуальности, новизны, научной и практической значимости соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а ее автор – Павловский Александр Сергеевич, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Официальный оппонент

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин
Брянского филиала федерального государственного казенного учреждения
дополнительного профессионального образования
«Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников
Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

 Зраева Ирина Михайловна

«25» ноября 2019 г.

Адрес: 241050, г. Брянск, 241050, 2-й Советский пер., д. 2 а.
тел. 8 (4832) 66-55-12;
E-mail: zraeva@mail.ru.

*Подпись зраевой И.М.
закрыто*

