

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА Д 503.001.03 НА
БАЗЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАУЧНО-
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «ИНСТИТУТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ПО
ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ КАНДИДАТА
ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК**

аттестационное дело № _____

решение диссертационного совета от 23 декабря 2019 года протокол № 27

**о присуждении Павловскому Виктору Сергеевичу, гражданину
Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук**

Диссертация «Конституционно-правовое регулирование компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений» по специальности 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право принята к защите 21 октября 2019 года (протокол № 25) диссертационным советом Д.503.001.03 на базе Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34, приказ о создании диссертационного совета № 75/нк от 15 февраля 2013 года).

Соискатель Павловский Виктор Сергеевич, 1992 года рождения, в 2014 году с отличием окончил очное отделение Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по специальности «Юриспруденция». С 1 ноября 2014 года по 27 сентября 2018 года проходил обучение по программе подготовки научно-педагогических кадров в очной аспирантуре Федерального государственного научно-исследовательского

учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

В настоящее время работает преподавателем кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Брянского филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Диссертация выполнена в отделе конституционного права Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель:

Васильева Лия Николаевна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34).

Официальные оппоненты:

Шахрай Сергей Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, декан факультета «Высшая школа государственного аудита» ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (119992, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13);

Алешкова Ирина Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (117418, г. Москва, Новочеремушкинская ул., д. 69),

дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Казанский

(Приволжский) федеральный университет» в своем положительном отзыве, подписанном заведующим кафедрой конституционного и административного права юридического факультета, кандидатом юридических наук, доцентом Е.Б. Султановым и утвержденном проректором по научной деятельности, доктором геолого-минералогических наук, профессором, заслуженным деятелем науки Республики Татарстан Д.К. Нургалиевым, указала, что диссертационное исследование на тему «Конституционно-правовое регулирование компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений» соответствует критериям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а его автор Павловский Виктор Сергеевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

В критической части отзыва отмечается, что не совсем ясной является мысль автора о том, что возложение на Федеральное агентство по делам национальностей функций, характерных для федерального министерства, вызывает «разрыв» компетенции данного федерального органа исполнительной власти и снижает эффективность ее осуществления (с. 96 диссертации). Также указывается, что автору следует более развернуто аргументировать утверждение о перспективности дополнения внутригосударственного измерения защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов механизмами регионального сотрудничества (с. 58, 63–64, 70 диссертации). Помимо этого, ведущей организацией отмечается, что дополнительного пояснения требует вывод автора о необходимости повышения эффективности сотрудничества органов публичной власти и институтов гражданского общества при решении задач в сфере межнациональных отношений (с. 119 диссертации), в связи с чем

указывается, что автору следовало более детально охарактеризовать конкретные способы достижения этой цели.

Соискатель имеет 14 опубликованных работ по теме диссертации, в том числе 5 работ, опубликованных в научных журналах и изданиях, которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Наиболее значительные научные работы по теме диссертации:

1. Павловский В.С. Историко-правовой анализ национальной политики России в XX веке // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. 2017. № 3. С. 76–89 (0,77 п.л.).
2. Павловский В.С. Мультикультурализм как основа государственной национальной политики Канады // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6. С. 38–43 (0,69 п.л.).
3. Павловский В.С. Проблемы правового регулирования организации и проведения этнологического мониторинга в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2017. № 11. С. 146–150 (0,46 п.л.).
4. Павловский В.С. Организационная основа реализации государственной национальной политики в субъектах Российской Федерации // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия История и право. 2017. № 4. С. 52–61 (1,16 п.л.).
5. Павловский В.С. Правовое положение коренных народов российской Арктики: проблемы и перспективы совершенствования // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. 2018. № 2. С. 84–93 (0,59 п.л.).

На диссертацию поступили положительные отзывы:

- 1) официального оппонента, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации, декана факультета «Высшая школа государственного аудита» ФГБОУ ВО «Московский государственный

университет имени М.В. Ломоносова» С.М. Шахрая, в критической части отзыва которого указывается на спорность мысли автора о «необходимости гармонизации направлений реализации государственной национальной политики на региональном уровне с учетом таких инструментов как координация и согласование, позволяющих оптимизировать государственное управление в сфере межнациональных отношений» (с. 13 диссертации). По мнению оппонента, широта использования в определенной мере оценочных категорий «гармонизация» и «оптимизация» требует их пояснения при раскрытии соответствующего материала. Кроме того, в отзыве отмечается дискуссионность применения механизмов координации и согласования в целях «реализации государственной национальной политики на региональном уровне» без уточнения составных элементов такого механизма. Оппонент также указывает, что при анализе проблемы адаптации терминологии Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств при ратификации Хартии Российской Федерацией (с. 60–61 диссертации) автор обходит вниманием совершенствование системы полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровней в области защиты региональных языков. В отзыве отмечается, что автором не рассматриваются проблемы конституционно-правового регулирования статуса регионального языка в аспекте выстраивания гармоничных межэтнических отношений, а также не формулируются убедительные доводы для подтверждения тезиса о дополнении «внутригосударственного измерения защиты прав национальных меньшинств... надежными механизмами регионального сотрудничества» (с. 70 диссертации). Помимо этого, оппонент отмечает необходимость пояснения автором тезиса об отсутствии «базового подхода к разграничению полномочий органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований по решению однотипных вопросов местного значения в сфере межнациональных отношений» (с. 143 диссертации). В этой связи автору следует показать, в чем состоит такой подход и обосновать

его стратегическую необходимость в решении идентичных вопросов местного значения в сфере межнациональных отношений, а также объяснить, о каких отраслевых федеральных законах и какого рода изменениях он говорит в связи с «последовательным внесением изменений», уточняющих полномочия органов местного самоуправления по направлениям реализации государственной национальной политики (с. 143 диссертации) в увязке с отмеченной в работе «последовательностью» в правотворчестве;

2) официального оппонента, кандидата юридических наук, доцента, доцента кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» И.А. Алешковой, в критической части отзыва которой отмечается необходимость конкретизации позиции автора относительно роли Президента Российской Федерации в формировании и реализации государственной национальной политики Российской Федерации (с. 92 диссертации). В отзыве также указывается, что автору следует уточнить тезис о целесообразности планомерной институционализации сферы межнациональных отношений (с. 115 диссертации).

На автореферат диссертации поступили положительные отзывы:

1) кандидата юридических наук, доцента Департамента дисциплин публичного права НИУ «Высшая школа экономики» Е.К. Цветковой. В критической части отзыва отмечается, что в автореферате не сформулированы критерии повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по гармонизации межнациональных отношений и предупреждению межнациональных конфликтов, несмотря на то, что обоснование соответствующих критериев названо автором в качестве одного из элементов научной новизны диссертационного исследования. Также в отзыве указывается, что формулировки первого положения, выносимого на защиту, в котором автор перечисляет особенности компетенции органов публичной

власти в сфере межнациональных отношений, отражают, скорее, не особенности соответствующей компетенции, а характеристики правового регулирования компетенции (пункты «а» и «г»), субъекта компетенции (пункт «б») и реализации государственной национальной политики (пункт «в»). В отзыве обращается внимание на то, что используемые автором в третьем положении, выносимом на защиту, формулировки определяют не специфику правового регулирования компетенции, как заявляется автором, а задачи государственного управления в сфере межнациональных отношений (пункт «а») и особенности реализации государственной национальной политики (пункты «б» и «г»), при этом в пункте «в» первого положения, выносимого на защиту, и пункте «г» третьего положения, выносимого на защиту, даются характеристики разных понятий, хотя содержание указанных пунктов дублируется. В отзыве подчеркивается, что формулировка, используемая автором в пятом положении, выносимом на защиту, в соответствии с которой предлагается ратифицировать Конвенцию СНГ с целью задействовать предусмотренные ею механизмы «для определения в российском законодательстве способов взаимодействия органов публичной власти государств–участников СНГ», представляется не вполне корректной, поскольку в компетенцию российского законодателя входит определение способов взаимодействия органов публичной власти Российской Федерации с органами публичной власти государств–участников СНГ, а не способов взаимодействия последних между собой. Также указывается на имеющуюся в автореферате неопределенность в вопросе о том, что представляет собой «кооперация органов публичной власти и институтов гражданского общества при решении задач государственной национальной политики» (с. 21 автореферата диссертации). Кроме того, в отзыве отмечается, что пункты, содержащиеся в первом параграфе первой главы диссертации и определенные автором в качестве «особенностей правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений», являются, скорее, принципами правового регулирования в

рассматриваемой области (с. 21–22 автореферата диссертации), а также указывается на спорность отнесения автором «дублирования в законах субъектов Российской Федерации норм федерального законодательства» к числу «негативных факторов», снижающих эффективность деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере межнациональных отношений (с. 28 автореферата диссертации);

2) кандидата юридических наук, профессора, заведующего кафедрой государственного и административного права юридического факультета ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева» В.В. Полянского. В критической части отзыва указывается, что на защите автору следует выразить свое мнение относительно целесообразности ратификации Российской Федерацией Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств, а также по поводу соотношения международных принципов самоопределения народов и территориальной целостности государства;

3) кандидата юридических наук, доцента, доцента кафедры гражданского права Среднерусского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» Е.А. Огневой. В критической части отзыва отмечается, что обобщения, полученные по результатам работы автора над четвертым параграфом первой главы диссертации, который посвящен оценке зарубежного опыта законодательного регулирования деятельности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, не нашли отражения в положениях, выносимых на защиту. В отзыве также указывается, что краткое содержание текста диссертации, представленное в автореферате, свидетельствует о том, что автор уделил недостаточное внимание вопросам наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере реализации государственной национальной политики;

4) кандидата юридических наук, доцента, доцента кафедры общеправовых дисциплин Брянского филиала ФГКУ ДПО «Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации» Е.Н. Пашковой. В критической части отзыва указывается на то, что в автореферате не отражена предполагаемая структура федерального закона о нематериальном культурном наследии в Российской Федерации, о необходимости принятия которого автор заявляет в шестом положении, выносимом на защиту (с. 16 автореферата диссертации). Также в отзыве отмечается, что, несмотря на утверждение автора о перспективности использования канадского опыта государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации иностранных граждан для решения аналогичного вопроса в условиях Российской Федерации (с. 26 автореферата диссертации), текст автореферата не содержит упоминания о том, в чем именно соответствующий канадский опыт может быть полезен для совершенствования процесса социальной и культурной адаптации, а также интеграции мигрантов в России;

5) кандидата юридических наук, помощника проректора по образовательной деятельности и молодежной политике ФГБОУ ВО «Брянский государственный инженерно-технологический университет» А.В. Кузько. В критической части отзыва содержится указание на то, что в рамках первого параграфа первой главы исследования автор выделяет блоки конституционно-правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений (регулятивный, оперативный и охранительный), оставляя данную классификацию без иллюстраций конкретными примерами (с. 21 автореферата диссертации). В отзыве также отмечается, что по результатам исследования зарубежного опыта конституционно-правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений автор делает ряд выводов и обобщений относительно механизмов реализации государственной национальной политики, которые могут быть заимствованы в Российской

Федерации, однако эти идеи не нашли отражения в положениях, выносимых на защиту.

Все поступившие отзывы, содержащие критические замечания, имеют оговорку о том, что такие замечания не умаляют ценность и значимость проведенного соискателем исследования, не влияют на общее положительное впечатление от диссертации и не снижают высокой теоретической и практической ценности диссертационного исследования.

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается их признанными достижениями в области права, высоким уровнем профессионализма, специализацией и большим научно-практическим опытом, в том числе по тематике исследования соискателя.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

- предложена периодизация развития государственно-правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений в России, отражающая особенности государственной политики в различные исторические периоды;
- установлена и обоснована преемственность правовых подходов в формировании российской модели компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений;
- обоснована перспективность развития механизмов регионального сотрудничества в целях решения проблем в сфере межнациональных отношений, имеющих трансграничный характер;
- сформулированы рекомендации по совершенствованию федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, учитывающие сложившиеся в рассматриваемой области международно-правовые инструменты и конвенционные механизмы;
- обоснована необходимость расширения участия институтов гражданского общества в обеспечении и защите прав коренных

малочисленных народов и других национальных меньшинств, предложены способы их взаимодействия с органами публичной власти в названной сфере;

– представлены направления совершенствования федерального законодательства, направленные на уточнение пределов ответственности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений;

– выявлены проблемы компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в вопросах сохранения и защиты нематериального культурного наследия, предложены возможные пути их решения;

– выявлена проблема использования в федеральном законодательстве понятий «полномочие органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений» и «право органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений» как синонимичных, представлены направления ее правового решения.

Теоретическая значимость исследования заключается в выявлении и систематизации основных проблем формирования компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений, в том числе связанных с установлением дополнительных критериев определения объема, содержания и эффективной реализации компетенции органов публичной власти. В диссертационной работе также:

– сформулированы теоретические положения, характеризующие понятие «компетенция» собственно компетенционными (предметы ведения и полномочия) и сопутствующими (способы взаимодействия органа с другими органами публичной власти и институтами гражданского общества, финансовые и материальные ресурсы, ответственность органа за неисполнение установленной компетенции) элементами;

– определены теоретические подходы к процессу совершенствования законодательств Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных

отношений, учитывающие сложившиеся в рассматриваемой области международно-правовые институты и конвенционные механизмы, а также развитие процессов евразийской экономической интеграции;

– установлены элементы и определяющие признаки понятия «межнациональные отношения»;

– обозначены проблемы формирования компетенции органов публичной власти в вопросах сохранения и защиты нематериального культурного наследия, определены теоретические подходы по развитию защиты объектов нематериального культурного наследия,

– выявлены элементы статуса коренных малочисленных народов, проживающих на территории Арктического региона Российской Федерации, обуславливающие развитие полномочий органов государственной власти в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть учтены в работе по совершенствованию действующего конституционно-правового законодательства, определяющего основы деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в выявлении особенностей конституционно-правового регулирования компетенции органов публичной власти различных уровней в области государственной национальной политики на современном этапе развития межнациональных отношений в России; обосновании механизмов повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по гармонизации межнациональных отношений и предупреждению межнациональных конфликтов с учетом дальнейшего развития процессов евразийской экономической интеграции; формулировании рекомендаций по совершенствованию федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о

компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, учитывающих сложившиеся в рассматриваемой области международно-правовые институты и конвенционные механизмы; определении роли общественных организаций в выработке содержательных подходов к решению вопросов государственной национальной политики и гармонизации межэтнических отношений, а также в осуществлении общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений.

Обладающие научной новизной результаты исследования получены путем использования всеобщего диалектического метода научного познания, обеспечивающего исследование правовых явлений и процессов в их взаимосвязи и взаимообусловленности, общеначальных (анализ, синтез, аналогия, обобщение, индукция, дедукция, абстрагирование) и частнонаучных (формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, статистический, анализ документов, метод толкования права) методов познания.

Значение полученных соискателем результатов для практики подтверждается тем, что:

– в диссертации выявлены актуальные проблемы, связанные с правовым регулированием компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений, предложен ряд конкретных мер по совершенствованию соответствующего законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

– предложены направления совершенствования законодательства Российской Федерации, направленные на установление четких пределов ответственности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений;

– аргументирована возможность использования международно-правовых стандартов и механизмов регулирования межнациональных

отношений в целях последовательного совершенствования федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений;

– выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в практике деятельности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в процессе решения ими практических задач, относящихся к установлению, обеспечению и реализации компетенции в сфере межнациональных отношений.

Оценка достоверности результатов исследования выявила:

- теоретические положения исследования основываются на анализе фундаментальных научных трудов, монографий и научных публикаций в области теории государства и права, а также конституционного права,
- идеи диссертанта основываются на нормативной базе исследования (нормы российского и зарубежного права, международные правовые акты);
- в работе использована практика в части правоприменения федерального и регионального законодательного регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, а также сведения, содержащиеся в различных электронных ресурсах.

Личный вклад соискателя состоит в:

- непосредственном участии на всех этапах исследования в сборе, обобщении, анализе теоретического и эмпирического материала, формировании содержательной части работы;
- апробации результатов исследования;
- подготовке научных публикаций по теме исследования.

Диссертация охватывает основные вопросы поставленной научной задачи и соответствует критерию внутреннего единства, что подтверждается наличием последовательного плана работы, ее непротиворечивой

методологической основой, логикой и взаимосвязью результатов исследования.

Диссертационный совет пришел к выводу о том, что диссертация на тему «Конституционно-правовое регулирование компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений» представляет собой научно-квалификационную работу, которая соответствует критериям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, и принял решение присудить Павловскому Виктору Сергеевичу ученую степень кандидата юридических наук.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 19 человек, из них 7 докторов наук по специальности рассматриваемой диссертации 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право, участвовавших в заседании, из 24 человек, входящих в состав совета, проголосовали: «за» – 19, «против» – 0, недействительных бюллетеней – 0.

Председатель
диссертационного совета, доктор
юридических наук, профессор

Л.В. Андриченко

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

С.Б. Нанба

23 декабря 2019 г.

