

## **ОТЗЫВ**

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

### **1. Актуальность и степень исследованности проблемы**

Диссертация Павловского Александра Сергеевича посвящена оценке современного состояния и проблемам совершенствования правового регулирования и реализации социальных прав иностранных граждан в Российской Федерации. В работе последовательно раскрываются теоретические, научно-практические и прикладные вопросы по заявленной теме исследования.

Актуальность темы исследования не вызывает сомнений. Автор обоснованно обращает внимание на стабильно высокий уровень иммиграционного притока, характеризующийся значительным числом иностранных граждан, въезжающих на территорию Российской Федерации в целях обучения, трудоустройства, а также по гуманитарным причинам, что побуждает государство к созданию и совершенствованию системы обеспечения прав иностранных граждан в социальной сфере.

Соискатель занимает взвешенно умеренную позицию в оценке процессов внешней миграции, которая имеет как положительный потенциал, так и несет определенные риски. Несомненно, что с учетом этих тенденций перед законодателем в современных условиях стоит задача не только по обеспечению социальных прав мигрантов, но и по разработке правового механизма снижения риска возникновения социальных конфликтов.

В своем исследовании Павловский А.С. последовательно поднимает ключевые теоретические и практические вопросы по заявленной теме диссертации. Автор добросовестно стремится устранить неопределенность в

разграничении понятий, природы и статуса иностранцев, мигрантов, вынужденных переселенцев и других близких категорий населения, систематизирует социальные права и выявляет специфику обеспечения социальных прав отдельных категорий иностранных граждан в Российской Федерации в соответствии с приоритетными направлениями государственной миграционной политики.

## **2. Научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования**

Новизна диссертации проявилась, как представляется, в системной оценке современного состояния и перспектив конституционно-правового регулирования социальных прав иностранных граждан в Российской Федерации.

Уместным для данной работы также видится проведенный диссидентом ретроспективный анализ регулирования социальных прав в России (с.17-28), развития дореволюционной отечественной школы либеральных государствоведов по выявлению основных критерии социального государства и вытекающих отсюда социальных субъективных прав каждого человека, в том числе, иностранных подданных.

Обращает на себя внимание добротный анализ разветвленного и разрозненного законодательства, регулирующего вопросы миграции, с целью выявления состояния и особенностей реализации социальных прав различных категорий иностранных граждан, а также поиска эффективных правовых механизмов их обеспечения в условиях современной государственной миграционной политики Российской Федерации. Система правовых актов, обеспечивающих социальные права иностранных граждан в Российской Федерации, последовательно раскрывается автором на всех уровнях: федеральном, субъектов РФ и муниципальном.

Стоит поддержать диссидентата в выделении оснований для классификации понятия «иностранный гражданин»: цель пребывания (иностранные работники, беженцы, лица, пользующиеся дипломатическим

иммунитетом и др.) и законность нахождения в России и режим проживания в стране (временно пребывающие, временно и постоянно проживающие). Подобный метод правового регулирования действительно весьма распространен в европейских государствах и ее потенциал успешно используется на определенном этапе развития (Великобритания, Франция, ФРГ) - стр.28 диссертации.

Достоинством работы является анализ соотношения международных стандартов и законодательства Российской Федерации в сфере социальных прав иностранных граждан. Конструктивной видится позиция о том, что при соответствии законодательства Российской Федерации в области социального обеспечения международным стандартам, ратификация конвенций МОТ в сфере социального обеспечения трудящихся-мигрантов послужит дополнительной гарантией сохранения уровня социального обеспечения не ниже предусмотренного в ратифицированных международных документах (стр.66 диссертации). Российская Федерация действительно имеет необходимые предпосылки для присоединения к Европейской конвенции о социальном обеспечении, ратификации основополагающих конвенций МОТ (№№ 97, 117, 118, 157), устанавливающих принципы взаимного социального обеспечения трудящихся-мигрантов, что обеспечит в свою очередь высокий уровень участия России в международном трудовом обмене, повысит привлекательность страны для квалифицированных иностранных работников (стр.79-80 дис.). Ценность и современность исследования выражается также в анализе договорного права ЕАЭС, перспектив его развития. Павловский А.С. справедливо отмечает, что неоднородность правовой базы, на которой основывается статус граждан отдельных государств ЕАЭС, вызывает противоречия в правовом статусе трудящихся государств-членов (стр.79 дис.).

Важное научно-практическое значение имеют выводы об отсутствии в отечественном миграционном законодательстве базовых понятий процессов

адаптации и интеграции, четкого разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Острой остается проблема недостаточности финансирования обустройства иностранных граждан в России (стр. 126 дис.).

Среди выводов, вынесенных на защиту, наиболее значимыми представляются:

1. Второй вывод (в части определения оснований, закрепляющих особенности правового регулирования социальных прав отдельных категорий иностранных граждан в России).
2. Третий вывод (об использовании при реализации принципа «национального режима» двух основных подходов к определению объема социальных прав иностранных граждан).
3. Пятый вывод (систематизация основных направлений местного самоуправления в Российской Федерации в сфере обеспечения социальных прав иностранных граждан; критическая оценка действующих нормативных правовых актов муниципальных образований, принимаемых в рамках указанных сфер деятельности).
4. Шестой вывод (прогноз о том, что интенсивность миграционного потока на территорию Российской Федерации при отсутствии эффективных интеграционных механизмов, обеспечивающих реализацию, в том числе, социальных прав иностранных граждан, способен привести к социальному дисбалансу, в частности, к формированию этнических анклавов, обострению межнациональных конфликтов, усилению социального неравенства граждан, а при его дальнейшем развитии к угрозе утраты российской национальной и культурной идентичности). Следует согласиться с диссертантом в том, что социальные права иностранных граждан не могут быть обеспечены исключительно законодательными средствами. Необходимо развитие институтов саморегуляционных механизмов, способствующих выполнению определенных государственных функций общественными организациями.

5. Седьмой вывод о совершенствовании законодательства в целях решения задач в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции.

Диссертация написана на достойном теоретическом и методологическом уровне, может быть охарактеризована как самостоятельное исследование, отличается широким привлечением специальной литературы и нормативных источников, проведением сравнительного анализа с конституционно-правовым опытом других зарубежных государств.

Оценивая положительно диссертацию, следует отметить, что автором разработаны и выдвинуты теоретические и научно-практические положения, совокупность которых можно квалифицировать как определенный вклад в науку конституционного права. Вместе с тем имеется ряд вопросов к исследователю.

### **3. Вопросы к диссертанту**

1. В авторском определении социальных прав иностранных граждан (первый вывод на защиту) - это права, гарантирующие иностранным гражданам поддержку и защиту в случаях объективной невозможности самостоятельного удовлетворения важнейших жизненных потребностей, а также обеспечения достаточных условий для достойной жизни и свободного развития с учетом внутренних и внешних задач, стоящих перед принимающим государством.

Представляется, что аналогичным образом может быть дано и определение социальных прав граждан и лиц без гражданства, то есть человека как такового. Такое универсальное определение наводит на мысль о том, что социальные права граждан, иностранных граждан и апатридов должны быть идентичными. Тем не менее существуют нюансы, связанные с объективными и субъективными причинами в каждом государстве. В этой связи хотелось бы более четко понять позицию автора, выступает ли он за принцип полного равенства в социальных правах граждан, иностранцев и лиц

без гражданства или между этими категориями населения должны быть различия? Если различия признаются автором, то каковы правовые критерии дифференциации и как сориентировать в этом случае законодателя и правоприменителя? Думается, что, даже признавая принцип равенства в социальных правах, стоит задуматься о пределах уравнивания, предопределляемых в свою очередь сущностью института гражданства.

2. Ответы на вышепоставленные вопросы по-видимому внесут большую ясность в содержание второго вывода на защиту. А.С Павловский пишет о неком «определенном объеме социальных прав иностранным гражданам, который является одним из правовых средств реализации государственной миграционной политики». Не совсем понятно при этом, как связать объем социальных прав с характером и интенсивностью иммиграционного притока в Российскую Федерацию для того чтобы обеспечить желаемый баланс в трудовых ресурсах граждан и иностранцев.

3. Соискатель отводит немало места для анализа современного правопонимания категории «мигрант» и использования данного термина в российском законодательстве. В этом контексте действительно обоснованными видятся выводы о том, что введение понятия «мигрант» в федеральное законодательство не в полной мере соответствует понятийному аппарату Закона об иностранных гражданах. Отсюда круг лиц, именуемых «мигрантами» при обозначении в федеральных законах их права на адаптацию и интеграцию в российское общество, необходимо либо сузить за счет введения дополнительных критериев, либо заменить на категорию «иностранный гражданин», придав норме права бланкетный характер с целью отсылки к федеральному закону, уточняющему отдельные категории иностранных граждан, имеющих соответствующие притязания (стр.34-38 дис.). В то же время в своем исследовании автор не продвигается дальше того, что уже обозначено в научных трудах других исследователей. Хотелось бы увидеть более содержательную и целостную позицию по соотношению понятий «мигрант» и «иностранный гражданин».

4. Спорной видится позиция А.С Павловского о том, что система нормативных актов федерального уровня, обеспечивающих социальные права иностранных граждан, ... представлена широкой сетью федеральных законов различного характера, а также подзаконными актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (стр.93-94 дис.). Автор как бы безоговорочно принимает такую систему и не ставит вопрос о балансе законов и подзаконных актов в регулировании и обеспечении социальных прав. Интересным был бы анализ реального соответствия подзаконных актов, в том числе государственных программ конституционным и законодательным положениям, регулирующим социальные права иностранных граждан в Российской Федерации.

5. Анализируя особенности регулирования социальных прав отдельных категорий иностранных граждан в Российской Федерации, автор останавливается на различных видах прав, в том числе должное внимание уделяет жилищным правам. Он пишет, в частности, что «конституционное право иностранных граждан на жилье является одним из наиболее проблемных с точки зрения его реализации. Качественное решение вопроса обеспечения указанного права исключительно правовыми средствами не представляется возможным: единичное, точечное воздействие на миграционные процессы вряд ли будет эффективным, вследствие чего требуется совместное влияние как со стороны правовых, так и экономических механизмов. Отсутствие механизмов по предоставлению жилья низкооплачиваемым иностранным работникам остается серьезной проблемой миграционного законодательства» (стр.124 дис.).

Хотелось бы поспорить с диссертантом в том, что это чисто миграционная проблема. На самом деле в Российской Федерации в целом не решен вопрос о предоставлении жилья низкооплачиваемым категориям населения, то есть и российским гражданам. В это связи как представляется важно отличать общие социальные проблемы от тех, которые касаются исключительно мигрантов.

Отмеченные замечания и рекомендации носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку работы, не снижают теоретическую и практическую значимость диссертации. Диссертационное исследование отвечает нормативным критериям, предъявляемым к кандидатским диссертациям Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (с последующими изменениями и дополнениями). Содержание диссертации соответствует паспорту специальности 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право, а также требованиям, установленным диссертационным советом Д 503.001.03 Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Таким образом, соискатель Павловский Александр Сергеевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Официальный оппонент:

Доктор юридических наук по специальности 12.00.02,  
профессор, руководитель научного направления  
конституционно-правовых  
исследований Центра исследования проблем правосудия  
**ФГБОУ ВО РГУП,**  
Почетный работник высшего профессионального  
образования РФ

 Ирина Анатольевна Умнова (Конюхова)

«3» декабря 2019 г.

Почтовый адрес: 117418, г. Москва, ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»  
ул. Новочеремушкинская, д.69; телефон+7 (495) 332-53-33; e-mailinfo@raj.ru

ПОДПИСЬ  
ЗАВЕРЯЮ  
ЗАМ. НАЧАЛЬНИКА О.К.

 Конюхова М.А

 О.А. Конюхова