

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 Виктора Сергеевича на тему:  
«Конституционно-правовое регулирование компетенции органов  
государственной власти и органов местного самоуправления в сфере  
межнациональных отношений», представленную на соискание ученой  
степени кандидата юридических наук, по специальности 12.00.02 –  
Конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

*Актуальность темы исследования* не вызывает сомнения. Межнациональное согласие всегда было важным стратегическим ресурсом консолидации российского общества. В диссертационной работе В.С. Павловского подчеркнута возрастающая значимость гармонизации межнациональных отношений, необходимость поддержки этнокультурного многообразия Российской Федерации, укрепления общероссийской гражданской идентичности и единства многонационального народа Российской Федерации в условиях возрастающего влияния глобализации на состояние этнокультурного наследия российской нации. Реализация конституционных прав человека и гражданина, упрочение государственного единства, целостности Российской Федерации и, в конечном итоге, обеспечение ее национальной безопасности напрямую зависят от успешности преодоления вызовов и угроз в сфере межэтнических отношений.

Принятие Конституции Российской Федерации придало новое качество развитию правовой системы страны, но и проблема гармонизации сферы межнациональных отношений получила новое звучание. Постконституционное развитие российского законодательства и

государственного устройства характеризуют масштабные качественные сдвиги в развитии всех отраслей российского права. Но, в первую очередь, это коснулось развития конституционно-правового регулирования компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе в сфере межнациональных отношений. Приоритетными объектами законодательного регулирования стали вопросы межнациональных отношений в целом, вопросы защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, формирования основ функционирования национально-культурной автономии, обеспечения равноправного развития этносов.

При этом национальное и универсальное в конституционном праве тесно переплелось в правовом регулировании межэтнических отношений. Конституция Российской Федерации установила равноправие народов в Российской Федерации (статья 5), запретила любые формы ограничения прав граждан по признаку национальности, языка или религии (статья 19), а также гарантировала защиту прав национальных меньшинств (статьи 71 и 72) и коренных малочисленных народов (статья 69), чем заложила прочную основу государственной национальной политики Российской Федерации и создала базу для развития соответствующего федерального и регионального законодательства. Об этом автор справедливо упоминает в работе.

Основные факторы развития законодательного регулирования в сфере национальных отношений остаются неизменными уже десятилетия: недопущение проявлений этнонационального экстремизма и предотвращение межнациональных конфликтов; выполнение взятых международных обязательств по защите малочисленных этнических общинностей и национальных меньшинств; усиление мер защиты в отношении стабильного функционирования основных элементов самобытности - национального языка и национальной культуры - всех народов России. При этом своевременное и полное закрепление элементов компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере

межнациональных отношений напрямую способствуют решению возникающих правовых проблем в конституционно-правовом регулировании сферы межэтнических, межнациональных отношений.

Основная роль в достижении целей и задач государственной национальной политики объективно возлагается на органы государственной власти и органы местного самоуправления, что, как отмечает автор в своем исследовании, предопределяет необходимость решения ряда проблем, связанных с: совершенствованием механизмов взаимодействия органов публичной власти в сфере межнациональных отношений; уточнением содержания и объема полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в нормах федерального законодательства; конкретизацией полномочий региональных органов государственной власти в законодательстве субъектов Российской Федерации; четким определением ответственности каждого уровня публичной власти за решение вопросов государственной национальной политики (с. 5). При этом наблюдаемая в последние годы на уровне субъектов Федерации динамика конституционно-правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений требует научного, беспристрастного анализа практики ее реализации, что актуализирует тему проведенного В.С. Павловским исследования.

*Научная новизна диссертационного исследования* заключается в следующих основных моментах: 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 и регионального конституционно-правового законодательства о компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, учитывающих сложившиеся в рассматриваемой области международно-правовые институты и конвенционные механизмы.

В качестве вариантов совершенствования законодательного регулирования компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений автором предлагается определить пределы ответственности указанных органов в рассматриваемой области путем внесения изменений в действующие нормативные правовые акты (с. 138-140), принять федеральный закон о нематериальном культурном наследии, направленный на восполнение имеющегося в законодательном регулировании публичной охраны нематериального культурного наследия пробела (с. 122-123).

В диссертации В.С. Павловского четко определены объект и предмет исследования, раскрыты его теоретическая, методологическая и эмпирическая основы. Цель представленной работы достигается посредством последовательного решения поставленных автором исследовательских задач.

Положительно характеризует представленное диссертационное исследование обоснованность его структуры, которая отвечает обозначенным автором цели и задачам работы (диссертация включает введение, две главы, объединяющие семь параграфов, заключение и список использованных источников).

Рассмотрев теоретико-правовые основы определения компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, автор переходит к исследованию современного состояния конституционно-правового регулирования соответствующей компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Достоинством

диссертационного исследования В.С. Павловского является проведенная автором оценка сложившихся в сфере правового регулирования межнациональных отношений международно-правовых стандартов и механизмов на предмет их возможной рецепции в Российской Федерации и учета в практике деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (с. 56-69). Кроме того, практический интерес представляют выводы, сделанные автором по результатам сравнительного анализа конституционно-правового регулирования компетенции органов публичной власти в зарубежных государствах, на основании которого выявлено общее и особенное в правовых системах различных государств в целях потенциального использования положительного опыта в условиях Российской Федерации (с. 71-82).

Следует позитивно оценить и поддержать следующие положения диссертационного исследования:

а) установление и обоснование существования преемственности правовых подходов в формировании отечественной модели правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений на основании исследования конституционно-правовых актов периода образования РСФСР и СССР (второе положение, выносимое на защиту);

б) выявление особенностей конституционно-правового регулирования межнациональных отношений, характерных для современного этапа развития межнациональных отношений в Российской Федерации (третье положение, выносимое на защиту);

в) формулирование предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства о компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений с учетом сложившихся в рассматриваемой области международно-правовых институтов и конвенционных механизмов (четвертое положение, выносимое на защиту) и др.

Диссертация обладает теоретической и практической значимостью, ее результаты могут быть использованы в процессе преподавания правовых дисциплин. Теоретическое значение работы состоит в том, что она комплексно дополняет проведенные исследования в области межэтнических отношений современным и своевременным выявлением проблем компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений. Практическое значение диссертации выражается в ее положениях и выводах, которые могут быть реализованы в правоприменительной деятельности и совершенствовании законодательства в рассматриваемой сфере.

Текст автореферата В.С. Павловского соответствует положениям диссертации и сделанным в ней выводам.

Вместе с тем в ходе научной оценки представленной для официального оппонирования диссертации были выявлены определенные недостатки.

1. Автором отмечаются особенности правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений в современный период, в том числе «необходимость 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). Широта использования в определенной мере оценочных категорий «гармонизация», «оптимизация» требует их пояснения при раскрытии соответствующего материала, достаточно дискуссионным видится и применение механизмов координации и согласования в целях «реализации государственной национальной политики на региональном уровне» без уточнения составных элементов такого механизма.

2. Автором анализируется проблема адаптации терминологии Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств при ратификации Хартии Российской Федерацией (с.60-61). При этом автор

обходит вниманием совершенствование системы полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровней в области защиты региональных языков. Не рассматриваются автором и проблемы конституционно-правового регулирования статуса регионального языка в аспекте выстраивания гармоничных межэтнических отношений.

3. Автор выдвигает тезис о дополнении «внутригосударственного измерения защиты прав национальных меньшинств...надежными механизмами регионального сотрудничества» (с. 70). При этом автором не формулируются убедительные доводы для подтверждения названного тезиса с учетом сложившейся практики правоприменения.

4. Автор выдвигает тезис 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). Необходимо убедить, в чем состоит такой подход и его стратегическую необходимость в решении идентичных вопросов местного значения в сфере межнациональных отношений, каковы критерии его применения, оказывающие влияние на формирование компетенции органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений. Автору предлагается также пояснить, 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) в увязке с отмеченной в работе «последовательностью» в правотворчестве.

При этом высказанные замечания не препятствуют признанию диссертации В.С. Павловского соответствующей основным квалификационным требованиям, предъявляемым к диссертационным исследованиям на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Текст автореферата Павловского В.С. соответствует положениям диссертации, сделанным в ней выводам.

Представленная диссертация Виктора Сергеевича Павловского на тему «Конституционно-правовое регулирование компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений» соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, предъявляемым к кандидатским диссертациям, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук.

**Официальный оппонент**

**Шахрай Сергей Михайлович,**

Доктор юридических наук (специальность защищенной диссертации 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право), профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, декан факультета «Высшая школа государственного аудита» ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

« 26 » ноября 2019 года

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова». Почтовый адрес: 119992, г. Москва, Ленинские горы, дом 1, строение 13 (МГУ им. М.В. Ломоносова, 4 учебный корпус гуманитарных факультетов, 3 этаж, 3017а), тел. +7(495) 989-59-29.

E-mail: info@audit.msu.ru.

М.П.

Подпись Шахрая С.М. удостоверяю:



*Вид испечено по кадрам*

*(М.В. Петрова)*