

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор по научной деятельности  
ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский)  
федеральный университет», доктор  
геолого-минералогических наук,  
профессор, Заслуженный деятель науки  
Республики Татарстан

Д.К. Нургалиев

2019 года



ОТЗЫВ

ведущей организации – федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» 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.

Москва, 2019 г., 175 с.

Тема диссертационного исследования, подготовленного В.С. Павловским, безусловно, является актуальной в теоретическом и практическом плане. Состояние и характер межнациональных отношений в государстве определяется множеством факторов объективного и субъективного характера, среди которых не последнюю роль играют исторические, культурные и экономические особенности развития

публичной власти и общества. Многогранность и глубина межнациональных отношений предопределяет существование некоторых методологических трудностей в их правовом исследовании, связанных прежде всего с наличием уже оформленного научного фундамента в виде комплексного исследования этих отношений посредством привлечения ряда других гуманитарных наук. При этом именно конституционно-правовое регулирование межнациональных отношений призвано вносить решающий вклад в их упорядочение, а также развивать и защищать соответствующие ценности, оформленные Конституцией Российской Федерации (юридическое равенство народов Российской Федерации и недопущение их дискриминации по признакам численности, экономического и культурного потенциала – часть 3 статьи 5, часть 2 статьи 19; самоопределение народов в Российской Федерации – часть 3 статьи 5; гарантирование прав коренных малочисленных народов Российской Федерации – статья 69; защита прав национальных меньшинств в Российской Федерации – пункт «в» статьи 71, пункт «б» части 1 статьи 72).

Последние годы характеризуются динамикой развития конституционно-правового регулирования сферы межнациональных отношений, в основе которой лежит стремление на государственном уровне реагировать на вызовы глобального мира (опасность утраты этнокультурного наследия; трансграничное распространение экстремизма и радикальных идей, основанных на национальной и религиозной исключительности; незаконная миграция), представляющие потенциальную угрозу государственному единству, территориальной целостности и национальной безопасности Российской Федерации. После утверждения Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года был образован

федеральный орган исполнительной власти, ответственный за выработку и реализацию государственной национальной политики, а также за осуществление других функций в сфере межнациональных отношений – Федеральное агентство по делам национальностей. Кроме того, федеральный законодатель более четко определил набор полномочий и границы ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнационального взаимодействия. Однако несмотря на это, в разрешении по-прежнему нуждаются некоторые проблемы, в частности, связанные с: разграничением полномочий в сфере межнациональных отношений между органами публичной власти различных территориальных уровней; конкретизацией соответствующих полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в нормах регионального законодательства; поиском путей более активного вовлечения институтов гражданского общества в реализацию государственной национальной политики и совершенствованием их взаимодействия с органами публичной власти.

Необходимость выработки научно обоснованных предложений, направленных на решение названных и других проблем в области государственной национальной политики, а также обобщения и научного осмысления практики деятельности органов публичной власти по реализации принадлежащей им в сфере межнациональных отношений компетенции дополнительно указывает на *актуальность и своевременность диссертационного исследования* В.С. Павловского.

*Научная новизна диссертационного исследования* В.С. Павловского проявляется в том, что на основе комплексного анализа действующей модели конституционно-правового регулирования компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений автор оценил эффективность предпринятых

федеральным и региональным законодателем мер по достижению целей и задач государственной национальной политики Российской Федерации. Исследование международно-правовых стандартов правового регулирования сферы межнациональных отношений и выявление особенностей формирования и реализации соответствующей компетенции органов публичной власти ряда зарубежных государств позволило автору добиться полноты и всесторонности при выработке конкретных предложений по совершенствованию федерального законодательства, а также законодательства субъектов Российской Федерации о компетенции органов публичной власти по решению вопросов государственной национальной политики.

Работа содержит практические предложения и рекомендации, направленные на совершенствование конституционно-правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений. Некоторые из полученных автором выводов небесспорны, вместе с тем, каждый имеет аргументацию.

Следует отметить логичность структуры представленной диссертации (введение, две главы, семь параграфов, заключение и список использованных источников), органично соединившей анализ теоретических вопросов, действующего законодательства, а также международно-правовых стандартов правового регулирования, сложившихся в рассматриваемой области, и позволившей автору в полной мере добиться достижения цели исследования, определенной как формулирование теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование конституционно-правового регулирования компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений.

В.С. Павловский успешно решил заявленные задачи диссертационного исследования. Безусловным достоинством проведенной

автором работы является последовательное изучение в рамках первой главы диссертации исторических особенностей конституционно-правового регулирования межнациональных отношений, определение роли международно-правовых механизмов в регулировании межнациональных отношений в Российской Федерации, а также обобщение зарубежного опыта правового регулирования деятельности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений. Полученные выводы и обобщения приняты автором во внимание при работе над второй главой диссертации, посвященной выявлению конституционно-правовых особенностей формирования и реализации компетенции органов публичной власти по решению вопросов государственной национальной политики на современном этапе развития межнациональных отношений в Российской Федерации, а также послужили основой для формулирования отдельных положений, выносимых на защиту (четвертое и пятое положения, выносимые на защиту).

В первом параграфе второй главы диссертации В.С. Павловский провел тщательный анализ элементов компетенции Федерального агентства по делам национальностей. Следует согласиться с высказанным автором тезисом о том, что формирование целостной государственной системы управления в сфере межнациональных отношений осложняется отсутствием у данного федерального органа исполнительной власти территориальных органов, которые могли бы обеспечить отнесение вопросов в сфере межнациональных отношений к тому уровню управления, на котором они решаются наиболее эффективно (с. 96). Кроме того, автор обоснованно указывает на отсутствие в Положении о Федеральном агентстве по делам национальностей, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2015 года № 368, конкретных способов его взаимодействия с другими органами публичной власти, в том числе и с органами государственной власти

субъектов Российской Федерации, что приводит к бессистемности и снижению эффективности такого взаимодействия (с. 100-101).

Во втором параграфе второй главы диссертационного исследования В.С. Павловский справедливо обращает внимание на то, что на сегодняшний день федеральное законодательство не всегда четко разграничивает полномочия в сфере межнациональных отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в ряде случаев наблюдается дублирование полномочий без должной привязки к тому или иному уровню осуществления публичной власти, что в конечном итоге приводит к трудностям в определении пределов ответственности конкретного органа публичной власти за решение вопросов государственной национальной политики (с. 108-109). На фоне произведенного в 2013 году расширения объема полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере межнациональных отношений обоснованным выглядит утверждение автора о целесообразности создания в структуре региональных органов исполнительной власти самостоятельных органов, ответственных за реализацию в субъекте Российской Федерации государственной национальной политики (с. 115-119).

В третьем параграфе второй главы В.С. Павловский проводит исследование особенностей правового регулирования компетенции органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений. Следует положительно оценить рассуждения автора о насущности проведения разграничения ряда полномочий органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований по решению вопросов местного значения в области межнациональных отношений, а также о необходимости установления полномочий органов

местного самоуправления, требующихся для их полноценного участия в реализации отдельных направлений государственной национальной политики (с. 137-140). В этой связи В.С. Павловский обоснованно предлагает внести отдельные изменения и дополнения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», а также в Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (седьмое положение, выносимое на защиту).

Необходимо отметить высокий уровень научной подготовки автора, логичность и последовательность изложения материала, умение аргументировать обосновываемые выводы и предложения, производить обобщения, классифицировать, разделять общее и особенное. Содержание параграфов диссертации соответствует их названию, целям и задачам исследования, адекватно отражено в автореферате. В положениях, выносимых на защиту, имеются суждения, отражающие научную новизну проведенного исследования, а также свидетельствующие о значительном объеме проделанной автором работы по изучению нормативных правовых актов, судебной практики и источников доктрины.

При этом диссертационное исследование В.С. Павловского не лишено некоторых дискуссионных моментов.

1. 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).

2. В более развернутой аргументации нуждается утверждении автора о перспективности дополнения внутригосударственного измерения защиты

прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов механизмами регионального сотрудничества (с. 58, 63-64, 70).

3. 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). Автору следовало более детально охарактеризовать конкретные способы достижения этой цели.

В этой связи автору диссертации рекомендуется дать соответствующие пояснения в ходе публичной защиты своей работы.

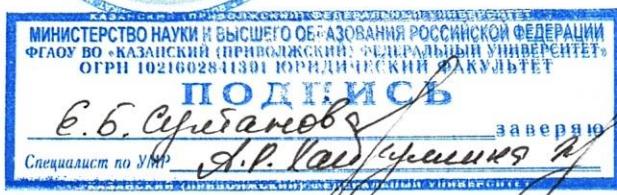
Имеющиеся замечания не умаляют того, что диссертация В.С. Павловского выполнена на актуальную тему и представляет собой самостоятельное и завершенное научное исследование. Положения и выводы, представленные в диссертационном исследовании, являются личным вкладом автора в науку конституционного права. Диссертация имеет практическую значимость – ее результаты могут найти применение в учебном и нормотворческом процессе при осуществлении правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений. Опубликованные автором работы отражают содержание проведенного диссертационного исследования.

Диссертация В.С. Павловского «Конституционно-правовое регулирование компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений» соответствует специальности 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право и отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, а ее автор – Павловский Виктор Сергеевич – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук.

Отзыв подготовлен Е.Б. Султановым, кандидатом юридических наук, (12.00.02), доцентом, заведующим кафедрой конституционного и административного права Юридического факультета ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», обсужден и одобрен на заседании кафедры конституционного и административного права (19 ноября 2019 года, протокол № 6).

Заведующий кафедрой  
конституционного и административного права  
Юридического факультета  
ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский)  
федеральный университет,  
кандидат юридических наук,  
доцент

*Султанов*



Адрес: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18

ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Тел.: +7 (843) 233-71-20

URL: <https://kpfu.ru>