

*На правах рукописи*

*ЛВЗЖ*

**Колобова Татьяна Владимировна**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС  
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

**Воронеж – 2021**

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Воронежский государственный университет».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации  
**Старилов Юрий Николаевич**

**Официальные оппоненты:** **Зубарев Сергей Михайлович,**  
доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» / кафедра административного права и процесса, заведующий кафедрой

**Зырянов Сергей Михайлович,**  
доктор юридических наук, профессор, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» / отдел административного законодательства и процесса, главный научный сотрудник

**Ведущая организация:** федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Защита состоится 17 декабря 2021 г. в 11:00 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» ([www.diss.unn.ru](http://www.diss.unn.ru)).

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук



Прилуков Максим Дмитриевич

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** обусловлена, прежде всего, отсутствием в юридической науке разработанной концепции административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (далее также – региональный омбудсмен<sup>1</sup>, уполномоченный). В научных публикациях аргументировано наличие административно-правовых основ статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Вместе с тем, правовое положение региональных омбудсменов имеет существенную специфику.

С развитием законодательной базы, в том числе принятием Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее также – Закон № 48-ФЗ), в комплексном правовом статусе региональных омбудсменов укрепились административные элементы и усилились функции в сфере управленческих отношений.

На сегодняшний день потенциал возможностей уполномоченных не реализуется в полной мере. Ежегодно, по сведениям федерального омбудсмена, его коллеги в регионах России рассматривают около 200 тыс. обращений<sup>3</sup>. Это незначительное количество для контрольного института, представленного во всех субъектах Российской Федерации; для сравнения: в органы прокуратуры в год поступает примерно 5 млн обращений<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. М. : ИЗиСП : ИНФРА-М, 2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ : в ред. от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ // Российская газета. 2020. 20 марта ; 2021. 5 мая.

<sup>3</sup> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2019> (дата обращения: 03.04.2021).

<sup>4</sup> См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2020 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL:

Разработка концепции административно-правового статуса региональных уполномоченных обусловлена потребностью решения существующих проблем в законодательстве и правоприменительной практике, к которым относится, прежде всего, отсутствие у омбудсменов императивных полномочий для разрешения административно-правовых споров между гражданами и субъектами государственного и муниципального управления. Это обстоятельство существенно снижает эффективность контроля уполномоченных по правам человека. Ограниченность имеющихся ресурсов (отсутствие у омбудсменов в 23 регионах страны собственных аппаратов или количество сотрудников 1–3) является препятствием для реализации предоставленных полномочий: с марта по декабрь 2020 г. региональными омбудсменами было подано всего 20 административных исков в целях защиты прав и свобод других лиц, а также неопределенного круга лиц<sup>5</sup>.

Данные факторы детерминируют значимость диссертационной работы для науки административного и административного процессуального права.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Значительный вклад в изучение рассматриваемого института внесен учеными, стоявшими у истоков его анализа: А. С. Автономовым, В. В. Бойцовой, Н. Ю. Хаманевой.

Исследованию правового положения федерального омбудсмена посвящены работы А. П. Евдошенко, Ю. Л. Корабельниковой, Н. В. Корнеевой, А. Г. Майорова, А. Ю. Семеновой, Д. Е. Феоктистова, О. А. Шеенкова, В. В. Эмих; правовой статус региональных уполномоченных изучали Р. Р. Амирова, Е. С. Буянкина, И. Ф. Вершинина, О. Н. Еремеева, Е. Г. Маркелова, Н. Ф. Лукашова. В трудах К. М. Амосова, В. И. Засыпаловой, Т. Д. Зражевской,

---

<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=58866781> (дата обращения: 20.03.2021).

<sup>5</sup> См.: В Государственной Думе в первом чтении принят законопроект о регулировании деятельности региональных омбудсменов // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: [https://ombudsmanrf.org/news/novosti\\_upolnomochennogo/view/v\\_gosudarstvennoj\\_dume\\_v\\_pervom\\_chtenii\\_prinjat\\_zakonoproekt\\_ob\\_otmene\\_poshliny\\_dlja\\_regionalnykh\\_ombudsmenov](https://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/v_gosudarstvennoj_dume_v_pervom_chtenii_prinjat_zakonoproekt_ob_otmene_poshliny_dlja_regionalnykh_ombudsmenov) (дата обращения: 19.03.2021).

Т. Н. Москальковой и В. В. Чуксиной исследуемый институт анализируется как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Работы вышеперечисленных ученых выполнены с позиций науки конституционного права. Рассмотрению статуса федерального Уполномоченного по правам человека в административно-правовом аспекте посвящены научные публикации И. Ю. Плуталова<sup>6</sup>.

М. Ю. Шамриным осуществлен анализ административно-правового статуса детского омбудсмена<sup>7</sup>.

К настоящему моменту в юридической науке отсутствует исследование административно-правового статуса регионального уполномоченного по правам человека. Потребность в его проведении продиктована необходимостью обобщения итогов реализации принятого больше года назад Закона № 48-ФЗ с целью совершенствования нормативной правовой базы, а также правоприменительной практики.

Контрольная функция регионального омбудсмена как составляющая его административно-правового статуса не получила значительного внимания в юридической литературе. Изучению конституционного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как элемента системы государственного контроля посвящена диссертационная работа Б. С. Галяутдинова<sup>8</sup>.

Для юридической науки актуальным вопросом является разработка теории государственного контроля регионального омбудсмена (понятия, специфики, видов) в целях повышения эффективности осуществления его контрольной деятельности.

---

<sup>6</sup> См.: Плуталов И. Ю. Административно-правовая основа статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: Шамрин М. Ю. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 14, 50–79 ; *Его же*. Административно-правовой статус детского омбудсмена в России // Административное право и процесс. 2020. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: Галяутдинов Б. С. Конституционный институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 118–176.

**Объект исследования** – общественные отношения в сфере реализации административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

**Предмет исследования** – правовые нормы, регламентирующие административно-правовой статус регионального уполномоченного; судебная и административная практика их применения; теоретические положения, выработанные юридической наукой и раскрывающие исследуемую тему; официальные информационно-аналитические материалы.

**Цель исследования** – разработать концепцию административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Достижению данной цели способствовало решение **следующих задач**:

– характеристика уполномоченных по правам человека как субъектов административного права;

– определение понятия и элементов административно-правового статуса регионального уполномоченного и его разграничение с конституционно-правовым статусом;

– формулирование признаков и выявление содержания государственного контроля уполномоченных по правам человека;

– анализ реализации региональными омбудсменами контрольного процесса как вида административного процесса;

– уточнение существующих в юридической науке критериев эффективности контрольной деятельности уполномоченных по правам человека;

– рассмотрение межведомственного взаимодействия, координации управленческой деятельности и участия в противодействии коррупции как функций региональных омбудсменов;

– выявление проблем в сфере реализации административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации;

– подготовка предложений по изменению законодательства, а также практики его применения с целью совершенствования административно-

правового статуса регионального уполномоченного и повышения эффективности его контрольной деятельности;

– изучение проблем функционирования аппаратов омбудсменов как гарантии административно-правового статуса уполномоченных по правам человека и рекомендация мер по их решению;

– внесение по итогам проведенного исследования предложений по совершенствованию правового регулирования административной ответственности, установленной за воспрепятствование деятельности региональных омбудсменов.

**Методологическую основу диссертационной работы** составляют: всеобщий диалектический метод научного познания; общенаучные методы (анализ, синтез, описание, обобщение, сравнение, моделирование); частнонаучные методы (формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный).

С применением диалектического и историко-правового метода рассмотрена динамика развития правового статуса региональных омбудсменов. Анализ и синтез, формально-юридический и системно-структурный методы позволили выявить сущность и элементы административно-правового статуса регионального уполномоченного. Сравнительно-правовой метод способствовал пониманию статуса омбудсменов в зарубежных странах, сопоставлению правового положения региональных уполномоченных по правам человека со статусами федерального и специализированных омбудсменов, выявлению соотношения административно-правового и конституционно-правового статусов региональных уполномоченных.

**Теоретическую основу исследования** составили научные труды, посвященные институтам уполномоченного по правам человека и специализированных омбудсменов, следующих авторов: А. С. Автономов, Р. Р. Амирова, К. М. Амосов, Л. В. Анисимова, М. С. Башимов, В. В. Бойцова, Е. С. Буянкина, Г. А. Василевич, И. Ф. Вершинина, Б. С. Галяутдинов, А. П. Евдошенко, О. Н. Еремеева, В. И. Засыпалова, Т. Д. Зражевская, Е. Г. Калинина, В. В. Комарова, Ю. Л. Корабельникова, Н. В. Корнеева,

Ю. С. Кручинин, Н. Ф. Лукашова, А. Г. Майоров, Е. Г. Маркелова,  
О. О. Миронов, Т. Н. Москалькова, И. Ю. Плуталов, С. В. Сабаева,  
А. Ю. Семенова, Г. В. Синцов, Д. Н. Степанова, А. Ю. Сунгуров,  
Д. Е. Феоктистов, Н. Ю. Хаманева, З. М. Шабанова, О. А. Шеенков,  
В. В. Чуксина, В. В. Эмих.

При разработке понятия административно-правового статуса регионального уполномоченного по правам человека анализировались посвященные административно-правовому статусу субъектов административного права работы таких исследователей, как: А. А. Аникитин, А. А. Бондаренко, Ю. В. Гаврилкина, М. Б. Добробаба, М. А. Захарова, И. В. Потокин, О. С. Рогачева, Ю. В. Соболева, Д. А. Черногоров, М. Ю. Шамрин.

Соискателем изучены научные труды о государственном управлении, государственном контроле и административном надзоре следующих ученых: Ю. Е. Аврутин, А. Б. Агапов, Д. Б. Алексеев, Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, Ю. А. Браташова, В. П. Беляев, А. М. Воронов, А. И. Гурин, К. В. Давыдов, А. З. Завалунов, А. Б. Зеленцов, С. М. Зубарев, С. М. Зырянов, А. В. Калмыкова, М. Н. Кобзарь-Фролова, Н. М. Конин, П. И. Кононов, А. В. Мартынов, Ю. И. Мигачев, Е. В. Мигачева, А. Ф. Ноздрачев, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, Ю. С. Смородинова, Ю. Н. Старилов, С. А. Старостин, А. И. Стахов, М. С. Студеникина, А. М. Тарасов, В. П. Уманская, К. В. Черкасов, В. Е. Чиркин, Е. В. Шорина.

**Нормативная правовая база диссертации** представлена источниками национального и международного права.

Среди российских нормативных правовых документов соискателем использовались: Конституция России; федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие отношение к теме исследования; указы Президента Российской Федерации; уставы и законы субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты федеральных и региональных исполнительных органов государственной власти; муниципальные нормативные правовые акты.



Из области международного права при проведении исследования изучались международные договоры и акты органов международных организаций.

Кроме того, в работе анализировались проекты нормативных правовых актов, посвященных отдельным аспектам исследуемой темы, и утратившие силу нормативные акты.

**Эмпирическая база исследования** – информационно-аналитические и статистические данные федерального и региональных уполномоченных по правам человека, органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; материалы судебной практики; результаты социологических опросов.

**Научная новизна диссертации** обусловлена проведением первого исследования по обозначенной теме и состоит в следующем:

- предложены понятие и элементы административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации;
- разграничены административно-правовой и конституционно-правовой статусы регионального омбудсмена;
- установлены функции омбудсменов в сфере управленческих отношений;
- разработаны теоретические основы государственного контроля регионального уполномоченного по правам человека (понятие; признаки; цели, задачи и функции; объект и предмет; формы и методы; виды);
- выявлены стадии и структура контрольного процесса уполномоченных по правам человека;
- сформулированы авторские критерии эффективности контрольной деятельности регионального омбудсмена;
- обоснованы предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство, направленные на: укрепление административно-правового статуса региональных уполномоченных; повышение эффективности их контрольной деятельности; совершенствование административных процедур контрольного процесса омбудсменов, их полномочий (в том числе в сферах

административного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях), правового регулирования административной ответственности за воспрепятствование деятельности региональных уполномоченных по правам человека.

**На защиту выносятся положения, являющиеся новыми или содержащими элементы научной новизны:**

1. Сформулирован вывод о том, что региональный уполномоченный по правам человека как субъект административного права является участником комплекса административно-правовых отношений: контрольных, управленческих, административно-юстиционных (судопроизводственных), административно-деликтных (охранительных). С точки зрения науки административного права региональный уполномоченный по правам человека – это независимое лицо, которое замещает государственную должность субъекта Российской Федерации, осуществляет административно-правовую защиту прав и свобод человека и гражданина в спорах с субъектами государственного и муниципального управления, а также реализует иные функции: государственного контроля, межведомственного взаимодействия, координации управленческой деятельности и участия в противодействии коррупции.

2. Предложена следующая периодизация развития правового статуса региональных уполномоченных по правам человека: с 1993 г. по 2009 г. – этап становления; с 2010 г. по ноябрь 2016 г. – этап укрепления правового статуса региональных омбудсменов и расширения их функций; с декабря 2016 г. по февраль 2020 г. – этап дальнейшего совершенствования; с марта 2020 г. по настоящее время – этап унификации, вызванный принятием Закона № 48-ФЗ.

3. Обоснован подход к статусу регионального уполномоченного по правам человека как комплексному правовому образованию, включающему преимущественно нормы конституционного и административного права. Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации определен соискателем как установленная законодательством и реализуемая в административно-правовых отношениях

совокупность целей, задач, функций, полномочий, гарантий, запретов и ограничений омбудсмена как лица, замещающего государственную должность субъекта Российской Федерации.

4. Понятие государственного контроля регионального уполномоченного по правам человека определено как функция омбудсмена, реализуемая в целях содействия обеспечению прав и свобод человека и гражданина в деятельности субъектов государственного и муниципального управления и восстановлению прав и свобод в случаях нарушений путем проведения самостоятельных либо совместных с компетентными органами и должностными лицами проверок и принятия по их итогам мер восстановительно-корректирующего характера. Контроль уполномоченных по правам человека представляет собой: их функцию, реализуемую в сфере управленческих отношений (основное направление деятельности); способ содействия обеспечению и восстановлению прав и свобод человека и гражданина в государственном и муниципальном управлении (назначение); вид административного процесса (содержание).

5. Предложена структура контрольного процесса региональных омбудсменов, которая включает в себя производство по жалобам граждан и составляющие его административные процедуры: процедура принятия жалобы к рассмотрению; процедура ее рассмотрения; процедура реализации мер в целях содействия восстановлению прав и свобод человека и гражданина. Выявлены стадии контрольного процесса омбудсменов: возбуждение производства по жалобе либо принятие решения об осуществлении контрольного процесса по инициативе самого уполномоченного; анализ ситуации и при необходимости проведение проверки информации о неправомерном вмешательстве в сферу прав человека и гражданина; выработка и принятие восстановительных и корректирующих мер при выявлении нарушений; проверка исполнения направленных рекомендаций и в случае их невыполнения принятие мер в рамках компетенции.

6. Под критериями эффективности контрольной деятельности регионального уполномоченного предложено понимать совокупность

характеристик, свидетельствующих о достижении омбудсменом целей и задач своей деятельности и отражающих степень ее соответствия потребностям и интересам граждан, общества и государства. Сформулированы следующие критерии эффективности контрольной деятельности региональных омбудсменов, предлагаемые для закрепления в Законе № 48-ФЗ: результативность, комплексность и полнота принятых мер, доступность, удовлетворенность населения.

7. Выявлена функция координации региональными омбудсменами управленческой деятельности в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, заключающаяся в организации согласованного эффективного взаимодействия субъектов государственного и муниципального управления при подготовке, планировании реализации и исполнении стратегического документа в области развития и защиты прав граждан.

8. Рекомендованы для закрепления в Законе № 48-ФЗ формы участия региональных омбудсменов в противодействии коррупции: выявление фактов коррупции из обращений граждан и информирование правоохранительных органов; антикоррупционное просвещение населения; работа с исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, государственными и муниципальными служащими в целях формирования нетерпимости к коррупционному поведению; анализ деятельности вышеуказанных органов и организаций и выработка предложений по оптимизации и конкретизации их полномочий; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, касающихся прав, свобод, обязанностей человека и гражданина; участие в разработке и реализации региональных государственных программ по противодействию коррупции.

9. Даны рекомендации по укреплению административно-правового статуса регионального уполномоченного и совершенствованию правового регулирования административно-правовой защиты омбудсменом прав и свобод человека и гражданина в Законе № 48-ФЗ: в ст. 1 исключить нормы о субсидиарности деятельности регионального омбудсмена; в ч. 4 ст. 1 закрепить его задачи;

дополнить ст. 1 частью 5, определяющей функции омбудсмана; в п. 1 ч. 1 ст. 11 заменить слова «свои рекомендации» на слово «заключение», обязать подконтрольных субъектов государственного и муниципального управления исполнять заключения регионального уполномоченного; в ст. 11 предусмотреть право субъектов Российской Федерации установить обязанность средства массовой информации, учрежденного региональным органом государственной власти, публиковать заключение уполномоченного в течение 10 дней со дня его обращения; в п. 2. ч. 1 ст. 11 уточнить случаи реализации региональными омбудсменами полномочия обращаться в суд с административными исками в защиту прав и свобод человека и гражданина – исключительно, если гражданин является малоимущим или по другим уважительным причинам (в силу недееспособности, возраста, состояния здоровья и др.) не может самостоятельно обратиться в суд. Аналогичные изменения рекомендовано внести в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации<sup>9</sup> (далее – КАС РФ), который предлагается дополнить статьей 39.1 «Участие уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка и уполномоченных по защите прав предпринимателей в административном деле».

10. Для повышения эффективности контрольной деятельности региональных омбудсменов предложены изменения и дополнения в Закон № 48-ФЗ: уточнить в ст. 9 содержание административных процедур производства уполномоченных по жалобам граждан; закрепить в ст. 16 требования к проблематике докладов омбудсменов и способ обеспечения исполнения мер по совершенствованию правоприменительной практики и управленческих процедур, перечисленных региональными уполномоченными в ежегодных и специальных докладах, – принятие высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующего правового акта.

11. По итогам анализа регионального законодательства и практики его применения рекомендованы следующие меры по решению проблем в сфере

---

<sup>9</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : в ред. от 1 июля 2021 г. № 250-ФЗ // Российская газета. 2015. 11 марта ; 2021. 5 июля.

функционирования аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации как гарантии их административно-правового статуса: установить в Законе № 48-ФЗ и тех законах субъектов Российской Федерации, в которых такая норма отсутствует, что уполномоченный по правам человека и его аппарат – это государственный орган субъекта Российской Федерации с правом юридического лица, омбудсмен самостоятельно разрабатывает и исполняет смету своих расходов; исключить возложение на сотрудников высшего исполнительного органа государственной власти обязанностей обеспечивать деятельность регионального уполномоченного; гарантировать количественный состав аппарата регионального омбудсмана, необходимый для полноценного выполнения его задач и реализации функций.

12. В целях установления в региональном законодательстве об административной ответственности единых подходов уточнен состав административного правонарушения «воспрепятствование деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»: рекомендовано предусмотреть ответственность за неисполнение заключения уполномоченного по правам человека, либо исполнение заключения с нарушением установленного законом срока, либо ненаправление ответа о результатах исполнения заключения в предусмотренный законом срок; за повторное совершение в течение года данного административного правонарушения. С учетом анализа накопленного в российских регионах опыта обоснована предпочтительность наделяния уполномоченного по правам человека и руководителя его аппарата правом составлять протоколы о данном административном правонарушении.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в формулировании теоретико-правовой концепции административно-правового статуса регионального уполномоченного по правам человека: разработано его определение, выявлено содержание, проведено разграничение с конституционно-правовым статусом, рассмотрены вопросы реализации, предложены направления развития и меры по совершенствованию правового регулирования и

правоприменительной практики в данной сфере. Полученные по итогам исследования выводы могут служить теоретической базой для дальнейших научных разработок в этой и смежных предметных областях, касающихся административно-правового статуса федерального Уполномоченного по правам человека и административно-правового статуса специализированных омбудсменов.

**Практическая значимость исследования** обусловлена тем, что выводы и предложения соискателя могут быть использованы в следующих направлениях: в нормотворческой деятельности в целях совершенствования законодательства, регулирующего административно-правовой статус региональных омбудсменов, в том числе их контрольную деятельность; в правоприменительной практике уполномоченных по правам человека и сотрудников их аппаратов; при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административный процесс»; в ходе подготовки учебно-методических и практических пособий.

**Достоверность результатов исследования** подтверждается: анализом научных трудов по теории государства и права, административному праву и административному процессу, конституционному праву; использованием в качестве методологической основы философского, общенаучных и частнонаучных методов познания; обращением к судебной и административной правоприменительной практике по исследуемой теме; изучением докладов о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и региональных омбудсменов.

**Апробация полученных результатов** подтверждается актом о внедрении результатов диссертационного исследования в деятельность уполномоченного по правам человека в Воронежской области.

Диссертация обсуждена и одобрена на заседании кафедры административного и административного процессуального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет».

Положения, предложения и выводы, изложенные в диссертации, отражены в научных публикациях соискателя – монографии и 9 научных статьях, 6 из них – в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук. Общий объем публикаций составляет около 8,44 п.л.

**Структура диссертационной работы** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка, двух приложений.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обоснована актуальность темы; раскрыта степень ее научной разработанности; указаны объект и предмет исследования; перечислены его цель и задачи; определены методологическая, теоретическая, нормативная правовая и эмпирическая базы исследования; сформулирована научная новизна диссертации; представлены положения, выносимые на защиту; охарактеризована теоретическая и практическая значимость работы; обоснована достоверность полученных результатов исследования; приведена информация об их апробации; обозначена структура диссертации.

**Первая глава «Теоретические основы административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»** состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе «Омбудсмены в зарубежных странах и уполномоченные по правам человека в Российской Федерации как субъекты административного права»* проанализированы причины появления рассматриваемого института, указано его основное назначение за рубежом; приведены общие характерные признаки, отражающие его сущность, и современные классификации омбудсменов в мире. Соискателем рассмотрена история становления института уполномоченного по правам человека в России; разработана авторская периодизация развития правового статуса региональных



уполномоченных, в которой выделены четыре этапа с 1993 г. по настоящее время. Обозначены основные черты института регионального омбудсмана в России. Уполномоченный по правам человека рассмотрен как субъект административного права и участник различных административно-правовых отношений.

Во втором параграфе *«Понятие административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его разграничение с конституционно-правовым статусом»* представлена структура правового статуса регионального омбудсмана, включающая, по мнению соискателя, следующие блоки правовых норм: функционально-целевой (цели, задачи, принципы, функции уполномоченного); организационный (вопросы назначения и освобождения от должности; запреты и ограничения, связанные с замещением государственной должности субъекта Российской Федерации; ответственность за их несоблюдение); компетенционно-гарантийный (полномочия (права и обязанности омбудсмана), гарантии реализации прав). Сформулирован вывод о том, что административно-правовой статус регионального уполномоченного по правам человека обусловлен замещением им государственной должности субъекта Российской Федерации, выступает как составная часть его правового статуса, реализуемая в административно-правовых отношениях с участием уполномоченного, в сфере государственного и муниципального управления, – по данному признаку административно-правовой статус омбудсмана разграничен с конституционно-правовым статусом. Подробно рассмотрены основные элементы статусов регионального омбудсмана и приведены закрепляющие их положения федерального и регионального законодательства.

В третьем параграфе *«Государственный контроль уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации как элемент его административно-правового статуса»* сделан вывод о том, что в юридической науке в числе видов государственного контроля выделяется контроль уполномоченных по правам человека, внимание обращается на его особое функциональное назначение и специфические методы осуществления.

Соискателем предложены разработанные теоретические основы государственного контроля уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: понятие; цели, задачи и функции; объект и предмет; формы и методы; стадии; виды. Сформулированы следующие признаки государственного контроля уполномоченных по правам человека, отражающие его специфику: независимость; специализация; субсидиарность; объективность; авторитетность; доступность; рекомендательность. Предложена классификация видов государственного контроля региональных уполномоченных по правам человека в зависимости от: объекта контроля; источника инициирования контроля; формы осуществления проверок; результатов контрольной деятельности.

**Вторая глава «Реализация административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Контрольный процесс уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации» обосновано, что в силу своего назначения и содержания контрольный процесс омбудсменов является видом административного процесса, поскольку в ходе него проверяются соблюдение и реализация субъектами государственного и муниципального управления прав и свобод граждан. Контрольный процесс уполномоченных по правам человека не относится к формам осуществления исполнительной власти, но возникает по поводу и в связи с ее реализацией. Отмечена особенность данного процесса: основаниями для его инициирования являются административно-правовой спор или информация об ограничениях и ущемлениях прав и свобод человека и гражданина, подлежащая проверке, однако омбудсмены не обладают императивными полномочиями по обеспечению исполнения своих решений в целях разрешения административно-правового спора и устранения выявленных нарушений (в то же время имеет место региональный опыт наделения уполномоченного по правам человека юрисдикционным полномочием – составлять протоколы об административных правонарушениях). Это обстоятельство, по мнению соискателя, определяет направление для развития

института уполномоченного по правам человека. Установлены стадии и структура контрольного процесса омбудсменов, в которой выделено производство уполномоченного по правам человека по жалобам граждан, состоящее из позитивных (управленческих) и контрольных административных процедур. Соискателем выдвинуты предложения по внесению изменений и дополнений в ст. 9 Закона № 48-ФЗ в части совершенствования административных процедур: изложить в ч. 5 понятие жалобы к уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации как требования (а не просьбы) гражданина России, иностранного гражданина или лица без гражданства о восстановлении прав и свобод; исключить нормы об обязанности заявителей обжаловать оспариваемые решения или действия (бездействие) в административном или судебном порядке до обращения к омбудсмену; добавить в ч. 8 норму о том, что после уведомления гражданина о принятии жалобы к рассмотрению уполномоченный по правам человека сообщает ему о принятых мерах не реже одного раза в месяц. Отмечено, что в случае, если по итогам проверки омбудсмен придет к выводу о нарушении прав или свобод заявителей, он обязан воспользоваться каким-либо из законодательно установленных правовых, в том числе административно-правовых, средств и способов защиты прав и свобод человека и гражданина, рассмотренных соискателем.

Во втором параграфе *«Эффективность контрольной деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»* по результатам изучения докладов уполномоченных по правам человека в регионах России, составляющих Центральный федеральный округ (далее – ЦФО), сделан вывод о существовании различных подходов к определению эффективности деятельности омбудсменов и необходимости ее повышения. Соискателем разработаны критерии эффективности, системно отражающие суть контрольной деятельности уполномоченных, и предложено дополнить Закон № 48-ФЗ положением о включении в содержание ежегодных докладов региональных омбудсменов информации об оценке вышеуказанных критериев эффективности. Рекомендовано внести дополнения в Указ Президента Российской Федерации от

4 февраля 2021 г. № 68<sup>10</sup> в части установления еще одного показателя оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности региональных органов исполнительной власти – «взаимодействие с уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации». Под этим показателем предложено понимать процент исполненных заключений омбудсмана и мер, изложенных в его ежегодных и специальных докладах.

В третьем параграфе «Осуществление уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации функций межведомственного взаимодействия, координации управленческой деятельности и участия в противодействии коррупции» уточнены формы взаимодействия регионального уполномоченного по правам человека с субъектами государственного и муниципального управления; данное взаимодействие осуществляется в процессе и по итогам государственного контроля, а также вне его. В результате анализа соискателем положений о территориальных органах федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации на примере Воронежской области установлено, что эти нормативные правовые акты содержат в качестве задач или функций меры по реализации прав и свобод граждан. Предложено внести изменения и дополнения в положения о вышеуказанных органах исполнительной власти в части закрепления обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина как цели их деятельности. Проведенный соискателем анализ ряда региональных нормативных правовых актов и практики их применения показал, что уполномоченные по правам человека выполняют функцию координации управленческой деятельности по вопросам формирования и реализации

---

<sup>10</sup> Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 4 февраля 2021 г. № 68 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 6. Ст. 966.

государственной политики субъектов Российской Федерации в области развития и защиты прав и законных интересов граждан. Подчеркнуто, что благодаря особенностям института омбудсмена (обладание реальной информацией о деятельности органов публичной власти, содержащейся в обращениях граждан; юридическая и политическая независимость) он имеет возможность проводить собственное самостоятельное расследование факторов происхождения и развития коррупции в управленческой сфере. Соискателем предложены формы участия региональных уполномоченных по правам человека в противодействии коррупции и сформулированы рекомендации по изменению и дополнению Закона № 48-ФЗ, Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>11</sup> и Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>12</sup>.

**Третья глава «Проблемы реализации административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»** состоит из трех параграфов.

*В первом параграфе «Совершенствование законодательства и правоприменительной практики в целях укрепления административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»* предложено решение следующих проблем в исследуемой сфере: отсутствие обязанности субъектов государственного и муниципального управления исполнять рекомендации (заключения) омбудсменов, направленные по итогам проверки нарушений прав и свобод человека и гражданина; необходимость расширения практики по обеспечению выполнения органами управления мер, предлагаемых уполномоченными по правам человека в их ежегодных и специальных докладах; неуказание в законодательстве случаев, при которых

---

<sup>11</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ : в ред. от 26 мая 2021 г. № 155-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 дек. ; 2021. 31 мая.

<sup>12</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ: в ред. от 11 октября 2018 г. № 362-ФЗ // Российская газета. 2009. 22 июля ; 2018. 15 окт.

омбудсмен реализует право обращаться в суд с административными исками в защиту прав и свобод других лиц. В целях увеличения количества средств административно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина омбудсменами рекомендовано наделить их полномочием выносить обязательные для подконтрольных субъектов решения в случае выявления фактов нарушения прав и законных интересов граждан, т. е. придать заключениям омбудсменов юридическую силу правовых актов управления, разрешающих конкретный административно-правовой спор и обладающих государственно-властным характером. Соискателем предложено обжаловать решения, действия (бездействие) регионального уполномоченного по правам человека в судебном порядке в соответствии с положениями КАС РФ. На основе изучения прогрессивного регионального опыта рекомендовано обеспечить исполнение мер по совершенствованию правоприменительной практики и административных процедур, перечисленных уполномоченными по правам человека в ежегодных и специальных докладах. Предложено закрепить в Законе № 48-ФЗ, что законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена обязанность высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимать по итогам рассмотрения ежегодного и специального докладов регионального омбудсмена правовые акты, предусматривающие исполнение указанных уполномоченным мер.

Во *втором параграфе «Проблемы функционирования аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»* сформулированы следующие упущения в законодательстве и правоприменительной практике: отсутствие у омбудсменов в ряде регионов России собственных аппаратов; не все уполномоченные по правам человека и их аппараты имеют статус государственного органа субъекта Российской Федерации; вмешательство органов государственной власти в полномочия омбудсмена по руководству собственным аппаратом; недостаточные для эффективного выполнения задач и реализации функций омбудсмена количество сотрудников аппарата и финансирование их деятельности. Соискателем даны

предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в целях решения вышеуказанных проблем. В качестве критериев для обоснования структуры и штатной численности аппарата уполномоченного выдвинуты следующие: демографические, социальные, экономические характеристики региона, отражающие потенциальное количество субъектов защиты (среди них – численность населения, количество пенсионеров, инвалидов, детей, мигрантов и т. д.); прогнозируемая с учетом опыта работы омбудсмана интенсивность обращений граждан и их тематическое разнообразие; обеспечение специализации сотрудников аппарата; необходимость выполнения комплекса задач и реализации функций уполномоченного (государственный контроль, административно-правовая защита прав и свобод граждан, совершенствование законодательства и правоприменительной практики, правовое просвещение, межрегиональное и международное сотрудничество и др.).

В *третьем параграфе «Совершенствование института административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»* проанализировано законодательство регионов России, входящих в ЦФО, в части регулирования административной ответственности за воспрепятствование деятельности омбудсменов по следующим параметрам: наличие / отсутствие в региональном законе об омбудсмене бланкетной нормы об ответственности за воспрепятствование его деятельности; объект, субъекты и состав данного административного правонарушения; размер санкций; органы и должностные лица, возбуждающие и рассматривающие дела об административном правонарушении. По итогам анализа сформулированы предложения по закреплению в законах субъектов Российской Федерации уточненного состава данного правонарушения. По мнению соискателя, с учетом имеющегося опыта таких регионов, как Краснодарский край, Ивановская, Липецкая, Ростовская, Ярославская области, наделение уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации правом составлять протоколы об указанном административном правонарушении будет способствовать укреплению его

административно-правового статуса, поскольку расширит полномочия омбудсмена. Также обоснована целесообразность предоставления обозначенного выше права руководителю аппарата регионального уполномоченного, как, например, в Астраханской и Иркутской областях, в целях наделения его статусом должностного лица государственного органа субъекта Российской Федерации.

**В заключении** подведены итоги проведенного исследования, сформулированы выводы и обобщены рекомендации в целях совершенствования законодательства и правоприменительной практики в исследуемой сфере.

**В приложении 1** приведен разработанный соискателем проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования регулирования основ правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

**В приложении 2** представлен проект закона Воронежской области «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области в целях совершенствования правового регулирования административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченного по правам человека в Воронежской области».

**Основные положения диссертации нашли отражение в следующих научных публикациях общим объемом около 8,44 п.л.:**

*1. Монография:*

1. Методологические основы организации эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях [Текст] : монография / Т. Д. Зражевская, В. И. Белоножкин, Т. В. Колобова. – М. : Проспект, 2020. – 208 с. (4,3/13 п.л.).



*II. Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:*

2. Колобова Т. В. Об институционализации административной ответственности за воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации [Текст] / Т. В. Колобова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2015. – № 4 (23). – С. 113–117 (0,4 п.л.).

3. Колобова Т. В. Уполномоченный по правам человека (омбудсмен) в субъекте Российской Федерации как орган государственного контроля [Текст] / Т. В. Колобова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2018. – № 2 (33). – С. 73–80 (0,65 п.л.).

4. Колобова Т. В. Становление института административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации [Текст] / Т. В. Колобова // Законы России : опыт, анализ, практика. – 2020. – № 4. – С. 39–43 (0,5 п.л.).

5. Колобова Т. В. Разграничение административно-правового и конституционно-правового статусов уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации [Текст] / Т. В. Колобова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2020. – № 3 (42). – С. 184–191 (0,65 п.л.).

6. Колобова Т. В. Функция координации органов публичной власти в деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : административно-правовой аспект [Текст] / Т. В. Колобова // Административное право и процесс. – 2020. – № 12. – С. 55–58 (0,5 п.л.).

7. Колобова Т. В. Государственный контроль уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : понятие, направления, полномочия [Текст] / Т. В. Колобова // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2020. – № 6. – С. 74–80 (0,8 п.л.).

*III. Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:*

8. Колобова Т. В. Об исполнении рекомендаций уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации [Текст] / Т. В. Колобова // Современные тенденции развития науки и технологий : сб. науч. трудов по материалам IX Междунар. науч.-практ. конф. (Белгород, 31 декабря 2015 г.) : в 8 ч. / под общ. ред. Е. П. Ткачевой. – Белгород : ИП Ткачева Е. П., 2015. – № 9. – Ч. 5. – С. 43–45 (0,17 п.л.).
9. Колобова Т. В. Административная ответственность за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека [Текст] / Т. В. Колобова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2016 : материалы XVIII Междунар. науч.-практ. конф. (Челябинск, Южно-Уральский гос. ун-т, Юридический ин-т, 1–2 апреля 2016 г.). – Челябинск : Изд-во ООО «Полиграф-Мастер», 2016. – Ч. 1. – С. 145–147 (0,17 п.л.).
10. Колобова Т. В. Актуальные вопросы участия уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях [Электронный ресурс] / Т. В. Колобова // Публичная власть в современной России : проблемы и перспективы : сб. науч. трудов по материалам Всерос. науч.-практ. конф. (Саратов, 4 декабря 2020 г.) / отв. ред. Ю. В. Соболева. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2020. – С. 245–249. – Официальный сайт ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – URL: [http://www.ssla.ru/documents/kafedri/adm\\_pravo/sbornik3.pdf](http://www.ssla.ru/documents/kafedri/adm_pravo/sbornik3.pdf) (дата обращения: 02.03.2021) (0,3 п.л.).