

В объединенный совет по защите диссертаций Д 999.125.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»

г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23

## **ОТЗЫВ официального оппонента**

**на диссертацию Колобовой Татьяны Владимировны «Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс (Воронеж, 2021. – 262 с.)**

**Актуальность темы исследования** обусловлена прежде всего тем, что прошло только немногим более одного года со дня вступления в силу Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Принятие этого законодательного акта стало необходимым в связи с тем, что, хотя законы о региональных уполномоченных уже действовали во всех 85 субъектах Российской Федерации, однако разнообразные подходы к решению вопросов правового обеспечения деятельности омбудсменов в субъектах Российской Федерации ставили жителей различных регионов, обращающихся к уполномоченным по правам человека, в неравные условия с точки зрения

возможностей получения от них полноценной правозащитной помощи. Поэтому научное осмысление закрепленных в законе единых принципов установления административно-правового статуса и организации деятельности региональных уполномоченных по правам человека имеет не только теоретическое, но и практическое значение.

Указанный законодательный акт в целом положительно повлиял на развитие государственного правозащитного контроля. Вместе с тем статистика ежегодно поступающих к омбудсменам в субъектах Российской Федерации обращений граждан и восстановленных по итогам проверок прав заявителей, результаты рассмотрения направленных уполномоченными по правам человека в суд административных исков свидетельствуют о наличии проблем в реализации законодательных предписаний. Поэтому актуализируется потребность в поиске оптимальных вариантов применения административно-правовых средств защиты прав человека региональными омбудсменами.

Актуальность проведения исследования по выбранной соискателем теме подтверждается отсутствием научных трудов в данной области и, следовательно, данной теоретической базы, что негативно влияет как на правовое регулирование деятельности уполномоченных по правам человека на уровне субъектов Российской Федерации, так и на осуществляющую ими контрольную практику.

**Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.** Степень обоснованности сформулированных в диссертации научных положений, выводов и рекомендаций достаточно высока.

Автор продемонстрировал зрелость научного подхода к исследованию административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации как сложного системного объекта, использовав при этом фундаментальные труды в области общей теории права, административно-правовой науки, а также апробированные и

общепризнанные методы научного исследования.

Умелое применение общенациональных и специальных методов научного познания позволило автору сформулировать весомые предложения и рекомендации, которые целесообразно использовать как в правотворчестве при совершенствовании административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, так и в правоприменительной практике.

**Степень достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.** Достоверность содержания диссертации и выводов соискателя основывается на серьезной теоретической, нормативной и эмпирической базе, всего использовано 419 источников. Прочная научная основа исследования, представленная трудами по теории государства и права, административному праву и процессу, конституционному праву, в сочетании с обращением к судебной и контрольной практике позволили соискателю обосновать собственные научные выводы и предложения. Повысило степень достоверности обращение автора к информационно-аналитическим материалам и статистическим данным, опубликованным на сайтах федерального и региональных уполномоченных по правам человека, органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Основные результаты диссертации опубликованы в десяти научных работах, выполненных в том числе по итогам участия соискателя в научных конференциях международного и всероссийского уровней, что также подтверждает достоверность сформулированных автором научных положений, выводов и рекомендаций.

**Научная новизна диссертации** прежде всего отражена в выносимых на защиту положениях, которые позволяют достаточно эффективно решать современные задачи административно-правовой науки и административной практики.

Кроме того, наиболее существенными, обладающими научной новизной, можно признать также другие выводы и предложения автора, в частности:

- уточнение структуры административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (с. 46–50, 52–58);
- обоснование триединой сущности контроля уполномоченных по правам человека как функции, реализуемой в сфере управлеченческих отношений, как способа содействия обеспечению и восстановлению прав и свобод человека и гражданина, как вида административного процесса (с. 13, 64–65);
- концепция государственного контроля регионального омбудсмена: цели, задачи, функции (правозащитная, информационная, предупредительная (превентивная), корректировочная, воспитательная); принципы (независимости, неподотчетности, субсидиарности, принцип обязательности рассмотрения рекомендаций омбудсменов, политической нейтральности, конфиденциальности); объект и предмет контроля региональных омбудсменов; формы контрольной деятельности уполномоченного по правам человека; методы проведения омбудсменами контрольных мероприятий и методы воздействия на подконтрольных субъектов (с. 64–73);
- стадии контрольного процесса, входящие в его структуру административные процедуры, а также результаты этих процедур (с. 81–95).

Обладают научной новизной авторские подходы к проблемам выделения критериев эффективности контрольной деятельности регионального уполномоченного по правам человека (с. 14, 105–111); его функций, в частности, межведомственного взаимодействия (с. 114–121) и координации органов управления всех уровней по вопросам формирования и реализации региональной государственной политики в области защиты прав граждан (с. 121–130), а также участия в противодействии коррупции (с. 134–135).

Новизной отличаются научные обоснования практических рекомендаций по применению административно-правовых средств и способов в целях восстановления прав и свобод граждан, нарушенных субъектами государственного и муниципального управления (с. 137–142); повышению статуса докладов омбудсменов (с. 153, 154); выявлению функций и полномочий уполномоченного по организации деятельности рабочего аппарата, определению его структуры, проведению кадровой работы (с. 157–166); совершенствованию административной ответственности за воспрепятствование деятельности региональных омбудсменов (с. 180–181).

**Отдельные замечания по результатам исследования.** Наряду с достоинствами в диссертации содержится ряд спорных моментов, оставляющих место для полемики.

1. Требует уточнения авторское определение понятия регионального уполномоченного по правам человека (положение 1, с. 12, 39). По мнению соискателя – 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. В частности, представляется юридически ничтожным термин «независимое лицо»; вряд ли корректным является приравнивание административно-правовой защиты всего лишь к одной из функций регионального уполномоченного, тем более что государственный контроль сам по себе элемент, составная часть такой защиты.

2. Вызывает возражение дефиниция государственного контроля регионального уполномоченного по правам человека (положение 4, с. 13, 74–75). Автор позиционирует его как функцию омбудсмена, реализуемую в целях содействия обеспечению и восстановлению прав и свобод человека и

гражданина. Однако такая оценка принижает роль государственного контроля в статусе регионального уполномоченного. Контроль выступает главным содержанием государственной правозащитной деятельности указанного лица, которая призвана не содействовать, а обеспечить защиту и восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, «проведение самостоятельных либо совместных с компетентными органами и должностными лицами проверок» является формой контроля, а не мерой по восстановлению нарушенных прав и свобод.

3. Следует поддержать стремление автора к подробному изложению процессуальных аспектов деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, которым посвящен первый параграф второй главы (с. 76–96). Соответствующие выводы приведены в положении 5, выносимом на защиту (с. 13–14). Вместе с тем остается вопрос о соотношении стадий данного контрольного процесса и входящих в него административных процедур. По мнению диссертанта, стадиями являются: 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. Тогда как структурными единицами производства уполномоченного по жалобам граждан являются: процедура принятия жалобы к рассмотрению; процедура ее рассмотрения; процедура реализации мер в целях содействия восстановлению прав и свобод человека и гражданина (с. 95–96).

4. Нуждается в дополнительном пояснении позиция соискателя в отношении наделения уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации властными полномочиями и придания их

заключениям обязательного характера для подконтрольных лиц (с. 15, 140). Думается, что наделение подобными полномочиями создает опасность превращения указанного субъекта правозащиты в еще один субъект надзора, что противоречит российской правозащитной модели омбудсменов, которые не обладают императивными полномочиями. Об этой модели убедительно говорит сам соискатель в первом параграфе первой главы на основании результатов научных исследований в смежных отраслях права (с. 25–26).

Однако указанные замечания носят дискуссионный характер, не оказывают влияния на высокую положительную оценку диссертационной работы в целом, не умаляют ее актуальности и значимости для административно-правовой науки.

#### **Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней.**

Автореферат и опубликованные соискателем работы отражают основное содержание диссертационной работы.

Диссертационное исследование Колобовой Татьяны Владимировны представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение задачи, имеющей существенное значение для развития теории административного права и правоприменительной деятельности.

Диссертация Т.В. Колобовой выполнена на высоком теоретическом уровне, имеет научную новизну, логично структурирована и обладает внутренним единством, соответствует специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс. Выводы и предложения соискателя являются обоснованными, достоверными, имеющими теоретическую и практическую значимость.

Диссертация на тему «Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации» полностью соответствует критериям, указанным в пунктах 9, 10, 11, 13, 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября

2013 г. № 842 (в ред. от 11 сентября 2021 г. № 1539), а ее автор – Колобова Татьяна Владимировна – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент,  
заведующий кафедрой административного права и процесса  
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)  
доктор юридических наук (12.00.14 – административное право;  
финансовое право; информационное право),  
профессор

«15» ноября 2021 г.

Сергей Михайлович Зубарев



Сведения об официальном оппоненте:

Зубарев Сергей Михайлович

Почтовый адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, дом 9.

Служебный телефон: 8 (499) 244-88-88, доб. 707, 695.

Адрес электронной почты: zubarevsm@yandex.ru.

Наименование организации: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».

Должность: заведующий кафедрой административного права и процесса.

Официальный сайт МГЮА: [www.msal.ru](http://www.msal.ru).