

В объединенный совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук 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»

Адрес: 603950, г. Нижний Новгород,  
пр. Гагарина, 23

### ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертацию Колобовой Татьяны Владимировны на тему «Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации», представленную в объединенный диссертационный совет 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», на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс

(Воронеж, 2021. – 262 с.)

Тема исследования Т. В. Колобовой, посвященного вопросам административно-правового статуса регионального уполномоченного по правам человека, является актуальной и значимой. Следует отметить ее неразработанность в науке административного права, поскольку только отдельные аспекты выбранной проблематики получили отражение в юридической литературе, а комплексное исследование по обозначенной теме до настоящего времени отсутствовало.

Вопросы реализации прав и свобод человека и гражданина всегда стоят остро и актуально, а совершенствование механизмов их защиты в сфере публичного

управления не теряет своей важности и значимости. Приводимые соискателем статистика количества жалоб, направляемых региональным омбудсменам, и результаты опросов граждан об их отношении к имеющимся способам защиты своих прав показывают, что у населения нет доверия к исследуемому институту, а значит, он нуждается в реформировании и модернизации. Следует согласиться с соискателем относительно существования потребности в совершенствовании деятельности уполномоченного по правам человека, в результате чего ее эффективность будет увеличена.

В этой связи проведенное Т. В. Колобовой комплексное исследование реализации административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации заслуживает одобрения.

Соискателем сформулированы теоретические основы административно-правового статуса регионального омбудсмена, в том числе его государственного контроля как основной функции; выявлены актуальные недостатки нормативного правового регулирования и практики в рассматриваемой сфере; исследованы проблемные вопросы осуществления административно-правового статуса уполномоченного по правам человека и представлены многочисленные нормотворческие предложения, направленные на формирование целостной концепции уполномоченного в субъекте Российской Федерации как института административного права, повышение эффективности государственного контроля региональных омбудсменов и, следовательно, улучшения ситуации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Обоснованность и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, изложенных в диссертации, определяется тем, что соискателем четко определена цель исследования (с. 8), которая получила свою конкретизацию в поставленных и решенных задачах (с. 8-9); оптимально подобраны теоретические и нормативные правовые источники исследования, грамотно использован методологический инструментарий. Соискателем проанализирована научная литература, затрагивающая различные аспекты выбранной темы; теоретической основе диссертации можно дать высокую оценку. Отдельного

упоминания заслуживает широкая законодательная и эмпирическая база исследования, изучены: законы всех субъектов Российской Федерации в рамках Центрального федерального округа о статусе и деятельности уполномоченных по правам человека, об административной ответственности за воспрепятствование их работе; доклады омбудсменов в вышеуказанных субъектах Российской Федерации, а также в иных регионах. Кроме того, соискателем аккумулирована передовая правоприменительная практика уполномоченных по правам человека в отношении контрольной деятельности, взаимодействия с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, участия в противодействии коррупции, административной защиты прав граждан в сфере публичного управления.

Основные положения диссертации прошли апробацию в достаточной степени, о чем свидетельствуют: их обсуждение и одобрение на заседании кафедры административного и административного процессуального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»; акт о внедрении результатов исследования в деятельность уполномоченного по правам человека в Воронежской области. Выводы и рекомендации соискателя приведены в монографии и девяти научных статьях, шесть из которых опубликованы в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Научная новизна диссертации обусловлена тем, что соискателем впервые проведено системное исследование по обозначенной теме.

Обоснованным представляется вывод Т. В. Колобовой относительно комплексного характера правового статуса уполномоченного по правам человека, который состоит преимущественно из норм конституционного и административного права (с. 13, 46). Научной новизной обладает предлагаемая периодизация развития правового статуса региональных омбудсменов, в которой существенное внимание обращено на формирование и укрепление основных

направлений деятельности уполномоченных по правам человека в административно-правовой сфере (с. 12-13, 30-31).

К научным новеллам можно отнести: авторское определение административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, выделение его элементов и разграничение с конституционно-правовым статусом (с. 46-47); выявление функций региональных омбудсменов в сфере управлеченческих отношений (с. 49-50); предложенные теоретические основы государственного контроля регионального уполномоченного по правам человека – понятие; признаки; цели, задачи и функции; объект и предмет; формы и методы; виды (с. 64-73).

Безусловный интерес вызывают: аргументированное выделение стадий и обоснование структуры контрольного процесса, включающей производство по жалобам граждан и административные процедуры, реализуемые омбудсменом (с. 71-72, 79-81, 94-95).

Заслуживают одобрения сформулированные авторские критерии эффективности контрольной деятельности регионального омбудсмена – результативности, комплексности и полноты принятых мер, доступности, удовлетворенности населения (с. 14, 105-107); их применение на практике способно улучшить данное направление работы уполномоченного по правам человека.

Предложенные соискателем рекомендации по совершенствованию полномочий омбудсменов и реализуемых ими административных процедур также окажут содействие позитивной модернизации контрольной деятельности регионального уполномоченного по правам человека.

Обоснованной является позиция Т. В. Колобовой о необходимости конкретизации случаев обращения омбудсменов в суд с административным исковым заявлением в защиту прав и свобод гражданина – участника административно-правовых отношений (с. 15, 145-146). В этой связи значительным потенциалом обладают изложенные в разработанном законопроекте предложения соискателя о внесении изменений в Кодекс административного

судопроизводства Российской Федерации и Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (приложение 1, с. 249-259).

Соискателем уделено внимание решению проблемы неопределенности норм федерального законодательства относительно правового положения аппарата уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации; функционирование аппарата рассмотрено в диссертации как важнейшая организационно-правовая гарантия статуса омбудсмена (с. 56-57, 154, 158-166).

Положительной оценки заслуживает предложение соискателя об установлении в региональном законодательстве об административной ответственности единых подходов в сфере закрепления состава административного правонарушения «воспрепятствование деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации» (с. 16-17, 140, 172).

Теоретическая значимость диссертации выражается в том, что Т. В. Колобовой обоснованы положения, вносящие вклад в развитие науки административного права и административного процесса. Среди них необходимо отметить: подход к формулированию понятия уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации через осуществляемые функции в управлеченческой сфере; авторскую концепцию административно-правового статуса регионального уполномоченного по правам человека, разграниченного с конституционно-правовым статусом; разработанную теорию государственного контроля регионального омбудсмена. Предложена научная основа к пониманию контрольного процесса омбудсменов и реализуемых ими при этом административных процедур (контрольных и позитивных (управленческих)). Теоретические предложения, выработанные соискателем, формируют представление об административно-правовом статусе уполномоченного по правам человека и могут служить основой для дальнейших исследований по данной и смежным проблематикам.

Практическая значимость работы состоит в возможности использования полученных соискателем результатов в нормотворческой, правоприменительной и преподавательской деятельности. Сформулированные выводы и предложения могут применяться при разработке практических и учебно-методических пособий.

Структура исследования является логичной и позволяет достичь поставленных в работе задач.

Первая глава, как следует из ее названия, посвящена теоретическим основам административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и состоит из трех параграфов.

В первом параграфе (с. 19-40) соискателем проанализированы причины появления данного института в мире, приведены основные модели омбудсменов в зарубежных странах; это сделано для того, чтобы определить направления развития административно-правового статуса российского регионального омбудсмена (заключение диссертации, с. 186) и предложить меры по совершенствованию данного института. Соискателем сформулирована периодизация развития правового статуса регионального омбудсмена, который рассматривается как участник целого ряда административно-правовых отношений; рассмотрена динамика формирования функций уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в сфере управлеченческих отношений: государственного контроля, административно-правовой защиты, межведомственного взаимодействия, координации, участия в противодействии коррупции.

Второй параграф (с. 40-59) посвящен анализу правового статуса омбудсмена как комплексного межотраслевого образования, разграничению административно-правового и конституционно-правового статусов регионального уполномоченного в зависимости от сферы реализации. Излагается точка зрения, что административно-правовой статус осуществляется, главным образом, в контрольных и управлеченческих отношениях с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, организациями, наделенными отдельными государственными и иными публичными полномочиями. Достоинством работы

является анализ регионального законодательства: соискатель подробно останавливается на регламентированных полномочиях омбудсменов в субъектах Российской Федерации, систематизирует и анализирует их, выделяя в них комплекс прав, прав-гарантий и обязанностей. Внимания заслуживает авторская классификация гарантий административно-правового статуса уполномоченного. Соискателем даны конкретные рекомендации по внесению в Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ изменений и дополнений в части закрепления задач и функций уполномоченного.

В третьем параграфе (с. 59-75) соискателем на основе выработанных административно-правовой наукой положений предложено многоаспектное понимание государственного контроля регионального омбудсмена; тем самым восполнен существовавший в юридической литературе пробел. Сформулированы функционально-целевые характеристики контроля уполномоченных по правам человека, перечислены его формы и методы, разработана классификация видов государственного контроля омбудсменов.

Вторая глава посвящена различным аспектам реализации административно-правового статуса регионального омбудсмена и включает в себя три параграфа.

Интерес представляют изложенные в первом параграфе (с. 76-96) выводы о сущности и особенностях контрольного процесса уполномоченных по правам человека как вида административного процесса. Соискателем дано понимание осуществляемых омбудсменами административных процедур и приведены многочисленные предложения по совершенствованию их законодательного регулирования, что, безусловно, является достоинством работы и свидетельствует о ее практической ориентированности.

Во втором параграфе второй главы (с. 97-114) по итогам анализа имеющихся научных разработок и эмпирического материала (докладов региональных уполномоченных по правам человека) Т. В. Колобовой приведены авторские критерии эффективности контрольной деятельности омбудсменов. Это сделано на основе сформулированной соискателем теоретической основы государственного контроля, поэтому данные критерии имеют научное обоснование.

В третьем параграфе (с. 114-136) интерес вызывают итоги анализа соискателем положений о территориальных органах федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органах государственной власти Воронежской области на предмет выявления норм, посвященных обеспечению и защите прав и свобод человека. Заслуживает внимания вывод о выполнении на современном этапе региональными омбудсменами функции координации управленческой деятельности по вопросам формирования и реализации государственной политики в области развития и защиты прав граждан; соискателем подробно изучен соответствующий опыт Республики Татарстан, Алтайского края, Воронежской, Саратовской, Смоленской областей. Актуальным является предложение соискателем форм участия региональных уполномоченных по правам человека в противодействии коррупции.

В третьей главе анализируются проблемы в сфере реализации административно-правового статуса омбудсменов и предлагаются меры по их решению, в том числе изменения и дополнения в нормативные правовые акты.

В первом параграфе (с. 137-154) заслуживает внимания точка зрения соискателя об отнесении рекомендательного характера мер, предлагаемых уполномоченными по правам человека по обеспечению прав граждан, к уязвимым характеристикам данного контрольного института. Соискателем комплексно проработана концепция наделения омбудсменов императивными полномочиями, в том числе даны предложения в части порядка обжалования обязательных для выполнения административными органами решений уполномоченных по правам человека. Следует позитивно отметить проведенный анализ региональной практики по обеспечению выполнения органами управления мер, предлагаемых омбудсменами в своих ежегодных и специальных докладах. Справедливо обращено внимание на то, что пробельность законодательного регулирования в отношении случаев реализации полномочий омбудсменов по обращению в суд с административными исками в защиту прав граждан может повлечь за собой дискриминацию и нарушение прав лиц, обратившихся за помощью к уполномоченным по правам человека. Стоит отметить, что по всем проблемным

вопросам соискатель предлагает пути решения и конкретные рекомендации по изложению в новой редакции действующих норм законодательства.

Во втором параграфе третьей главы (с. 154-166) Т. В. Колобова обращается к проблемам функционирования аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Положительным моментом является разработка соискателем объективных критериев для обоснования структуры и штатной численности аппарата регионального уполномоченного по правам человека.

В третьем параграфе (с. 166-181) подведены итоги значительной работы соискателя по анализу практики субъектов Центрального (и не только) федерального округа в сфере регулирования административной ответственности за воспрепятствование деятельности омбудсменов. Важным представляется подход соискателя, в соответствии с которым уполномоченные по правам человека рассмотрены Т. В. Колобовой, в том числе, как субъекты производства по делам об административных правонарушениях – лица, составляющие протоколы об административных правонарушениях. Итоги работы соискателя в данном направлении нашли выражение в разработанном законопроекте «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» (приложение 2, с. 260-262).

Главные выводы, теоретические положения и практические рекомендации обобщены соискателем в заключении диссертационной работы (с. 182-186).

Следует отметить, что диссертация Т. В. Колобовой представляет собой целостную научно-квалификационную работу достаточно высокого теоретического и практического уровня и является самостоятельным исследованием, обладающим определенной научной новизной и оригинальностью. Автореферат диссертации соответствует предъявляемым требованиям и отражает основные положения диссертации.

Положительно оценивая проведенное исследование, стоит указать, что представленная на отзыв диссертация, как и любая творческая работа, не лишена отдельных недостатков и дискуссионных моментов.

1. Деятельность уполномоченного по правам человека рассматривается в работе как вид контроля. При этом основным содержанием данной деятельности является рассмотрение поступающих от граждан обращений. Не случайно и Федеральный закон № 48-ФЗ ссылается на порядок, установленный Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Рассмотрение обращений (либо участие в этом процессе, ведомом другими субъектами) роднит деятельность уполномоченного с юстицией, не случайно должность омбудсмена нередко ассоциируется с квазисудебными органами. В этой связи хотелось бы услышать в ходе публичной защиты диссертации, как автор соотносит контроль уполномоченного со смежными видами правоприменительной деятельности.

2. В работе предлагается классификация видов контроля уполномоченного по нескольким основаниям, при этом в зависимости от результатов контрольной деятельности выделяется контроль, по результатам которого выявляются нарушения, и контроль, по итогам которого права и свободы граждан признаются ненарушенными (стр. 72-73). Вряд ли можно согласиться с таким делением контроля на виды, иначе пришлось бы признать, что, уже приступая к проведению контрольных мероприятий, уполномоченный знает результат и проводит соответствующие мероприятия.

3. В диссертации указано, что, по мнению соискателя, административные процедуры уполномоченного по правам человека делятся на позитивные (управленческие) и контрольные (стр. 81). Хотелось бы четкого понимания в вопросе о том, к какой из обозначенных категорий относятся выделенные соискателем процедура принятия жалобы к рассмотрению, процедура ее рассмотрения, процедура реализации мер в целях содействия восстановлению прав и свобод человека и гражданина.

4. При раскрытии содержания административных процедур контрольной деятельности уполномоченного диссидент указывает, что результатами осуществления процедуры рассмотрения жалоб могут быть: запрос о предоставлении информации, обращение к компетентным органам о проведении проверки либо обращение к федеральному УПЧ (стр. 91). Представляется, что перечисленные акты следует отнести к третьей процедуре – выработки и принятия восстановительных и корректирующих мер, в то время как процедура рассмотрения жалобы, на мой взгляд, должна завершаться вынесением суждения о наличии либо об отсутствии нарушения прав и свобод заявителя или других лиц.

5. Институт уполномоченного по правам человека представляется довольно перспективным начинанием в нашей стране, однако отсутствие в статусе УПЧ юрисдикционных полномочий, как представляется, существенно ослабляет его роль, что и отражается в первом параграфе третьей главы диссертации. Вместе с тем предложение наделить уполномоченного правом выносить обязательные для подконтрольных субъектов решения, придав заключениям УПЧ юридическую силу правовых актов управления, обладающих государственно-властным характером и гарантированных административной ответственностью, ставит его в один ряд с органами судебной власти. Такое предложение, по мнению рецензента, нуждается в более глубоком обосновании.

Перечисленные замечания во многом носят уточняющий либо дискуссионный характер и не ставят под сомнение научную и практическую ценность результатов исследования, не влияют на общее положительное впечатление, которое производит диссертация.

Таким образом, можно сделать вывод, что диссертация на тему «Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации» соответствует критериям, изложенными в пунктах 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 11 сентября 2021 г. № 1539), является самостоятельной,

оригинальной, выполненной на надлежащем уровне научно-квалификационной работой, содержащей решение научной задачи, имеющей значение для развития теории административного права и административного процесса. Автор исследования – Колобова Татьяна Владимировна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

главный научный сотрудник

отдела административного законодательства

и процесса ФГНИУ «Институт законодательства

и сравнительного правоведения

при Правительстве Российской Федерации»

доктор юридических наук (12.00.14 –

Административное право; финансовое право;

информационное право),

профессор

08 ноября 2021 г.



Сергей Михайлович Зырянов



Сведения об официальном оппоненте:

Зырянов Сергей Михайлович

Адрес электронной почты: zyryanov.s@gmail.com

Наименование организации: федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (ИЗиСП)

Должность: главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса

Почтовый адрес: 117218, Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34

Служебный телефон: +7 (495) 719-70-00

Адрес электронной почты образовательной организации: office@izak.ru

Официальный сайт: www.izak.ru