

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор по научной работе
федерального государственного
бюджетного образовательного
учреждения высшего образования
«Саратовская государственная
юридическая академия»
доктор юридических наук, доцент
Сергей Александрович Белоусов



ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

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 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»
(Воронеж, 2021. – 262 с.)

Вопросы, связанные с пониманием, закреплением и реализацией административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, вызывают значительный интерес, обусловленный новизной данной темы и ее неразработанностью в современной науке, а также несовершенством правового регулирования и правоприменительной практики в этой сфере. Соискателем выбран интересный и не изученный ранее аспект института регионального уполномоченного по правам человека –

функционирование в области публичного управления. В основе диссертационной работы лежит системный подход к рассмотрению омбудсмена как субъекта административного права.

Со времени принятия Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» прошло более полутора лет, поэтому исследование Т. В. Колобовой, обобщающее практику реализации данного нормативного акта в рамках обозначенной проблематики, является своевременным, характеризуется теоретической и практической актуальностью и значимостью.

Соискателем убедительно аргументировано наличие следующих проблем в изучаемой области общественных отношений: отсутствие обязанности органов управления исполнять заключения омбудсменов; пробельность федерального законодательного регулирования в отношении обязательного функционирования аппарата регионального омбудсмена как гарантии его административно-правового статуса; неуказание в нормативных правовых актах случаев, при которых уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе обращаться в суд с административными исками в защиту прав и свобод других лиц.

Соискателем доказано, что институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации нуждается в укреплении, расширении полномочий и административных гарантий деятельности. Т. В. Колобовой комплексно исследована правовая природа и дана сущностная характеристика российского регионального омбудсмена как субъекта административного права.

Деятельность регионального омбудсмена раскрыта во многом через рассмотрение осуществляемого им государственного контроля за соблюдением и реализацией прав человека в публичном управлении. Однако не только этот аспект изучен соискателем: уделено внимание функциям координации управленческой деятельности и межведомственного взаимодействия, роли уполномоченных по правам человека в противодействии коррупции, практике омбудсменов по обращению в суд в порядке административного судопроизводства; уполномоченный по правам человека представлен как участник производства по делам об административных правонарушениях, обращено внимание

на региональный опыт наделения омбудсменов полномочием по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Соискателем четко определена и достаточно успешно реализована цель исследования, заключающаяся в разработке концепции административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. На основе указанной цели соискателем логически обоснованы и в целом решены задачи исследования: охарактеризовать уполномоченных по правам человека как субъектов административного права; определить понятие и элементы административно-правового статуса регионального уполномоченного и разграничить его с конституционно-правовым статусом; сформулировать признаки и выявить содержание государственного контроля уполномоченных по правам человека; проанализировать реализацию региональными омбудсменами контрольного процесса как вида административного процесса; уточнить существующие в юридической науке критерии эффективности контрольной деятельности уполномоченных по правам человека; рассмотреть межведомственное взаимодействие, координацию управленческой деятельности и участие в противодействии коррупции как функции региональных омбудсменов; выявить проблемы в сфере реализации административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации; подготовить предложения по изменению законодательства, а также практики его применения с целью совершенствования административно-правового статуса регионального уполномоченного и повышения эффективности его контрольной деятельности; изучить проблемы функционирования аппаратов омбудсменов и рекомендовать меры по их решению; внести по итогам проведенного исследования предложения по совершенствованию правового регулирования административной ответственности, установленной за воспрепятствование деятельности региональных омбудсменов (с. 9-10).

Диссертационная работа Т. В. Колобовой характеризуется высокой степенью обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций. Соискателем грамотно использован методологический инструментарий – задействованы диалектический, общенаучные и частнонаучные методы познания;

оптимально подобраны теоретические, правовые и эмпирические источники исследования.

Диссертация соискателя не ограничивается областью науки административного права: Т.В. Колобова оперирует научными положениями теории государства и права, конституционного права, международного права.

Содержание административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации раскрывается соискателем по итогам анализа законодательства Российской Федерации и ее субъектов (особое внимание уделено регионам Центрального федерального округа).

Выводы соискателя основываются на состоятельной эмпирической базе исследования. Так, изучены статистические данные Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и региональных омбудсменов, органов прокуратуры и Следственного комитета России, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; проанализированы материалы судебной практики. Для обоснования актуальности темы и выявления проблемных вопросов соискатель обращался к данным социологических опросов.

Результаты проведенного исследования получили необходимую апробацию, что подтверждается актом об их внедрении в деятельность уполномоченного по правам человека в Воронежской области. Основные теоретические положения, выводы и научно-практические рекомендации, изложенные в диссертации, отражены в монографии и девяти научных статьях, шесть из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Научная новизна диссертации обусловлена тем, что соискателем впервые осуществлен комплексный системный анализ административно-правового статуса регионального уполномоченного по правам человека, в результате чего выработаны теоретические выводы и практические рекомендации, предложения по изменению и дополнению законодательства.

Научная новизна диссертационной работы состоит в следующем:

– сформулирована теоретико-правовая концепция административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: разработано его определение и выявлены составляющие элементы,

рассмотрены вопросы реализации, предложены направления развития правового регулирования и правоприменительной практики в данной сфере (с. 13, 15-16, 45-59, 186);

– разработаны теоретические основы государственного контроля регионального омбудсмана: сформулированы его понятие; признаки; цели, задачи и функции; объект и предмет; формы и методы; виды (с. 65-75);

– раскрыты стадии и структура контрольного процесса уполномоченных по правам человека (с. 81-96);

– описаны авторские критерии эффективности контрольной деятельности регионального омбудсмана (с. 14, 105-107);

– аргументированы предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство по теме диссертационной работы (с. 249-262).

Научная новизна исследования отражена в выносимых на защиту положениях, которые имеют убедительное обоснование, нацелены на эффективное решение задач современной науки административного права и административного процесса, а также правоприменительной практики в части совершенствования регулирования административно-правовой защиты прав и свобод граждан и повышения ее уровня, противодействия коррупции, увеличения эффективности деятельности в этих сферах исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, наделенных отдельными государственными и иными публичными полномочиями.

Теоретическая значимость исследования состоит в следующем:

– предложена периодизация развития правового статуса региональных уполномоченных по правам человека (с. 12-13, 27-40);

– сформулированы функции омбудсменов в сфере управленческих отношений (межведомственного взаимодействия, координации управленческой деятельности в сфере формирования и реализации государственной правозащитной политики, участия в противодействии коррупции) и выявлены формы их реализации (с. 114-136);

– разработано понятие административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, выявлено его содержание

и проведено разграничение с конституционно-правовым статусом регионального омбудсмена (с. 46-59);

– даны классификации: гарантий административно-правового статуса уполномоченного по правам человека, его полномочий (прав и обязанностей) (с. 54-57), видов контроля регионального омбудсмена (с. 72-73);

– рекомендован подход к пониманию государственного контроля уполномоченного по правам человека как функции, процесса и способа содействия обеспечению и восстановлению прав граждан (с. 13, 64-65); выявлены признаки государственного контроля омбудсмена (с. 73-74);

– обосновано содержание контрольного процесса регионального уполномоченного по правам человека как последовательно осуществляемой деятельности, состоящей из производства по жалобам граждан и административных процедур (позитивных (управленческих) и контрольных) (с. 13-14, 78-81); раскрыты результаты каждой административной процедуры (с. 81-94).

Полученные Т. В. Колобовой выводы могут служить теоретической основой для дальнейших научных исследований в этой и смежных предметных областях, в том числе в отношении административно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и административно-правовых статусов специализированных омбудсменов, их контрольной деятельности в сфере государственного и муниципального управления.

Практическая значимость исследования заключается в возможности применения выводов, рекомендаций и предложений соискателя в следующих направлениях: в нормотворческой деятельности; в правоприменительной практике уполномоченных по правам человека и сотрудников их аппаратов; при преподавании учебных дисциплин и в ходе подготовки учебно-методических и практических пособий.

Структура диссертации проработана и направлена на последовательное и полноценное раскрытие темы исследования, что в конечном итоге позволило соискателю успешно решить стоящие перед ним задачи. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя девять параграфов, заключения, библиографического списка и двух приложений.

В первой главе соискатель обосновывает ряд теоретических положений, которые касаются правовой природы и признаков института уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, административно-правового статуса регионального омбудсмана и осуществляемого им государственного контроля.

В первом параграфе представлен краткий анализ основных характеристик омбудсменов за рубежом, целей их деятельности и причин появления данного института как специализированного контрольного органа или должностного лица в сфере публичного управления (с. 21-27).

Достоинством работы является исторический анализ нормативного правового регулирования и реализации правового статуса российского регионального уполномоченного по правам человека, в том числе его административной составляющей, и правоприменительной административной практики в этой сфере. Соискателем раскрыта поступательная динамика укрепления и развития правового статуса региональных омбудсменов в России и сформулированы соответствующие этапы (с. 27-38). Т. В. Колобовой представлен взгляд на регионального уполномоченного по правам человека как на субъекта административного права, предложено его определение и выявлена сущность (с. 38-40).

Во втором параграфе приведены точки зрения ученых-административистов по вопросу понятия и содержания административно-правового статуса субъектов; это позволило соискателю выработать собственное определение административно-правового статуса регионального омбудсмана и выявить его специфику (с. 46). Соискателем осуществлен анализ содержания административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (с. 47-50, 52-58); обратим внимание на детальное изучение Т. В. Колобовой законодательства о деятельности региональных омбудсменов в субъектах Российской Федерации, составляющих Центральный федеральный округ.

Важное теоретическое значение имеет третий параграф первой главы, в котором предложено сложносоставное понимание государственного контроля регионального уполномоченного по правам человека. На основе преемственности существующих положений науки административного права сформулированы его понятие, цели, задачи и функции; выявлены объект и предмет; установлены формы

и методы контрольной деятельности; раскрыты стадии контрольного процесса, детальное описание которых изложено в следующем параграфе; названы виды государственного контроля, осуществляемого региональным омбудсменом (с. 65-73).

Заслуживают внимания предлагаемые соискателем сущностная характеристика и признаки государственного контроля уполномоченного по правам человека (с. 73-74).

Вторая глава диссертации включает в себя три параграфа, в которых соискатель исследует вопросы реализации административно-правового статуса регионального омбудсмента через рассмотрение осуществляемых им функций.

В первом параграфе соискатель развивает имеющиеся в науке административного права теоретические положения и приходит к выводу, что контрольный процесс регионального омбудсмента есть процесс административный по своему назначению и сфере осуществления, но при этом он имеет существенную специфику (с. 78).

Т.В. Колобова формулирует структуру контрольного процесса регионального омбудсмента (с. 79-81), учитывая разработанные наукой административного права положения об административных производствах и процедурах. Соискателем подробно проанализированы данные процедуры в деятельности регионального уполномоченного, показан их юридический результат (с. 81-94).

Во втором параграфе второй главы соискатель предлагает собственные критерии эффективности контрольной деятельности регионального омбудсмента (с. 105-107), выявляет основные проблемы в этой сфере (с. 113), решение которых предлагает в последующих параграфах своей работы.

В заключительном параграфе второй главы соискатель тщательно анализирует осуществление региональными омбудсменами управленческих функций: межведомственного взаимодействия (с. 114-121), участия в противодействии коррупции (с. 130-136); значительное внимание уделено координационному направлению деятельности уполномоченных по правам человека (с. 121-130). Исследован передовой опыт субъектов Российской Федерации, в которых омбудсмен выступает как координирующий орган в сфере формирования

и реализации государственной политики по вопросам развития и защиты прав человека.

Третья глава посвящена основным проблемам реализации административно-правового статуса региональных уполномоченных. Следует поддержать соискателя в его рекомендации наделить омбудсменов императивными полномочиями по обеспечению исполнения вынесенных решений и обязанности подконтрольных субъектов государственного и муниципального управления устранить установленные нарушения прав и свобод граждан (с. 140).

Внимания заслуживает предложение по законодательному очерчиванию случаев реализации полномочий омбудсменов по защите прав других лиц путем механизмов административного судопроизводства (с. 146). Практически целесообразной является основанная на существующем региональном опыте рекомендация соискателя по обеспечению исполнения мер, приводимых в докладах омбудсменов (с. 152). Отметим, что данное предложение Т.В. Колобовой направлено на обеспечение роли докладов уполномоченных по правам человека как реально действующих инструментов контроля в сфере публичного управления.

Во втором параграфе третьей главы соискатель подробно анализирует нормы законодательства субъектов Центрального федерального округа о статусе аппарата уполномоченного по правам человека (с. 158-164). Обоснована важность такого анализа – аппарат является юридической гарантией деятельности омбудсмена; соискателем обращено внимание на административно-правовой характер складывающихся между уполномоченным и его аппаратом правоотношений, которые по своей сути являются управленческими внутриорганизационными (с. 157).

В заключительном параграфе диссертации Т.В. Колобовой проведен анализ законодательного закрепления и практической реализации института административной ответственности за воспрепятствование деятельности омбудсменов в субъектах Российской Федерации в зависимости от: объекта и субъекта данного правонарушения; его состава; санкций; органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении (с. 168-179).

Заключение работы отражает наиболее значимые выводы, полученные соискателем в ходе изучения выбранной темы исследования; в нем обобщены рекомендации по совершенствованию законодательства и улучшению правоприменительной практики (с. 182-186).

Положительной оценки заслуживает стремление соискателя к конструктивному решению выявленных проблем; практическая направленность и полезность диссертации не вызывает сомнений. Т.В. Колобова грамотно обращается к междисциплинарным связям административного и конституционного права. Работа написана понятным юридически грамотным языком, рассуждения соискателя в целом убедительны, логичны и последовательны. Используемые факты и данные достоверны, а сформулированные выводы научно обоснованы и юридически состоятельны.

Однако, как и любое научное исследование, диссертация Т. В. Колобовой не лишена дискуссионных, спорных, в недостаточной степени аргументированных положений. На них представляется целесообразным остановиться.

1. Не усматривается новизна в первой части первого положения, выносимого на защиту (с. 12). Так, автор формулирует здесь известный 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).

2. Во второй части первого положения, выносимого на защиту, а также на с. 39 диссертации, автором говорится о том, что 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. Однако в тексте диссертации выделяемые признаки регионального уполномоченного по правам

человека не исследованы, поэтому нет ясности, откуда они появляются в качестве вывода.

3. Требуется обоснование выделения функции координации региональными уполномоченными по правам человека управленческой деятельности: она характерна для омбудсменов лишь некоторых субъектов Российской Федерации. В Федеральном законе от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ речь идет только о координации уполномоченным общей компетенции специализированных омбудсменов, но не органов управления.

4. Соискатель предлагает ввести в Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ понятие государственной системы обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта Российской Федерации (с. 49), но содержание данного понятия в работе не раскрывается.

5. Хотелось бы, чтобы во время публичной защиты соискатель обосновал свое предложение о наделении полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях за воспрепятствование деятельности регионального омбудсмена не только самого уполномоченного, но и руководителя его аппарата (с. 179).

Высказанные суждения являются дискуссионными, не умаляют научной значимости проведенного исследования и не влияют на его высокую положительную оценку. Диссертация соответствует потребностям юридической науки и практики. Работа выполнена на достаточно высоком научно-теоретическом уровне, содержит интересные и важные для административного права и процесса выводы и рекомендации. Соискатель всесторонне, творчески и содержательно анализирует избранную тему.

Диссертация является оригинальным научным исследованием и восполняет пробел в теоретическом осмыслении административно-правовых аспектов деятельности региональных омбудсменов в процессе реализации Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ.

Резюмируя вышеизложенное, можно утверждать, что диссертация «Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации» соответствует критериям, перечисленным в пунктах 9, 10, 11, 14 Положения о присуждении ученых степеней (утверждено

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.

Отзыв подготовлен профессором кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктором юридических наук (12.00.14 – Административное право; административный процесс), доцентом Соболевой Юлией Викторовной.

Отзыв обсужден и утвержден на заседании кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» (протокол № 6 от «23» ноября 2021 г.).

Заведующий кафедрой
административного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»
доктор юридических наук (12.00.14 –
Административное право;
административный процесс),
профессор



Александр Юрьевич Соколов



«23» ноября 2021 г.

Сведения о ведущей организации:

Наименование: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Адрес: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

Телефоны: +7 (8452) 29-92-02; +7 (8452) 29-90-33

Адрес электронной почты: post@ssla.ru; k_ap@ssla.ru

Официальный сайт: www.ssla.ru