

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 № 2-ФКЗ, от 1 июля 2020 № 11-ФКЗ, от 6 октября 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 6 октября 2022 г., № 0001202210060013
2. Федеральный закон от 23 марта 2024 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений в статью 79 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 28.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2024. – № 13. – Ст. 1677.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 6 февраля 2023 г.) // Российская газета. – 2003, 8 октября; 2024, 27 марта.
4. Нифанов А. Н. Территория Российской Федерации: конституционно-правовая теория : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02. – Белгород, 2020.
5. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики //URL:<http://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm-2023.xlsx>.
6. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

**Новикова Алевтина Евгеньевна,**

профессор кафедры конституционного и международного права

юридический институт НИУ «БелГУ»,

доктор юридических наук, доцент

**Киреева Жанна Николаевна,**

Уполномоченный по правам человека в Белгородской области

(Белгород, Россия)

### **ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ДОПОЛНЕНИЯ**

**Аннотация.** В данной статье на основе анализа действующего законодательства представлены направления совершенствования правового статуса

Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации.

**Ключевые слова:** права человека, правовые принципы, уполномоченный по правам человека, законодательство, доклад

*«Юридические гарантии создаются не под норму либо закон, а под институт, за которым стоит некое множество норм и нормативных актов. Органы учреждаются, организации создаются не ради отдельных норм и законов, а для реализации института или нескольких институтов, преследующих единые либо близкие цели». (Г.В. Мальцев. Социальные основания права. М., 2011. С. 436).*

Особое место в каждом государстве занимают механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина. В этом аспекте, полагаем, бесспорна институционализация сложившейся и развивающейся в России омбудсменовской сети [например, 1, с. 7-10; 2, с. 38-42], родоначальником которой выступила учрежденная Конституцией должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (п. «е» ч. 1 ст. 103).

Статистические материалы о ежегодно количестве обращений к Федеральному Уполномоченному говорят не только о нарушении субъективных прав, но и о доверии населения данному правозащитному институту в получении правовой помощи<sup>1</sup>. Способствовать оправданию правозащитных ожиданий населения, на наш взгляд, призвано законодательство, определяющее статус Уполномоченного. К сожалению, еще имеются правовые лакуны, которые требуют внимания представителей науки и практики с целью перспективной коррекции.

Уточним, что в юридической науке уже было справедливо обращено внимание на отсутствие в Федеральном конституционном законе РФ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» отдельной статьи, посвященной принципам деятельности Уполномоченного. Действительно, ссылка на руководство общепризнанными принципами и нормами международного права является слишком универсальной (ч. 2 ст. 2). Да, и в условиях современной геополитической ситуации все-таки приоритетно исходить из ориентиров, неотъемлемых для суверенного государственного развития.

Кроме того, речь идет не об ординарных элементах правового статуса, а об аксиологической категории принципов.

---

<sup>1</sup> См.: Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2022 год // Российская газета. 2023, 16 мая.

Принципы в целом и правовые принципы, в частности, – это руководящие начала поведения и неотъемлемые элементы правовых статусов.

Уточним, что в Федеральном законе от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» легализована самостоятельная ст. 3 «Принципы деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации», устанавливающая, что деятельность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации основывается на принципах справедливости, гуманности, законности, гласности, беспристрастности (ч. 1).

Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации при осуществлении своих полномочий независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц, а также неподотчетен им (ч. 2).

Считаем имеющаяся на федеральном уровне пробельность нуждается в устранении путем легализации оптимального набора искомых принципов. Здесь в порядке предложения можно использовать высказанное в юридической науке мнение о целесообразности дополнения Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» самостоятельным положением о принципах в следующей вербальной формуле: «Деятельность ... осуществляется в соответствии с принципами гуманности, защиты прав человека и гражданина, объективности, законности, добросовестности, доступности, гласности» [3].

Еще один аспект, на который до настоящего времени в дискуссионном порядке обращают внимание в науке и на практике – это совершенствование Уполномоченным законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина средствами, указанными в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 года.

Таким базовым доступным Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации средством остается обращение к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 31).

Вместе с тем, участие Уполномоченного по правам человека в правотворческом процессе по-прежнему весьма актуально: поступающие к нему обращения граждан свидетельствуют о том, что несовершенство федеральных законов, равно как и изъяны в правоприменительной практике, могут служить причиной нарушения прав и свобод человека.

Для обеспечения участия в законотворческом процессе и регулирова-

ния его механизмов Уполномоченным неоднократно предпринимались попытки по внесению изменений в действующее законодательство. В результате обращения к обеим палатам Федерального Собрания Российской Федерации их регламенты все-таки были дополнены установлениями о структуре взаимоотношений Уполномоченного с Советом Федерации и Государственной Думой по данному вопросу.

Однако, представляется, важной частью функционала Уполномоченного должно стать не только анализ и выявление тенденций, актуальных проблем в тех сферах, где наиболее часто встречаются нарушения прав человека, но и право на основе этих данных вносить в российский парламент предложения об изменении законов или принятии новых законодательных актов, право законодательной инициативы в отмеченной сфере правовых отношений [4, с. 22].

В этой связи возможным вариантом видится внесение изменения в ст. 104 Конституции России, указав в числе субъектов права законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по вопросам его ведения.

Уточним, что в числе задач региональных уполномоченных по правам человека в Российской Федерации также легализовано содействие совершенствованию законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина. При этом незначительное количество Уполномоченных наделены правом законодательной инициативы в своих субъектах Федерации. В числе таких субъектов Белгородская область. Согласно ст. 15 ее Устава право законодательной инициативы принадлежит широкому кругу субъектов, включая Уполномоченного по правам человека в Белгородской области и Избирательную комиссию Белгородской области по вопросам их ведения<sup>1</sup>.

Таким образом, отмечаем еще один факт форсированного законодательного регулирования элементов правового статуса региональных уполномоченных. Вместе с тем, законодательное внимание к аналогичным элементам правового статуса Федерального Уполномоченного, имеет не меньшее значение.

Далее хотелось бы обратить внимание на проблемы, опосредованные современной спецификой Белгородской области, как приграничного субъекта. На наш взгляд, требуются адекватные юридические решения в ответ на возникающие вызовы и угрозы в плоскости обеспечения безопасности населения.

---

<sup>1</sup> Закон Белгородской области от 24.06.2022 г. № 189 «Устав Белгородской области» // <https://docs.cntd.ru/document/406110044?ysclid=ltlnumrppw913048125> (дата обращения 10.03.2024 г.).

Так, на территории Белгородской области продолжают формировать комплексную систему укрытий.

Согласно п. 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1999 года № 1309 «О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны» для укрытия населения используются имеющиеся защитные сооружения гражданской обороны и (или) приспособляются под защитные сооружения гражданской обороны в период мобилизации и в военное время заглубленные помещения и другие сооружения подземного пространства.

Поскольку в Белгородской области актуально количественное и качественное состояние таких укрытий, органами прокуратуры систематически проводятся проверки исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами законодательства о гражданской обороне в сфере эксплуатации убежищ и иных объектов, предназначенных для укрытия населения при возникновении чрезвычайных ситуаций в условиях мирного и военного времени. Результаты таких проверок указывают на наличие проблем.

В частности, к созданным (определенным) в соответствии с п. 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1999 года № 1309 «О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны» органами местного самоуправления укрытиям (как правило, подвалы многоквартирных жилых домов, подвалы коммерческих организаций, подземные парковки) указанный нормативный правовой акт каких-либо требований не содержит. Так, отсутствуют нормативы обеспечения укрытий минимальными запасами лекарственных средств, медицинских изделий, средств личной гигиены и питьевой воды. Данное же касается нормативов количества мест для сидения укрываемых (лавочки, стулья), освещения и водопровода. Кроме того, не легализовано требование, адресованное органам власти об обязательном обеспечении укрытий за счет бюджетных средств необходимыми товарами (за исключением случаев, когда собственником является частная организация).

Одним из документов, определяющих требования к подобным укрытиям, являются Методические рекомендации по проведению комплексной инвентаризации заглубленных и других помещений подземного пространства для укрытия населения (утверждены МЧС России 7 августа 2014 года). Например, к ним относятся, в том числе, рекомендации по высоте (для заглубленных помещений не должна быть ниже 1,7 м); норме площади пола основных помещений на одного укрываемого (0,6 кв. м); внутреннему объему помещения (не менее 1,2 куб. м на одного укрываемого).

В связи с фрагментарностью легализованных требований, нередко, в случае определения органами власти в качестве укрытия подвала многоквартирного дома, собственники общего имущества в нем вынуждены самостоятельно за счет своих собственных средств покупать товары первой необходимости для оснащения укрытия, что в целом не соответствует общей задаче законодательства о гражданской обороне – защите государством населения от возникающих угроз.

Указанные правовые пробелы на практике приводят к проблемам в части проведения органами прокуратуры проверок в этой сфере и отсутствию конкретных ответственных лиц.

Хотя справедливо будет отметить, что правовая работа в данном направлении все-таки ведется и 23 ноября 2023 года был утверждён и введен в действие Приказом Росстандарта «ГОСТ Р 42.4.16-2023. Национальный стандарт Российской Федерации. Гражданская оборона. Приспособление заглубленных помещений для укрытия населения. Общие требования»<sup>1</sup>. Однако обозначенные выше проблемы его положениями не были решены.

Таким образом, на основе результатов надзорной деятельности прокуратуры, видится целесообразным закрепить в Постановлении Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1999 г. № 1309 «О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны» вышеизложенные требования о нормативах, включая источники финансирования и ответственных лиц.

В заключении считаем необходимым обратить внимание на еще один правовой инструмент в деятельности Уполномоченного по правам человека – доклад в ежегодной или специальной разновидностях [5, с. 127-132]. Такие доклады предусмотрены на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации. Акцент хотелось бы сделать на востребованности подготовки специальных докладов о соблюдении прав человека в отдельных регионах, которые территориально граничат с зоной проведения специальной военной операции.

Полагаем, содержание таких докладов позволит установить не только результативные правозащитные практики, но также системные проблемы, решение которых детерминирует универсальные решения власти федерального или регионального уровней.

В заключении отметим, что заинтересованное внимание к приведенным нами проблемным вопросам доктринального и прикладного характера позволит, с одной стороны решить насущные правозащитные задачи, а с другой – усовершенствовать статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> М.: ФГБУ «Институт стандартизации», 2023.

### Список литературы

1. Мархгейм М.В., Новикова А.Е. Уполномоченный по правам человека как инициатор формирования конституционного партнерства // Черные дыры в Российском законодательстве. 2010. № 5. С. 7-10.
2. Мархгейм М.В., Новикова А.Е. Формы и способы деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5. С. 38-42.
3. Новикова А.Е. Правозащитные риски: конституционная теория и практика: Дис. ... докт. юрид. наук. Белгород, 2021. 436 с.
4. Бессарабов В.Г. Органы прокуратуры как субъект взаимодействия с институтом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в вопросах защиты прав и свобод человека и гражданина // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 3 (23). С. 16-22.
5. Новикова А.Е. Доклад как официальный документ реализации политики государства по минимизации правозащитных рисков // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2019. Т. 44. № 1. С. 127-132.

### Понкин Игорь Владиславович

профессор кафедры государственного и муниципального управления  
Института государственной службы и управления  
Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте Российской Федерации  
доктор юридических наук, профессор  
(Москва, Россия)

### К ВОПРОСУ О НАУЧНОЙ ПОДГОТОВКЕ В ЮРИДИЧЕСКОМ ОБРАЗОВАНИИ

**Аннотация.** Статья посвящена теме роли и значения научной подготовки в современном юридическом образовании. Автор показывает целый ряд проблем в этой сфере и высказывает собственное видение путей их решения.

**Ключевые слова:** юридическое образование, правовая аналитика, научно-инструктивная подготовка, научная методология, качество образования

*«Научное изучение права лучше всего проводить в среде судебных решений – в библиотеке» (Кристофер Колумб Лэнгделл) [1, р. 30-31]*