

## Теоретическая модель омбудсмана Республики Беларусь

**Брилёва Вероника Александровна**, кандидат юридических наук, доцент (Гомельский государственный университет им. Ф.Скорины), г. Гомель, Беларусь, e-mail: brivero@tut.by

**Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы социально-правовой природы института омбудсмана, разработана концепция института Уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь, а также предложения и рекомендации по правовой регламентации этого института.

**Ключевые слова:** омбудсман, Уполномоченный по правам человека, защита прав человека.

**Abstract:** in the article the questions of the social and legal nature of the ombudsman institution are considered, the concept of the institution of the Commissioner for Human Rights in the Republic of Belarus is developed, as well as suggestions and recommendations on the legal regulation of this institution.

**Key words:** ombudsman, ombudsman for human rights, protection of human rights.

Согласно определению Международной ассоциации юристов народный защитник – «омбудсман» - это «служба, предусмотренная Конституцией или актом законодательной власти, возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия, представлять доклады».

Представляется оптимальным следующее определение института омбудсмана - это независимое публичное должностное лицо, которое является субсидиарным деполитизированным организационно-правовым средством защиты прав человека, не обладающее правом принимать императивные решения, имеющие силу юрисдикционного акта, уполномоченное осуществлять контроль над органами государственной власти и разрешать жалобы от пострадавших лиц на государственные органы и их должностных лиц. Предложенное уточненное определение института омбудсмана отражает его основные черты и двойную роль: с одной стороны, защиту прав человека от незаконных и безнравственных действий государственных органов и должностных лиц, с другой – контроль над деятельностью публичной власти с целью ее улучшения.

Несмотря на существование в современном мире многочисленных омбудсмановских планов, институт омбудсмана обладает некоторыми общими, выражающими его сущность характеристиками:

1) деятельность омбудсмана направлена на осуществление двух основных функций: контроль за органами государственного управления и защита прав человека, нарушенных государственными органами и их должностными лицами;

2) институт омбудсмана является субсидиарным организационно-правовым средством защиты прав человека, не влияющим на компетенцию других структурных элементов правозащитного механизма. Приоритетной целью омбудсмана является гарантирование защиты индивидуальной правовой сферы, при этом защита субъективного права включает в себя момент обеспечения объективного права. Омбудсман защищает права человека, не получившие нормативного закрепления, например, право на «хорошее управление»;

3) омбудсман не обладает полномочиями принимать императивные решения, обладающие силой юрисдикционного акта;

4) омбудсман является независимым от любой власти;

5) институт омбудсмана обладает общим качеством деполитизированности;

6) деятельность данного института широко открыта общественности.

Функционирование института омбудсмана на всех пяти континентах свидетельствует об удивительной способности данного института к модификациям с учетом социальных, правовых условий конкретного государства, его традиций. Институт омбудсмана в зависи-

мости от организационных форм деятельности, порядка избрания, сферы компетенции, порядка обращения за защитой нарушенных прав, полномочий и методов деятельности, форм реагирования на нарушения прав и свобод человека, формы государственного устройства классифицируется на следующие модели:

- 1) единоначальный и коллегиальный омбудсмановский институт;
- 2) парламентский и исполнительный омбудсман;
- 3) омбудсман общей компетенции и специализированный омбудсман;
- 4) омбудсман, сфера компетенции которого распространяется на суды, административные органы, негосударственные структуры, и омбудсман с ограниченной сферой компетенции;
- 5) модель омбудсмана непосредственно принимающего жалобы и модель омбудсмана получающего жалобы посредством членов парламента;
- 6) омбудсман, основой деятельности которого является лишь жалоба, и омбудсман, предпринимаящий действия не только на основе жалобы, но и по собственной инициативе;
- 7) модель омбудсмана с широким набором методов деятельности (проверка жалоб, инспекционные обследования) и модель омбудсмана с ограниченным набором методов (проверка жалоб);
- 8) тип омбудсмана с широким комплексом форм реагирования на нарушения, включая обращения в парламент с законодательной инициативой и в Конституционный суд, и тип омбудсмана не обладающий таковым;
- 9) федеративный омбудсман и региональный, омбудсман унитарного государства.

Можно констатировать, что в Республике Беларусь судебный порядок защиты прав человека является сильно формализованным, ограниченным, дорогостоящим; административная жалоба – малоэффективной в силу отсутствия надлежащего контроля за деятельностью администрации; прокурорский надзор – узконаправленным, не акцентированным на защите прав человека от нарушений со стороны государственных органов и их должностных лиц; международный механизм защиты прав и свобод личности – сложным, продолжительным, требующим определенных материальных затрат. Институт омбудсмана обладает следующими преимуществами: процедура слабо формализована; упрощенный доступ к омбудсману; эффективность и короткие сроки разрешения жалоб; материальные издержки жалобщика незначительны; возможность действовать по собственной инициативе, не ожидая жалобы; защита прав граждан и в тех случаях, когда закон формально не нарушен; обеспечение максимально персонифицированной, индивидуализированной помощи.

Современные условия отражают потребность интегрирования института омбудсмана в белорусский внутригосударственный механизм защиты прав человека в качестве важного субсидиарного средства, обеспечивающего специфическими методами и средствами защиту прав человека и гражданина от управленческого деспотизма, бюрократических издержек, злоупотреблений, произвола со стороны государственного аппарата и должностных лиц

Исследование социально-правовой сущности института омбудсмана: понятия, сущностных характеристик, роли в качестве посредника между государством и гражданским обществом, видов (типов), места в механизме защиты прав человека - позволило сформулировать концепцию института Уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь с учетом правовой, политической, социальной среды Республики Беларусь. Благодаря чему институт Уполномоченного должен органично влиться в национальный правозащитный механизм без ущерба для использования гражданами других юридических средств восстановления справедливости в сфере управления.

Концепция института Уполномоченного по правам человека Республики Беларусь состоит из следующих элементов:

- 1) *организационная форма деятельности* – единоначальный институт, функционирующий на республиканском уровне, в разрезе *проблемы инстанционного построения*, - с перспективой учреждения Уполномоченных в регионах;
- 2) *парламентский тип* института омбудсмана, который в большей мере соответствует политико-правовой системе Республики Беларусь, в большей степени характеризуется такими качествами, как независимость и беспристрастность, увеличит возможности

воздействия на административные органы, повысит эффективность института в глазах граждан, усилит позиции Национального собрания в сфере контроля за органами исполнительной власти;

3) предоставление *права обращения* к Уполномоченному по правам человека широкому кругу субъектов: гражданам Республики Беларусь, иностранным гражданам, лицам без гражданства, организациям граждан через уполномоченных представителей этих организаций;

4) *доступ* к белорусскому Уполномоченному не должен ограничиваться условием, чтобы податель жалобы лично пострадал в результате действия или бездействия государственных органов и их должностных лиц; требованиями юридической обоснованности жалобы, оплаты государственной пошлины; жесткими процедурами предоставления жалобы;

5) порядок обращения к омбудсману обусловлен определенными *требованиями к жалобе*;

6) *порядок поступления жалоб* в службу Уполномоченного: непосредственно от заинтересованных лиц и опосредованно, то есть через членов парламента;

7) модель Уполномоченного, *предпринимающего действия* не только на основе жалобы, но и по собственной инициативе;

8) *сфера компетенции* Уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь распространяется на государственные органы, органы местного самоуправления, за исключением президентских структур, правительства, парламента;

9) наличие в Республике Беларусь развернутой системы контрольных и надзорных органов, наделенных правом проведения проверок и инспекций, обуславливает модель омбудсмана, основным *методом деятельности* которого является проверка поступивших жалоб;

10) наряду с такими распространенными *формами реагирования* на нарушения прав человека, как предложения, рекомендации, доклады парламента, Уполномоченному необходимо предоставить широкие возможности в сфере правотворчества, инициирования проверки конституционности нормативно-правовых актов.

Учитывая способ правового закрепления института омбудсмана в других государствах и принимая во внимание сложившуюся в Республике Беларусь иерархию нормативных правовых актов, представляет особое значение включить основные положения, касающиеся службы Уполномоченного, в Конституцию Республики Беларусь, для чего потребуются внесение в нее соответствующих изменений и дополнений. Предполагается, что дальнейшую конкретизацию институт Уполномоченного по правам человека получит на уровне конституционного закона.

Схематично внутренняя структура разработанного авторского проекта закона об Уполномоченном по правам человека в Республике Беларусь может быть очерчена следующим образом: Преамбула. Глава I. О Законе. Глава II. Цель и задачи деятельности Уполномоченного. Глава III. Об Уполномоченном по правам человека. Глава IV. Порядок избрания на должность и освобождения от должности Уполномоченного. Глава V. Субъекты и порядок обращения к Уполномоченному. Глава VI. Порядок и полномочия Уполномоченного в процессе рассмотрения жалоб. Глава VII. Формы реагирования Уполномоченного на нарушения прав и свобод человека. Глава VIII. Международное сотрудничество в области прав и свобод человека. Глава IX. Гарантии деятельности Уполномоченного. Глава X. Организационные основы и финансирование деятельности Уполномоченного. Глава XI. Заключительные положения.

Литература:

1. Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 9. С. 21-31.