

Брилёва В. А.

к.ю.н., доцент Гомельского государственного
университета им.Ф.Скорины
г. Гомель, Республика Беларусь

Белорусская модель омбудсмена

***Аннотация.** Внутригосударственный механизм защиты прав и свобод человека должен быть дополнен новым элементом – институтом омбудсмена. Одной из причин того, что в настоящее время институт омбудсмена остается гипотетическим, является отсутствие концепции института омбудсмена, разработанной с учетом правовой, политической, социальной среды Республики Беларусь. В настоящее время более чем в 90 странах мира существует около 150 различных органов и структур, выполняющих функции омбудсмена. Этот институт доказал удивительную способность к модификациям с учетом социальных, правовых условий конкретного государства, его традиций. В контексте обозначенной проблемы, статья посвящена обоснованию белорусской модели института омбудсмена.*

***Ключевые слова:** права и свободы человека, институт омбудсмена, правозащитная деятельность, демократия.*

***Annotation.** Inner-State mechanism of human's rights and freedom protection should be supplemented by a new element – the institute of ombudsman. One of the reasons that the institute of ombudsman remains hypothetical is the absence of the concept of an ombudsman institution, developed in view of legal, political, social environment in Belarus. In more than 90 countries of the world there are about 150 various bodies and structures carrying out functions of ombudsman now. This institute has proved a surprising ability to updating in view of social, legal conditions of the concrete state, its traditions. In the context of the problem, the article is devoted to a substantiation of Byelorussian model of the institute of ombudsman.*

***Key words:** rights and freedoms of the person, institute of the ombudsman, human rights activity, democracy.*

Необходимость принятия закона об Уполномоченном по правам человека в Республике Беларусь вызывается потребностью в создании условий для более полной реализации в правозащитной сфере статьи 2 Конституции Республики Беларусь, закрепляющей, что «человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства».

Исходя из сущности правового института омбудсмена, учреждение в Республике Беларусь должности Уполномоченного призвано обеспечить укрепление, развитие и защиту прав и свобод человека; содействие бесконфликтному разрешению противоречий между личностью и

обществом, установлению равного диалога между представителями гражданского общества и государства; осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Республики Беларусь, законами и другими нормативно-правовыми актами Республики Беларусь, а также международными договорами, ратифицированными или утвержденными Республикой Беларусь. Кроме того, важно помнить, что, защищая права и свободы человека, омбудсмен не связан узкоюридическими соображениями.

Одной из причин того, что в настоящее время институт Уполномоченного по правам человека остается гипотетическим, является отсутствие концепции данного института, сконструированной с учетом правовой, политической, социальной среды Республики Беларусь. При этом авторы ряда публикаций наделяют его несвойственным данному институту содержанием.

Функционирование института омбудсмента в странах с различными традициями, историей, политико-правовой системой свидетельствует о гибкости омбудсменовской идеи, способности института к модификации с учетом специфических условий каждого государства, не изменяя при этом своей сущности и содержанию. Сегодня идея омбудсмента успешно воспринята и укоренилась в государствах, принадлежащих к различным правовым семьям, с разнообразными формами правления и государственного устройства.

Омбудсменовские планы реализованы в англосаксонской системе права в формах парламентского комиссара по делам администрации Великобритании, парламентского уполномоченного Новой Зеландии, омбудсменов Австралии, федеральных и провинциальных омбудсменов Канады, законодательных и исполнительных моделей США. В государствах, входящих в романо-германскую правовую семью, – в формах медиатора (посредника) Франции, Гражданского защитника Италии, Защитника народа Испании, Проведора юстиции Португалии, федеральной Коллегии народной правозащиты Австрии, Уполномоченного Бундестага по вопросам Бундесвера ФРГ, Национального Омбудсмента Королевства Нидерландов и т.д. В семье религиозно-традиционного права – например, в форме локайюктами Индии.

Омбудсменовские планы учреждены в государствах Центральной и Восточной Европы, бывшего Советского Союза. К их числу относятся Защитник гражданских прав Польши, Уполномоченный Государственного собрания по правам граждан Венгрии, Адвокат народа Румынии, Народный правозащитник Хорватии, парламентский омбудсмен Литвы, Защитник народа Грузии, Уполномоченный по правам человека Азербайджана, парламентский адвокат Молдовы, Уполномоченный по правам человека Казахстана, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, Уполномоченный по правам человека Российской Федерации.

Деятельность института омбудсмента в государствах, принадлежащих к разным правовым семьям, в конституционных монархиях, парламентарных и

президентских республиках, в федеративных и унитарных государствах, не только в развитых, но и в развивающихся странах, демонстрирует его способность адаптироваться в самых разных условиях.

Представляются обоснованными следующие элементы концепции института Уполномоченного по правам человека Республики Беларусь:

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 отвечает политико-правовой системе Республики Беларусь и 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 омбудсмену 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, предпринимającego 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 парламенту, Уполномоченному необходимо предоставить широкие возможности в сфере правотворчества, инициирования проверки конституционности нормативно-правовых актов.

Представляет особое значение создание в перспективе омбудсменов, специализирующихся на защите прав и свобод наиболее уязвимых групп населения: национальных меньшинств, пациентов психиатрических больниц, эмигрантов, военнослужащих. Например, в Российской Федерации, несмотря на сравнительно небольшой период с момента учреждения института омбудсмана, действуют специализированные Уполномоченные по делам военнослужащих; по правам ребенка; по делам семьи, материнства и детства. Уполномоченный по делам военнослужащих администрации Алтайского края, призван обеспечить «проведение государственной политики в области обороны, социально-правовой политики, осуществление программ социальной защиты военнослужащих и членов их семей, а также оказывать содействие общественным организациям, действующим в этой области»¹. С целью обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод ребенка, содействия восстановлению нарушенных прав ребенка, обеспечения соблюдения и уважения прав, свобод и достоинства ребенка государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами в Волгоградской², Свердловской³, Нижегородской областях⁴ и в других субъектах Российской Федерации учреждены должности Уполномоченных по правам ребенка. Основными задачами Уполномоченного по делам семьи, материнства и детства администрации Алтайского края являются «формирование единого подхода к проблеме семейной политики в крае; участие в координации деятельности государственных органов и общественных организаций в области семейной политики; оказание помощи в развитии сети социальных учреждений по предоставлению социальных услуг различным типам семей, женщинам и детям»⁵.

По мнению профессора Ф.М. Раянова, занимающегося исследованием теории правового государства, в историческом аспекте существует несколько

¹ Об Уполномоченном по делам военнослужащих администрации Алтайского края: положение, 14 окт. 1994 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах : Сб. док. – М.: Юрид. лит., 2000. – С. 719-721.

² Об Уполномоченном по правам ребенка Волгоградской области: врем. положение, 8 мая 1998 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах : Сб. док. – М.: Юрид. лит., 2000. – С. 724-728.

³ Об Уполномоченном по защите прав детей, проживающих на территории г. Екатеринбурга: врем. положение, 10 февр. 1998 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Сб. док. – М.: Юрид. лит., 2000. – С. 733-737.

⁴ Об Уполномоченном по правам детей и подростков Арзамасского района: положение, 10 сент. 1998 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах : Сб. док. – М.: Юрид. лит., 2000. – С. 740-742.

⁵ Об Уполномоченном по делам семьи, материнства и детства администрации Алтайского края: положение, 24 февр. 1995 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах : Сб. док. – М.: Юрид. лит., 2000. – С. 722.

этапов на пути формирования правового государства. Так, «на первом этапе происходит теоретическое осмысление философии правового государства. На втором этапе начинается реализация идеи в различных документах (декларациях, конституциях, отдельных законах) на основе обобщения опыта прогрессивных государств планеты. На третьем этапе общество, созревшее для восприятия принципов правового государства, создает необходимые условия для его реализации. На четвертом этапе, когда государство, образующее общество, становится правовым, наступает время для реального функционирования правового государства»⁶.

Используя выводы профессора Ф.М. Раянова о периодизации, можно говорить о том, что Республика Беларусь находится на пути третьего этапа формирования правового государства, когда общество, государство уже закрепило основные принципы правового государства, созрело для восприятия этих принципов в фактической жизни. На наш взгляд, именно создание в Республике Беларусь института омбудсмена станет практической реализацией ряда признаков правового государства, таких как: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; взаимодействие личности, общества, государства; развитие гражданского общества.

Восполнение существующего внутригосударственного механизма защиты прав человека правовым институтом омбудсмена станет одной из предпосылок реального функционирования правового государства. Введение должности Уполномоченного по правам человека Республики Беларусь – это еще один шаг к тому, чтобы констатировать, что статья 1 Конституции Республики Беларусь – это достигнутое завоевание, а не цель.

Библиографический список

1. Об Уполномоченном по делам военнослужащих администрации Алтайского края: положение, 14 окт. 1994 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Сб. док. – М.: Юрид. лит., 2000. – С. 719-721.
2. Об Уполномоченном по делам семьи, материнства и детства администрации Алтайского края: положение, 24 февр. 1995 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Сб. док. – М.: Юрид. лит., 2000. – С. 722.
3. Об Уполномоченном по защите прав детей, проживающих на территории г. Екатеринбурга: врем. положение, 10 февр. 1998 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Сб. док. – М.: Юрид. лит., 2000. – С. 733-737.
4. Об Уполномоченном по правам детей и подростков Арзамасского района: положение, 10 сент. 1998 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Сб. док. – М.: Юрид. лит., 2000. – С. 740-742.

⁶ Раянов Ф. М. Юриспруденция: курс лекций / Ф.М. Раянов. – Уфа, 2001. – С. 154-155.

5. Об Уполномоченном по правам ребенка Волгоградской области: врем. положение, 8 мая 1998 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Сб. док. – М.: Юрид. лит., 2000. – С. 724-728.
6. Раянов Ф.М. Юриспруденция: курс лекций / Ф.М. Раянов. – Уфа, 2001. – С. 154-155.