

УДК 342.7(476)

## Теоретические основы института уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь

В. А. БРИЛЁВА

Республика Беларусь восприняла основные международные стандарты в гуманитарной сфере, взяла на себя обязательства по соблюдению и защите прав человека. Конституция Республики Беларусь признала права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, подлежащей защите со стороны государства, закрепила порядок их защиты. О гуманистической сущности государственной политики свидетельствует положение, закрепленное в статье 21 Конституции Республики Беларусь, о том, что обеспечение прав и свобод граждан является высшей целью государства.

Права и свободы человека являются составным и неотъемлемым элементом всех общественных процессов. Продвижение Республики Беларусь по пути формирования демократического социального правового государства закономерно связано с укоренением в белорусском общественном сознании идеи прав человека.

Констатация перехода Республики Беларусь на новый этап формирования правового государства, когда общество, государство уже закрепило основные принципы правового государства и готово для восприятия этих принципов в фактической жизни, предполагает наличие института, являющегося практической реализацией такого принципа правового государства, как принцип взаимной ответственности государства и личности – института Уполномоченного по правам человека.

Существующие в современном мире многообразные омбудсмановские планы обладают общими чертами, выражающими сущность института омбудсмана, которые обуславливают его роль в качестве инструмента установления диалоговых отношений между субъектами государства и гражданского общества.

Сущностными характеристиками института омбудсмана являются:

1) деятельность направлена на осуществление двух основных функций:

- контроль за органами государственного управления;
- защита нарушенных прав человека в результате действий или бездействия государственных органов или их должностных лиц;

2) выступает субсидиарным (дополнительным) организационно-правовым средством защиты прав человека по отношению к существующим правозащитным механизмам и не влияет на компетенцию других органов;

3) необладание полномочиями принимать императивные решения, обладающие силой юрисдикционного акта;

4) независимость от любой власти;

5) деполитизированность;

6) широкая открытость для общественности.

На основе анализа сущностных характеристик института омбудсмана представляется необходимым сформулировать определение данного института, которое отражало бы его основные черты и осуществляемую двойную функцию: *омбудсман* – 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.

Институту омбудсмана свойственна способность модифицироваться в зависимости от социальных, правовых условий конкретного государства, не изменяя при этом своей сущности и содержанию. Многообразие омбудсмановского сообщества возможно систематизировать на основе сравнительно-правового анализа организационных форм деятельности омбудсмана, порядка избрания, сферы компетенции, порядка обращения за защитой нарушенных прав, полномочий и методов деятельности, форм реагирования на нарушения прав и свобод человека, в зависимости от формы государственного устройства. Представляется возможным привести следующие модели омбудсмана:

- 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, предпринимающий 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 таковыми;
- 9) федеративный омбудсман и региональный, омбудсман унитарного государства.

В Беларуси существует ряд механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина. Это – несудебный, или так называемый административный способ защиты (административная жалоба, то есть обращения к государственным органам и должностным лицам; прокурорский надзор), и судебный порядок (судебная система, действующая в трех направлениях: Конституционный Суд Республики Беларусь, хозяйственные суды и общие).

Помимо внутригосударственного механизма, защита прав человека может осуществляться международным способом на основе статьи 61 Конституции Республики Беларусь, согласно которой каждый вправе в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, обращаться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Однако представленные способы защиты недостаточно эффективны, так как они не акцентированы, не сфокусированы исключительно на защите прав личности. Следовательно, возникает потребность не только в модернизации существующих методов, но и в создании новых институтов, гарантирующих и защищающих права личности. Приоритетной целью правового института омбудсмана является гарантирование и защита индивидуальной правовой сферы. Данное утверждение подтверждает отличие исследуемого института от классических правовых средств защиты прав человека.

Исследование роли института Уполномоченного по правам человека во внутригосударственном механизме защиты прав и свобод личности необходимо проводить на основе утверждения, что данный институт является дополнительным правозащитным средством, не подменяющим собой существующие юридические средства защиты прав и свобод человека, а восполняющим их.

Принимая во внимание существующие в Республике Беларусь элементы механизма защиты прав и свобод человека и гражданина (судебный порядок защиты прав человека; административную жалобу; прокурорский надзор; международный механизм защиты прав и свобод личности), преимуществами института омбудсмана выступают:

- 1) процедура рассмотрения жалоб слабо формализована;
- 2) упрощенный порядок обращения за защитой нарушенного права;
- 3) эффективность и короткие сроки разрешения жалоб;
- 4) незначительные материальные расходы жалобщика;
- 5) возможность действовать не ограничена условием наличия жалобы;

6) действует и в том случае, когда закон формально не нарушен, но правам человека нанесен ущерб;

- 7) оказывает максимально персонализированную, индивидуализированную помощь.

Введение института Уполномоченного по правам человека Республики Беларусь в национальный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина не должно наносить ущерба использованию гражданами других юридических средств восстановления законности и справедливости в сфере управления. Уполномоченный по правам человека Республики Беларусь в совокупности с другими элементами правозащитного механизма должны не конкурировать друг с другом, а содействовать восстановлению нарушенных прав человека и предупреждать нарушения в будущем. Белорусский Уполномоченный по правам человека призван дополнить и восполнить существующий внутригосударственный механизм защиты прав человека в направлении защиты прав граждан на «хорошее управление» и справедливое обращение со стороны органов государственной власти и управления. Разработанный исходя из указанных положений и с учетом национально-государственных особенностей Республики Беларусь комплексный омбудсмановский план станет гарантом практической стабильности, эффективности белорусского Уполномоченного по правам человека.

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 парламенту, Уполномоченному необходимо предоставить широкие возможности в сфере правотворчества, инициирования проверки конституционности нормативно-правовых актов.

Исходя из того, что от эффективности планирования правотворчества в значительной степени зависит качество правовой нормы, опираясь на исследование социально-правовой природы института омбудсмана, разработанную теоретическую модель белорусского Уполномоченного по правам человека и принимая во внимание анализ национального внутригосударственного механизма защиты прав и свобод человека, можно констатировать, что включение в план подготовки законопроектов проекта закона об Уполномоченном по правам человека в Республике Беларусь полностью соответствовало бы современным потребностям и интересам белорусского государства и гражданского общества.

Эффективность реализации правозащитного потенциала омбудсмана в белорусских условиях зависит от создания надлежащей правовой регламентации организации и функционирования данного института. Предпосылкой разработки концепции закона об Уполномоченном по правам человека в Республике Беларусь являются исследование социально-правовой природы института омбудсмана, разработка теоретической модели белорусского Уполномоченного.

Учитывая способ правового закрепления института омбудсмана в других государствах и принимая во внимание сложившуюся в Республике Беларусь иерархию нормативных правовых актов, представляет особое значение включение основных положений, касающихся службы Уполномоченного, в Конституцию Республики Беларусь, для чего потребуются внесение в нее соответствующих изменений и дополнений.

Схематично внутренняя структура разработанного авторского проекта закона об Уполномоченном по правам человека в Республике Беларусь может быть очерчена следующим образом:

*Преамбула.*

*Глава I.* Общие положения.

*Глава II.* Об Уполномоченном по правам человека.

*Глава III.* Порядок избрания на должность и освобождения от должности Уполномоченного.

*Глава IV.* Субъекты и порядок обращения к Уполномоченному.

*Глава V.* Порядок рассмотрения жалоб и полномочия Уполномоченного в процессе рассмотрения жалоб.

*Глава VI.* Формы реагирования Уполномоченного на нарушения прав и свобод человека.

*Глава VII.* Международное сотрудничество в области прав и свобод человека.

*Глава VIII.* Гарантии деятельности Уполномоченного.

*Глава IX.* Организационные основы и финансирование деятельности Уполномоченного.

*Глава X.* Заключительные положения.

**Abstract.** Theoretical grounds of the Belarusian institute of ombudsman are considered in the paper.

### Литература

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Мн.: Амалфея, 2005. – 48 с.

2. Минченкова, Ю.Н. Внутригосударственный механизм защиты прав человека: (Отечественный и зарубежный опыт) / Ю.Н. Минченкова // Бел. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 1998. – № 5. – С. 82-85.

3. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституц. Закон Рос. Федерации, 26 февр. 1997 г., №1-ФЗ // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Сб. док. – М.: Юрид. лит., 2000. – С. 10-21.

Гомельский государственный  
университет имени Ф. Скорины

Поступило 15.01.09

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ