

УДК 342.59

**ПЕРСПЕКТИВЫ УЧРЕЖДЕНИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ****К.А. СТАДОЛЬНИК***(Представлено: канд. юрид. наук, доц. И.Н. КИРЯКОВА)*

В настоящее время в каждом государстве существуют различные правозащитные механизмы как на национальных, так и международных уровнях, в том числе специализированные органы. Одним из них является Уполномоченный по правам человека. В настоящей статье рассматриваются перспективы учреждения института уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь и механизмы его функционирования.

Впервые институт Уполномоченного по правам человека введён в Швеции в 1809 году. Он был предназначен для борьбы с волнениями и беспорядками со стороны государственной власти. Понятие «омбудсмен» со шведского означало «силу и авторитет». В обязанности указанного лица входило осуществление контроля за тем, чтобы в государстве соблюдались законы и статуты, а гражданские служащие точно и добросовестно исполняли свои обязанности. Постепенно, начиная с XX века, эти органы учреждались в разных странах и входили в систему правового контроля. Уполномоченный стал выступать в качестве посредника между государством и гражданином в процессе разрешения возникшего конфликта или же консультанта государственных органов и граждан для обеспечения более справедливого и гуманного взаимоотношения между сторонами. Институт уполномоченного по правам человека как гарант государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами начал занимать особое место в системе органов государственной власти. Он начал рассматриваться как отдельный государственный орган – звено государственного аппарата, участвующее в осуществлении определённых функций государства, наделённое в этой связи властными полномочиями.

Республика Беларусь после распада СССР тоже заинтересовалась совершенствованием механизмов защиты человеческих прав и свобод. Ещё в 1996 году были предприняты попытки начала учреждения института уполномоченного по правам человека и разработан проект закона «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Беларусь». В июле 2014 года под эгидой МИД и при поддержке представительства ООН прошла конференция, посвящённая вопросу появления уполномоченного по правам человека. На ней свое видение высказал Г.А. Василевич: «Отмечу, что я за учреждение поста уполномоченного по правам человека в Беларуси. Уполномоченный по правам человека мог бы на системной основе анализировать истоки и общие причины появления жалоб и иных предложений и во взаимодействии с другими органами содействовать своевременному их устранению» [1]. Стоит отметить и точку зрения А.В. Шавцовой, согласно которой «построение Республикой Беларусь основ социального государства неизменно сопровождается процессом совершенствования механизмов правозащитной деятельности. Одним из наиболее действенных элементов может стать институт Уполномоченного по правам человека. [2] Однако в настоящее время этот вопрос по-прежнему остаётся актуальным, хотя и дискуссионным. Свою точку зрения в отношении учреждения института Уполномоченного по правам человека высказал и председатель Комиссии по правам человека и национальным отношениям Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь – Юрий Кулаковский: «Происходящие в Беларуси процессы становления новой государственности, нового конституционного строя, новых органов власти требуют совершенствования старых и создания новых правовых механизмов, направленных на реализацию прогрессивных идей в сфере обеспечения прав граждан, установления деловых и конструктивных отношений граждан с органами власти. Эти процессы дают мощный импульс для активного поиска различных правовых инструментов, методов и способов обеспечения и защиты прав, свобод, чести и достоинства личности. В этой связи институт омбудсмена становится привлекательным для Беларуси» [3].

В процессе исследования были изучены механизм функционирования и правовое регулирование института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Азербайджанской Республике и Украине. Анализ действующих Законов об уполномоченном по правам человека в данных странах, позволяет сделать вывод о том, что они по своему содержанию схожи, так как в их основе лежат общие международные принципы. С учетом опыта зарубежных стран нами была разработана модель Института Уполномоченного по правам человека, которая может быть учреждена в Республике Беларусь.

Сравнительный анализ законов об институте уполномоченного в зарубежных странах позволяет сделать вывод о том, что в большинстве случаев данные законы являются конституционными. В Россий-

ской Федерации и Азербайджанской Республике в самом названии закона указывается, что он конституционный. Видится обоснованным, что правовой статус Уполномоченного может быть также закреплён конституционным законом и в Республике Беларусь. Его принятие повлечёт внесение дополнений в Конституцию Республики Беларусь, что ещё раз подчеркнёт значимость данного института.

По формированию Института Уполномоченного в зарубежных странах предусмотрены различные подходы. В Республике Беларусь видится рациональным установить порядок назначения Уполномоченного Президентом Республики Беларусь из числа кандидатов, предложенных Парламентом Республики Беларусь. К каждому кандидату будут выдвигаться следующие требования: 1) обладание знаниями и опытом в области защиты прав человека; 2) проживание постоянно в последнее время на территории Республики Беларусь не менее 7 лет; 3) гражданство Республики Беларусь по рождению; 4) возраст не менее 35 лет.

Видится обоснованным, что Уполномоченному по правам человека будет запрещаться занимать иные государственные должности и заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью, за исключением преподавательской, научной и творческой. Важным критерием для Уполномоченного является политическая нейтральность, что говорит о его недопустимости вмешательства в политику государства [4].

К задачам Уполномоченного по правам человека должны относиться:

- восстановление нарушенных прав и интересов граждан;
- совершенствование законодательства в области защиты прав человека и приведение его в соответствие с нормами международного права;
- информирование граждан в сфере области прав и свобод человека;
- контроль за работой государственных органов в целях устранения правонарушений против личности;
- рассмотрение жалоб граждан или же дача обоснованных объяснений при отказе в рассмотрении жалобы;
- направление заключения с рекомендациями, содержащими меры по восстановлению нарушенных прав, государственному органу или должностному лицу, в решениях или действиях которых усматривается правонарушение [5].

В качестве обязанностей уполномоченного необходимо закрепить:

- соблюдение Конституции страны, её законов, прав и законных интересов граждан;
- обеспечение выполнения возложенных на него функций и использование данных ему прав в полной мере;
- хранение информации граждан, поученной в ходе правозащитной деятельности;
- направление ежегодного доклада о своей деятельности и вопросам соблюдения прав и свобод граждан в парламент.

К правам омбудсмана в Республике Беларусь следует отнести:

- обращение к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению;
- беспрепятственное посещение всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения;
- право запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;
- право проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;
- поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
- знакомиться с уголовными, гражданскими, административными делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел;
- обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении законодательства либо о восполнении пробелов в законодательстве;
- выступить с докладом на очередном заседании парламента.

Если коснуться срока полномочий Уполномоченного по правам человека, то уместно установить срок в 5 лет. В некоторых странах срок полномочий омбудсмана совпадает со сроком полномочий Пре-

зидента (Украина), в других – значительно больше (Азербайджан), а в третьих – меньше (Россия). По нашему мнению, было бы уместным установить в Республике Беларусь для уполномоченного по правам человека такой же срок полномочий, как и у Главы государства. Однако законодательством должны быть установлены и основания досрочного освобождения. К таким основаниям можно отнести: 1) смерть; 2) добровольный отказ от данной должности; 3) невозможность осуществления своих полномочий в связи с ненадлежащим состоянием здоровья; 4) нарушение запретов на совершение определённых деяний; 5) прекращение гражданства; 6) вступление в силу обвинительного приговора в отношении Уполномоченного по правам человека [6].

Важным моментом функционирования института уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь является порядок обращения граждан с жалобами к Уполномоченному. Анализ законодательства зарубежных стран позволяет сделать вывод о том, что обращения подаются Уполномоченному в письменной форме в течение года после выявления нарушения прав и свобод человека и гражданина. Уведомление о принятии обращения к рассмотрению или отказе в принятии обращения к рассмотрению направляется в письменной форме лицу, подавшему его [4].

Все требования Уполномоченного государственные органы и должностные лица должны беспрекословно соблюдать. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, объединения граждан, предприятия, учреждения, организации независимо от формы собственности, должностные и служебные лица, к которым обратился Уполномоченный, обязаны сотрудничать с ним и оказывать ему необходимую помощь, в частности: обеспечивать доступ к материалам и документам, в том числе на принципах, указанных нормативными актами об охране государственной и служебной тайн; предоставлять информацию и давать объяснения относительно фактического и правового основания своих действий и решений [7].

Видится обоснованным закрепление в Республике Беларусь за омбудсменом права назначения минимум трёх помощников. Такое количество помощников обусловлено как административно-территориальным делением Республики Беларусь, так и количеством людей, проживающих на определённой области. Каждый помощник омбудсмена будет располагать своими полномочиями в пределах одной или двух областей. Город Минск в качестве отдельной административно-территориальной единицы должен остаться под наблюдением омбудсмена, так как в нём находятся все высшие государственные органы.

Финансирование деятельности омбудсмена по примеру зарубежных стран, по нашему мнению, должно производиться из государственного бюджета. Имущество, необходимое Уполномоченному и его рабочему аппарату для осуществления их деятельности, находится в их оперативном управлении и является государственной собственностью.

Если говорить о порядке привлечения к ответственности Уполномоченного по правам человека, то видится закономерным в силу его особого статуса для привлечения к уголовной либо административной ответственности закрепить необходимость согласия Президента Республики Беларусь, так как право назначения правозащитника принадлежит ему. Исключением будет являться задержание его на месте преступления. Сторону обвинения должен представлять Генеральный прокурор страны. Ещё одним из оснований для привлечения омбудсмена к ответственности следует закрепить собранные доказательства по поводу неприемлемого исполнения уполномоченным своих обязанностей. Собранные доказательства должны отправляться Генеральному прокурору Республики Беларусь.

Таким образом, необходимость учреждения института уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь является закономерностью и итогом процесса социализации государства и демократизации гражданского общества. Благодаря этому институту конфронтационный тип отношений "государство (государственный аппарат) — гражданин" может быть заменен отношениями взаимодействия и сотрудничества государства и общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Василевич, Г. А. Зачем Беларуси нужен уполномоченный по правам человека [Электронный ресурс] / Г. А. Василевич // Официальный белорусский портал новостей. – Режим доступа: www.tut.by. – Дата доступа: 26.08.2017.
2. Шавцова, А. В. Формирование института уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь / А. В. Шавцова // Право и демократия. – 2003. – № 14. – С. 89–101.
3. Уполномоченный по правам человека в Республике Беларусь: проблемы и перспективы (комментарий председателя Комиссии по правам человека и национальным отношениям Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь) [Электронный ресурс] // Сайт Международного

- общественного объединения по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие». – Режим доступа: <http://evolutio.info>. – Дата доступа: 29.03.2017.
4. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ : ред. от 31.01.2016 г. – Общероссийская Сеть распространения правовой информации КонсультантПлюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Дата доступа: 24.09.2017.
 5. Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан [Электронный ресурс] : Закон Республики Татарстан от 21.10.2008 г. // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. – Режим доступа: <pravo.tatarstan.ru>. – Дата доступа: 30.03.2017.
 6. Об уполномоченном по правам человека (омбудсмене) Азербайджанской Республики [Электронный ресурс] : Конституционный закон Азербайджанской Республики от 06.03.2002 г. // Национальный раздел Информационно-правовой системы «Законодательство стран СНГ» Законодательство Азербайджана. – Режим доступа: <http://az.spinform.ru>. – Дата доступа: 30.03.2017.
 7. Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека [Электронный ресурс] : Закон Украины от 1998 г. // Правовой портал Украины. – Режим доступа: <http://lawua.info>. – Дата доступа: 30.03.2017.