

УДК 345.2

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

В Республике Беларусь давно активно обсуждается вопрос, связанный с учреждением института уполномоченного по правам человека. Для нашего государства данный институт является новым. Несмотря на множество обсуждаемых концепций уполномоченного по правам человека, а также законопроектов об уполномоченном, до настоящего времени не определено, какая же модель института уполномоченного является наиболее подходящей для Республики Беларусь.

Для определения наиболее подходящей модели института уполномоченного по правам человека для Республики Беларусь автором предлагается проанализировать некоторые концепции. Требуется учесть, что на формирование многих концепций оказал влияние Закон Российской Федерации «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [1]. В работах А.В. Шавцовой, Г.А. Василевичем и М. Пастухова содержится анализ и предложения по аналогичному законопроекту в Республике Беларусь.

А.В. Шавцова в предложенной ею концепции о формировании института уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь изначально указала в качестве основной цели учреждения уполномоченного по правам человека «защиту прав и свобод граждан, содействие их соблюдению и уважению государственными органами и должностными лицами». Статья 5 проекта данного закона свидетельствует о независимости уполномоченного: «он не является частью законодательной, исполнительной, а также судебной ветви власти. В своей деятельности он не подотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Учреждение данного института не влечет пересмотр компетенция государственных органов, осуществляющих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод граждан» [2, ст. 89].

Согласно статье 8 уполномоченный назначается Президентом Республики Беларусь, но он должен обязательно входить в число кандидатов, предложенных палатой Представителей, а затем одобрен Советом Республики. А.В. Шавцова, ссылаясь на мировой опыт, предлагает назначать уполномоченного большинством голосов палат Парламента Республики Беларусь без согласования с Президентом Республики Беларусь, ссылаясь на то, что в конституционно-правовом смысле омбудсмен является независимым лицом, которое Парламент управомачивает на охрану прав граждан. То есть, автор склоняется к «парламентской» модели белорусского омбудсмана [2, ст. 89].

Уже в 10 статье проекта указаны ограничения относительно деятельности уполномоченного: «ему запрещено быть членом политических партий и иных общественных объединений, преследующих политические цели». А в статье 13 изложен перечень оснований досрочного освобождения уполномоченного. Такими основаниями являются: начиная от добровольной отставки лица или же физического истощения и заканчивая совершением преступлений. Особенностью досрочного освобождения уполномоченного является то, что функционирует временная специальная комиссия палаты Представителей, которая обязана выдавать заключение с указанием основания прекращения деятельности уполномоченного.

В проекте закона предусматривается личная неприкосновенность уполномоченного на протяжении всего его срока полномочий. Привлечение к ответственности осуществляется только по истечении срока полномочий омбудсмана или же после его досрочного освобождения.

Проектом закона омбудсмену предоставлен следующий круг полномочий: беспрепятственное посещение всех государственных органов; беспрепятственный вход на территорию и в помещения всех государственных органов и организаций, в том числе и мест связанных с лишением свободы; получение от государственных органов и должностных лиц необходимой информации, документов и иных материалов, необходимых уполномоченному; обращение за содействием к компетентным органам за помощью в проведении проверки; поручать компетентным органам проведение экспертиз; право знакомиться с уголовными и гражданскими делами, а также делами об административных правонарушениях, делами решения по которым вступили в законную силу, а также материалами по которым отказано в возбуждении уголовного дела. По проекту закона ему предоставлено безотлагательное право приема высшими должностными лицами. В том числе находится командиры и лица начальствующего состава [3].

Самой важной компетенцией омбудсмана является рассмотрение жалоб граждан на решение или действие государственных органов и должностных лиц. Наличие жалобы является не единственным основанием реагирования уполномоченного. В проекте указано, что омбудсмен имеет право по собственной инициативе принять меры для восстановления нарушенных прав и свобод при наличии информации

о массовых и грубых нарушениях прав человека либо в случаях, имеющих особое общественное значение, которые связаны с необходимостью защиты интересов лиц.

Круг обязанностей правозащитника не широк: он обязан исполнять такие обязанности как соблюдение Конституции, соблюдение законодательства, осуществление своей деятельности в соответствии с компетенцией, хранение информации граждан и её неразглашение, представление ежегодных докладов Национальному собранию Республики Беларусь, предоставление удостоверения при проверке государственного органа.

Проектом закона уполномоченному предоставлено право иметь трех заместителей.

Анализ концепции законопроекта позволяет сделать вывод о том, что предложенный уполномоченный относится к «парламентской» модели омбудсмена. Это обусловлено тем, что назначает правозащитника Президент и Парламент Республики Беларусь. Досрочное освобождение осуществляется исключительно после предварительного вынесения заключения специальной комиссией Национального собрания Республики Беларусь.

Профессор Г.А. Василевич предложил свою концепцию Национального учреждения по правам человека в Республике Беларусь. Она определила организационные и правовые вопросы создания Национального учреждения, гарантии его независимости. В соответствии с указанной концепцией целью функционирования учреждения является защита прав и свобод гражданина, обеспечение соблюдения и уважения прав и свобод человека, предупреждение нарушений прав и свобод гражданина, содействие приведения законодательства в соответствие с Конституцией, международными договорами, улучшение международного сотрудничества в области защиты прав человека, предотвращение дискриминации, содействие информированности населения.

Выделяются две основные функции омбудсмена: создание культурной среды в области прав и свобод человека и их защита. Помимо этого, на Национальное учреждение уполномоченного возложена дополнительная функция: активное сотрудничество с преподавателями учебных заведений и специалистами в правозащитной сфере – они обязаны вырабатывать современные подходы в области своей деятельности.

Далее профессором Г.А. Василевичем было уделено внимание процессу учреждения института уполномоченного, который должен определяться законом. Г.А. Василевич предлагает изначально обсудить его публично, что позволило бы уже изначально подключить широкий круг общественности – то есть изначально согласовывается появление такого учреждения с народом, а позже – с органами государственного управления. [4]

В концепции описывается штат института омбудсмена, который состоит из работников с высшим юридическим образованием численностью до 40 человек. Уполномоченный сам избирает одного заместителя по согласованию с Национальным собранием Республики Беларусь, а второго – по согласованию с Президентом Республики Беларусь. Это обусловлено тем, что, в случае временной отставки омбудсмена, заместитель должен занять его пост. Назначение самого уполномоченного осуществляется Президентом Республики Беларусь по согласию с палатой Представителей Национального собрания Республики Беларусь.

За омбудсменом закрепляются следующие права: безотлагательный прием у высших должностных лиц; присутствие на заседаниях палат Парламента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Конституционного суда Республики Беларусь, Верховного суда Республики Беларусь, коллегии Генеральной прокуратуры Республики Беларусь и других органов; обращение в Конституционный суд Республики Беларусь с предложениями о проверке законов в соответствии с иными нормативно-правовыми актами; обращение в палату представителей о толковании законов; беспрепятственное посещение органов государственной власти, предприятий, учреждений; ознакомление с документами, в том числе с секретными; доступ к информации, в том числе связанной со служебной и государственной тайнами; требование от органов соответствующей компетенции проведения экспертиз и предоставления заключений; обращение в суд с заявлением о защите прав; проверка соблюдения прав и свобод человека; и иные. За уполномоченным закреплено право излагать свои позиции относительно нормотворческого процесса, вносить предложения Президенту, участвовать в заседаниях палат Парламента Республики Беларусь.

Самым главным полномочием омбудсмена является рассмотрение жалоб граждан. Важным условием для подающего заявление гражданина является то, что он уже исчерпал все средства восстановления своих нарушенных прав.

Омбудсмен также наделён правом обращения в Конституционный суд Республики Беларусь наряду с субъектами, которые также уполномочены направлять обращения в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Г.А. Василевич считает обоснованным закрепить за правозащитником обязанность принесения присяги, которую должен принимать Глава государства Республики Беларусь. В ней уполномоченный

обязуется действовать независимо и непредвзято, и только в интересах гражданина. Уполномоченному запрещено заниматься иной политической, оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо творческой.

Г.А. Василевич также делает акцент на независимость уполномоченного. Вмешательство в его деятельность должно быть сопоставимо с вмешательством в деятельность суда. Он осуществляет свою деятельность независимо от других органов государственного управления и должностных лиц. При введении на территории государства военного или чрезвычайного положения его полномочия не прекращаются и ничем не ограничиваются. Омбудсмен обладает неприкосновенностью в течение всего своего срока полномочий. Он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности без согласия на то палаты Представителей.

Его жизнь и здоровье подлежат обязательному государственному страхованию. Он наделён правом отказа от дачи свидетельских показаний по гражданскому, административному или уголовному делу.

Несмотря на то, что уполномоченный в своей деятельности независим и никому не подотчетен, его назначение и освобождение от должности осуществляется на основе президентского акта [4].

Анализ положений концепции, предложенной Г.А. Василевичем позволяет утверждать о «гибридной» модели уполномоченного. Это обусловлено тем, что Президент Республики Беларусь назначает правозащитника по согласованию с Парламентом Республики Беларусь, однако право на освобождение от занимаемой должности принадлежит исключительно Президенту Республики Беларусь после предварительного составления специальной комиссией Национального собрания заключения.

Несколько иной проект закона «Об уполномоченном по правам человека» был представлен Михаилом Ивановичем Пастуховым. В основу проекта закона также лег опыт зарубежных стран. Уже изначально автор указал, что принятию нового законопроекта предшествует соответствующее изменение в Конституции Республики Беларусь. А именно, предполагается внесение в Конституцию Республики Беларусь новой главы под названием «Уполномоченный по правам человека».

В своей деятельности омбудсмен независим и не подотчетен. Он руководствуется исключительно Конституцией Республики Беларусь и законами, нормами международного права. В соответствии с проектом закона должность кандидатуры уполномоченного рассматривает Национальное собрание Республики Беларусь. Кандидатуру омбудсмена выдвигают политические партии, общественные объединения, инициативные группы. Выборы омбудсмена назначаются исключительно Парламентом Республики Беларусь. Статья 8 закрепила обязанность уполномоченного приносить присягу, в которой он торжественно клянётся всемерно защищать права и свободы человека и гражданина. Омбудсмену предоставлено право выбора двух заместителей. Он выдвигает их кандидатуры для назначения Национальным собранием Республики Беларусь, после чего Парламент эти кандидатуры одобряет.

В статье 9 перечислены основания освобождения от должности уполномоченного: нарушение требований законодательства, вступление в законную силу обвинительного приговора суда, неспособность исполнять свои обязанности по состоянию здоровья, добровольное сложение полномочий, а также совершение проступка, несовместимого с высоким статусом уполномоченного. Правом досрочного освобождения от должности уполномоченного обладает Парламент Республики Беларусь. Для снятия омбудсмена с должности предварительно создается временная комиссия депутатов, которая исследует факты и занимается подготовкой заключения. В таком же порядке от должности освобождаются и заместители уполномоченного.

К сфере компетенции омбудсмена относятся: право принимать к рассмотрению жалобы на действия государственных органов и должностных лиц; право запрашивать и получать от государственных органов необходимые документы и материалы; право получать письменное объяснение должностных лиц в ходе проверки жалобы; обращаться в суд и иные органы с заявлением о защите нарушенных прав; право участвовать в судебных процессах; право обращаться в Парламент Республики Беларусь с предложением о проведении парламентских слушаний, в случае массовых нарушений прав граждан. Не упущено право обращения к субъектам, имеющим право законодательной инициативы, с предложениями вносить изменения или дополнения в законодательство [5].

За омбудсменом закреплена обязанность предоставления ежегодного доклада Парламенту о ситуации в сфере прав человека. Допустимо и опубликование докладов омбудсмена в средствах массовой информации. Законом ему могут быть предоставлены и иные права.

Кроме того, установлены существенные пределы полномочий по рассмотрению жалоб: уполномоченному запрещено рассматривать жалобы на решения судов до их вступления в законную силу; не рассматриваются жалобы на споры между служащими и органами государственного управления; не рассматриваются споры между частными лицами; запрещено вмешиваться в органы дознания, предварительное следствие, судебное разбирательство, ставить под сомнение принятые решения судом. Однако предоставлено право обращаться к соответствующим инстанциям для проведения контроля в случаях нарушения прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы, и фактов злоупотребления властью.

При проведении проверок за омбудсменом закреплены следующие права: беспрепятственное посещение всех органов государственного управления; запрос и получение от органов государственной власти необходимых сведений; получение объяснений от должностных лиц; поручение компетентным органом проведение экспертиз и подготовки заключений; ознакомление с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях. Как у любого уполномоченного в зарубежных странах за белорусским омбудсменом закреплено право безотлагательного приема у руководителей всех органов государственной власти.

Для обеспечения деятельности омбудсмана предусмотрено функционирование Секретариата. Его структура и положение о нём утверждается самим уполномоченным. Также он сам устанавливает численность и штатное расписание рабочего аппарата. В список прав правозащитника входит издание распоряжений по вопросам, связанным с руководством аппаратом [5].

Анализ проекта закона об уполномоченном, который предлагается М. Пастуховым, позволяет утверждать о зависимости омбудсмана от Национального собрания Республики Беларусь. Таким образом, профессором М. Пастуховым предлагается установить «**парламентскую**» модель уполномоченного в Республике Беларусь.

Проанализировав предложенные выше концепции института уполномоченного в Республике Беларусь, можно сделать вывод о том, что большинство белорусских ученых считают наиболее приемлемой для применения в Республике Беларусь «парламентскую» модель уполномоченного по правам человека. Обосновывают свой выбор указанные выше авторы тем, что Национальное собрание Республики Беларусь должно участвовать в выборе кандидатуры белорусского омбудсмана. Мы придерживаемся точки зрения, согласно которой в Республике Беларусь более приемлемым является учреждение «независимой» модели уполномоченного по правам человека. Считаем обоснованным то, что в своей деятельности уполномоченный должен действовать независимо от иных государственных органов.

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.

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.

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.

Таким образом, необходимость учреждения «независимой» модели 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. Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) // Официальный интернет-

портал правовой информации Российской Федерации. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>. – Дата доступа: 25.08.2018.

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. Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека [Электронный ресурс] : Закон Украины от 1998 года // Правовой портал Украины. – Режим доступа: <http://lawua.info>. – Дата доступа: 25.08.18.

4. Василевич, Г.А. Зачем Беларуси нужен уполномоченный по правам человека? [Электронный ресурс] / А.Г. Василевич // Официальный белорусский портал новостей. – Режим доступа: www.tut.by. – Дата доступа: 26.08.18.

5. Концепция об уполномоченном по правам человека [Электронный ресурс] // Белорусская интернет-газета. – Режим доступа: naviny.by. – Дата доступа: 26.08.18.