УДК 342.7(075.8) 342(075.8)

В. А. БРЫЛЁВА

ІДЭАЛОГІЯ ЗАКОНА АБ УПАЎНАВАЖАНЫМ ПА ПРАВАХ ЧАЛАВЕКА Ў РЭСПУБЛІЦЫ БЕЛАРУСЬ

Унутрыдзяржаўны механізм абароны правоў і свабод чалавека павінен быць дапоўнены новым элементам — інстытутам омбудсмана. Адной з прычын таго, што ў цяперашні час інстытут омбудсмана застаецца гіпатэтычным, з'яўляецца адсутнасць ідэалогіі закона аб омбудсмане, распрацаванай з улікам прававога, палітычнага, сацыяльнага асяроддзя Рэспублікі Беларусь. У цяперашні час больш чым у 90 краінах свету існуе каля 150 розных органаў і структур, якія выконваюць функцыі омбудсмана. Гэты інстытут даказаў дзіўную здольнасць да мадыфікацый з улікам сацыяльных, прававых умоў канкрэтнай дзяржавы, яго традыцый. У кантэксце пазначанай праблемы артыкул прысвечаны абгрунтаванню беларускай мадэлі інстытута омбудсмана.

Interstate mechanism of human rights protection has to be added with a new element such as institute of ombudsman. One of the reasons, why this institute is hypothetic in our country, is absence of ideology of the law about ombudsman developed taking into account legal, political and social circle of the Republic of Belarus. Nowadays there are 150 different bodies and agencies in 90 countries of the world which fulfill functions of ombudsman. This institute has proves the possibility to change taking into account social and legal conditions of the specific country and its traditions. Within the context of given problem the article is devoted to substantiation of Belarusian sample of ombudsman institute.

Узаемадзеянне дзяржавы і цывільнага грамадства немагчыма без агульных пунктаў судакранання. Практыка функцыянавання Упаўнаважанага па правах чалавека сведчыць пра тое, што заснаванне дадзенага інстытута ў шэрагу краін дазволіла запоўніць адсутнае звяно ў адносінах паміж дзяржаўнымі органамі і насельніцтвам і як вынік абумовіла змяненне ўзаемаадносін, зніжэнне напружанасці паміж дзяржавай і асобай.

Дэбаты па пытанні аб неабходнасці заснавання ў Рэспубліцы Беларусь інстытута омбудсмана, які паспяхова функцыянуе ў дэмакратычных краінах амаль 200 гадоў у кірунку абароны правоў і свабод асобы і забеспячэння кантролю за органамі дзяржаўнага кіравання, пачаліся яшчэ ў 1994 годзе. У 1995 годзе Канстытуцыйны Суд у Пасланні аб стане канстытуцыйнай законнасці ў Рэспубліцы Беларусь унёс прапанову аб заснаванні ў краіне пасады Упаўнаважанага па правах чалавека. У 2001 годзе, аналізуючы стан канстытуцыйнай законнасці ў Беларусі, Канстытуцыйны Суд адзначыў, што «прыняцце Закона "Аб упаўнаважаным па правах чалавека" садзейнічала б паляпшэнню канстытуцыйнай законнасці ў дзяржаве, стварэнню дзейснага механізма абароны правоў і свабод асобы» [1]. Распрацавана некалькі дыяметральна процілеглых варыянтаў праекта закона аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь, якія не абапіраюцца на комплексную навукова абгрунтаваную канцэпцыю інстытута Упаўнаважанага. На сённяшні дзень для Беларусі пасада Упаўнаважанага застаецца гіпатэтычнай.

На думку прафесара Ф. М. Раянава, даследчыка тэорыі прававой дзяржавы, у гістарычным аспекце існуе некалькі этапаў на шляху фарміравання прававой дзяржавы. Так, «на першым этапе адбываецца тэарэтычнае асэнсаванне філасофіі прававой дзяржавы. На другім этапе пачынаецца рэалізацыя ідэі ў разнастайных дакументах (дэкларацыях, канстытуцыях, асобных законах) на падставе абагульненага вопыту прагрэсіўных дзяржаў планеты. На трэцім этапе грамадства, падрыхтаванае для ўспрыняцця прынцыпаў прававой дзяржавы, стварае неабходныя ўмовы для яе рэалізацыі. На чацвёртым этапе, калі дзяржава, якая ўтварае грамадства, становіцца прававой, надыходзіць час для рэальнага функцыянавання прававой дзяржавы» [2, с. 154].

Выкарыстоўваючы вывады прафесара Ф. М. Раянава аб перыядызацыі, можна гаварыць, што Рэспубліка Беларусь знаходзіцца на шляху трэцяга этапа фарміравання прававой дзяржавы, калі ўжо замацаваны асноўныя прынцыпы прававой дзяржавы, усё падрыхтавана для ўспрыняцця гэтых прынцыпаў у фактычным жыцці. Беларускія навукоўцы адзначаюць, што ў нашай краіне існуюць цяжкасці з фарміраваннем прававой дзяржавы, прапануюць шэраг мераў для паскарэння гэтага працэса.

На наш погляд, менавіта стварэнне ў Беларусі інстытута омбдусмана стане практычнай рэалізацыяй шэрагу прыкмет прававой дзяржавы, такіх як:

- прызнанне, прытрымліванне і абарона правоў і свабод чалавека і грамадзяніна;
- узаемадзеянне асобы, грамадства, дзяржавы;
- развіццё грамадзянскай супольнасці.

Запаўненне існуючага ўнутрыдзяржаўнага механізма абароны правоў чалавека прававым інстытутам омбудсмана стане адной з перадумоў рэальнага функцыянавання прававой дзяржавы. Увядзенне пасады Упаўнаважанага па правах чалавека Рэспублікі Беларусь — гэта яшчэ адзін крок да таго, каб канстатаваць, што арт. 1 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь — дасягнутая заваёва, а не мэта.

Аналіз унутрыдзяржаўных механізмаў абароны правоў і свабод чалавека і грамадзяніна ў Рэспубліцы Беларусь на прадмет абароны правоў асобы ў сферы дзяржаўнага кіравання сведчыць, што ўключэнне ў план законапраектнай дзейнасці праекта закона аб Упаўнаважаным па правах чалавека поўнасцю адпавядала б сучасным патрэбам і інтарэсам дзяржавы і грамадзянскай супольнасці.

Неабходнасць прыняцця закона аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь выклікана патрэбай стварыць ўмовы для больш поўнай рэалізацыі ў праваабарончай сферы арт. 2 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь, згодна з якім чалавек, яго правы, свабоды, гарантыі іх рэалізацыі з'яўляюцца найвышэйшай каштоўнасцю і мэтай грамадства і дзяржавы. Можна сказаць, што фарміраванне службы Упаўнаважанага па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь будзе сведчаннем прызнання на найвышэйшым дзяржаўным узроўні прыярытэту правоў чалавека і грамадзяніна перад дзяржаўнымі інтарэсамі.

Улічваючы спосаб прававога замацавання інстытута омбудсмана ў іншых дзяржавах і прымаючы да увагі складзеную ў Рэспубліцы Беларусь іерархію нарматыўных прававых актаў, набывае асаблівае значэнне ўключэнне асноўных палажэнняў, якія датычаць службы Упаўнаважанага, у Канстытуцыю Рэспублікі Беларусь. Для гэтага спатрэбіцца ўнясенне ў яе адпаведных зменаў і дапаўненняў. Неабходна прадугледзець, што далейшую канкрэтызацыю інстытут Упаўнаважанага па правах чалавека атрымае ў законе, які валодае сілай канстытуцыйнага. Апошняе забяспечыць прамое дзеянне палажэнняў дадзенага закона і яго прыярытэт перад іншымі законамі і нарматыўнымі прававымі актамі, а таксама папярэдзіць магчымасць абмежавання кампетэнцыі Упаўнаважанага па правах чалавека якімі-небудзь нарматыўнымі прававымі актамі.

Зыходзячы з сутнасці прававога інстытута омбудсмана, заснаванне ў Рэспубліцы Беларусь пасады Упаўнаважанага павінна забяспечыць умацаванне, развіццё і абарону правоў і свабод чалавека; садзейнічанне бесканфліктнаму вырашэнню супярэчнасцей паміж асобай і грамадствам, устанаўленню на роўных падставах дыялогу паміж прадстаўнікамі грамадзянскай супольнасці і дзяржавы; ажыццяўленне кантролю за захаваннем правоў і свабод чалавека і грамадзяніна, гарантаваных Канстытуцыяй Рэспублікі Беларусь, законамі і іншымі нарматыўнымі прававымі актамі Рэспублікі Беларусь, а таксама міжнароднымі дамовамі, ратыфікаванымі ці зацверджанымі Рэспублікай Беларусь. Акрамя таго, важна помніць, што, абараняючы правы і свабоды чалавека, омбудсман не звязаны вузкаюрыдычнымі меркаваннямі.

З'яўляецца важным і мае патрэбу ў прававым рэгуляванні тое, што дзейнасць Упаўнаважанага дапаўняе існуючыя спосабы абароны правоў і свабод чалавека, не адмяняе і не цягне перагляду кампетэнцыі дзяржаўных органаў, якія забяспечваюць абарону і аднаўленне парушаных правоў і свабод асобы.

Асоба, прававы статус Упаўнаважанага па правах чалавека — гэта адно з асноўных пытанняў, якія вызначаюць эфектыўнае функцыянаванне службы і маюць патрэбу ва ўрэгуляванні ў законе аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь. Поспех яго прапаноў, рэкамендацый у значнай ступені залежыць ад павагі з боку публічнай адміністрацыі і грамадства. У сувязі з гэтым кандыдат на абранне на пасаду Упаўнаважанага па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь павінен мець высокія маральныя якасці. Заканадаўства большасці краін узгадвае ў якасці кваліфікацыйнага патрабавання юрыдычную адукацыю кандыдата, ці выдатную абазнанасць у галіне права, ці наяўнасць кваліфікацыі, неабходнай для выканання абавязкаў суддзі Вярхоўнага Суда, ці агульнапрызнаныя юрыдычныя здольнасці. Нават у дзяржавах, дзе для омбудсмана не прадугледжаны абавязковыя прафесійныя патрабаванні, на практыцы гэту пасаду займаюць вопытныя юрысты і адміністратары. Перавага для юрыстаў абумоўлена неабходнасцю вырашаць прававыя пытанні, аб'ектыўна і кваліфікавана аналізаваць і тлумачыць нарматыўныя прававыя акты.

Напрыклад, у адпаведнасці з Законам Расійскай Федэрацыі «Аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Расійскай Федэрацыі» ўстаноўлены наступныя кваліфікацыйныя патрабаванні: грамадзянства Расійскай Федэрацыі; дасягненне ўзросту 35 гадоў; наяўнасць ведаў «у галіне правоў і свабод чалавека і грамадзяніна, вопыт іх абароны» [3, арт. 6]. Закон не вызначае кваліфікацыйнага патрабавання — наяўнасць юрыдычнай адукацыі. Такое кваліфікацыйнае патрабаванне (з агаворкай «як правіла») абавязкова для кандыдатаў на пасаду Упаўнаважанага па правах чалавека ў Свярдлоўскай [4, ч. 3, арт. 5], Смаленскай [5, ч. 3, арт. 4] і Валгаградскай абласцях [6, ч. 4, арт. 4]. Акрамя таго, у Свярдлоўскай вобласці для абрання на пасаду Упаўнаважанага кандыдат павінен мець «вучоную ступень у галіне права або вышэйшую юрыдычную адукацыю і стаж працы па юрыдычнай спецыяльнасці не менш за 10 гадоў» [4, ч. 3, арт. 5].

Падаецца мэтазгодным юрыдычна замацаваць ў адносінах да беларускага Упаўнаважанага (побач з такімі кваліфікацыйнымі патрабаваннямі, як грамадзянства Рэспублікі Беларусь, дасягненне ўзросту 35 год, наяўнасць выбарчага права, пастаяннае пражыванне на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь, высокія маральныя якасці, прафесіяналізм, веды ў галіне правоў і свабод чалавека і грамадзяніна, вопыт іх абароны) таксама наяўнасць юрыдычнай адукацыі.

У якасці гарантыі незалежнасці і справядлівасці омбудсмана ў законе аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь належыць замацаваць такое абмежаванне правасуб'ектнасці Упаўнаважанага, як несумяшчальнасць пасады Упаўнаважанага з іншай дзейнасцю.

Упаўнаважаны павінен мець недатыкальнасць на працягу ўсяго тэрміну паўнамоцтваў. Датэрміновае звальненне з пасады магчыма толькі ў выпадках, канкрэтызаваных законам.

Вялікае значэнне мае прававое замацаванне ў законе нормы, згодна з якой увядзенне рэжыму надзвычайнага ці ваеннага становішча на ўсёй тэрыторыі Рэспублікі Беларусь ці на яе частцы не спыняе і не прыпыняе дзейнасць Упаўнаважанага і не вядзе да абмежавання яго кампетэнцыі, а таксама, што заканчэнне тэрміну паўнамоцтваў Нацыянальнага сходу, датэрміновае спыненне яго дзейнасці не вядзе да спынення паўнамоцтваў Упаўнаважанага па правах чалавека Рэспублікі Беларусь.

Другі комплекс пытанняў, якія падлягаюць юрыдычнаму замацаванню ў законе аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь, тычыцца абрання Упаўнаважанага і спынення яго дзейнасці і ахоплівае працэдуру абрання, тэрмін паўнамоцтваў, парадак прынясення прысягі, падставы і парадак датэрміновага

звальнення з пасады. Змест названых пытанняў прадвызначаны заканадаўчай мадэллю інстытута.

Прапановы аб кандыдатах на пасаду Упаўнаважанага па правах чалавека могуць уносіцца ў Нацыянальны сход Прэзідэнтам Рэспублікі Беларусь, членамі Савета Рэспублікі і не менш чым 40 дэпутатамі Палаты прадстаўнікоў.

Асаблівае значэнне мае замацаванне ў законе аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь паўнамоцтваў тэрмінам пяць гадоў, таму што перавышэнне паўнамоцтваў Упаўнаважанага на адзін год у параўнанні з працягласцю дзейнасці парламента (Нацыянальнага сходу), які яго абраў, з'яўляецца гарантыяй пэўнай незалежнасці інстытута омбудсмана ад Нацыянальнага сходу. Напрыклад, у Аўстрыі тэрмін паўнамоцтваў омбудсмана — шэсць гадоў, а тэрмін дзейнасці парламента — чатыры, у Расійскай Федэрацыі тэрмін паўнамоцтваў Упаўнаважанага — пяць гадоў, а Дзяржаўнай Думы — чатыры гады.

Наступны комплекс пытанняў, якія неабходна ўрэгуляваць у законе, звязаны з парадкам звароту да Упаўнаважанага і працэсам разгляду скаргаў, праз што ажыццяўляецца рэалізацыя Упаўнаважаным сваіх функцый.

Мэтазгодна прадугледзець у законе шырокае кола суб'ектаў, якія валодаюць правам звароту да Упаўнаважанага па правах чалавека: грамадзян Рэспублікі Беларусь, замежных грамадзян, асобаў без грамадзянства, арганізацыі грамадзян праз упаўнаважаных прадстаўнікоў гэтых арганізацый. Падставамі для адмовы Упаўнаважаным у прыёме і разглядзе скаргі могуць быць:
- няпоўнае выкарыстанне сродкаў прававой абароны;
- вырашэнне скаргі не ўваходзіць у кампетэнцыю Упаўнаважанага;
- сканчэнне года з дня парушэння правоў і свабод ці з таго дня, калі асобе стала вядома аб іх парушэнні.

Фіксацыя ў законе такога тэрміну не азначае, што ў выпадку яго сканчэння Упаўнаважаны ўжо не зможа прыняць скаргу да разгляду, калі вырашыць, што маюцца адмысловыя абставіны. Значыць, што тычыцца падстаў адмовы Упаўнаважаным у прыёме і разглядзе скаргаў, замацаванне ў законе аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь агаворкі «як правіла» з'яўляецца апраўданым.

Мэта такой падставы для адмовы ў прыёме і разглядзе скаргі, як няпоўнае выкарыстанне сродкаў прававой абароны, у тым, каб засцерагчы Упаўнаважанага ад зваротаў, якія могуць і павінны быць разгледжаны ў іншых інстанцыях, таму што інстытут омбудсмана не імкнецца замяніць існуючыя каналы абскарджання, але з'яўляецца важным дапаўненнем існуючых унутрыдзяржаўных механізмаў абароны правоў і свабод чалавека. Для таго каб дзейнасць Упаўнаважанага была прадуктыўнай, у законе патрабуе замацавання, што ён прымае да разгляду скаргі толькі ў выпадку, калі асоба раней абскардзіла рашэнне, дзеянне (бяздзеянне) у судовым ці адміністрацыйным парадку, але не згодная з прынятым рашэннем. Дадзенае абмежаванне неабходна, паколькі яго адсутнасць пагражае лавінным наплывам зваротаў да Упаўнаважанага і ператварэннем яго ў нежыццяздольны паралізаваны орган.

У законе аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь патрабуе замацавання прамы кантакт Упаўнаважанага са заяўнікам. Гэта правіла не супярэчыць і не служыць забаронай накіроўваць скаргі Упаўнаважанаму таксама і праз дэпутатаў Парламента.

Патрабуе замацавання форма скаргі і бясплатнасць звароту (адсутнасць спагнання дзяржаўнай пошліны). У большасці краін свету скарга падаецца ў пісьмовай форме.

Бачыцца магчымым прадугледзець у законе аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь, што скарга падаецца ў адвольнай пісьмовай ці вуснай форме і павінна ўтрымліваць:
- звесткі пра заяўніка ці асобу, правы і свабоды якой парушаны;
- выклад сутнасці парушэння правоў і свабод.

Да заявы павінны дадавацца копіі рашэнняў, прынятых па скарзе, разгледжанай у судовым ці адміністрацыйным парадку.

Асаблівая ўвага ў законе павінна быць накіравана на паўнамоцтвы Упаўнаважанага. Вельмі важна вызначыць у законе эфектыўныя межы яго дзейнасці пры правядзенні праверкі па скарзе. Неабходна пазбягаць празмерна вузкай рэгламентацыі паўнамоцтваў Упаўнаважанага па правах чалавека, таму што існуе небяспека неэфектыўнасці яго функцыянавання. Таксама немэтазгодна надзяляць Упаўнаважанага шырокімі паўнамоцтвамі пры правядзенні праверкі па скарзе, бо гэта пагражае выклікаць дастаткова вялікую колькасць зваротаў.

Думаецца, што эфектыўным было б уключэнне ў беларускі закон артыкула, які замацоўвае паўнамоцтвы, аналагічныя паўнамоцтвам расійскага Упаўнаважанага па правах чалавека пры правядзенні праверкі па скарзе. Так, апошні мае правы:

«1) бесперашкодна наведваць усе органы дзяржаўнай улады, органы мясцовага самакіравання, прысутнічаць на паседжаннях іх калегіяльных органаў, а таксама бесперашкодна наведваць прадпрыемствы, установы і арганізацыі незалежна ад арганізацыйна-прававых формаў і формаў уласнасці, воінскія часці, грамадскія аб'яднанні;
2) запытваць і атрымліваць у дзяржаўных органаў, органаў мясцовага самакіравання, службовых асобаў і дзяржаўных служачых звесткі, дакументы і матэрыялы, неабходныя для разгляду скаргі;
3) атрымліваць тлумачэнні службовых асоб і дзяржаўных служачых, за выключэннем суддзяў, па пытаннях, якія падлягаюць высвятленню ў ходзе разгляду скаргі;
4) праводзіць самастойна ці сумесна з кампетэнтнымі дзяржаўнымі органамі, службовымі асобамі і дзяржаўнымі служачымі праверку дзейнасці дзяржаўных органаў мясцовага самакіравання і службовых асоб;
5) даручаць кампетэнтным дзяржаўным установам правядзенне экспертных даследаванняў і падрыхтоўку заключэнняў па пытаннях, якія падлягаюць высвятленню ў ходзе разгляду скаргі;
6) знаёміцца з крымінальнымі, цывільнымі справамі і справамі аб адміністрацыйных парушэннях, рашэнні (прыгаворы) па якіх набылі законную сілу, а таксама са спыненымі ў выкананні справамі і матэрыяламі, па якіх адмоўлена ва ўзбуджэнні крымінальных спраў» [3, арт. 23].

Замацаванне дадзеных паўнамоцтваў Упаўнаважанага па правах чалавека пры правядзенні праверкі па скарзе абумоўлівае неабходнасць унясення зменаў у адпаведныя нарматыўныя прававыя акты Рэспублікі Беларусь — у Грамадзянскі працэсуальны кодэкс, Крымінальна-працэсуальны кодэкс і Кодэкс Рэспублікі Беларусь аб адміністрацыйных правапарушэннях.

Напрыклад, у выніку прававога ўрэгулявання гэтага палажэння ў Законе Расійскай Федэрацыі «Аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Расійскай Федэрацыі» арт. 322 Грамадзянскага працэсуальнага кодэкса Расійскай Фэдэрацыі быў дапоўнены ч. 4, згодна з якой упаўнаважаны «мае права хадайнічаць перад адпаведнымі службовымі асобамі, якія абавязаны запатрабаваць у межах сваёй кампетэнцыі з адпаведных судоў цывільныя справы для вырашэння пытанняў аб наяўнасці падстаў для вынясення пратэстаў у парадку нагляду» [7]. Артыкул 322.1, які дапаўняе Грамадзянскі працэсуальны кодэкс Расійскай Фэдэрацыі, замацоўвае права Упаўнаважанага «знаёміцца з цывільнай справай, па якой рашэнне ці пастанова аб яе спыненні набылі законную сілу» [7].

Акрамя таго, мае патрэбу ў прававым урэгуляванні права Упаўнаважанага на неадкладны прыём кіраўнікамі і іншымі службовымі асобамі органаў дзяржаўнай улады, органаў мясцовага самакіравання, прадпрыемстваў, устаноў і арганізацый незалежна ад арганізацыйна-прававых формаў і формаў уласнасці, кіраўнікамі грамадскіх аб'яднанняў, асобамі начальніцкага складу Узброеных Сіл Рэспублікі Беларусь, іншых войск і воінскіх фарміраванняў, адміністрацыяй месцаў прымусовага ўтрымання.

Нарматыўныя прававыя акты краін свету, якія тычацца замацавання інстытута омбудсмана, не прадугледжваюць канкрэтнага тэрміну, на працягу якога скарга асобы павінна быць разгледжана, паколькі з прычыны спецыфічнасці дзейнасці Упаўнаважанага па правах чалавека вызначыць дакладны тэрмін часам проста немагчыма.

Для ўмацавання гарантый дзейнасці Упаўнаважанага па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь неабходна юрыдычна замацаваць адміністрацыйную адказнасць за перашкоду дзейнасці беларускага Упаўнаважанага. У сувязі з гэтым неабходна ўнесці адпаведныя змены і дапаўненні ў Кодэкс Рэспублікі Беларусь аб адміністрацыйных правапарушэннях.

Закон аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь павінен гарантаваць канфідэнцыяльнасць інфармацыі, атрыманай Упаўнаважаным у сувязі з выкананнем ускладзеных на яго абавязкаў.

Яшчэ адзін комплекс пытанняў, які абавязкова павінен быць урэгуляваны ў законе, тычыцца формаў рэагавання Упаўнаважанага на выяўленыя ў працэсе разгляду скаргі парушэнні правоў і свабод асобы. Адзін з існуючых у краіне варыянтаў праекта закона аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь прадугледжвае, што па выніках вывучэння і аналізу інфармацыі аб парушэнні правоў і свабод чалавека на Беларусі Упаўнаважаны мае права:

1) накіроўваць дзяржаўным органам і службовым асобам свае заўвагі і прапановы, звязаныя з забеспячэннем правоў і свабод чалавека;
2) звяртацца да нарматворчых органаў (службовых асоб) з прапановамі аб прыняцці, унясенні зменаў і дапаўненняў ці адмене нарматыўных актаў для ўдасканалення забеспячэння і абароны правоў і свабод чалавека, прывядзення заканадаўства Рэспублікі Беларусь у адпаведнасць з агульнапрызнанымі прынцыпамі і нормамі міжнароднага права ў галіне правоў чалавека;
3) звяртацца да суб'ектаў, якія маюць права на зварот ў Канстытуцыйны Суд Рэспублікі Беларусь, з хадайніцтвам аб унясенні ў Канстытуцыйны Суд прапановы аб праверцы канстытуцыйнасці нарматыўных актаў.

Аналіз формаў рэагавання Упаўнаважанага на выяўленыя парушэнні правоў і свабод чалавека, замацаваных ва ўказаным праекце, дазваляе зрабіць вывад, што Упаўнаважаны па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь можа стаць толькі прамежкавай інстанцыяй — «дадатковым органам па перадачы скаргаў у кампетэнтныя органы для разгляду іх па сутнасці» [8, с. 35].

Для дасягнення пастаўленай перад Упаўнаважаным па правах чалавека мэты і рашэння неабходных для гэтага задач ён павінен быць надзелены дастатковымі формамі рэагавання на парушэнні правоў і свабод асобы. Бачыцца неабходным юрыдычна замацаваць наступныя формы рэагавання:

1) унясенне прадстаўлення ў дзяржаўныя органы, органы мясцовага самакіравання, у рашэннях ці дзеяннях (бяздзейнасці) службовых асоб якіх Упаўнаважаны выявіў парушэнне правоў і свабод чалавека, што ўтрымлівае рэкамендацыі адносна магчымых і неабходных мер ліквідацыі парушэння і аднаўлення ўказаных правоў і свабод;
2) зварот у кампетэнтныя дзяржаўныя органы з хадайніцтвам аб узбуджэнні дысцыплінарнага ці адміністрацыйнага судаводства або крымінальнай справы ў адносінах службовай асобы, у рашэнні ці дзеянні (бяздзеянні) якой Упаўнаважаны выявіў парушэнне правоў і свабод чалавека;
3) падача ў суд заявы ў абарону правоў і свабод, парушаных рашэннем ці дзеяннем (бяздзеяннем) дзяржаўнага органа, органа мясцовага самакіравання або службовай асобы, а таксама ўдзел у працэсе ва ўстаноўленых законам формах;
4) зварот у суд ці пракуратуру з хадайніцтвам аб праверцы рашэння суда, прыгавора суда, пастановы суда ці пастановы суддзі, якія набылі законную сілу;
5) прадстаўленне сваіх довадаў службовай асобе, якая мае права выносіць пратэсты, а таксама прысутнічаць пры судовым разглядзе справы ў парадку нагляду;
6) зварот у Канстытуцыйны Суд Рэспублікі Беларусь з прапановай аб правядзенні праверкі адпаведнасці Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь нарматыўнага прававога акта, выкарыстанага ці які належыць выкарыстанню ў канкрэтнай справе;
7) права заканадаўчай ініцыятывы.

Калі ў выніку разгляду скаргі Упаўнаважаны выявіць адсутнасць факта парушэння правоў і свабод чалавека, ён павінен растлумачыць гэта заяўніку. Аналагічнае палажэнне зафіксавана ў Законе Рэспублікі Польшча 1987 г. «Аб абаронцы грамадзянскіх правоў» [9, п. 1, арт. 14]. У Законе Расійскай Федэрацыі «Аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Расійскай Федэрацыі» прамога ўказання на такі вынік разгляду скаргі няма.

Замацаванне за Упаўнаважаным па правах чалавека Рэспублікі Беларусь заканадаўчай ініцыятывы дазволіць рэалізаваць такую важную функцыю дзейнасці омбудсмана, як ініцыяванне рэформ у галіне правоў і свабод чалавека. У працэсе сваёй дзейнасці Упаўнаважаным па правах чалавека могуць быць выяўлены «цяжкасці ў абароне правоў і свабод асобы звычайным прававым шляхам з прычыны разрыву паміж канстытуцыйнымі нормамі і практыкай» [10, с. 35]. У гэтым выпадку асабліва актуальнай становіцца дадзеная форма рэагавання Упаўнаважанага па правах чалавека.

Вельмі важнай, уласцівай усім омбудсманам, формай рэагавання з'яўляецца штогадовы даклад парламенту. Фіксацыя ў законе аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь парадку прадстаўлення даклада, абавязковасць яго апублікавання паслужыць сродкам забеспячэння рэалізацыі Упаўнаважаным інфармацыйна-выхаваўчай функцыі.

Вялікую значнасць набывае прававое рэгуляванне міжнароднай дзейнасці Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь. Важнымі накірункамі ўказанай дзейнасці могуць выступаць:

1) аналіз рэалізацыі агульнапрызнаных прынцыпаў і нормаў міжнароднага права, міжнародных дагавораў, удзельніцай якіх з'яўляецца Рэспубліка Беларусь;
2) устанаўленне адпаведнасці заканадаўства Рэспублікі Беларусь агульнапрызнаным прынцыпам і нормам міжнароднага права;
3) развіццё супрацоўніцтва з міжнароднымі арганізацыямі, якія займаюцца абаронай правоў і свабод чалавека і грамадзяніна, з мэтай садзейнічаць аднаўленню парушаных правоў грамадзян Рэспублікі Беларусь у перыяд іх знаходжання за мяжой, замежных грамадзян і асоб без грамадзянства, якія знаходзяцца на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь, а таксама ажыццяўляць маніторынг прынцыпаў і нормаў міжнароднага права ў галіне правоў чалавека ў інтарэсах прывядзення ў адпаведнасць з імі беларускага заканадаўства і развіцця прававой асветы.

Бачыцца мэтазгодным у перспектыве і такі кірунак дзейнасці Упаўнаважанага па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь, як прадстаўленне рэкамендацый аб заключэнні міжнародных дагавораў Рэспублікі Беларусь Прэзідэнту Рэспублікі Беларусь, Ураду Рэспублікі Беларусь. З прычыны сваёй дзейнасці Упаўнаважаны па правах чалавека валодае ўсімі неабходнымі дадзенымі для прадстаўлення такіх рэкамендацый.

Эфектыўнасць дзейнасці Упаўнаважанага ў справе абароны правоў і свабод чалавека ў значнай ступені абумоўлена юрыдычным замацаваннем у законе аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь гарантый яго недатыкальнасці. Так, Упаўнаважаны павінен валодаць недатыкальнасцю на працягу ўсяго тэрміну сваіх паўнамоцтваў. Упаўнаважаны не можа быць без згоды Нацыянальнага сходу прыцягнуты да крымінальнай ці адміністрацыйнай адказнасці, якая накладаецца судом, не можа быць затрыманы, арыштаваны, абшуканы, за выключэннем выпадкаў затрымання на месцы злачынства, а таксама падвергнуты асабістаму агляду, за выключэннем выпадкаў, калі гэта прадугледжана з мэтай забеспячэння бяспекі іншых асоб.

Недатыкальнасць Упаўнаважанага распаўсюджваецца на яго жыллё і службовыя памяшканні, багаж, асабістыя і службовыя транспартныя сродкі, карэспандэнцыю, скарыстаныя ім сродкі сувязі, а таксама на дакументы, якія яму належаць. У выпадку затрымання Упаўнаважанага па правах чалавека на месцы злачынства службовая асоба, якая правяла затрыманне, павінна неадкладна паведаміць пра гэта Нацыянальнаму сходу, які прымае рашэнне аб дачы згоды на далейшае выкарыстанне ўказанай працэсуальнай меры. Калі на працягу 24 гадзін згода Нацыянальнага сходу не атрымана, то Упаўнаважанага неабходна неадкладна вызваліць.

Аплата працы, медыцынскае, сацыяльнае забеспячэнне і абслугоўванне і іншыя матэрыяльныя гарантыі Упаўнаважанага павінны вызначацца па аналогіі з гарантыямі, прадугледжанымі для найвышэйшых службовых асоб Рэспублікі Беларусь.

Гарантыяй давядзення да грамадскасці інфармацыі аб захаванні правоў і свабод чалавека ў Рэспубліцы Беларусь паслужыць замацаванне ў законе аб Упаўнаважаным па правах чалавека абавязку рэспубліканскіх і мясцовых перыядычных друкаваных выданняў, адным з заснавальнікам (сузаснавальнікаў) якіх з'яўляюцца дзяржаўныя органы, органы мясцовага самакіравання, дзяржаўныя прадпрыемствы, установы і арганізацыі, ажыццяўляць па патрабаванні Упаўнаважанага апублікаванне яго заключэнняў і іншых дакументаў.

Прымаючы да ўвагі неабходнасць галоснасці праваабарончай дзейнасці, патрэбу ў стварэнні належных умоў для ажыццяўлення Упаўнаважаным інфармацыйна-выхаваўчай функцыі, бачыцца важным заснаванне Упаўнаважаным па правах чалавека свайго друкаванага выдання.

Мае патрэбу ў прававым урэгуляванні ў законе аб Упаўнаважаным па правах чалавека ў Рэспубліцы Беларусь і такі комплекс пытанняў, які тычыцца арганізацыйных асноў і фінансавання дзейнасці Упаўнаважанага. Так, для забеспячэння дзейнасці Упаўнаважаны стварае рабочы апарат. Упаўнаважаны па правах чалавека і яго апарат з'яўляюцца дзяржаўным органам з правамі юрыдычнай асобы, маюць разліковы і іншы рахункі, пячатку і бланкі са сваім найменнем і з выявай Дзяржаўнага герба Рэспублікі Беларусь.

Упаўнаважаны па правах чалавека зацвярджае структуру рабочага апарата, палажэнне аб ім і непасрэдна кіруе яго працай. Па пытаннях, звязаных з кіраваннем працоўным апаратам, Упаўнаважаны выдае распараджэнні. У межах каштарысу выдаткаў Упаўнаважаны зацвярджае колькасць і штатны расклад апарата.

З мэтай аказання кансультацыйнай дапамогі пры Упаўнаважаным па правах чалавека можа ствараецца экспертны савет з асоб, якія валодаюць неабходнымі ведамі ў галіне правоў і свабод чалавека.

Для апублікавання інфармацыі аб дзейнасці Упаўнаважанага па правах чалавека, захаванні правоў і свабод чалавека ў Рэспубліцы Беларусь, артыкулаў па правах чалавека Упаўнаважаны выдае «Веснік Упаўнаважанага па правах чалавека Рэспублікі Беларусь».

Фінансаванне дзейнасці Упаўнаважанага і яго рабочага апарата ажыццяўляецца за кошт сродкаў рэспубліканскага

бюджэту. У рэспубліканскім бюджэце штогод асобным радком прадугледжваюцца сродкі, неабходныя для забеспячэння дзейнасці Упаўнаважанага і яго апарата.

Упаўнаважаны самастойна распрацоўвае і выконвае свой каштарыс выдаткаў. Фінансавую справаздачу Упаўнаважаны падае ў парадку, вызначаным Рэспублікай Беларусь.

Упаўнаважаны па правах чалавека і яго апарат надзяляюцца неабходнай для арганізацыі працы маёмасцю, якая знаходзіцца ў аператыўным кіраванні і з'яўляецца дзяржаўнай уласнасцю.

Такім чынам, інстытут Упаўнаважанага па правах чалавека павінен стаць адным з элементаў грамадзянскай супольнасці ў Рэспубліцы Беларусь, закліканым абараняць парушаныя правы і інтарэсы грамадзян у выніку дзеяння або бяздзейнасці дзяржаўных органаў і іх службовых асоб, спрыяць аднаўленню справядлівасці і ажыццяўляць кантроль за органамі дзяржаўнага кіравання. Збалансаваны, узважаны падыход да распрацоўкі ідэалогіі закона аб Упаўнаважаным па правах чалавека — гарантыя яго практычнай стабільнасці.

Спіс выкарыстаных крыніц

1. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2000 году: решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 22 янв. 2001 г., № Р-105/2001 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2001. — № 12. — 6/267.
2. Раянов, Ф. М. Юриспруденция: курс лекций / Ф. М. Раянов. — Уфа, 2001. — 280 с.
3. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон, 26 февр. 1997 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах; Сборник документов. — М. : Юрид. лит., 2000. — С. 10–21.
4. Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области: Закон Свердловской области, 14 июня 1996 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: сб. документов. — М. : Юрид. лит., 2000. — С. 380–391.
5. Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области: в ред. Законов Смоленской области, 11 февр. 1999 г. и 4 июня 1999 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: сб. документов. — М. : Юрид. лит., 2000. — С. 570–580.
6. Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области: Закон Волгоградской области, 23 марта 2000 г. // Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: сб. документов. — М. : Юрид. лит., 2000. — С. 605–615.
7. О внесении дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР: Федеральный закон Рос. Федерации, 17 марта 1997 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 12. — Ст. 1373.
8. Філіпчык, Р. Аб увядзенні інстытута ўпаўнаважанага па правах чалавека ў Беларусі / Р. Філіпчык // Веснік Канстытуц. Суда. — 2000. — № 3. — С. 33–36.
9. О защитнике гражданских прав: Закон Респ. Польша, 15 июля 1987 г. // Конституционное право Республики Польша. Конституция и основные законодательные акты / Пер. на рус. Яз. Анджей Кубик. — Варшава : Бюро по исследованиям и экспертным заключениям. Канцелярия сейма, 1996. — 320 с.
10. Замышляев, Д. В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации / Д. В. Замышляев // Конституционное и муниципальное право. — 2002. — № 3.— С. 33–35.

03.02.2015