

УДК 342.53: 342.7

ГРНТИ 10.87.27

К некоторым проблемам функционирования института Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена) в Республике Абхазия. Часть 1.

Логинов Анатолий Викторович

*Правозащитник, магистр (международное право),
секретарь Абхазо-Еврейского конгресса.*

Республика Абхазия, г. Сухум

mr.loginof@mail.ru

ORCID: 0000-0001-7307-7058

To some problems of the functioning of the institution of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) in the Republic of Abkhazia. Part 1.

Anatolii V. Loginov

Magister (International Law)

Human rights activist, secretary of the Abkhaz-Jewish Congress.

Republic of Abkhazia, Sukhum

АННОТАЦИЯ

В статье изучается опыт построения института Уполномоченного по правам человека в Республике Абхазия. Изучаются причины возникновения института Уполномоченного по правам человека. Проводится анализ научной литературы соответствующих нормативно правовых актов в поисках определения термина «Уполномоченного по правам человека/Омбудсмена».

ABSTRACT

The article studies the experience of the postponement of the institution of the Commissioner for Human Rights in the Republic of Abkhazia. The reasons for the institution of the Commissioner for Human Rights are being studied. An analysis of scientific literatures of the relevant normative legal acts is conducted in search of the definition of the term «Commissioner for Human Rights/Ombudsman».

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека, Омбудсмен, Республика Абхазия, Права человека.

Keywords: Commissioner for Human Rights, Ombudsman, Republic of Abkhazia, Human Rights.

Институт Уполномоченного по правам человека является новым институтом для системы органов государственной власти в Республике Абхазия. Его появление связано с развитием демократии, значительной либерализации законодательства, а также в равной мере с попыткой построения современного правового государства. В соответствии со ст. 1 Конституции РА – Республика Абхазия провозглашает себя суверенным, демократическим, правовым государством, исторически утвердившимся в соответствии с принципом права народа на самоопределение.

Права человека гарантируются Главой 2 Конституции РА - «Права и свободы человека и гражданина» [1]. В соответствии со ст. 11 Конституции РА, «Республика Абхазия признает и гарантирует права и свободы, закрепленные во Всеобщей Декларации прав человека, в Международных Пактах об экономических, социальных и культурных правах, о гражданских и политических правах, других общепризнанных международно - правовых актах». Впрочем, в связи со своим особым международно-правовым статусом в качестве частично признанного государства Республика Абхазия не имеет реальной возможности присоединиться к вышеуказанным международно-правовым актам.

Далее, до ст. 28, дается перечень прав человека, а затем - со ст. 29 до ст. 33 - перечисляется перечень обязанностей (ст. 29 – «уплата налогов», ст.30 – «соблюдение Конституции», ст. 31- «уважение прав и свобод иных людей», ст. 32 – «защита окружающей среды», ст. 33 – «защита Родины»). В ст. 34 подчеркивается, что перечень прав, закрепленных в Конституции, не является закрытым: «перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, общепризнанных международными правовыми актами», в ст. 35 содержится запрет на принятие

нормативно-правовых актов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина.

Кроме системы правоохранительных органов и судебной системы, защита и восстановление нарушенных прав человека возлагается в Республике Абхазия и на уполномоченного по правам человека.

При этом необходимо отметить, что правоохранительная система Республики Абхазия, как по мнению государственных служащих, так и по общественному мнению, сегодня пребывает в глубоком кризисном состоянии [2; 3; 4; 5].

Судебная же форма защиты, по мнению Б.С. Галяутдинова, «имеет строго формализованный, платный, длительный (не оперативный), сложный (требующий особых знаний) характер [6,41]. При этом судебная система Республики Абхазия также не лишена и иных проблем, мешающих как осуществлению правосудия, так и полному осуществлению реализации принципа разделения властей [7,90-91]. При этом, к сожалению, не в полной мере смогла искоренить данные проблемы и проходящая в данный момент судебно-конституционная реформа [8,56-59].

Кроме того, следует отметить, что защита прав человека не ограничивается только судебной (государственной) системой и «не должна исключать и иных самостоятельных активных действий гражданина по защите своих нарушенных прав всеми легальными способами» [9,209]. Однако в Республике Абхазия на практике отсутствуют такие внесудебные средства защиты, как институт Медиаторства или третейские суды [10]. Впрочем, законодательством создание третейских судов в Абхазии предусмотрено – п. 3 ст. 10 Соглашения между Правительством Республики Абхазия и Правительством Российской Федерации - «О поощрении и взаимной защите инвестиций», что предусматривает создание третейского суда для разрешения вопросов, которые стороны не смогут разрешить договорным путем [11]. Впрочем, эта норма на практике никогда не применялась.

А.Ю. Сунгуров справедливо полагает, что потребность в создании института Уполномоченного по правам человека появилась на определенном этапе государственного развития, когда общество осознало, что существующие органы и институты государственной власти уже не способны в полной мере эффективно решать возложенные на них обязанности, в свете чего возникла насущная необходимость обеспечения защиты прав граждан от административного произвола - дополнительными способами [12,10-11].

Б.С. Галяутдинов также подчеркивает, что уполномоченный по правам человека выполняет субсидиарную роль по отношению к действующим средствам правовой защиты, а его функции ограничиваются лишь мерами обеспечения дополнительной гарантии защиты прав и свобод и поддержания эффективного действия государственного аппарата. При этом, руководствуясь концепцией об уполномоченном по правам человека, омбудсмен не вправе подменять или заменять собой существующие средства правозащиты и государственного контроля [13,41].

Особая значимость института уполномоченного по правам человека (*омбудсмена*) заключается: 1. в его особом местоположении в государственно-правовой структуре, 2. в отсутствии взаимодоверия в обществе к государству. 3. в унаследованной от СССР гипертрофированной роли государства. 4. в высокой коррумпированности и низкой правовой дисциплине чиновников [14,180].

Институт омбудсмена в разных государствах носит разные названия: уполномоченный по правам человека, уполномоченный по правам граждан, парламентский уполномоченный, медиатор (посредник), проведор (поручитель), защитник народа, адвокат народа, защитник граждан публичный защитник гражданский защитник, парламентский комиссар, общественный прокуратор, народный защитник, уполномоченный Парламента, уполномоченный по жалобам и т.д.

В ряде стран функция уполномоченного по правам человека возложена не на одно должностное лицо – работу выполняет коллективный орган: комиссия по правам человека, постоянная комиссия по расследованиям, коллегия

народной правозащиты, комиссия по расследованиям злоупотреблений администрации, комиссия по рассмотрению жалоб общественности, парламентская комиссия по правам человека [15,500].

Сам термин «омбудсмен» происходит из шведского, норвежского и датского языков – и исходит от древнескандинавского термина *umbodsmadr* (рус. представитель, посредник). Слово *umbud/ombud* имеет сегодня значение представитель/адвокат (лицо, уполномоченное действовать в интересах кого-то другого лица). В датском Законодательстве Ютландии 1241 года термин звучит как «*umbozman*» и означает «королевский гражданский служащий» [16,74].

На немецком языке *Ombudsmann, Ombudsfrau and Ombudsleute*. Notable exceptions are French and Finnish, which use translations instead. Modern variations of this term include "ombud", "ombuds", "ombudsperson" or "ombudswoman" and the conventional English plural is *ombudsmen*.

Юридическая энциклопедия под редакцией М.Ю. Тихомирова определяет термин «омбудсмен» как специальное должностное лицо парламента, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод граждан [17,287].

Энциклопедический словарь «Конституция Российской Федерации» расшифровывает термин омбудсмен как «лицо, уполномоченное парламентом осуществлять контроль за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц» [18,141-142].

Международная ассоциация юристов рассматривает *омбудсмена* в качестве предусмотренной конституцией (или иным законодательным актом) службой, во главе которой стоит публичное независимое должностное лицо, ответственное перед законодательной властью, на которое возложены обязанности: а) по приему жалоб от лиц, пострадавших от незаконной деятельности органов государственной власти и государственных служащих; б) по расследованию обстоятельств, указанных в данных жалобах; в) по вынесению рекомендаций по устранению нарушений прав граждан, а также рекомендаций по корректировке предусмотренных действий; г) по вынесению

информации на обсуждение на государственном уровне «с соответствующими докладами перед органами государственной власти» [19,21].

В иностранной литературе *омбудсмана* принято определять в качестве достойного доверия независимого лица, уполномоченного органом законодательной власти на защиту прав граждан и осуществление опосредованного парламентского контроля в форме обширного надзора за всеми ветвями государственной власти (но без права отмены принятых ими решений) [20,613; 21,56].

Ученые-правоведы в России по-разному трактуют понятие *омбудсмен*. Так, например, Н.Ф. Лукашева и Г.Н. Комкова *омбудсмана* понимают в качестве независимого публичного должностного лица, осуществляющего контроль за соблюдением прав человека в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц. Однако свое исследование они ограничивают лишь деятельностью института уполномоченного по правам человека на территории субъектов Российской Федерации [22,53-58].

Н.Ю. Хаманева определяет термин *омбудсмен* двумя способами: 1. Со стороны органов государственной власти - в качестве достойного доверия независимого лица, уполномоченного законодательной властью на охрану прав человека и гражданина, а также опосредованно осуществляющего парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностными лицами, но при этом лишенного права на изменение или отмену принимаемых данными должностными лицами решений и/или постановлений. 2. Со стороны общества - должностного лица, к которому гражданин имеет право обратиться в случае нарушения его прав при неудовлетворённости процессом принятия административного решения (равно как и его содержания) и иными действиями должностных лиц [23,140-141; 24].

Д.Е. Феоктистов также дает два определения понятия *омбудсмен* (классическое и современное): 1) Классическое определение: *омбудсмана* следует понимать в качестве независимого должностного лица законодательной ветви власти (парламента), которое реализует опосредованный парламентский

контроль над исполнительной ветвью власти и основополагающей целью которого являются: 1. содействие в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, 2. усовершенствование функционирования аппарата государственной власти. 2) Современная трактовка: омбудсмен - это должностное лицо, назначаемое высшими органами государственной власти (либо их должностными лицами), наделенное некоторой степенью независимости (в том числе и от назначивших его органов либо должностных лиц), что позволяет ему осуществлять функции по контролю как над общей деятельностью органов государственной власти, так и над конкретными ее функциями, а равно осуществлять мониторинг прав и свобод, способствовать их восстановлению, а также проводить государственную политику в определенной социально-правовой сфере [25,34].

Д. Куджба полагает, что уполномоченный по правам человека (омбудсмен) - это институт, на который возложены функции контроля за соблюдением справедливости и интересов граждан органами государственной власти и должностными лицами. Иными словами, на омбудсмена возложены функции по осуществлению контроля над деятельностью государственных органов по вопросу соблюдения ими прав и свобод человека и гражданина [26].

В 2014 г. на заседании сессии Народного Собрания (Парламента) Республики Абхазия, посвященной законопроекту «Об уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия», представитель президента в Парламенте Д. Шамба отметил, что уполномоченный по правам человека «по своему юридическому статусу не входит ни в одну властную структуру; будучи должностным лицом с достаточной степенью самостоятельности, действует как представитель гражданского общества, призванный надлежащим образом реагировать на нарушения прав человека, допущенные государственными структурами и чиновниками, и применять предоставленные ему меры воздействия» [27].

Обратимся за легальным толкованием понятия *омбудсмен* к абхазскому законодательству. В Конституции РА положения об уполномоченном по правам

человека отсутствуют. Юридические законы: Положение «Об Уполномоченном по правам человека при Президенте Республики Абхазия» [28] и пришедший ей на смену Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия» [29], а равно и сопутствующий им Указ Президента РА «Об упразднении должности Уполномоченного по правам человека при Президенте Республики Абхазия» и признании утратившим силу Указа Президента Республики Абхазия «Об Уполномоченном по правам человека при Президенте Республики Абхазия» [30] - также не содержат легального определения понятия уполномоченного по правам человека в РА.

Подводя итог данному исследованию необходимо отметить, что понятие омбудсмена/уполномоченного по правам человека сравнительно ново для Республики Абхазии. Как уже было отмечено выше законодательные акты в Республике Абхазии не содержат легального определения данного понятия. Кроме того, в абхазской научной правовой литературе так же не проводились исследования данного явления.

Список литературы

1. Конституция Республики Абхазия. Принята на сессии Верховного Совета Республики Абхазия 12-го созыва 26 ноября 1994 г., одобрена всенародным голосованием 3 октября 1999 г. с изменением, принятым на всенародном голосовании (референдуме) 3 октября 1999 г. (с изменениями от 30 апреля 2014 г. No 3494-с-V).
2. Депутат парламента Рауль Лолуа выступает за отставку правительства и формирование технического (временного) Кабинета министров. [Электронный ресурс] // Газета «АПСНЫ ЛАЙФ» URL: <http://apsnylife.ru/syuzhety/99-syuzhety/1812-deputat-parlamenta-raul-lolua-vystupaet-za-otstavku-pravitelstva-i-formirovanie-tekhnicheskogo-vremennogo-kabinet-ministrov> (дата обращения: 10.03.2018).
3. Президент Республики Абхазия обратился с ежегодным Посланием к Народному Собранию о положении в стране. [Электронный ресурс] // Научного

URL: <http://www.kavkazoved.info/news/2016/01/21/prezident-abhazii-obratilsja-s-poslaniem-k-narodnomu-sobraniu-o-polozhenii-v-strane.html> (дата обращения: 10.03.2018).

4. Пять причин криминальной революции в Абхазии. [Электронный ресурс] // ИА EADaily. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2017/10/18/pyat-prichin-kriminalnoj-revoljucii-v-abhazii> (дата обращения: 10.03.2018).

5. Развитие Абхазии невозможно без порядка в правоохранительной сфере. [Электронный ресурс] // Sputnik Абхазия. URL: <http://sputnik-abkhazia.ru/analytics/20161006/1019624112/razvitie-abxazii-nevozmozhno-bez-poryadka-v-pravoohranitelnoj-sfere.html> (дата обращения: 10.03.2018).

6. Галяутдинов Б.С. Конституционный институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. Москва. 2014. 209 с.

7. Логинов А.В. Современное состояние судебных систем Российской Федерации и Республики Абхазия в свете последних судебных и конституционных реформ. // Евразийский юридический журнал. №2 (81) 2015. С. 89-91.

8. Логинов А.В. История учреждения Конституционного суда в Республике Абхазия // Современный юрист. 2017. №4 (21). С. 52-61.

9. Поповская А.К. Уполномоченный по правам человека как институт несудебной защиты прав человека в России. // Вестник СГТУ. 2006. №1 (3). С. 209-214.

10. Александров И., Папаскири О. Создание международного арбитражного суда в Абхазии – улучшение инвестиционного климата и защита интересов бизнеса. [Электронный ресурс] // Александров и Папаскири. URL: <https://www.aplaw.biz/sozdanie-mezhdunarodnogo-arbitrazhnogo-suda-v-abhazii-uluchshenie-investicionnogo-klimata-i-zashhita-interesov-biznesa/> (дата обращения: 10.03.2018).

11. Закон РА «О ратификации Соглашения между Правительством Республики Абхазия и Правительством Российской Федерации о поощрении и взаимной защите инвестиций» No 2788-с-IV от 15 декабря 2010 года.
12. Сунгуров А.Ю. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте РФ: учеб. Пособие. Норма. 2003. 312 с.
13. Галяутдинов Б.С. Правовая природа института Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) в Российской Федерации // Вестник ПензГУ. 2014. №2 (6). С. 40-47.
14. Сморгун Л.В. Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: РОССПЭН. 2006. 384 с.
15. Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents./ Ed. by Roy Gregory and Philip Giddings. Amsterdam e.a.: IOS Press. 2000. 502 p.
16. Kutsar D., Warming H. Children and non-discrimination. CREAN. University Press of Estonia. 2014. 255 p.
17. Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия/ под ред. М.Ю. Тихомирова. //М.: Юринформцентр, 1997. 525 с.
18. Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь / В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин, Руководитель авт. коллектива С. М. Шахрай.// М.: Большая рос. энцикл.: Юристъ, 1995. 320 с.
19. Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 9. С. 21-31.
20. Skala I. Postavení a kompetence ombudsmana v ustavně politickém system kapitastických statu. Právník. Pr. 1989. No9/10. 794 p.
21. Stacey F.A. Ombudsman compared. Oxford: Clarendon Press. 1978. 256 p.
22. Комкова Г.Н., Лукашова Н.Ф. Проблемы взаимодействия уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с государственными органами и органами местного самоуправления // Омбудсмен: государство и защита прав человека. 2012. N1. С. 53-58.

23. Хаманева Н.Ю. Контроль омбудсмана за соблюдением прав и свобод граждан.// Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека./ отв. ред. Е. А. Лукашева. М.: Ин-т государства и права РАН, 1994. - с. 139-146.
24. Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. 2000. №6. URL: <http://base.garant.ru/978668/#ixzz50guyOVQi> (дата обращения: 10.03.2018).
25. Феокистов Д.Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование): дис. ... канд. юр. наук. Саратов. 2012. 224 с.
26. Куджба Д. Сравнительный анализ развития института уполномоченного по правам человека в Республики Абхазия. [Электронный ресурс] // Центр Гуманитарных программ. URL: <http://apsny-chp.org/reception/?ID=219> (дата обращения: 10.03.2018).
27. Парламент принял в первом чтении законопроект «Об уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия». [Электронный ресурс] // Государственное информационное агентство Республики Абхазия «АпсныПресс». URL: <http://www.apsnypress.info/news/parlament-prinyal-v-pervom-chtenii-zakonoproekt-ob-upolnomochennom-po-pravam-cheloveka-v-respublike-/> (дата обращения: 10.03.2018).
28. Указ Президента Республики Абхазия «Об утверждении положения «Об Уполномоченном по правам человека при Президенте Республики Абхазия» УП-84 от 15.05.2007 г.
29. Закон Республики Абхазия «Об уполномоченном по правам человека» №4053-с-V от 24.02.2016 г.
30. Указ Президента Республики Абхазия «Об упразднении должности уполномоченного по правам человека при Президенте Республики Абхазия и признании утратившим силу Указа Президента Республики Абхазия «Об утверждении Положения «Об уполномоченном по правам человека при Президенте Республики Абхазия», №77 от 01.04.2016 г.