

**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**

DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-23-41

**Анатолий Викторович ЛОГИНОВ**

Абхазский государственный университет

Университетская ул., д. 1, Сухум, Республика Абхазия

mr.loginof@mail.ru

ORCID: 0000-0001-7307-7058

# СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (ОМБУДСМАНА) В РЕСПУБЛИКЕ АБХАЗИЯ И В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ВВЕДЕНИЕ.** Основной ценностью правовых демократических государств является защита прав и свобод человека и гражданина. Для данной цели государством формируются специализированные органы – суды, а также назначается специальное должностное лицо – Уполномоченный по правам человека (омбудсман). В данной статье рассматриваются теории возникновения института уполномоченного по правам человека. Сравнение процессов возникновения института уполномоченного по правам человека на территориях Республики Абхазия и Российской Федерации обусловлено, в первую очередь, близостью правовых систем обоих государств и обширным заимствованием Абхазией положений российских нормативно-правовых актов, опыта их правоприменения и опыта построения демократических органов государственной власти. Актуальность данного исследования обусловлена несколькими причинами. Во-первых, оно представляет ценность в сравнительно-правовом плане, в рамках изучения зарубежного

опыта функционирования института уполномоченного по правам человека. Во-вторых, учитывая степень влияния российского опыта построения правового демократического государства на Абхазию, данное исследование интересно и в качестве некой ретроспективы, как взгляд на заимствование российского института уполномоченного по правам человека в условиях ограниченного финансирования. В-третьих, принимая во внимание тот факт, что 90% жителей Абхазии являются гражданами Российской Федерации, изучение проблем защиты их прав и свобод представляет большой интерес для российской правовой науки.

**МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ.** Методологическую основу исследования составили общенаучные (социологический, системный и др.) и специальные (сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой и др.) методы познания.

**РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ.** В результате проведенного ретроспективного анализа

становления института уполномоченного по правам человека на территории Российской Федерации и Республики Абхазия выявлено, что институт Уполномоченного по правам человека на территории Российской Федерации – это важный орган, призванный обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина (в первую очередь – от административного произвола); что институт Уполномоченного по правам человека на территории Республики Абхазия ранее носил лишь формально-декларативный характер, а после реформы, призванной повысить уровень защиты прав и свобод человека и гражданина, вовсе прекратил функционировать по ряду причин: нехватки материально-технического обеспечения, рабочего помещения и т.д. Фактическое отсутствие данного института в совокупности с рядом проблем судебной власти не позволяет в полной мере обеспечить защиту интересов, прав и свобод граждан Республики Абхазия. При этом, учитывая двойное гражданство данных граждан, вызывает нарекание бездействие российской власти в

отношении защиты собственных граждан, постоянно проживающих за рубежом (на территории Абхазии).

**ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ.** Проведенный анализ позволил выявить ряд причин, не позволивших учредить в Республике Абхазия институт Уполномоченного по правам человека, что негативно влияет на качество жизни проживающих в Абхазии (в том числе российских граждан). Выдвинут ряд предложений, призванных обеспечить уровень защищенности прав человека на территории Республики Абхазия.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** Республика Абхазия (РА), Российская Федерация, уполномоченный по правам человека, омбудсман, мукхтасиб, права человека, ЕСПЧ

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Логинов А.В. 2018. Становление института уполномоченного по правам человека (омбудсмана) в Республике Абхазия и в Российской Федерации. – *Московский журнал международного права*. № 2. С. 23–41. DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-23-41

## HUMAN RIGHTS

DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-23-41

**Anatoliy V. LOGINOV**

Abkhazian State University

1, Universitetskaya ul., Sukhum, Republic of Abkhazia

mr.loginof@mail.ru

ORCID: 0000-0001-7307-7058

# FORMATION OF THE INSTITUTION OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OMBUDSMAN) IN THE REPUBLIC OF ABKHAZIA AND IN THE RUSSIAN FEDERATION

**INTRODUCTION.** *The main value of legal democratic states is the protection of human and civil rights and freedoms. For this purpose, the state forms specialized bodies – courts, as well as a specialized body – the Human Rights Ombudsman (ombudsman). In this article, the theory of the institution of the Ombudsman for Human Rights is being considered. The study of the emergence of the institution of the human rights ombudsman in the territories of the Republic of Abkhazia and the Russian Federation is primarily due to the proximity of the legal systems of both states and the vast amount of Abkhazia's imposition as provisions of Russian regulatory legal acts, experience in their enforcement, as well as experience in building democratic state authorities. To consider this study as authentic is possible for a number of reasons: First, a comparative plan, in the study of foreign experience of the institution of the Commissioner for Human Rights. Second, given the degree of influence of the Russian experience of building a legal democratic state on Abkhazia, this study also presents some retrospective value in studying the Russian institution of the Ombudsman for Human Rights under conditions of limited funding. Third, taking into account the fact that 90% of the inhabitants of the Republic of Abkhazia are citizens of the Russian Federation – the study of the problems of protecting their rights and freedoms is of great interest for Russian legal science.*

**MATERIALS AND METHODS.** *The methodological basis of the research was general scientific (sociological, systemic, etc.) and special (comparative legal, formal-legal, historical-legal etc.) methods of cognition.*

**RESEARCH RESULTS.** *As a result of the retrospective analysis of the establishment of the institution of the authorized person for human rights in the territory of the Russian Federation and the Republic of Abkhazia, it was revealed that the institution of*

*the Commissioner for Human Rights on the territory of the Russian Federation is an important body called to ensure the protection of human and civil rights and freedoms (primarily from administrative arbitrariness); that the institution of the Ombudsman for Human Rights in the territory of the Republic of Abkhazia had previously been only formally declarative, and after the reform, designed to increase the protection of human and civil rights and freedoms, was not able to function for any number of reasons: lack of material and technical support. Unfortunately, the lack of this institution, together with a number of problems of the judiciary, does not allow to fully protect the interests, rights and freedoms of citizens of the Republic of Abkhazia. At the same time, considering the dual citizenship of these citizens, a number of questions and the inactivity of the Russian authorities to protect the citizens living permanently abroad (in this territory) raise a number of questions.*

**DISCUSSION AND CONCLUSIONS.** *The analysis made it possible to identify a number of reasons that prevented the establishment of the Ombudsman institution in the Republic of Abkhazia, which adversely affects the human rights situation of people living in Abkhazia (including Russian citizens). A number of proposals have been put forward to ensure the level of protection of human rights in the territory of the Republic of Abkhazia.*

**KEYWORDS:** *Republic of Abkhazia, Russian Federation, Human Rights Commissioner, Ombudsman, Mukhtasib, Human rights, ECHR*

**FOR CITATION:** Loginov A.V. Formation of the Institution of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) in the Republic of Abkhazia and in the Russian Federation. – *Moscow Journal of International Law*. 2018. No. 2. P. 23–41.

DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-23-41

## 1. Введение

По одной из теорий прототип современного института омбудсмана, или уполномоченного по правам человека (далее – уполномоченного), возник в Корее в эпоху Чосон. Должность тайного королевского инспектора – аналог современного уполномоченного – была уникальна тем, что данный го-

сударственный служащий назначался напрямую королем и отправлялся инкогнито в конкретную провинцию Кореи для наблюдения за работой государственных служащих [Park 2008:57–58]. По другой теории прообразом уполномоченного был Диван Аль-Мазалим, действовавший в соответствии с концепцией Кудата Аль-Хади [Pickl 1987:185]. Также в период правления Аббасидов существовало два вида уполномоченных: мухта-

сиб мутавали (назначенный правительством) и мухтасиб мутатави (работавший на добровольной основе) [Sajid Mahmood 2016]. В целом вся история человечества свидетельствует, что идея института уполномоченного получила воплощение в разных древних цивилизациях, так, например, его прототипы мы находим в древних Риме, Египте, Индии, Сиаме, Китае и Японии, а также в ряде стран Ближнего Востока (например, в государствах, существовавших на территории Персии) [Waley 1938:729–732; Kracke 1976:492–498; Perry 1978:203–215]<sup>1</sup>.

Тем не менее наиболее популярной на сегодняшний день является теория о том, что первый уполномоченный появился в Швеции в XIII в. [Исаев 2008; Ракитская 1999:285–295]. Так, на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в разделе «История» указано, что родиной института уполномоченного является именно Швеция, где он был специально избираемым должностным лицом, основной задачей которого был сбор с виновной стороны виры (денежной компенсации). При этом указывается два периода его деятельности: при абсолютной и при конституционной монархиях. В первый период уполномоченный был представителем монарха и от его имени выполнял свои функции по контролю над деятельностью судей и прочих чиновников. Во второй период уполномоченный становится парламентским представителем<sup>2</sup>.

## 2. Определение понятия омбудсмана

Термин «омбудсман» происходит из шведского, норвежского и датского языков и в конечном счете восходит корнями к древнескандинавскому слову *ombudsmaðr*, что значит «представитель или агент»<sup>3</sup>. Слово *umbud* (*ombud*) имеет сегодня значение «представитель» (адвокат, лицо, уполномо-

ченное действовать в интересах кого-то другого лица) [Kutsar, Warming 2014:74], а также «доверенный» (поверенный) [Ливеровский и др. 1999:72].

В Ютском законе 1241 г. *umbozman* означает королевского государственного служащего в *herred* (сотне)<sup>4</sup>. Термин *herred* произошел от протонорвежского *harja-raið* (*warband*) и употреблялся в смысле военного снаряжения (*Wapentake*)<sup>5</sup>. Иными словами, термином *herred* обозначали область, с которой должны были поставить 100 вооруженных людей для формирования команды для драккара (военной ладьи).

С 1552 г. термин «омбудсман» также используется и в других скандинавских языках: исландском и фарерском (*ombudsmaður*), норвежском (*ombudsmann/ombodsmann*) и шведском (*ombudsman*) [Lezcano, Olivera 2009:221].

В научной среде сегодня под термином «омбудсман» (уполномоченный по правам человека) принято понимать независимое доверенное лицо, наделенное парламентом следующими функциями: (1) по охране прав человека и гражданина; (2) по косвенному парламентскому контролю за деятельностью должностных лиц и государственных служащих (однако он не наделен правом отменять или вносить изменения в принимаемые последними решения) [Skála 1989:613; Хаманева 1998:9].

В российских энциклопедиях мы находим несколько определений понятия *омбудсмана*. Во-первых, он выступает в качестве специального должностного лица парламента, наблюдающего за правомерностью действий органов государственной власти и соблюдением прав и свобод граждан<sup>6</sup>. Во-вторых, он является лицом, уполномоченным парламентом осуществлять контроль за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной ветви власти и ее должностных

<sup>1</sup> McKenna L. Un rei occidental i una noció antiga: Reflexions sobre els orígens de l'ombudsing. 2011. URL: <http://www.raco.cat/index.php/Conflictology/article/viewArticle/251703/0> (accessed date: 09.03.2018); Idem. Un roi occidental et une notion ancienne: Réflexions sur les origines de la défense du peuple. 2011. URL: <http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/handle/10609/12627> (accessed date: 09.03.2018).

<sup>2</sup> Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Доступ: <http://ombudsmanrf.org/ombudsman/content/history> (дата обращения: 09.03.2018).

<sup>3</sup> American Bar Association, Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices. URL: [http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/2011\\_build/dispute\\_resolution/attach.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/2011_build/dispute_resolution/attach.authcheckdam.pdf) (accessed date: 09.03.2018).

<sup>4</sup> Riis T. Datering af håndskriftet Codex Holmiensis 37. 2008. – *Det Kongelige Bibliotek*. URL: <https://web.archive.org/web/20080523103202/http://www2.kb.dk/elib/mss/holmiensis/C37.htm> (accessed date: 09.03.2018); Codex Holmiensis: Jyske Lov. – *Det Kongelige Bibliotek*. URL: <http://www.kb.dk/permalink/2006/manus/41/> (accessed date: 09.03.2018).

<sup>5</sup> Svensk etymologisk ordbok. URL: <http://runeberg.org/svety/0347.html> (accessed date: 09.03.2018).

<sup>6</sup> *Юридическая энциклопедия*. Под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Юринформцентр. 1997. С. 287.

<sup>7</sup> См. подробнее: *Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь*. Под ред. С.М. Шахрая. М.: Большая российская энциклопедия. 1995.

лиц<sup>7</sup>. Впервые термин «*омбудсман*» в современном значении был применен, по мнению Ч.Л. Говарда, в 1700 г. [Howard 2010], а с точки зрения А.Ю. Сунгурова – в 1809 г. [Сунгуров 1999:148]. В соответствии с Конституцией 1809 г. в Швеции создается должность уполномоченного, основной целью которого является защита прав граждан.

### 3. Становление института омбудсмана

Изменение общественных условий на рубеже XIX в. способствовало развитию в Швеции норм конституционного права. Так, изначально должность уполномоченного (специального парламентского комиссара) была создана, чтобы уравнять полномочия монарха и парламента. На уполномоченного возлагались следующие функции: (1) надзор за должным применением законов органами государственной власти (в первую очередь, судебной); (2) конституционный контроль за органами государственной власти (прежде всего, исполнительной), с целью усилить защиту прав и свобод человека и гражданина от произвола правительства [Симановский 2013:87].

Впрочем, как отмечает Б. Касыметова, причины создания института уполномоченного сегодня малоизучены [Касыметова 2012:128]. В.В. Бойцова, например, полагает, что учреждению института уполномоченного во многом способствовала либерализация общественных условий в начале XIX в. [Бойцова 1996:139].

При этом надо отметить, что у шведского Парламентского омбудсмана еще в 1713 г. был предшественник – Канцелярия Верховного омбудсмана (Högste Ombudsmannen), которую основал шведский король Карл XII. Ему был необходим представитель на территории Швеции для обеспечения правопорядка: соблюдения государственными служащими (в частности, судьями) законов и должного исполнения ими своих обязанностей, так как во время военных действий монарх лично возглавлял свое войско, а после поражения в Полтавской битве был вынужден скрываться в Османской Порте [Хаманева 1998:7]. В 1719 г. на смену Канцелярии Верховного омбудсмана приходит Канцелярия юстиции [Хиль-Роблес 1997:36]. Впрочем, данный орган не обладал достаточной независимостью и был не в силах выполнять возложенные на него функции

в полной мере [Бойцова 1996:42]. Но необходимо отметить, что в отличие от предшественника под его контроль попадала не только мирская власть, но и духовенство (очевидно, ему принадлежало право надзора за деятельностью церковных судов) [Хиль-Роблес 1997:36].

В 1809 г. создается Парламентский омбудсман – в противовес все еще действующей Канцелярии юстиции в соответствии с разработанной Ш. Монтескье теорией разделения властей<sup>8</sup>. Под влиянием учения Ш. Монтескье в этом же году принимается Документ о правлении, призванный уравнять полномочия парламента и короля.

Таким образом, мы приходим к выводу, что Парламентский омбудсман – это институт, который в Скандинавских странах перерос в современный институт уполномоченного и который впоследствии получил широкое распространение во многих государствах мира. Так в 1919 г. подобный орган появился в Финляндии, затем, в 1952 г., – в Норвегии, в 1955 г. – в Дании, и т.д.

При этом следует отметить несколько важных фактов. Функции уполномоченного в Норвегии изначально были ограничены исключительно контролем за вооруженными силами страны, и только в 1962 г. ему были делегированы полномочия по осуществлению контроля за гражданской администрацией. Вместе с тем самой известной моделью уполномоченного в мире стала не шведская, чего стоило бы ожидать, а датская. Она была близка как к англосаксонской, так и к романо-германской правовой системе, в результате чего и оказалась наиболее популярной. Несмотря на то что датский уполномоченный обладал не столь широкими полномочиями, как его шведский коллега, все же именно он стал первым удачным опытом реализации института уполномоченного в государстве, где долгое время осуществлялся судебный контроль за деятельностью администрации (чего не было в Финляндии и Швеции), а также действовал принцип министерской ответственности правительства перед парламентом<sup>9</sup>.

Далее, уполномоченный как специализированный институт по защите прав и свобод человека учреждался во многих странах мира как в виде единственного должностного лица, так и в форме коллегиального органа [Сунгуров 1999:147; Ливеровский и др. 1999:72]. Наибольшую популярность данный институт приобрел

<sup>8</sup> Riksdagens ombudsman. URL: <http://www.jo.se/sv/Om-JO/Historik/> (accessed date: 09.03.2018).

<sup>9</sup> Институт омбудсмана. Доступ: <http://www.ombudsman.gov.ua/ru/page/secretariat/history/institute/> (дата обращения: 09.03.2018).

после окончания Великой отечественной войны. Самое широкое распространение в мире получил парламентский тип уполномоченного (что во многом исторически обусловлено). Сегодня институт уполномоченного существует более чем в 100 странах<sup>10</sup>.

Как полагает И. Скала, потребность в институте уполномоченного появляется в случае, когда существующие институты не справляются со своей задачей и возникает потребность дополнительной защиты прав человека и гражданина «против административного произвола в современном демократическом государстве» [Skála 1989:402]. В. Пикль отмечает, что учреждение института уполномоченного – это новый этап во взаимоотношениях между населением и органами государственной власти (между управляющими и подчиненными лицами) [Pickl 1987:102–105].

#### 4. Институт омбудсмана в Российской империи и СССР

Б.С. Галяутдинов справедливо отмечает, что российская имперская система XIX–XX вв. не содержала в себе таких специфичных институтов, как институт уполномоченного, хотя юридическая и политическая мысль в ту эпоху и была занята вопросом об ограничении власти абсолютизма [Галяутдинов 2014б:43]. Революция 1917 г. кардинально решила вопрос о правах человека, что было особенно заметно в период сталинского режима и проявлялось в политических репрессиях и тоталитарном контроле [Шеенков 2004:158–159].

Пожалуй, первыми на постсоветском пространстве анализ понятия омбудсмана в СССР провели Ю.С. Шемшученко и Г.А. Мурашин, определившие уполномоченного в качестве должностного лица, действующего от лица парламента и в соответствии с конституциями и другими законодательными актами буржуазных государств, призванного наблюдать за государственными органами, а также принимать меры по защите прав и свобод граждан [Шемшученко, Мурашин 1971:139]. Таким образом, в СССР идея учреждения данного института была неприемлема как «буржуазная». Но его роль, по мнению вышеуказанных ученых, в СССР испол-

няла прокуратура, так как именно на нее возлагались обязанности по осуществлению надзора за соблюдением законности, в связи с чем прокурор выступал в качестве независимого защитника прав человека и гражданина [Шемшученко, Мурашин 1971:143].

Впрочем, Б.С. Галяутдинов заслуженно критикует данный подход, отмечая тот факт, что защита прав и свобод человека и гражданина не выступала единственной задачей прокурора, поскольку основными его функциями были защита государственных интересов и роль обвинителя в уголовном процессе [Галяутдинов 2014б:43].

Институт уполномоченного 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. [Омбудсман... 2014].

Популярность данного института произрастает из ряда демократических черт, характеризующих статус данного должностного лица и обеспечивающих эффективность его деятельности (независимость, несменяемость, открытость и бесплатность оказания правовой помощи гражданам). Отсюда следуют принадлежащее ему право законодательной инициативы и отсутствие формализованных процедур разбирательства жалоб и обращений<sup>11</sup>.

В 1987 г. Польша стала первым социалистическим государством, учредившим должность уполномоченного [Башимов 2007]. В 1991 г. после принятия Парижских принципов, касающихся статуса национальных учреждений по защите прав человека, данный институт был учрежден еще в шести странах Восточной Европы.

#### 5. Международно-правовые институты защиты прав человека

Далее, в 1992 г. был принят Маастрихтский договор, фактически учредивший институт уполномоченного в системе органов Европейского Союза –

<sup>10</sup> Более подробно конституционно-правовой статус омбудсмана в ряде зарубежных стран раскрыт в коллективной монографии «Омбудсман в зарубежных странах» [Омбудсман... 2014].

<sup>11</sup> *Права человека и вооруженные конфликты: Учебник для вузов.* Под ред. В.А. Карташкина. М.: Норма. 2002. С. 89.

комиссара по правам человека Совета Европы. Стоит отметить, что с 1992 по 2008 г. включительно в среде европейских ученых не утихали споры о правомерности учреждения комиссара по правам человека Совета Европы в качестве национального уполномоченного [Kostadinova 2015:1077–1083]. При этом в странах – участницах ЕС существуют и свои внутринациональные уполномоченные [Kucsko-Stadlmayer 2008:490]. Но Н. О`Брайен отмечает, что национальные институты зачастую сводили свои функции до защиты прав потребителей [O'Brien 2015: 72].

## 6. Сравнительный анализ становления института омбудсмана в Абхазии и России

### 6.1. Институт омбудсмана в России

Возвращаясь к теме нашего исследования, отметим, что на постсоветском пространстве после признания международных стандартов защиты прав и свобод человека и гражданина появилась насущная потребность в учреждении специализированных органов, осуществляющих данную защиту. Первоначально на постсоветском пространстве институт уполномоченного возникал преимущественно в форме комиссий по правам человека при президенте. Так, в Таджикистане это была Комиссия по обеспечению выполнения международных обязательств в области прав человека; в Армении, России, Грузии, Казахстане, Молдове и иных странах данный институт носил название «Комиссия по правам человека»<sup>12</sup>.

В 1991 г. в России впервые институт уполномоченного в виде Парламентского уполномоченного по правам человека получил юридическое закрепление в принятой Верховным Советом РСФСР Декларации прав и свобод человека и гражданина<sup>13</sup>. По мнению О.А. Шеенкова, этот нормативно-правовой акт послужил правовой основой для дальнейших работ по конституционной регламентации данного института [Шеенков 2004:28].

Дальнейшее свое развитие институт уполномоченного получил лишь в 1993 г. – в ст. 45 и 103 Конституции РФ<sup>14</sup>. Так, ст. 45 гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина и разрешает защищать данные

права и свободы всеми законными способами. Статья 103 Конституции РФ наделяет Государственную Думу ФС РФ полномочиями по назначению и освобождению от должности Уполномоченного по правам человека.

Таким образом в Российской Федерации используется модель парламентского омбудсмана. Основной обязанностью парламентского уполномоченного по правам человека, по мнению Д.Н. Волкова, «является контроль над деятельностью администрации и ее должностных лиц» [Волков 2015б:112]. Данная модель распространена в Швеции, Финляндии, России и т.д. [Радюшина 2000:5–10].

С 1994 г. (т.е. фактически еще до принятия специализированного закона) в рамках межфракционного соглашения первым Уполномоченным стал С.А. Ковалев. Он был депутатом 1-го, 2-го и 3-го созывов Государственной Думы, членом партии «Союз правых сил» и Комиссии по делам общественных объединений и религиозных организаций, а также возглавлял Комиссию по правам человека при Президенте РФ [Волков 2012:54–60]. Необходимо отметить, что ранее, с 1993 г., С.А. Ковалев возглавлял Комиссию по правам человека при Президенте РФ, основной задачей которой было рассмотрение и расследование обращений и жалоб граждан на нарушение их прав [Левин 2013:84]. Кроме того, он являлся председателем Совета Института прав человека и российского общества «Мемориал», а также членом правления Общественной комиссии по сохранению наследия академика Сахарова. Но стоит отметить, что в 1995 г. с С.А. Ковалева сняли полномочия омбудсмана по причине жесткой антивоенной позиции по поводу Чечни<sup>15</sup>. Как отмечает Д.Н. Волков, именно в силу отсутствия закона об уполномоченном тогдашняя «политическая элита смогла принять меры по отстранению» С.А. Ковалева [Волков 2015а:241].

Далее, три года в России должность Уполномоченного по правам человека была свободной. Данный пробел объясняется тем, что в указанный период времени разрабатывался, рассматривался и принимался Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Он был принят Государственной Думой ФС РФ 25 дека-

<sup>12</sup> См. подробнее: Исакова Г.К. *Политология прав человека: Учебное пособие*. 2-е изд. Семипалатинск: СГПИ. 2006.

<sup>13</sup> Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина».

<sup>14</sup> Конституция Российской Федерации 1993 г. – СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Сергей Ковалев. Доступ: <http://hrights.ru/sergey-kovalev> (дата обращения: 27.05.2018).

бря 1996 г., одобрен Советом Федерации ФС РФ 12 февраля 1997 г. и подписан Президентом РФ 26 февраля 1997 г. Затем Закон вступил в силу 4 марта 1997 г.<sup>16</sup> В нем закрепляются функции и порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Б.С. Галяутдинов видит причину столь длительной подготовки к принятию данного Федерального конституционного закона в противостоянии между исполнительной и законодательной ветвями власти, а также в борьбе в самом парламенте, «где каждой политической силой должность уполномоченного рассматривалась как дополнительный политический инструмент власти»<sup>17</sup>. Но необходимо подчеркнуть, что вплоть до принятия вышеуказанного Закона Уполномоченный действовал на основании указа Президента РФ от 4 августа 1994 г. № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека».

В 1998 г. Государственная Дума ФС РФ избирает Уполномоченным по правам человека О.О. Миронова, заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук, профессора, депутата Государственной Думы ФС РФ (от КПРФ) [Волков 2016:137]. Следует подчеркнуть, во-первых, что он стал первым юристом, назначенным на пост Уполномоченного по правам человека в России и, во-вторых, что ему в «короткие сроки удалось буквально с нуля организовать деятельность аппарата уполномоченного и наладить его активную работу»<sup>18</sup>. О.О. Миронов полагал, что Уполномоченный по правам человека – «это новый институт, нет аналогов подобной структуре в тысячелетней истории России. Экономическое положение сложное. Чиновничество бюрократизировано, не привыкло нормально общаться, разговаривать с людьми, удовлетворять их нужды и потребности. Несовершенное законодательство, правоприменительная практика на уровне 1960-х годов... Я прекрасно понимал, какие сложности меня ждут. Но я в то же время осознавал, что более

100 стран мира имеют институт уполномоченного или омбудсмана, как нас называют в Европе и мире, и полагал, что и Россия должна иметь такой институт. Тем более что он зафиксирован в действующей Конституции»<sup>19</sup>. Вместе с тем он считал, что Уполномоченный по правам человека – это «государственный чиновник, который борется с чиновниками. Кроме того, нужно иметь в виду, что омбудсман без помощи чиновников никакого вопроса решить не может. Собственных полномочий для окончательного решения того или иного вопроса у него нет или их не хватает». Кроме того, О.О. Миронов отмечал множество проблем связанных с нарушением прав человека, с которыми сталкивался по долгу службы в то тяжелое для России время: кризис 1998 г. был сопряжен с невыплатой зарплат, пенсий и детских пособий; работа милиции сопровождалась пытками и истязанием, а работа психиатрических больниц, тюрем, колоний, следственных изоляторов, домов престарелых, детских домов и домов для инвалидов характеризовалась отсутствием нормального питания и медицинского обслуживания; ущемлялись права верующих и религиозных объединений; остро стоял вопрос гражданства, и т.д.<sup>20</sup>

В 2004 г. Уполномоченным по правам человека по представлению Президента РФ В.В. Путина становится доктор исторических наук, профессор, депутат Государственной Думы ФС РФ (от партии «Яблоко») 1-го, 2-го и 3-го созывов, бывший Чрезвычайный и полномочный посол России в США, член Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций, заместитель Председателя Государственной Думы ФС РФ В.П. Лукин. В 2009 г. по представлению Президента РФ Д.А. Медведева он вновь переизбирается на должность Уполномоченного. Необходимо отметить, что В.П. Лукин был первым представителем государственной власти, который провел встречу с представителями сексуальных меньшинств, где заслушал доклады российской ЛГБТ-сети и московской Хельсинской группы<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 31 января 2016 г.). – СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Галяутдинов Б.С. Конституционный институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2014. С. 49.

<sup>18</sup> Институт уполномоченного. История. Доступ: <http://ombudsmanf.org/ombudsman/content/history> (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>19</sup> Олег Миронов. 5 лет из жизни уполномоченного по правам человека в России. Специальное интервью. Доступ: [https://web.archive.org/web/20030627115132/http://www.hro.org/editions/ombudsman/05\\_03/19-4\\_05\\_03.htm](https://web.archive.org/web/20030627115132/http://www.hro.org/editions/ombudsman/05_03/19-4_05_03.htm) (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>20</sup> Чиновник для борьбы с чиновниками. Беседа с Олегом Мироновым. Доступ: <http://www.polit.ru/article/2009/09/29/ironov/> (дата обращения: 27.05.2018).

Кроме того, В.П. Лукин занимался громкими политическими делами (проблемами так называемых узников болотного дела): подавал жалобы в отношении продления арестов В. Акименкова и Я. Белоусова, а также добился изменения меры пресечения Н. Кавказскому на домашний арест<sup>22</sup>.

Впрочем, в начале 2014 г. более 130 правозащитников и экспертов подписались под обращением к Президенту РФ В.В. Путину и депутатам Государственной Думы ФС РФ против избрания Лукина Уполномоченным по правам человека на третий срок. В частности, его обвиняли в «ангажированности» и политике «двойных стандартов». Так, например, председатель Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций Я. Нилов отметил, что Лукин «часто занимался делами, которые имели политический подтекст. Он делал громкие заявления в поддержку *Pussy Riot*, участников «болотного дела». При этом многие жаловались, что защитой прав неизвестных, непризнанных людей он не особо озабочен»<sup>23</sup>.

В 2014 г. на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации была назначена Э.А. Памфилова<sup>24</sup> – известный правозащитник и политический деятель, бывший председатель Комиссии при Президенте РФ по правам человека, министр социальной защиты населения в правительствах Е.Т. Гайдара и В.С. Черномырдина (1991–1994 гг.) и председатель Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (2004–2010 гг.). Э.А. Памфилова досрочно сняла с себя полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации 25 марта 2016 г.<sup>25</sup> в связи с назначением ее Указом Президента РФ членом ЦИК России с последующим избранием на должность главы ЦИК России<sup>26</sup>.

Далее, 22 апреля 2016 г., Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации стала Т.Н. Москалькова – доктор юридических и философских наук, профессор, заслуженный юрист РФ, генерал-майор МВД России в отставке, депутат Государственной Думы ФС РФ двух созывов (2007–2011 гг. и 2011–2016 гг.) [Волков 2016:138]. Кроме того, она занимала пост председателя Комиссии по законодательству и регламенту Парламентского собрания Союзного государства России и Белоруссии, являлась координатором российско-эстонских межпарламентских связей и заместителем председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками<sup>27</sup>. Необходимо отметить, что назначение Т.Н. Москальковой было с опаской встречено рядом правозащитников, отмечавших отсутствие у нее опыта работы в сфере защиты прав и свобод человека. Кроме того, они опасались, что предыдущая работа в органах МВД не позволит ей не предвзято исполнять свои новые трудовые обязанности. Правозащитники вспоминали и участие Т.Н. Москальковой в разработке и принятии ряда законов, «нарушавших и ограничивавших права граждан»<sup>28</sup>.

Во вступительной речи при назначении на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова отметила, что сегодня «правозащитная тема стала активно использоваться западными и американскими структурами в качестве орудия шантажа, спекуляции, угроз, попыток дестабилизировать и оказать давление на Россию. У Уполномоченного по правам человека есть достаточно инструментария, чтобы противодействовать этим явлениям»<sup>29</sup>. Она также указала, что приоритетными сферами ее деятельности являются проблемы

<sup>21</sup> Представитель секс-меньшинств удовлетворен встречей с Лукиным. Доступ: <http://www.interfax.ru/russia/90683> (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>22</sup> Лукин подал жалобу на продление арестов «болотных узников». Доступ: <https://graniru.org/tags/may6/m.219217.html> (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>23</sup> Правозащитники просят не продлевать полномочия Владимира Лукина. Доступ: <https://iz.ru/news/564417#ixzz2tgik4FE8> (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>24</sup> Постановление Государственной Думы ФС РФ от 18 марта 2014 г. № 3939-6 ГД «О назначении Памфиловой Эллы Александровны на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации». – *СПС «КонсультантПлюс»*.

<sup>25</sup> Госдума досрочно прекратила полномочия Эллы Памфиловой на посту Уполномоченного по правам человека. Доступ: <http://www.1tv.ru/news/polit/304596> (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>26</sup> Элла Памфилова возглавила ЦИК. Доступ: <http://tass.ru/politika/3155586> (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>27</sup> Институт уполномоченного. История. Доступ: <http://ombudsmanrf.org/ombudsman/content/history> (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>28</sup> Это человек, который предлагал переименовать МВД в ВЧК. Правозащитники опасаются назначения омбудсманом генерал-майора полиции. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/2969455> (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>29</sup> Татьяна Москалькова: генерал МВД на защите прав человека. Доступ: [http://www.bbc.com/russian/russia/2016/04/160422\\_moskalkova\\_profile](http://www.bbc.com/russian/russia/2016/04/160422_moskalkova_profile) (дата обращения: 27.05.2018).

доступности медицинского обслуживания и образования, нарушение трудовых прав, вопросы ЖКХ и миграции. Кроме того, она неоднократно подчеркивала тот факт, что не признает понятие «политический заключенный» (так как законодательство Российской Федерации не содержит ни легального определения данной категории, ни подобного состава преступлений)<sup>30</sup>, а также что на территории России нет никакой дискриминации сексуальных меньшинств<sup>31</sup>. Впрочем, это не помешало ей заниматься делом И.И. Дадина<sup>32</sup>, а также провести проверку по якобы имевшим место убийствам и пыткам геев в Чечне<sup>33</sup>.

Подводя итог данной части исследования, следует отметить, что сегодня институт уполномоченного в России – это уже сильный разветвленный орган, обеспечивающий надежную защиту прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, уполномоченный в России принадлежит к парламентскому типу, что, по мнению М.А. Кудрявцева, позволяет рассматривать его как институт парламентского контроля [Kudryavtsev 2017:101].

В нашей стране сегодня действует как Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, так и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. Дополнительно были созданы и специализированные уполномоченные – по правам предпринимателей, ребенка и т.д. [Синцов 2016; Ларина 2017].

Необходимо отметить, что, несмотря на свою значимость, данный институт в России призван дополнить, а не заменить судебную систему, так как основной задачей последней также является защита прав и свобод человека и гражданина. При этом в России Уполномоченный зачастую популярен в виду недовольства населения политическими решениями руководства страны [Van der Vet 2017]. Исследования, посвященные деятельности российского Уполномоченного,

свидетельствовали о его большой популярности среди населения для подачи жалоб на нарушение прав человека со стороны государства и решения проблемы «неполитическим путем» [Saari 2010; Gilligan 2010; Henry 2012].

## 6.2. Институт омбудсмана в Абхазии

В Республике Абхазия (далее также – РА), к сожалению, мы наблюдаем кризисную ситуацию в судебной системе. Правосудие недоступно гражданам в полной мере, а решения судов зачастую не исполняются [Логинов 2015a:90; Логинов 2017a:71]. Тем важнее было учреждение в республике института уполномоченного. Необходимо отметить, что до прекращения мандата миссии ООН в Сухуме располагалось Отделение по правам человека, в состав которого входили сотрудники ОБСЕ и Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Они должны были выполнять функции защиты прав человека и гражданина, включая принятие, ведение жалоб и сбор информации у пострадавших и свидетелей<sup>34</sup>. Но никакой реальной помощи населению данный орган не оказывал.

Институт Уполномоченного в Абхазии был создан в 2007 г. и действовал на основании положения «Об Уполномоченном по правам человека при Президенте Республики Абхазия»<sup>35</sup>. Первым Уполномоченным в Абхазии был избран Г.А. Отырба. При этом необходимо отметить, что за весь период своей деятельности он фактически общался с представителями общественности и СМИ всего три раза и не сделал ни одного доклада о нарушениях прав человека в Абхазии. Д. Куджба отмечал, что по результатам деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Абхазия 2007–2016 гг. можно с уверенностью говорить, что данная должность носила «номинальный характер и не была предназначена для решения серьезных проблем, связанных с

<sup>30</sup> Татьяна Москалькова: в Уголовном кодексе нет ничего про политических заключенных. Новый Уполномоченный по правам человека рассказала «Дождю», чем будет заниматься на новом посту. Доступ: [https://tvrain.ru/teleshov/here\\_and\\_now/intervju\\_s\\_novym\\_upolnomochennym\\_po\\_pravam\\_cheloveka-407986/](https://tvrain.ru/teleshov/here_and_now/intervju_s_novym_upolnomochennym_po_pravam_cheloveka-407986/) (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>31</sup> Голубые и политзаключенные – а разве это наболевшая тема? Доступ: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/08/29/69687-golubye-i-politzaklyuchennye-a-razve-eto-nabolevshaya-tema> (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>32</sup> Материалы по защите прав Ильдара Дадина. Доступ: <http://ombudsmanrf.org/content/dd01> (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>33</sup> Москалькова: Следствие считает, что «убитые чеченские геи» вступили в ИГИЛ. Доступ: [https://www.znak.com/2018-05-15/moskalkova\\_sledstvie\\_schitaet\\_chno\\_ubitye\\_chechenskie\\_gei\\_vstupili\\_v\\_igil](https://www.znak.com/2018-05-15/moskalkova_sledstvie_schitaet_chno_ubitye_chechenskie_gei_vstupili_v_igil) (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>34</sup> Living in Limbo: Rights of Ethnic Georgians Returnees to the Gali District of Abkhazia. – *Human Rights Watch*. 2011. URL: <https://www.hrw.org/report/2011/07/15/living-limbo/rights-ethnic-georgians-returnees-gali-district-abkhazia> (accessed date: 09.03.2018).

<sup>35</sup> Указ Президента Республики Абхазия 15 мая 2007 г. УП-84 «Об утверждении Положения «Об Уполномоченном по правам человека при Президенте Республики Абхазия»».

нарушением прав человека в Республике Абхазия»<sup>36</sup>. Д.З. Маршан (на тот момент помощник Уполномоченного) в 2008 г. в своей диссертации «Права и свободы человека и гражданина в Республике Абхазия» обосновывал необходимость принятия специализированного Закона РА «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия» вместо положения «Об Уполномоченном по правам человека при Президенте Республики Абхазия» с целью повышения статуса института Уполномоченного<sup>37</sup>. Сам же Г.А. Отырба утверждал, что одним из главных его достижений на занимаемой должности были разработка и принятие Закона РА «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия». По его словам, «это успех и достижение. Даже если больше ничего не будет сделано мной или кем-то, если будет принят закон и будет установлена эта должность, для государства это хороший рывок, это результат»<sup>38</sup>.

Таким образом, на смену Положению пришел Закон РА от 24 февраля 2016 г. № 4053-с-V «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия». Ему сопутствовал указ Президента РА от 1 апреля 2016 г. № 77 «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»». Должность Уполномоченного по правам человека при Президенте была упразднена с 4 мая 2016 г. в связи со вступлением в силу Закона РА «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия». Президент РА Р.Д. Хаджимба своим Указом освободил от занимаемых должностей Уполномоченного по правам человека при Президенте РА Г.А. Отырбу и помощника Уполномоченного по правам человека при Президенте РА Д.З. Маршана.

Закон РА «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия» принят Народным Собранием – Парламентом РА 10 февраля 2016 г. Согласно Закону Уполномоченный из-

бирается на должность Народным Собранием – Парламентом Республики Абхазия большинством голосов от общего числа депутатов тайным голосованием сроком на пять лет. На должность Уполномоченного по правам человека был назначен Д.З. Маршан.

Как мы видим из вышесказанного, институт Уполномоченного в Абхазии из президентского стал парламентским. Необходимо отметить, что положения Закона расширили круг задач, возложенных на Уполномоченного. Так, у него стало больше обязанностей в области правового просвещения населения, а также в части предотвращения нарушения прав и свобод человека и гражданина. Также впервые были установлены требования к кандидату на должность Уполномоченного: возраст от 35 до 65 лет, наличие высшего образования и опыта работы в сфере защиты прав человека, отсутствие судимости и препятствующих работе заболеваний (т.е. претендент не должен состоять на учете в наркологическом и психоневрологическом диспансерах). Омбудсман также получил неприкосновенность, аналогичную депутатской.

Как отмечает Д. Куджба, Уполномоченный, в соответствии с Законом, наделен обширными полномочиями, позволяющими ему в том числе влиять на политику органов государственной власти по отношению к правам граждан. При этом следует иметь в виду специфику общественных отношений, в соответствии с которой сегодня наши граждане воспринимают нарушение своих прав как нечто обыденное, что ставит перед Уполномоченным первоочередную задачу правового воспитания граждан в духе уважения прав и свобод человека и гражданина. Успехов в своей деятельности он сможет достичь, лишь самостоятельно принимая к рассмотрению случаи нарушения прав человека, так как граждане зачастую не привыкли апеллировать в поисках справедливости к органам государственной власти<sup>39</sup>. Л. Кварчелия (заместитель директора неправительственной организации «Центр гуманитарных программ») также считает, что Уполномоченному необходимо исполнять свои

<sup>36</sup> Куджба Д. Сравнительный анализ развития института Уполномоченного по правам человека в Республике Абхазия. Доступ: <http://apsny-chp.org/reception/?ID=219> (дата обращения: 09.03.2018).

<sup>37</sup> Маршан Д.З. Права и свободы человека и гражданина в Республике Абхазия: Особенности конституционно-правового регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д. 2008. С. 13, 31.

<sup>38</sup> В Абхазии есть Уполномоченный по правам человека. Доступ: <https://abh-n.ru/v-abhazii-est-upolnomochennyj-porpravam-cheloveka/> (дата обращения: 09.03.2018).

<sup>39</sup> Куджба Д. Сравнительный анализ развития института Уполномоченного по правам человека в Республике Абхазия. Доступ: <http://apsny-chp.org/reception/?ID=219> (дата обращения: 09.03.2018).

обязанности активно, а также отмечает факт поддержки данного института со стороны общества (правозащитных организаций) в деле защиты прав и свобод человека на территории Республики Абхазия<sup>40</sup>.

Сам Уполномоченный по правам человека Д.З. Маршан подчеркивает, что данная должность создана в Республике Абхазия для максимального соблюдения государством прав человека. Говоря непосредственно о правах человека, он отметил, что существует ряд проблем в работе правоохранительных органов, в судебной системе и системе исполнения наказаний, в сферах здравоохранения и образования и, наконец, в сфере жилищного права<sup>41</sup>.

Л. Кварчелия в отношении важности для Абхазии учреждения института уполномоченного говорит, что общественность с огромным энтузиазмом отнеслась к разработке и принятию Закона РА «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия». Граждане поверили, что государство заинтересовано в появлении реального механизма по защите прав и свобод человека. Но тот факт, что после учреждения указанной должности так и не были решены организационные финансово-технические вопросы (не был укомплектован штат, не было предоставлено рабочее место, и т.д.), ярко отразил реальные приоритеты руководства страны по отношению к данной проблеме.

Необходимо отметить, что у Уполномоченного не только не было своего офиса. Более того, его деятельность фактически не финансировалась государством, в результате чего он был вынужден добровольно сложить с себя полномочия. Помимо всего Д. Маршан в качестве одной из причин своего ухода назвал «несогласие с политикой, которую проводит руководство нашей страны в целом и которая затрагивает все сферы жизнедеятельности наших граждан...»<sup>42</sup>.

Впоследствии, 21 марта 2018 г., на должность Уполномоченного по правам человека была из-

брана А. Шакрыл. За кандидатуру А. Шакрыл проголосовали 25 депутатов Парламента РА против трех, два бюллетеня были признаны недействительными<sup>43</sup>. А. Шакрыл с 1999 г. являлась руководителем программы «Поиск без вести пропавших лиц во время грузино-абхазской войны». С 2006 по 2009 г. она координировала проект «Продвижение гражданских инициатив, направленных на укрепление человеческой безопасности». С 2007 г. входит в состав Совета директоров неправительственной организации «Центр гуманитарных программ», курируя работу по направлению защиты прав человека; с 2009 г. занимается правозащитной деятельностью (в рамках бесплатной общественной приемной по правам человека). С 2011 по 2016 г. член Общественной палаты РА<sup>44</sup>. Информация о какой-либо деятельности А. Шакрыл в должности Уполномоченного по правам человека в Республике Абхазия на данный момент отсутствует.

### **6.3. Сравнительный анализ становления института омбудсмана в Абхазии и России**

Необходимо отметить, что уполномоченный по правам человека (омбудсман) достаточно молодой институт в обоих государствах. Но если в России он все-таки сложился, несмотря на тяжелые условия, как ценный демократический институт в области защиты прав и свобод человека и гражданина, то в Абхазии мы, к сожалению, этого не наблюдаем. За короткий срок в Абхазии институт омбудсмана трансформировался из президентского (наделенного сугубо декоративными функциями) в парламентский, но так и не заработал по причине отсутствия финансовой и технической поддержки со стороны государства. Впрочем, как мы видим, в России институт омбудсмана с успехом прошел данный этап в своей истории, в том числе преодолел проблемы материального обеспечения, политической борьбы номенклатуры бывшей ЦК КПСС с идеологи-

<sup>40</sup> Абхазский омбудсман: без офиса, но в работе. Доступ: <https://www.ekhokavkaza.com/a/28557329.html> (дата обращения: 09.03.2018).

<sup>41</sup> Омбудсман Маршан: граждане в основном жалуются на исполнительную власть. Доступ: <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20161124/1019937569/ombudsmen-marshan-grazhdane-v-osnovnom-zhaluyutsya-na-ispolnitelnuyu-vlast.html> (дата обращения: 09.03.2018).

<sup>42</sup> Омбудсман Дмитрий Маршан освобожден от должности Парламентом Абхазии. Доступ: <http://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20171016/1022141162/ombudsmen-dmitrij-marshan-osvobozhden-ot-dolzhnosti-parlamentom-abkhazii.html> (дата обращения: 09.03.2018).

<sup>43</sup> Гладкое голосование в абхазском парламенте. Доступ: <https://www.ekhokavkaza.com/a/29113750.html> (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>44</sup> Асида Шакрыл избрана Уполномоченным по правам человека в Республики Абхазия. Доступ: <http://abkhazinform.com/item/7168-asida-shakryl-izbrana-upolnomochennym-po-pravam-cheloveka-respubliki-abkhaziya> (дата обращения: 27.05.2018).

чески чуждым западным институтом государственной власти, а также неприятия со стороны общества. Во многом, конечно, становление института омбудсмана в России это заслуги С.А. Ковалева и – в большей степени – О.О. Миронова (который фактически создал данный институт с нуля). К сожалению, сегодня в Абхазии юристов-правозащитников масштаба Миронова нет.

Кроме того, не стоит забывать и две основополагающие причины, не позволившие нормально развиваться данному институту:

1. Абхазия сравнительно молодое государство, которое отстаивало свою независимость в тяжелых послевоенных условиях, с разрушенной экономикой и в условиях международной блокады. К сожалению, на сегодняшний день экономическую блокаду полностью преодолеть не удалось. Абхазию при поддержке России сегодня признали порядка шести государств, при этом два позднее отозвали признание (мотивируя свое решение экономическими причинами). Очевидно, что при таком международно-политическом статусе полноценно развиваться экономически республика не в состоянии.

2. Вторая причина заключается в пренебрежительном отношении к праву в целом. Население предпочитает не прибегать к услугам правоохранительных органов и судов, полагая их действия неэффективными и затянутыми. Зачастую граждане Республики Абхазия предпочитают разрешать споры самостоятельно, без вмешательства государства, путем, например, традиционных норм Апсуара [Логинов 2015d:118; Логинов 2015b:32–33]. Кроме того, несмотря на тот факт, что официально осуществление правосудия запрещено иными органами, кроме судов, на территории Абхазии действует такой квазисудебный орган, как Совет старейшин, решение которого хоть и имеет законной силы, но носит рекомендательный характер. Ему традиционно придается большое значение [Логинов 2018a]. В сегодняшнее время, учитывая политику государства по возвращению репатриантов (потомков мухаджиров), а равно принимая во внимание нестабильность на Ближнем Востоке, неуклонно растет количество исповедующих ислам. Это в конечном счете приводит к идее о возрождении и применении в судах и в народном (примирительном) правосудии не только адатного права (норм обычного права), но и шариата [Логинов 2018b]. Существует также ряд проблем официальной судебной власти, а

именно неисполнение судебных решений, ограниченная независимость и несменяемость судей, доступность суда для граждан и т.д. Впрочем, эти задачи должны быть решены в ходе разворачивающейся в Республике Абхазия судебно-конституционной реформы [Логинов 2017b:58–59].

В России же мы сталкиваемся с проблемой политизации (особенно со стороны оппозиции и западных стран) проблемы нарушений прав человека. Кроме того, идет систематическое нагнетание протестных настроений части населения (в первую очередь, в среде несовершеннолетних и студентов). Их внимание фокусируется на острых государственных проблемах (в том числе и связанных с нарушением прав человека) посредством СМИ (иностранных агентов) и социальных сетей. Очевидно, в данных условиях особую значимость приобретает институт Уполномоченного по защите прав человека, причем не только для восстановления нарушенных прав, но и для предупреждения таких нарушений путем просвещения общества о проблемах прав человека (что особенно актуально для молодежи).

## 7. Заключение

Подводя итог данному исследованию, отметим, что уполномоченный – это, в первую очередь, дополнительный институт, гарантирующий защиту прав человека от нарушений со стороны государственных органов и должностных лиц. Он применяется помимо иных правозащитных механизмов: прежде всего, официальной судебной системы, а также международных средств защиты прав человека, таких как Европейский Суд по правам человека.

Как мы уже отмечали, институт уполномоченного – это особый институт. Фактический каждый уполномоченный по правам человека работает в уникальных условиях, продиктованных особенностями его страны. Таким образом, их функционирование и организация различны. Специфические черты стран (экономические, политические, национальные и правовые) порождают многообразие форм данного института. Так, например, в мусульманских странах институт уполномоченного связан с понятием «мухтасиб», и его деятельность подчинена принципам шариата [Uzaimah 2017; Karim 2018].

Как мы видели ранее, наиболее популярна теория происхождения омбудсмана из Швеции (что и отразилось в самом названии данного института). Таким образом, происхождение

данного института неразрывно связано с идеей парламентаризма. Кроме того, по своей сути он является важным элементом в реализации принципов разделения властей и верховенства права. И если в России институт Уполномоченного уже зарекомендовал себя как важный орган по защите прав и свобод человека и гражданина, то в Абхазии с его деятельностью связаны определенные проблемы (в первую очередь, материальные). Так, сегодня уже второй Уполномоченный в истории Абхазии фактически закончил свою трудовую деятельность, не реализовав возложенные на него обязанности по защите прав человека. Отсутствие финансирования со стороны государства говорит об отношении официальной власти к проблеме прав человека в Республике Абхазия.

Необходимо отметить, что проблема прав человека в Абхазии сегодня – это проблема не только самой Абхазии, но и России в силу ряда причин. Во-первых, с точки зрения стран, не признавших независимость Республики Абхазия, в первую очередь США, государств – членов ЕС, а также Украины и Грузии, за все нарушения прав человека на территории Абхазии сегодня совокупно несут ответственность Россия (так как она рассматривается данными странами в качестве государства-агрессора, оккупировавшего территорию Грузии) и Грузия, которая несет ответственность за нарушение прав человека на всей своей территории (в том числе и на неподконтрольной) [Логинов 2016:221–222]. Разумеется, это политизированная точка зрения, не имеющая ничего общего ни с международным правом, ни с реальностью, где Россия выступает в качестве миротворца и гаранта мира в абхазо-грузинском конфликте.

В то же время вышеуказанную позицию разделяют международные органы правосудия. Так, например, в Европейский Суд по правам человека были поданы жалобы «Мамасахлиси, Нанава, Мехузла, Саная, Двали и Гогия против Грузии и России». В ответ Российская Федерация указала на следующие факты: во-первых, был пропущен срок подачи жалобы; во-вторых, не были исчерпаны средства внутригосударственной правовой

защиты. Вместе с тем отвергались попытки по возложения на Россию «ответственности (экстерриториальной юрисдикции) за действия официальных органов власти Республики Абхазия в рамках так называемой доктрины «эффективного контроля»»<sup>45</sup>. Тем не менее необходимо отметить, что Европейский Суд по правам человека уже рассматривал схожее дело в отношении России в рамках эффективного контроля, а именно дело «Илашку и остальные против России и Молдовы», в котором ответственность за нарушение прав человека в Приднестровье была возложена на Россию и Молдову<sup>46</sup>.

Россия, безусловно, данный подход отрицает, подчеркивая, что Абхазия (равно как и Приднестровье) – это независимое государство и самостоятельный субъект международного права, а не оккупированная Россией территория Грузии, как пытаются доказать наши западные коллеги, и за все свои действия она должна нести ответственность самостоятельно<sup>47</sup>.

Автор полагает, что данная проблема во многом обусловлена кризисным состоянием современного международного права. Так, например, Президент РФ В.В. Путин справедливо указывает на «все большее пренебрежение основополагающими принципами международного права», а также подчеркивает тот факт, что «отдельные нормы, да, по сути, чуть ли не вся система права одного государства, прежде всего, конечно, Соединенных Штатов, перешагнула свои национальные границы во всех сферах: и в экономике, и в политике, и в гуманитарной сфере – и навязывается другим государствам»<sup>48</sup>.

Сама проблема же возложения ответственности за нарушения прав человека на территории Республики Абхазия на другие государства, по мнению автора, проистекает из нежелания вышеуказанных стран видеть в Абхазии равного себе субъекта международного права. Даже в рамках Женевских дискуссий Абхазия и Южная Осетия не имеют статуса равноправных Грузии сторон, что фактически низводит данное начинание до «неформальной» дискуссии. С.М. Маркедонов

<sup>45</sup> О жалобах «Мамасахлиси, Нанава, Мехузла, Саная, Двали и Гогия против Грузии и России». Доступ: <http://minjust.ru/ru/novosti/o-zhalobah-mamasahlisi-nanova-mehuzla-sanaya-dvali-i-gogiya-protiv-gruzii-i-rossii> (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>46</sup> По материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 8 июля 2004 г. по делу «Илашку и другие против Молдавии и России» (Ilascu and others – Moldova and Russia) (жалоба № 48787/99) (Большая палата). – СПС «КонсультантПлюс».

<sup>47</sup> Россия напомнила ЕСПЧ, что не отвечает за действия Абхазии. Доступ: <https://ria.ru/world/20170531/1495481285.html> (дата обращения: 09.03.2018).

<sup>48</sup> Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. Доступ: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (дата обращения: 27.05.2018).

отмечает, что во многом статус рутинных и бесперспективных Женевские дискуссии приобрели благодаря взаимоисключающим целям и задачам участвующих в них сторон. Целью Грузии является территориальная целостность, Абхазии и Южной Осетии – признание независимости, а России – легитимация «новых реалий в Закавказье» (что было прописано в двух редакциях Концепции российской внешней политики)<sup>49</sup>.

Во-вторых, порядка 90% жителей Республики Абхазия – это граждане Российской Федерации, а основная обязанность любого демократического и правового государства сегодня – это защита прав и свобод своих граждан (в том числе и проживающих за рубежом).

При этом следует отметить, что в Абхазии в 2016–2017 гг. Международным центром имени Улофа Пальме проводилось исследование «Состояние прав человека в Абхазии сегодня», основными итогами которого были предложения по введению международного мониторинга за соблюдением прав человека, а также диалог с признанными международными экспертами в области защиты прав человека<sup>50</sup>.

Следует отметить, что сегодня сложилась неблагоприятная ситуация, когда граждане Российской Федерации, постоянно проживающие в Республике Абхазия, отправляют жалобы на нарушение своих прав органам государственной власти Российской Федерации (в Управление по делам Президента РФ, Совет Федерации ФС РФ, Генеральную прокуратуру РФ, МИД России и т.д.). Далее, данные органы в рамках дипломатической защиты и консульского содействия отправляют данные жалобы в Посольство РФ в Республике Абхазия – где те и остаются без ответа.

Сегодня в республике проходит реформа судебной системы, призванная модернизировать систему судов, закрепить принцип разделения властей (посредством учреждения специализированного органа конституционного контроля – Конституционного суда и делегирования ему в качестве основной функции реализацию принципа разделения властей в республике), а также усилить защиту прав человека (в том

числе от незаконных и несправедливых решений судов путем усиления независимости судебной власти) и повысить количество исполненных судебных решений. Приходится констатировать тот факт, что эти задачи фактически не выполнены в полном объеме [Логинов 2015b:113; Логинов 2017b:58–59]. Это следствие, в первую очередь, следующих факторов:

1. Финансово-материальные трудности (отсутствие должного материально-технического оснащения суда и судей; неудовлетворительное состояние занимаемых судами помещений, при этом здание под нужды Конституционного суда и вовсе отсутствует) [Логинов 2015b:113–114; Логинов 2015a:90–91; Логинов 2017a:70–71; Логинов 2017b:59–60].

2. Неисполняемость судебных решений по вине недостаточной укомплектованности службы судебных приставов<sup>51</sup>.

При этом необходимо отметить, что сегодня значительная часть бюджета Республики Абхазия – это безвозмездная помощь со стороны Российской Федерации. Так, по данным официального сайта Президента РА, государству были предоставлены «финансовая помощь Российской Федерации в целях социально-экономического развития Республики Абхазия в сумме 2620 млн руб. и бюджетные инвестиции в рамках реализации «Инвестиционной программы содействия социально-экономическому развитию Республики Абхазия на 2015–2017 годы» в сумме 2096,3 млн руб.»<sup>52</sup>. Но, по данным отчета «Об исполнении доходной части республиканского бюджета», по состоянию на 1 июля 2017 г. общая сумма запланированного бюджета должна была составить 8 066 570,0 руб. Из них безвозмездные поступления включали (1) финансовую помощь от Российской Федерации в целях социально-экономического развития – 620 500 руб.; (2) финансовую помощь Российской Федерации в целях осуществления бюджетных инвестиций в рамках реализации Инвестиционной программы содействия социально-экономическому развитию Республики Абхазия – 2 096 290 руб. При этом реально полученные суммы равнялись

<sup>49</sup> Маркедонов С. Женевские консультации: нужны ли они? 2018. Доступ: <https://sputnik-georgia.ru/columnists/20180403/239926785/Zhenevskie-konsultacii-nuzhny-li-oni.html> (дата обращения: 27.05.2018).

<sup>50</sup> Hammarberg T., Grono M. Human Rights in Abkhazia Today. 2017. URL: <https://www.palmecenter.se/wp-content/uploads/2017/07/Human-Rights-in-Abkhazia-Today-report-by-Thomas-Hammarberg-and-Magdalena-Grono.pdf> (accessed date: 09.03.2018).

<sup>51</sup> Авиэба Б. Хаджимба: если суд принял решение, то оно должно исполняться. Доступ: <https://sputnik-abkhazia.ru/Abkhazia/20150811/1015432963.html> (дата обращения: 09.03.2018).

<sup>52</sup> Справка о социально-экономическом состоянии Республики Абхазия. Доступ: [http://presidentofabkhazia.org/respublika\\_abkhazia/economy/](http://presidentofabkhazia.org/respublika_abkhazia/economy/) (дата обращения: 09.03.2018).

1 242 151,3 и 586 072,7 руб. соответственно. Фактически именно недостаточный объем денежных средств не позволил ни провести в полной мере судебную конституционную реформу, ни учредить институт Уполномоченного в Республике Абхазия.

В связи с вышеизложенными обстоятельствами возможными представляются три выхода из сложившейся ситуации:

1. Увеличить объем финансовой помощи Российской Федерации Республике Абхазия (на конкретные целевые нужды).

2. Ужесточить контроль над расходованием выделяемой финансовой помощи и направить

часть денежных средств на обеспечение нужд органов и должностных лиц, специализирующихся на защите прав и свобод человека и гражданина.

3. Учредить представительство Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на территории Республики Абхазии. Это решение представляется нам оптимальным, так как на данном этапе, например, российские и абхазские правоохранительные органы уже действуют совместно (МВД России и Абхазии в рамках соглашения об информационно-координационном центре, Служба государственной безопасности и ФСБ России в рамках совместной защиты границ и т.д.).

### Список литературы

1. Башимов М. 2007. Институт омбудсмана в странах СНГ и Балтии. – *Российская юстиция*. № 6. С. 68–74.
2. Бойцова В.В. 1996. *Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт*. М.: Бек. 408 с.
3. Волков Д.Н. 2015а. Исторический опыт становления института уполномоченных по правам человека. – *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. № 3-1. С. 240–242.
4. Волков Д.Н. 2015б. Сравнительный анализ моделей института омбудсмана в мире. – *Историческая и социально-образовательная мысль*. Т. 7. № 2. С. 111–114. DOI: 10.17748/2075-9908.2015.7.2.111-114
5. Волков Н.А. 2012. Институт российских уполномоченных по правам человека: социально-демографический срез. – *Вестник Екатеринбургского института*. № 1. С. 54–60.
6. Волков Н.А. 2016. Институт российских уполномоченных по правам человека: история и современность. – *Вестник Кузбасского института*. № 4 (29). С. 136–142.
7. Галаятдинов Б.С. 2014. Правовая природа института Уполномоченного по правам человека (омбудсмана) в Российской Федерации. – *Вестник ПензГУ*. № 2 (6). С. 40–47.
8. Гасанли А.А. 2009. Версия об исламском учреждении Мухтасиба как прототипа шведского учреждения омбудсмана. – *Политика и общество*. № 1. С. 54–59.
9. Исаев М.А. 2008. *Основы конституционного строя Швеции*. М.: МГИМО. 192 с.
10. Касыметова Б. 2012. История возникновения института омбудсмана в Республике Казахстан. – *Вестник Университета имени Д.А. Кунаева*. № 1 (42). С. 128–140.
11. Ларина К.С. 2017. К вопросу о правовой природе института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации. – *Наука. Общество. Государство*. Т. 5. № 1 (17). Доступ: [https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/larina\\_ks\\_17\\_1\\_21.pdf](https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/larina_ks_17_1_21.pdf) (дата обращения: 15.05.2018).
12. Левин А.А. 2013. Институт уполномоченного по правам человека в России и Кемеровской области. – *Вестник КемГУ*. № 4–1 (56). С. 83–90.
13. Ливеровский А.А. [и др.] 2013. *О правовом статусе Уполномоченного по правам человека*. СПб: Норма. 295 с.
14. Логинов А.В. 2015а. Современное состояние судебных систем Российской Федерации и Республики Абхазия в свете последних судебных и конституционных реформ. – *Евразийский юридический журнал*. № 2 (81). С. 89–91.
15. Логинов А.В. 2015б. Эволюция конституционной юстиции в Российской Федерации и Республике Абхазия. – *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. № 4-2 (54). С. 112–114.
16. Логинов А.В. 2015с. Обычное право абхазцев: судопроизводство в народных судах в доправовой период. – *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. № 3-3 (53). С. 116–119.
17. Логинов А.В. 2015д. Проблема соотношения действия институтов обычного права в средние века и в современном абхазском обществе. – *Вестник Владикавказского научного центра*. Т. 15. № 1. С. 31–33.
18. Логинов А.В. 2016. К вопросу о правовом статусе Абхазии в свете защиты прав человека и гражданина в органах международного правосудия (на примере ЕСПЧ). – *Власть*. № 7. С. 221–224.
19. Логинов А.В. 2017а. К некоторым проблемам судебной реформы в Республике Абхазия, в контексте построения собственной судебной системы в свете российской судебной реформы. – *Вестник Владикавказского научного центра*. № 1. С. 70–72.
20. Логинов А.В. 2017б. История учреждения Конституционного суда в Республике Абхазия. – *Современный юрист*. № 4 (21). С. 52–61.
21. Логинов А.В. 2018а. К вопросу о реализации принципа «осуществления правосудия только судом» на территории Российской Федерации и Республики Абхазия. – *Современный мусульманский мир*. № 1. Доступ: <https://islamjournal.ru/wp-content/uploads/2018/02/ID24.pdf> (дата обращения: 27.05.2018).
22. Логинов А.В. 2018б. Суды по обычному праву и по шариату на территории Республики Абхазии: история и перспективы. – *Современный мусульманский мир*. № 2. Доступ: <https://islamjournal.ru/wp-content/uploads/2018/05/ID32.pdf> (дата обращения: 27.05.2018).

23. *Омбудсман в зарубежных странах*. Под ред. Е.Я. Павлова, Н.А. Славкиной. 2014. М.: МГИМО-Университет. 214 с.
24. Радюшина Е. 2000. Институт омбудсмана: зарубежный опыт. – *На пути к региональному Уполномоченному по правам человека*. Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма. С. 5–10.
25. Ракитская И.А. Эволюция института омбудсмана в Швеции. – *Северная Европа: проблемы истории: Сборник статей*. М.: Наука. С. 285–295.
26. Симановский С.И. 2013. Институт омбудсмана и его роль в политической системе обществ. – *Вестник БДУ*. Сер. 3. № 1. С. 87–90.
27. Синцов Г.В. 2016. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти. – *Lex Russica*. № 7 (116). С. 160–166. DOI: 10.17803/1729-5920.2016.116.7.160-166
28. Сунгуров А.Ю. 1999. Сравнительный анализ института омбудсмана. – *Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах. Т. 2.: Региональный омбудсман*. Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб. С. 146–169.
29. Хаманева Н.Ю. 1998. *Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан*. М.: ИГП РАН. 80 с.
30. Хиль-Роблес А. 1997. *Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана)*. М.: Ad Marginem. 335 с.
31. Шеенков О.А. 2004. *Становление конституционно-го института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации*. М.: Юпитер. 264 с.
32. Шемшученко Ю., Мурашин Г. 1971. Институт омбудсмана в современном буржуазном праве. – *Советское государство и право*. № 1. С. 139–144.
33. *Children and non-discrimination*. 2014. CREAN. D. Kutsar, H. Warming (eds.). University Press of Estonia. 247 p.
34. Howard Ch.L. 2010. *The Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations – A Legal Guide*. Chicago: American Bar Association. 649 p.
35. Gilligan E. 2010. The Human Rights Ombudsman in Russia: the Evolution of Horizontal Accountability. – *Human Rights Quarterly*. Vol. 32. Issue 3. P. 575–600. DOI: 10.1353/hrq.2010.0010
36. Henry L.A. 2012. Complaint-making as Political Participation in Contemporary Russia. – *Communist and Post-Communist Studies*. No. 45. Issue 3-4. P. 243–254. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2012.06.010>
37. Juviler P. [et al.] 2016. *Human Rights for the 21st Century: Foundation for Responsible Hope*. N.Y.: Routledge. 352 p.
38. Karim S.M.T. 2018. The Ombudsman Act 1980: Redressing Administrative Grievances in Bangladesh. – *International Journal of Law and Management*. Vol. 60. Issue 1. P. 172–184. DOI: 10.1108/IJLMA-04-2017-0090
39. Kostadinova P. 2015. Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions – The Impact of the Office of the European Ombudsman. – *Journal of Common Market Studies*. Vol. 53. Issue 5. P. 1077–1083. DOI: 10.1111/jcms.12245
40. Kracke E. 1976. Early Visions of Justice for the Humble in East and West. – *Journal of American Oriental Society*. Vol. 96. Issue. 4. P. 492–498. DOI: 10.2307/600081
41. Kucsko-Stadlmayer G. 2008. *European Ombudsman Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*. Wien. 580 p.
42. Kudryavtsev M.A. 2017. Institution of the Parliamentary Commissioner for Human Rights in the Russian Federation: Issues of Its Growth and Further Development. – *Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. Vol. 12. No. 3. P. 101–124.
43. Lezcano J. M., Olivera N. 2009. The Electronic Ombudsman. – *Proceedings of the 3rd international conference on Theory and practice of electronic governance*. ACM. P. 218–225.
44. O'Brien N. 2015. What Future for the Ombudsman? – *The Political Quarterly*. Vol. 86. Issue 1. P. 72–80.
45. Park S. 2008. *Korean Preaching, Han, and Narrative*. *American University Studies. Series VII. Theology and Religion*. Book 282. N.Y.: Peter Lang Publishing. 181 p.
46. Perry J.R. 1978. Justice for the Underprivileged: The Ombudsman Tradition of Iran. – *Journal of Near Eastern Studies*. Vol. 37. Issue 3. P. 203–215.
47. Pickl V. 1987. *Islamic Roots of Ombudsman Systems*. – *The Ombudsman Journal*. No. 6. P. 102–105.
48. Saari S. 2010. *Promoting Democracy and Human Rights in Russia*. N.Y.: Routledge. 192 p.
49. Mahmood S. 2016. Conditions, Terms, Rules and Jurisdictions of the Ombudsman in the Light of Islamic Law. – *The Scholar Islamic Academic Research Journal*. Vol. 2. Issue 1. P. 54–63. DOI: <https://dx.doi.org/4.06.01/m9.figshare.5142613.v4>
50. Skála I. 1989. Postavení a kompetence ombudsmana v ústavně-politickém systému kapitalistických států. – *Právník*. No. 9 (10). P. 402–413.
51. Uzaimah I. 2017. Muhtasib, Ombudsman and Malaysian Financial Ombudsman Scheme: A comparative study. – *International Conference on Dispute Resolution 2017 – Modern Trends in Effective Dispute Resolution*. August 9–10, 2017. URL: <http://irep.iium.edu.my/58747/> (accessed date: 09.03.2018).
52. Van der Vet F. 2017. In the Shadow of the Ombudsman: Civil Society and the Struggle for an Independent Human Rights Institution in St. Petersburg, Russia. – *Europe-Asia Studies*. Vol. 69. Issue 8. P. 1201–1221. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2017.1372732>
53. Waley A. 1938. The Lucky Stone and the Lung Stone. – *Bulletin of the School of Oriental Studies, University of London*. Vol. 9. Issue 3. P. 729–732. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0041977X00078502>

## References

1. Bashimov M. Institut ombudsmena v stranakh SNG i Baltii [Institute of the Ombudsman in the CIS and Baltic States]. – *Rossiiskaya yustitsiya*. 2007. No. 6. P. 68–74. (In Russ.)
2. Boitsova V.V. *Sluzhba zashchity prav cheloveka i grazhdanina. Mirovoi opyt* [Service for the Protection of Human Rights and Citizens. World Experience]. Moscow: Bek Publ. 1996. 408 p. (In Russ.)
3. *Children and non-discrimination*. 2014. CREAN. D. Kutsar, H. Warming (eds.). University Press of Estonia. 247 p.
4. Galyautdinov B.S. Pravovaya priroda instituta Upolnomochennogo po pravam cheloveka (ombudsmena) v Rossiiskoi Federatsii [The Legal Nature of the Institution of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) in the Russian Federation]. – *Vestnik PenzGU*. 2014. No. 2 (6). P. 40–47. (In Russ.)
5. Gasanli A.A. Versiya ob islamskom uchrezhdenii Mukhtasiba kak prototipa shvedskogo uchrezhdeniya ombudsmena [The Version about the Islamic Institution of Mukhtasib as a Prototype of the Swedish Ombuds-

- man Onstitution]. – *Politika i obshchestvo*. 2009. No. 1. P. 54–59. (In Russ.)
6. Gilligan E. The Human Rights Ombudsman in Russia: the evolution of horizontal accountability. – *Human Rights Quarterly*. 2010. Vol. 32. Issue 3. P. 575–600. DOI: 10.1353/hrq.2010.0010
  7. Gil-Robles A. *El control parlamentario de la administracion (El ombudsman)*. Madrid: Instituto Nacional de Administracion Pública. 1981. 463 p. (Russ. ed.: Khil'-Robles A. *Parlamentskii kontrol' za administratsiei (institut ombudsmana)* [Parliamentary Control under Administracion (Institute of Ombudsman)]. Moscow: Ad Marginem Publ. 1997. 335 p.
  8. Henry L.A. Complaint-making as Political Participation in Contemporary Russia. – *Communist and Post-Communist Studies*. 2012. No. 45. Issue 3–4. P. 243–254. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2012.06.010>
  9. Howard Ch.L. *The Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations – A Legal Guide*. Chicago: American Bar Association. 2010. 649 p.
  10. Isaev M.A. *Osnovy konstitutsionnogo stroya Shvetsii* [Constitutional Law of Sweden]. Moscow: MGIMO Publ. 2008. 192 p. (In Russ.)
  11. Juviler P. [et al.]. *Human Rights for the 21<sup>st</sup> Century: Foundation for Responsible Hope*. N.Y.: Routledge. 2016. 352 p.
  12. Karim S.M.T. The Ombudsman Act 1980: Redressing Administrative Grievances in Bangladesh. – *International Journal of Law and Management*. 2018. Vol. 60. Issue 1. P. 172–184. DOI: 10.1108/IJLMA-04-2017-0090
  13. Kasymetova B. Istoriya vzniknoveniya instituta ombudsmena v Respublike Kazakhstan [The History of the Institution of the Ombudsman in the Republic of Kazakhstan]. – *Vestnik Universiteta imeni D.A. Kunaeva*. 2012. No. 1 (42). P. 128–140. (In Russ.)
  14. Khamaneva N.Yu. *Upolnomochennyi po pravam cheloveka – zashchitnik prav grazhdan* [The Ombudsman as a Defender of the Rights of Citizens]. Moscow: IGP RAN Publ. 1998. 80 p. (In Russ.)
  15. Kostadinova P. Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions – The Impact of the Office of the European Ombudsman. – *Journal of Common Market Studies*. 2015. Vol. 53. Issue 5. P. 1077–1083. DOI: 10.1111/jcms.12245
  16. Kracke E. Early Visions of Justice for the Humble in East and West. – *Journal of American Oriental Society*. 1976. Vol. 96. Issue. 4. P. 492–498. DOI: 10.2307/600081
  17. Kucsko-Stadlmayer G. *European Ombudsman Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*. Wien. 2008. 580 p.
  18. Kudryavtsev M.A. Institution of the Parliamentary Commissioner for Human Rights in the Russian Federation: Issues of Its Growth and Further Development. – *Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. 2017. Vol. 12. No. 3. P. 101–124.
  19. Larina K.S. K voprosu o pravovoi prirode instituta upolnomochennogo po zashchite prav predprinimatelei v Rossiiskoi Federatsii [On the Issue of Protecting the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation]. – *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo*. 2017. Vol. 5. No. 1 (17). (In Russ.). URL: [https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/larina\\_ks\\_17\\_1\\_21.pdf](https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/larina_ks_17_1_21.pdf) (accessed date: 15.05.2018).
  20. Levin A.A. Institut upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossii i Kemerovskoi oblasti [Institute of the Commissioner for Human Rights in Russia and the Kemerovo Region]. – *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2013. No. 4-1 (56). P. 83–90. (In Russ.)
  21. Lezcano J.M., Olivera N. The Electronic Ombudsman. – *Proceedings of the 3<sup>rd</sup> International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. ACM*. 2009. P. 218–225.
  22. Liverovskii A.A. [et al.] *O pravovom statusе Upolnomochennogo po pravam cheloveka* [On the Legal Status of the Ombudsman for Human Rights]. Saint Petersburg: Norma Publ. 2013. 295 p. (In Russ.)
  23. Loginov A.V. Evolyutsiya konstitutsionnoi yustitsii v Rossiiskoi Federatsii i Respublike Abkhaziya [Evolution of Constitutional Justice in the Russian Federation and the Republic of Abkhazia]. – *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*. 2015b. No. 4-2 (54). P. 112–114. (In Russ.)
  24. Loginov A.V. Istoriya uchrezhdeniya Konstitutsionnogo suda v Respublike Abkhaziya [History of the Establishment of the Constitutional Court in the Republic of Abkhazia]. – *Sovremenniy yurist*. 2017b. No. 4 (21). P. 52–61. (In Russ.)
  25. Loginov A.V. K nekotorym problemam sudebnoi reformy v Respublike Abkhaziya, v kontekste postroeniya sobstvennoi sudebnoi sistemy v svete rossiiskoi sudebnoi reform [To Some Problems of Judicial Reform in the Republic of Abkhazia in the Context of Formation of its Own Judicial System in the Light of the Russian Judicial Reform]. – *Vestnik Vladikavkazskogo nauchnogo tsentra*. 2017a. No. 1. P. 70–72. (In Russ.)
  26. Loginov A.V. K voprosu o pravovom statusе Abkhazii v svete zashchity prav cheloveka i grazhdanina v organakh mezhdunarodnogo pravosudiya (na primere ESPCh) [To the Question of the Legal Status of Abkhazia in the Light of the Human Rights Protection in the Bodies of International Justice (the example of the ECHR)]. – *Vlast'*. 2016. No. 7. P. 221–224. (In Russ.)
  27. Loginov A.V. K voprosu o realizatsii printsipa "osushchestvleniya pravosudiya tol'ko sudom" na territorii Rossiiskoi Federatsii i Respubliki Abkhaziya [On the Implementation of the Principle of "the administration of justice only by the court" in the Russian Federation and the Republic of Abkhazia]. – *Sovremenniy musul'manskii mir*. 2018a. No. 1. (In Russ.) URL: <https://islamjournal.ru/wp-content/uploads/2018/02/ID24.pdf> (accessed date: 27.05.2018).
  28. Loginov A.V. Obychnoe pravo abkhaztsev: sudoproizvodstvo v narodnykh sudakh v dopravovoi period [The Customary Law of the Abkhaz: judicial proceedings in people's courts in the pre-legal period]. – *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*. 2015c. No. 3-3 (53). P. 116–119. (In Russ.)
  29. Loginov A.V. Problema sootnosheniya deistviya institutov obychnogo prava v srednie veka i v sovremennom abkhazskom obshchestve [The Problem of the Correlation of the Operation of the Institutions of Customary Law in the Middle Ages and in Modern Abkhazian Society]. – *Vestnik Vladikavkazskogo Nauchnogo Tsentra*. 2015d. Vol. 15. No. 1. P. 31–33. (In Russ.)
  30. Loginov A.V. Sovremennoe sostoyanie sudebnykh sistem Rossiiskoi Federatsii i Respubliki Abkhaziya v svete poslednykh sudebnykh i konstitutsionnykh reform [The Current State of the Judicial Systems of the Russian Federation and the Republic of Abkhazia in the light of the latest Judicial and Constitutional reforms]. – *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal*. 2015a. No. 2 (81). P. 89–91. (In Russ.)

31. Loginov A.V. Sudy po obychnomu pravu i po shariatu na territorii Republiki Abkhazii: istoriya i perspektivy [Courts on Customary Law and Sharia in the the Republic of Abkhazia: history and prospects]. – *Sovremennyy musul'manskii mir*. 2018b. No. 2. (In Russ.) URL: <https://islamjournal.ru/wp-content/uploads/2018/05/ID32.pdf> (accessed date: 27.05.2018).
32. Mahmood S. Conditions, Terms, Rules and Jurisdictions of the Ombudsman in the Light of Islamic Law. – *The Scholar Islamic Academic Research Journal*. 2016. Vol. 2. Issue 1. P. 54–63. DOI: <https://dx.doi.org/4.06.01/m9.figshare.5142613.v4>
33. O'Brien N. What Future for the Ombudsman? – *The Political Quarterly*. 2015. Vol. 86. Issue 1. P. 72–80.
34. *Ombudsman v zarubezhnykh stranakh*. Pod red. E.Ya. Pavlova, N.A. Slavkinoi [Ombudsman in the Foreign Countries. Ed by E.Ya. Pavlov, N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. 214 p. (In Russ.)
35. Park S. *Korean Preaching, Han, and Narrative*. *American University Studies. Series VII. Theology and Religion*. Book 282. N.Y.: Peter Lang Publishing. 2008. 181 p.
36. Perry J.R. Justice for the Underprivileged: The Ombudsman Tradition of Iran. – *Journal of Near Eastern Studies*. 1978. Vol. 37. Issue 3. P. 203–215.
37. Pickl V. *Islamic Roots of Ombudsman Systems*. – *The Ombudsman Journal*. 1987. No. 6. P. 102–105.
38. Radyushina E. Institut ombudsmena: zarubezhnyi opyt [Institute of Ombudsman: Foreign experience]. – *Na puti k regional'nomu Upolnomochennomu po pravam cheloveka*. Pod red. A.Yu. Sungurova [On the Way to Regional Ombudsman. Ed. by A.Yu. Sungurov]. Saint Petersburg: Norma Publ. 2000. P. 5–10. (In Russ.)
39. Rakitskaya I.A. Evolyutsiya instituta ombudsmena v Shvetsii [The Evolution of the Institute of Ombudsman in Sweden]. – *Severnaya Evropa: problemy istorii: sbornik statei* [The North Europe: Problems of History: a collection of papers]. Moscow: Nauka Publ. 1999. P. 285–295. (In Russ.)
40. Saari S. *Promoting Democracy and Human Rights in Russia*. N.Y.: Routledge. 2010. 192 p.
41. Sheenkov O.A. *Stanovlenie konstitutsionnogo instituta Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii* [The History of the Ombudsman in the Russian Federation]. Moscow: Yupiter Publ. 2004. 264 p. (In Russ.)
42. Shemshuchenko Yu., Murashin G. Institut ombudsmena v sovremennom burzhuaznom prave [Institute of Ombudsman in the Modern Bourgeois Law]. – *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1971. No. 1. P. 139–144. (In Russ.)
43. Simanovskii S.I. Institut ombudsmena i ego rol' v politicheskoi sisteme obshchestva [Institute of the Ombudsman and its Role in the Political System of Societies]. – *Vestnik BDU*. 2013. Series 3. No. 1. P. 87–90. (In Russ.)
44. Sintsov G.V. Upolnomochennyi po pravam rebenka v sisteme organov gosudarstvennoi vlasti [The Commissioner for the Rights of the Child in the System of Public Authorities]. – *Lex Russica*. 2016. No. 7 (116). P. 160–166. (In Russ.). DOI: [10.17803/1729-5920.2016.116.7.160-166](https://doi.org/10.17803/1729-5920.2016.116.7.160-166)
45. Skála I. Postavení a kompetence ombudsmána v ústavně-politickém systému kapitalistických států. – *Právník*. 1989. No. 9 (10). P. 402–413.
46. Sungurov A.Yu. Sravnitel'nyi analiz instituta ombudsmána [Comparative Analysis of the Ombudsman]. – *Razvítie instituta Upolnomochennogo po pravam cheloveka v rossiiskikh regionakh. T. 2.: Regional'nyi ombudsman*. Pod red. A.Yu. Sungurova [The Development of Ombudsman in the Russian Regions. Vol. 2. Regional Ombudsman. Ed. by A.N. Sungurov]. Saint Petersburg. 1999. P. 146–169. (In Russ.)
47. Uzaimah I. Muhtasib, Ombudsman and Malaysian financial Ombudsman scheme: A comparative study. – *International Conference on Dispute Resolution 2017 – Modern Trends in Effective Dispute Resolution*. August 9–10, 2017. 2017. URL: <http://irep.iium.edu.my/58747/> (accessed date: 09.03.2018)
48. Van der Vet F. In the Shadow of the Ombudsman: Civil Society and the Struggle for an Independent Human Rights Institution in St. Petersburg, Russia. – *Europe-Asia Studies*. 2017. Vol. 69. Issue 8. P. 1201–1221. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2017.1372732>
49. Volkov D.N. 2015a. Istoricheskii opyt stanovleniya instituta upolnomochennykh po pravam cheloveka [Historical Experience of the Establishment of the Institution of Human Rights Commissioners]. – *Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki*. 2015a. No. 3-1. P. 240–242. (In Russ.)
50. Volkov D.N. 2015b. Sravnitel'nyi analiz modelei instituta ombudsmána v mire [Comparative Analysis of Models of the Institution of Ombudsman in the World]. – *Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl'*. 2015b. Vol. 7. No. 2. P. 111–114. (In Russ.). DOI: [10.17748/2075-9908.2015.7.2.111-114](https://doi.org/10.17748/2075-9908.2015.7.2.111-114)
51. Volkov N.A. Institut rossiiskikh upolnomochennykh po pravam cheloveka: sotsial'no-demograficheskii srez [Institute of Russian Ombudsman for Human Rights: socio-demographic section]. – *Vestnik Ekaterininskogo instituta*. 2012. No. 1. P. 54–60. (In Russ.)
52. Volkov N.A. Institut rossiiskikh upolnomochennykh po pravam cheloveka: istoriya i sovremennost' [Institute of Russian Ombudsmen for Human Rights: history and modernity]. – *Vestnik Kuzbasskogo instituta*. 2016. No. 4 (29). P. 136–142. (In Russ.)
53. Waley A. The Lucky Stone and the Lung Stone. – *Bulletin of the School of Oriental Studies, University of London*. 1938. Vol. 9. Issue 3. P. 729–732. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0041977X00078502>

#### Информация об авторе

**Анатолий Викторович Логинов,**  
аспирант кафедры теории, истории государства и права,  
Абхазский государственный университет

Республика Абхазия, Сухум, Университетская ул., д. 1

mr.loginof@mail.ru  
ORCID: 0000-0001-7307-7058

#### About the Author

**Anatoly V. Loginov,**  
postgraduate student, Department of Legal Theory and History,  
Abkhazian State University

1, Universitetskaya ul., Sukhum, Republic of Abkhazia

mr.loginof@mail.ru  
ORCID: 0000-0001-7307-7058