



Данная публикация была подготовлена Центром Гуманитарных Программ в рамках проекта «Информационная и юридическая поддержка уязвимых групп населения в г. Сухум и в восточных районах Абхазии» при содействии Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ).

Содержание публикаций не отражает позиции УВКБ. Полную ответственность за содержание данной публикации несет Центр Гуманитарных Программ.

Предисловие

Брошюра «Права Человека в Абхазии: правовая основа и практика» публикуется Центром Гуманитарных Программ с целью привлечения внимания общества к проблемам, с которыми сталкиваются граждане Абхазии в своей повседневной жизни.

Центр Гуманитарных Программ в течение многих лет осуществляет работу по выявлению нарушений Прав Человека и оказанию гражданам бесплатной информационной и юридической помощи. В рамках этой работы функционируют несколько общественных приемных, в которых работают юристы, ежедневно принимающие граждан, чьи права были нарушены.

Данная брошюра отражает, в основном, результаты работы сети Общественных Приемных при Центре Гуманитарных Программ, но содержит также и другие материалы. Так, наряду с отчетом о деятельности приемных, в сборник вошли и статьи, касающиеся законодательных основ, регулирующих сферу Прав Человека, а также обзор конкретных нарушений Прав Человека в Абхазии.

«Отчет о работе Общественных Приемных по Правам Человека за 2016 год» представляет собой обзор материалов, собранных и обработанных сотрудниками ОП (Майя Широкова, Тамаз Шаматава, Кетеван Какава, Ирина Адлейба) в течение года работы. Отчет информирует читателя о задачах и структуре приемных, в нем также приводятся статистические данные и описываются категории дел и проблемы, с которыми приходится работать юристам приемных.

Комментарий к положениям Закона «О правовом положении иностранных граждан в Республике Абхазия» касается жителей

Галского района Республики Абхазия. Он подготовлен руководителем сети общественных Приемных Центра Гуманитарных Программ, юристом Саидом Гезердава. Автор анализирует данный Закон, фокусируя внимание на его уязвимых местах. В комментарии описываются проблемы, возникающие у жителей Галского района в связи с их неопределенным юридическим статусом, и которые невозможно решить, руководствуясь данным Законом.

Статья «Развитие института Уполномоченного по правам человека в Республике Абхазия» подготовлена молодым юристом Центра Гуманитарных Программ Даной Куджба. Автор информирует читателей об истории возникновения института уполномоченного по правам человека (омбудсмена), о развитии подобных институтов в постсоветских странах, а также предлагает сравнительный анализ правовых основ института уполномоченного по ПЧ при президенте РА и парламентского Уполномоченного. Напомним, что новый институт парламентского Уполномоченного формируется в наши дни на основе Закона «Об Уполномоченном по ПЧ в Республике Абхазия», принятого в 2016 г.

Председатель Детского Фонда Абхазии Асида Ломия, подготовила для нашего сборника статью «Актуальные проблемы защиты прав женщин и детей». Автор поднимает серьезные вопросы нарушения прав данной категории, имеющие место в нашем обществе, но, к сожалению, не получающие должного внимания как со стороны самого общества, так и власти. По мнению автора, проблема защиты прав женщин неразрывно связана с обеспечением полноценного развития детей, защиты их прав. Особое место в статье уделяется такой редко обсуждаемой проблеме, как положение несовершеннолетних преступников.

Надеемся, что данная публикация окажется полезной для юристов, правозащитников, а также для широкого круга читателей.

Отчет о работе Общественных Приёмных по правам человека за 2016 г.

Задачи Общественных Приемных и география охвата населения

С 2009 года при Центре Гуманитарных Программ функционирует общественная приемная по правам человека (ОП). В задачи ОП входит оказание бесплатных юридических услуг жителям Абхазии; информирование граждан об их правах; защита прав граждан в различных инстанциях; мониторинг ситуации в сфере защиты прав человека; адвокатирование принципов, основанных на соблюдении прав человека и на верховенстве права.

Головная ОП расположена в г. Сухум непосредственно в офисе ЦГП. Одновременно функционируют филиалы ОП во всех трех районах Восточной Абхазии: Очамчирском, Ткуарчалском и Галском. С 2015 года деятельность в восточных районах Абхазии ведется в рамках проекта «Информационная и юридическая поддержка уязвимых групп населения в г. Сухуме и восточных районах Абхазии». Проект осуществляется при поддержке УВКБ ООН.

Всего под эгидой ЦГП действуют три офиса ОП – в городах Сухум, Очамчира и Гал. В Ткуарчалском районе деятельность осуществляется приемными городов Очамчира и Сухум. Наряду с работой непосредственно в офисах ОП, юристы и сотрудники приемных регулярно (не менее шести раз в месяц) выезжают в села районов для встреч с жителями этих сел и проведения

консультаций на местах по вопросам правового характера. Помимо консультирования сотрудники ОП выявляют проблемы, которые не могут быть решены без юридического сопровождения и, в случае необходимости, юристы организуют такое сопровождение, представляя интересы клиентов в органах государственной власти и в судах. Иногда сотрудники приемных консультируют клиентов по телефону или помогают в составлении требуемых документов. Во многих случаях сотрудники ОП составляют и направляют необходимые запросы в соответствующие административные и судебные органы.

В ходе бесплатной юридической консультации сотрудники ОП изучают обстоятельства конкретного дела, анализируют имеющиеся документы. Бывает, что на стадии непосредственного общения и ознакомления с проблемой бенефициара достаточно одной консультации, в результате которой клиент получает необходимую информацию, помогающую ему самостоятельно решить проблему. Для выяснения обстоятельств по другим вопросам необходимо получение сведений от должностных лиц различного уровня, в том числе в письменном виде. Без оказания юридического сопровождения в подобных случаях не обойтись. Итогом консультации становится разработка правового решения проблемы с четким планом действий. Если есть необходимость в сопровождении, то юристами приемных составляются процессуальные документы, направляются запросы и сопроводительные письма в соответствующие государственные органы. Таким образом, сотрудники ОП содействуют в решении вопросов, связанных с нарушением прав конкретных клиентов со стороны органов власти различных уровней. В особо сложных случаях они присутствуют на судебных заседаниях или оказывают бесплатные адвокатские услуги.

В основном за помощью в ОП обращаются представители социально уязвимых слоев населения. Это люди, которые ввиду состояния здоровья, возраста, либо из-за других жизненных обстоятельств, не могут самостоятельно решить проблемы юридического характера. К данной категории относятся пенсионеры, люди с ограниченными возможностями, ветераны войны, многодетные семьи,

малоимущие, безработные, одинокие пожилые люди и пр. Из-за отсутствия информации или бедственного материального положения они зачастую не обращаются к профессиональным юристам, к адвокатам. Многие из этих людей плохо ориентируются в законодательстве Республики Абхазия. Они не знают своих прав, закреплённых законами и Конституцией Абхазии, не владеют информацией о социальных гарантиях, о существующих льготах и преимуществах при предоставлении финансовой помощи со стороны государства и т.д. Некоторые граждане из категории уязвимых не обращаются в вышестоящие инстанции, опасаясь усугубить свои проблемы. Большая часть людей с низким уровнем достатка пытается с помощью ОП более эффективно воздействовать на местные администрации с тем, чтобы последние выделили единовременную финансовую помощь, или предоставили жильё или выделили средства на ремонт пришедших в негодное состояние жилых помещений и т.д.

В основном обращения в приемные носят индивидуальный характер, однако были и коллективные обращения. Например, в практике приемной по Ткуарчалскому району были обращения групп лиц с просьбой оказать содействие в организации группы продленного дня в школе, в открытии детского сада в селе. Оба вопроса были решены положительно, более того детский сад, созданный инициативной группой на общественных началах, в прошлом году стал госбюджетным.

Таким образом, деятельность приемных включает:

- 1) организацию и проведение консультаций граждан непосредственно в офисе ОП;
- 2) выездные консультации для населения в селах;
- 3) консультирование клиентов по телефону;
- 4) сопровождение наиболее проблемных дел в органах государственной власти и в суде;
- 5) информирование граждан об их правах и обязанностях;
- 6) мониторинг ситуации в сфере защиты прав человека, выявление системных проблем и их анализ с последующим формулированием рекомендаций по улучшению ситуации;
- 7) адвокатирование правозащитных подходов в деятельности

государственных органов и, в особенности, правоохранительной системы.

Количественные показатели деятельности общественных приемных

Всего в 2016 г. за консультацией и правовой помощью в общественные приемные ЦГП обратились 1069 человек.

Общее количество консультаций в селах – 307.

Количество консультаций в офисах ОП – 283.

Количество выездов в села – 51.

Количество граждан, получивших общую информацию правового характера – 479.

Количество обращений сотрудников ОП к должностным лицам – 271.

Количество дел в производстве – 77.

Количество успешно завершенных дел – 521.

Количество нерешенных кейсов в связи с законодательной неурегулированностью вопроса – 22.

Г. Сухум: Всего за 2016 год непосредственно в приемную города Сухум обратились 24 человека, из них: 14 женщин и 10 мужчин. Количество выездов – 10. Положительно решенных кейсов – 22. Количество дел в производстве – 1.

Галский район: Приемная, расположенная в Галском районе, вела работу по приему граждан непосредственно в Галском офисе ОП и в различных селах района. Количество бенефициаров, обратившихся в ОП в г. Гал **149 человек**. Всего проведены **73 консультации**; предоставлено юридическое сопровождение **102** раза; **87** положительно завершенных дел; в производстве **7 дел**. В **15** случаях вопрос не был решен положительно. Что касается выездных услуг, всего по Галскому району было организовано **18** выездов. Количество проконсультированных на выездах **59** человек; проинформированных по правовым вопросам **197 человек**.

Ткуарчалский район: За отчетный период организовано **10** приемов в г. Ткуарчал (каждую последнюю пятницу месяца), принято **53** человека. Организовано также **14** выездов в села Ткуарчалского района, принято **124** человека. Общее количество обращений составило **177** человек. Из них: **73** мужчин и **104** женщины. На сопровождение были взяты **28** обращений, **27** вопросов решены удовлетворительно.

Очамчирский район: Юристом Очамчирской приёмной оказана юридическая помощь **188** обратившимся. Из них: **123** женщины и **64** мужчин. Непосредственно в офисе ОП г. Очамчира консультации и сопровождение получили **57** человека (**17** мужчин и **35** женщин). Осуществлено **19** выездов с предоставлением консультаций в сёлах Очамчирского района, в результате которых индивидуальную консультацию или сопровождение получили **131** человек (**86** женщин и **45** мужчин).

Деятельность приемных

В приемной г. Сухум ведется прием клиентов из всех районов Абхазии по различным вопросам – имущественные права, жилищные и пенсионные вопросы, социальные выплаты, вопросы гражданства и пр. В рамках проекта УВКБ отдельно ведется прием клиентов из категории репатриантов из Сирии и беженцев из Украины. Кроме того, юрист Сухумской ОП оказывает консультационную помощь приемным в восточных районах и совершает выезды в различные села этих районов.

Следует отметить, что по сравнению с 2015 годом среди бенефициаров значительно уменьшилось количество беженцев из Украины. Это обусловлено, в том числе, тем, что граждане Украины, прибывшие в Абхазию первым потоком, обустроившись, создали общественную организацию, основным видом деятельности которой является оказание помощи соотечественникам. И теперь беженцы из Украины в основном получают помощь через указанную общественную организацию.

Работа Сухумской ОП в Восточных районах Абхазии, в основном, связана с оказанием помощи жителям Восточной Абхазии в следующих сферах:

- получение документов, удостоверяющих личность (большинство обращений). Все еще большое количество людей не имеют свидетельства о рождении, что делает невозможным получение ими таких документов, как форма № 9.

- получение гражданства Абхазии;
- социальные проблемы.

По всем обращениям в приемную г. Сухум дела были доведены до успешного завершения путем сопровождения клиентов на всех стадиях решения проблемы.

Кроме этого, за истекший год в производстве приемной г. Сухум находилось три кейса по проблемам системного характера в Галском районе. Речь шла:

- а)** о нарушениях, связанных с земельным налогообложением в Галском районе;
- б)** о проблемах, связанных с невыплатой надбавки к абхазской пенсии гражданам Абхазии;
- в)** о прекращении выплаты пенсий 124 жителям Галского района.

Что касается первого кейса, то в ответ на обращения граждан, сотрудники ОП проанализировали практику взимания земельного налога в Галском районе. Согласно квитанциям, представленным жителями района, фактическая сумма взимаемого с них налога составляет 2250 рублей в год вместо положенных 1125 рублей в год. Изучив проблему, юристы ОП пришли к выводу, что практика начисления суммы земельного налога с физических лиц не соответствует налоговому законодательству Республики Абхазия, в частности, закону Республики Абхазия «О ставках земельного налога в Республике Абхазия» № 3907 – с –V от 18.11.2015 г. Сотрудники ОП обратились за разъяснениями в различные инстанции – к начальнику ИМНС (Инспекция министерства по налогам и сборам) Республики Абхазия по Галскому району, а затем в Министерство по налогам и сборам Республики Абхазия. Несмотря на явное нарушение соответствующего законодательства РА со стороны ИМНС

по Галскому району, Министерство по налогам и сборам не приняло мер по пресечению нарушений, что заставило сотрудников ОП обратиться в Генеральную Прокуратуру РА, поскольку именно она является единственным органом, в компетенции которого находится осуществление контроля за исполнением законодательства Абхазии. Генеральная прокуратура, в ответ на обращение сотрудников ОП, провела соответствующую проверку, вынесла начальнику ИМНС по Галскому району предостережение о недопустимости нарушения закона и предложила произвести перерасчет. Соответствующие указания получил и прокурор Галского района.

Во втором кейсе суть проблемы состоит в том, что в Галском районе не выплачиваются надбавки к абхазской пенсии, которая выдается лицам, не являющимся получателями никакой иной пенсии, кроме абхазской. Жителям района не были даны разъяснения со стороны органов соцобеспечения о причинах невыплаты пенсий. Сотрудники ОП направили в Министерство труда, занятости и социального обеспечения Республики Абхазия письмо, в котором излагается суть проблемы. Кроме того, сотрудники ОП издали для клиентов приемной и, в целом, для жителей района буклет, содержащий информацию о порядке подачи заявлений на получение надбавки, а также о размерах надбавок.

Третий случай связан с прекращением выплаты пенсий 124-м жителям Галского района, чьи пенсионные дела были сформированы на основании наличия у них формы №9. В беседе с сотрудниками ОП заведующий Отделом социального обеспечения администрации Галского района сослался на приказ Министра труда, занятости и социального обеспечения Республики Абхазия о прекращении выплаты пенсий. В свою очередь, Заместитель министра разъяснила сотрудникам ОП, что Министерство труда, занятости и социального обеспечения РА не издавало такого приказа и не было уведомлено о прекращении выплаты пенсий 124-м лицам. В настоящее время дело находится в производстве Общественной Приемной г. Сухум.

Если общественная приемная в г. Сухум берет на себя взаимодействие с центральными органами государственной власти, а в

отдельных случаях, с представителями различных ведомств и с администрациями на местах, то приемные в восточных районах работают в большей степени с районными органами власти. В 2016 году почти все обращения граждан в ОП по Очамчирскому и Ткуарчалскому районам были удовлетворены на уровне местных органов власти. Следует отметить также, что чиновники различных инстанций начинают привыкать к участию юристов ОП в решении проблем клиентов, и этот факт вызывает у них все меньше раздражения.

Вопросы, по которым клиенты обращаются в приемные в восточных районах, можно подразделить по сферам и по категориям населения.

Например, проблемы, с которыми сталкиваются этнические грузины Восточной Абхазии (клиенты ОП), в основном, проистекают из неопределенности их правового статуса в Абхазии и отсутствия у них абхазских документов, удостоверяющих личность. В силу неясностей, связанных с их правовым статусом, у многих этнических грузин нет возможности получить абхазское гражданство, обменять просроченные паспорта граждан РА на новые. Из-за правовой неясности у данной категории граждан возникают проблемы практически во всех сферах жизни: пенсионное обеспечение, трудоустройство, доступ к образованию, распоряжение недвижимостью, наследственные и земельные правоотношения и пр. Возникают проблемы, связанные с получением формы №9 и пропуска для перехода границы по р. Ингур в экстренных случаях (по медицинским показаниям). Проблемной становится легализация грузинских документов в Абхазии.

По ходатайству сотрудников ОП Генеральная Прокуратура добилась от Военной Прокуратуры приостановления уголовного преследования за уклонение от несения военной службы лиц, чьи паспорта были аннулированы, либо лиц, которым не предоставляется гражданство Абхазии. Процедура закрытия дел требует личного присутствия обвиняемых. Однако последние до сих пор не явились в органы прокуратуры для окончательного закрытия дел. Сотрудники ОП занимаются выяснением причин неявки.

Если подразделить проблемы всех клиентов ОП (представителей всех этнических групп) в восточных районах по сферам, то можно выделить следующие области:

Правовой статус: получение гражданства РА; получение вида на жительство; установление личности и восстановление документов; получение свидетельства о рождении детей, родившихся как в Абхазии, так и за ее пределами;

Получение гражданства РФ и вопросы, связанные с обменом паспорта гражданина РФ.

Трудовое право: трудоустройство по специальности, выплаты выходных пособий и законность увольнения по статье; задержка зарплаты; ограничение права на работу после выхода на пенсию; условия найма на работу неграждан Абхазии и пр.

Право на образование: получение аттестатов об окончании школы негражданами РА; возможности для обучения в ВУЗах Абхазии для граждан и неграждан Абхазии.

Жилищное право: оформление жилья; механизм дарения и переоформления недвижимости; получение жилья гражданами и негражданами РА.

Социальные вопросы: оформление пенсий РА и РФ, установление трудового стажа в советский период; оказание бесплатных медицинских услуг и получение медикаментов; лечение за пределами Абхазии; социальные пособия и материальная помощь; право на медицинские услуги для неграждан Абхазии и пр.

Семейное право: разводы; раздел имущества; признание отцовства; регистрация брака между гражданами и негражданами РА; оформление опекуна.

Гражданское право: споры и конфликты по вопросам имущества и нанесения ущерба; споры по земельным участкам; оформление наследства и пр.

Заключение

На основе анализа вопросов, с которыми клиенты обращаются в общественные приемные, можно сделать вывод о том, что наряду с общими проблемами, характерными для всего населения восточных районов Абхазии, существует специфика в селах, населенных этническими грузинами. Проблемы, связанные с недостаточной эффективностью органов местного управления и самоуправления, с социальной сферой, с непростой экономической ситуацией, с ситуацией в жилищно-коммунальном хозяйстве и др., являются общими для всех клиентов общественных приемных, независимо от их этнической принадлежности и места проживания. Однако для грузинского населения наиболее острыми на протяжении последних двух лет стали проблемы, связанные с приобретением абхазского гражданства и получением паспорта гражданина РА - документа, удостоверяющего личность. Речь идет, в том числе, и о первичном получении паспорта по достижении совершеннолетия лицами, чьи родители являются гражданами Абхазии. В силу правовой неурегулированности проблемой также является получение вида на жительство.

Таким образом, исходя из многолетней практики оказания содействия клиентам общественных приемных, можно обозначить ряд конкретных причин, которые создают сложности для самостоятельного решения проблем:

1. Как было отмечено выше, наиболее крупный блок обращений составляют вопросы, связанные с приобретением гражданства РА, получением абхазского паспорта и получением вида на жительство. С одной стороны, наметилась тенденция осознания и признания гражданами других государств, проживающими в Абхазии, необходимости приобретения абхазского гражданства в соответствии с законодательством Абхазии. С другой стороны, властям необходимо проявить политическую волю и найти решение, которое обеспечило бы защиту прав лиц, не имеющих никаких документов,

удостоверяющих их личность, и лиц, чьи абхазские паспорта были изъяты с нарушением процедуры изъятия. Лица данной категории вправе иметь возможность свободно передвигаться, работать, учиться, лечиться и т.д. Временная мера в виде выдачи формы №9 сроком всего лишь на несколько месяцев не решает проблемы, тем более что для получения документа наряду с получением большого количества справок необходимо в обязательном порядке лично явиться в центральный офис паспортной службы в г. Сухум.

2. По-прежнему остро стоят вопросы жилищного характера. В жилье или в улучшении жилищных условий нуждаются многодетные семьи, инвалиды, малоимущие, матери-одиночки и др. В силу отсутствия государственных программ по предоставлению жилья, ожидание заселения в новую квартиру для этих людей может затянуться на долгие годы.

Такое же сложное положение и в вопросе оказания материальной помощи одиноким престарелым людям (в особенности тем, кто не являются получателями российской пенсии), многодетным семьям, людям с ограниченными возможностями, что говорит о недостаточном уровне социальной поддержки населения со стороны государства.

3. Не менее актуальная причина, вызывающая нарушения прав человека, – излишний бюрократизм в большинстве инстанций, мешающий эффективному реагированию на нужды населения. Часто в решении проблем клиентов помогают личные связи юриста общественной приемной, курирующего тот или иной район.

4. В 2016 г. появилась новая тенденция. Граждане все чаще обращаются с вопросами, касающимися нарушения трудового права - незаконные увольнения, спорная процедура сокращения сотрудников в госучреждениях и в частном секторе. Сложная экономическая ситуация изначально вынуждала людей соглашаться на работу без предоставления гарантий, предусмотренных трудовым законодательством. Многие граждане, занимая предложенное работодателем вакантное место, не оформляются согласно ТК и фактически по документам нигде не числятся. Это вызывает трудности в защите прав данной категории граждан.

5. Наблюдается низкий уровень правосознания среди населения (особенно в селах) – люди плохо разбираются в законах, регулирующих сферы их жизнедеятельности. Многие даже не предполагают, что любые проблемы юридического характера необходимо и можно решать в соответствующих ведомствах или в суде. Как правило, люди приступают к решению проблем только в крайних случаях.

В заключение следует отметить, что количество обращений в ОП и количество положительно решенных вопросов подтверждает необходимость существования общественных приемных. Граждане, обращающиеся в правозащитные общественные организации, становятся более уверенными в своих силах. После консультаций в ОП они чаще обращаются в государственные инстанции, проявляют большую готовность открыто заявить о своей проблеме. У них появляется вера в то, что их права и интересы реально можно защитить. В конечном итоге, люди в большей степени ощущают себя полноценными членами общества.

Учреждение независимого института Уполномоченного по правам человека открывает новые возможности для взаимодействия гражданского общества и государства в решении системных проблем и создании эффективной системы защиты прав человека. Сотрудники Сухумской ОП уже встретились с вновь назначенным Уполномоченным, и есть основания верить в то, что сотрудничество этих двух институтов будет способствовать более целенаправленному и системному внедрению международных стандартов в реализацию прав человека в Абхазии.

Комментарий к положениям закона «О правовом положении иностранных граждан в Республике Абхазия», касающихся жителей Галского района Республики Абхазия¹

Саид Гезердава

Контекст

13 мая 2013 г. была официально приостановлена выдача общегражданских паспортов в Галском, Ткуарчалском и Очамчырском районах Республики Абхазия. Это решение было принято на первом заседании Государственной комиссии по проверке соответствия действующему законодательству выдачи паспортов гражданам, проживающим в Галском и Ткуарчалском районах. 18 сентября 2013 г. Парламент Республики Абхазия принял Постановление «Об упорядочении процесса паспортизации в Галском, Ткуарчалском и Очамчырском районах Республики Абхазия» (далее – Постановление). Генеральной прокуратуре РА Постановлением было предписано в срок до 31 декабря 2013 года: провести сплошную проверку законности в действиях паспортно-визовых служб МВД РА по выдаче общегражданских паспортов, начиная с 1 января 2006 года; в случае выявления нарушений, направить представление министру внутренних дел об аннулировании незаконно выданных паспортов; а также выявить должностных лиц, причастных к незаконной выдаче паспорта гражданина Республики Абхазия и принять меры по привлечению их к ответственности. Рабочей группе Парламента по разработке законодательства об иностранных гражданах

¹ Статья была написана 20 декабря 2016 г.

было поручено ускорить разработку проекта закона «О правовом положении иностранных граждан в Республике Абхазия», предусматривающего введение вида на жительство для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Прошло почти четыре года со дня приостановления выдачи общегражданских паспортов в Галском районе, но до сих пор нет определенности в вопросе статуса жителей Галского района и ряда сел Ткуарчалского и Очамчырского районов, в которых проживает грузинское население (далее – жители восточных районов Абхазии). Принятие Закона «О правовом статусе иностранных граждан» продолжительное время откладывалось. Проект Закона долгое время был предметом острых дискуссий, как, впрочем, и действующая редакция, подвергающаяся критике за свою неконкретность. В качестве основного мотива, побудившего принять Закон, называлась необходимость разрешения проблемы статуса жителей восточных районов, однако эта задача, по сути, не была решена.

За время фактического неисполнения Закона в геометрической прогрессии множатся правовые проблемы жителей восточных районов, усугубляя ситуацию с осуществлением важнейших прав людей и делая решение большинства проблем труднодостижимым. Даже после принятия Закона сохраняется необходимость во временных мерах по урегулированию статуса жителей Галского района (например, с помощью формы №9).

Затягивание решения проблемы статуса жителей Восточной Абхазии и фактическое неисполнение Закона свидетельствуют об отсутствии у власти концептуального видения проблемы и пребывании в тупике. Принятые правовые акты (поправка в Закон «О гражданстве» 2005 г. от 18 сентября 2013 г. и рассматриваемый Закон), не позволяют ответить на главный вопрос – кто из жителей восточных районов в конечном счете обладает гражданством Республики Абхазия. Признание паспортов недействительными не означает лишения гражданства. Сегодня в Галском районе есть

небольшое количество граждан, около 340 человек, получивших паспорта без участия комиссий по паспортизации при районных администрациях, чье абхазское гражданство не оспаривается. Но это не исключает возможности признания абхазского гражданства у других жителей этого района. Только с началом процесса получения предусмотренных Законом документов – паспорта гражданина Республики Абхазии нового образца, временного разрешения на проживание и вида на жительство будет ясен официальный подход к решению проблемы. В рамках именно этих процедур может быть решена проблема подтверждения или опровержения наличия у данной категории жителей Абхазии грузинского гражданства. В связи с этим, те способы выявления иностранного гражданства, которые использовались местными администрациями в восточных районах Абхазии до сих пор, с точки зрения законодательства Республики Абхазия, не являются приемлемыми процедурами.

Наличие в Законе «О правовом положении иностранных граждан» ограничений, связанных с получением статуса лица, постоянно проживающего на территории Абхазии, аналогичных тем, которые имеются в Законе «О гражданстве», также мотивировано необходимостью обеспечения внутренней безопасности. Фактор безопасности является ключевым, определяющим возможность интеграции иностранцев и приравненных к ним лиц, в абхазское общество. Оба закона показывают, насколько сложным оказалось соблюсти баланс между требованиями безопасности (т.е. тем как эти требования официально формулируются) и стандартами прав человека, закрепленными в Конституции Республики Абхазия и международных документах, чье действие на территории нашего государства она признает.

Статус жителей Галского района в соответствии с Законом

Жители трех восточных районов Абхазии грузинской национальности никак не рассматриваются в качестве особых субъектов Закона – в тексте они не упомянуты, но благодаря Закону их правовое положение претерпевает наибольшие изменения.

Жители восточных районов Абхазии (наличие абхазского гражданства у которых официально не признается), постоянно проживающие на территории Абхазии, согласно Закону, могут иметь один из двух предусмотренных в нем правовых статусов: временно проживающего (на основании временного разрешения на проживание) и постоянно проживающего (на основании вида на жительство).

1) Временное проживание

а) Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину, родившемуся на территории Абхазской АССР и постоянно проживавшему на территории Республики Абхазия не менее 5 лет, членам его семьи (мать, отец, супруг (супруга), несовершеннолетние дети) (пп. 14 п. 2 ст. 7 Закона). Следует полагать, что это положение должно иметь отношение: во-первых, к тем, кто когда-то родился и проживал на территории Абхазской АССР, но отсутствовал на территории уже независимой Республики Абхазия в положенный период времени, т.е. не менее пяти лет на момент принятия Акта о государственной независимости Республики Абхазия от 12 октября 1999 года и поэтому не может считаться ее гражданином². Во-вторых, оно может иметь отношение к иностранным гражданам, прибывшим в Республику Абхазия и находящимся в ней на основании Положения «О порядке регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства по месту временного пребывания на территории Республики Абхазия» (от 11 сентября

2012 г. № 121) и/или Временного положения «О порядке прописки граждан в Республике Абхазия» (утвержденного Указом Президента РА от 14 июня 2005 года).

Но если рассматривать основания получения вида на жительство (ст. 8 Закона), который предоставляется только иностранцам, состоящим в браке с гражданином Республики Абхазия и апатридам, проживающим на территории Республики Абхазия, получается, что большая часть жителей восточных районов Абхазии (если допустить, что у большинства будет подтверждено грузинское гражданство) может претендовать только на получение временного разрешения на проживание, т.е. формально они отнесены к категории тех, которые родились в Абхазии, но живут здесь последние 5 лет.

Правомерно ли включение в категорию временно проживающих тех, кто считались гражданами Абхазии на основании предыдущей редакции Закона «О гражданстве Республики Абхазия» 2005 г. (и даже Закона «О гражданстве» 1993 г.)? Речь идет о жителях восточных районов, которые подпадают под критерий, необходимый для признания их гражданами Республики Абхазия, предусмотренный п. «б» ст. 5 Закона «О гражданстве» 2005 г. Т.е. речь идет о лицах, которые могут подтвердить постоянное проживание на территории Республики Абхазия в течение не менее пяти лет на момент принятия Акта о государственной независимости Республики Абхазия от 12 октября 1999 года, и которые не имеют гражданства иностранного государства (кроме гражданства Российской Федерации). До внесения поправок в Закон «О гражданстве Республики Абхазия» (Законом от 18 сентября 2013 г. № 3392-с-V), это правило позволяло рассматривать их гражданами Республики Абхазия.

Таким образом, Закон о статусе иностранных граждан игнорирует факт укорененности жителей Галского района на территории Республики Абхазия, не говоря уже о том, что какое-то время эти люди признавались гражданами Абхазии. Будучи обладателями более полноценного правового статуса, они переводятся в менее

полноценный с точки зрения правовых возможностей статус, сравнимый с тем (с некоторыми исключениями), который получают впервые въехавшие в Абхазию иностранцы. Количественно эта категория будет представлена даже не столько теми, кто родился (а затем покинул Абхазию и утратил ее гражданство) и проживает в Абхазии не менее 5 лет, а сколько теми, кто в силу политических причин не могут рассчитывать на получение вида на жительство (из-за того, что у них подозревают наличие иностранного гражданства). Такое ухудшение положения жителей не может быть признано юридически обоснованным и соответствующим принятым стандартам прав человека. Не могут быть обоснованными ссылки на то, что их гражданство было признано и подтверждено (путем паспортизации) незаконно — они проходили через предписанные процедуры (при получении паспорта гражданина Республики Абхазии). Что касается тех лиц, чье пребывание в гражданстве Грузии доказано, то следует учитывать, что требование об отсутствии иностранного гражданства появилось только после принятия упомянутой поправки к Закону «О гражданстве Республики Абхазия» от 13 сентября 2013 года, т.е. не в ходе паспортизации. Однако, как известно, этой поправке была придана обратная сила. Тем не менее, вопрос остается, и он требует более тщательного обдумывания как с точки зрения соблюдения прав человека, так и с точки зрения безопасности страны. В данном случае людям, по крайней мере, должен быть предоставлен выбор между гражданством Абхазии и гражданством Грузии. Однако и в этом случае отсутствует механизм выхода из грузинского гражданства для тех, кто готов от него отказаться.

Таким образом, Закон существенно меняет правовое положение жителей восточных районов Абхазии. Стандартам прав человека в большей степени соответствовало бы предоставление им правового статуса, наиболее соответствующего тому, в котором они находились ранее. Для решения проблемы статуса жителей восточных районов Абхазии наиболее предпочтителен дифференцированный

подход, т.е. решение вопроса путем признания гражданства (в тех случаях, когда не подтверждено наличие грузинского гражданства) и предоставления вида на жительство (во всех остальных случаях).

В Законе прямо не упоминаются жители Галского района, но есть некоторые оговорки, смягчающие положение определенной группы иностранных граждан, по сравнению с остальными временно проживающими в Абхазии иностранцами. Это позволяет говорить о том, что эти положения касаются именно жителей Галского района, хотя отсутствие прямого указания — это большой недостаток Закона, недопустимый при определении правового положения личности. В соответствии с Законом жители Галского района не должны предоставлять в Государственную миграционную службу все сведения, перечисленные в ч. 9 ст. 7 Закона (только предусмотренные пп. 1, 2, 4). Ряд оснований для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание не распространяется на жителей Галского района (пп. 4, 7, 8, 9, 13 ч. 1 ст. 9 Закона).

Однако некоторое смягчение требований не может компенсировать тех серьезных проблем, к которым приведет изменение статуса жителей восточных районов. Закон совершенно неадекватен правовым реалиям, которые сложились до его принятия. Он значительно ухудшает положение жителей Галского района, ограничивая возможность использования важных прав, которыми они свободно пользовались до изменения их статуса. Например:

право на социальное и пенсионное обеспечение: в Галском районе возникла проблема с приостановлением пенсии 124 пенсионерам из-за того, что документом, удостоверяющим их личность, является форма №9 (однако есть пенсионеры, получающие, несмотря на это, абхазскую пенсию). Ранее данная форма так ли иначе подтверждала наличие гражданства, т.е. была временным эквивалентом паспорта (в соответствии с абз. 2 п. 2.7 Положения о паспорте гражданина Республики Абхазия, утв. Постановлением Кабинета Министров Республики Абхазия от 20.03.2006 № 62 и Инструкцией «О порядке

выдачи, учета и хранения паспортов гражданина Республики Абхазия», утв. Приказ МВД РА №252 от 22 июня 2011 г.). Сейчас же форма №9, скорее, служит временным документом, подтверждающим личность жителя Галского района, до введения новых документов, установленных Законом о правовом положении иностранных граждан. Как будет решена проблема пенсионного обеспечения этих и других граждан с момента начала полноценного исполнения Закона и начала выдачи паспортов нового образца не ясно. В настоящее время наличие иностранного гражданства не является основанием для отказа в предоставлении пенсионного обеспечения, поскольку у получателей пенсии имеется трудовой стаж на территории Республики Абхазия;

право на получение образования (прежде всего, высшего): некоторые из жителей Галского района поступали в Абхазский государственный университет (АГУ), будучи гражданами Республики Абхазия. Но каков их статус после проверки законности получения паспортов не понятно (хотя АГУ и не ограничивает право на поступление, тем не менее, поступление граждан Грузии в университет может оказаться проблематичным). Кроме того, некоторые из жителей Галского района, будучи гражданами Республики Абхазия, поступали по лимитам в российские вузы. В практике общественной юридической приемной ЦГП есть обращение жителя Галского района по поводу сложностей продления ему, аспиранту российского вуза, срока действия абхазского заграничного паспорта гражданина Абхазии. Аспирант не смог самостоятельно в рамках установленной процедуры продлить его действие из-за существующего ограничения. Его проблема была решена в индивидуальном порядке при обращении к главе администрации Галского района;

право собственности на недвижимое имущество (в особенности, возможность распоряжаться таким имуществом): в Галском районе ограничена возможность совершения сделок купли-продажи и да-

рения недвижимости, принадлежащей жителям района, несмотря на наличие у них необходимых правоустанавливающих документов. В районе всего 320 жителей, которые получили паспорта Абхазии без участия т. н. «комиссий по паспортизации». Получается, что только они вправе осуществлять сделки купли-продажи и дарения недвижимого имущества. С октября 2016 года большинство жителей Галского района не могут передавать недвижимое имущество в наследство. Для удостоверения сделок с недвижимостью Галский нотариус требует справку из Паспортного отдела Паспортного управления по Галскому району и СГБ о том, что паспорт гражданина не аннулирован (недействительные паспорта были изъяты не у всех жителей);

право на трудоустройство: многие работники (этнические грузины) государственных учреждений и школ, обеспокоены тем, что перевод в статус временно проживающего иностранного гражданина может лишить их рабочих мест в государственных учреждениях. В настоящее время ограничений на работу учителем по району нет. Однако для лиц, ставших иностранными гражданами, помимо разрешения на проживание, необходимы разрешение районного отдела образования и разрешение на работу;

активное и пассивное избирательное право: жители Галского района, признававшиеся ранее гражданами Республики Абхазия и участвовавшие в выборах разных уровней и в референдуме 1998 г., более не смогут пользоваться активным и пассивным избирательным правом. Мировая практика знает примеры, когда иностранные граждане могут пользоваться активным избирательным правом на уровне административно-территориальной единицы проживания.

Переход в статус временно проживающего гражданина, усложняет жизнь жителей Галского района, создавая дополнительные административные барьеры:

они обязаны получать каждые четыре года разрешение на проживание (скорее всего, непосредственно в Государственной миграционной службе РА в Сухуме, т.к. у данного ведомства нет территориальных подразделений). Учитывая количество жителей района, процесс получения разрешения будет сложным. Заявление на получение разрешения может рассматриваться в течение двух месяцев, и по его поводу может быть осуществлена проверка наличия либо отсутствия обстоятельств, препятствующих выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание;

временно проживающий обязан ежегодно (со дня истечения очередного года со времени получения им разрешения на временное проживание) лично подавать в Государственную миграционную службу РА уведомление о подтверждении своего проживания в Республике Абхазия с указанием данных, перечисленных в пп. 1, 2, 4 ч. 9 ст. 7 Закона;

основания отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание, предусмотренные в пп. 1-3 ч. 1 ст. 9 Закона, по сути, являются уголовными преступлениями³, тем не менее, в Закон не требует подтверждения решения об отказе или аннулирования вступившим в силу обвинительным приговором суда. Налицо нарушение принципа презумпции невиновности;

основания отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание, предусмотренные в пп. 6, 11, 12, 14 ч. 1 ст. 9 Закона, чрезмерно строгие и бюрократизированные;

в соответствии с ч. 3 ст. 9 Закона разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение на временное проживание аннулируется в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина в Республике Абхазия. Данная норма не имеет конкретного содержания и

может по усмотрению должностных лиц использоваться для необоснованного отказа или лишения права на проживание. В таком виде это положение является нарушением прав жителей Галского района;

десятидневный срок обжалования решения Государственной миграционной службы об отказе в выдаче разрешения на временное проживание или об аннулировании ранее выданного ему разрешения на временное проживание необоснованно короткий. Кроме того, Закон допускает в определенных случаях (в каких именно, в Законе не сказано) возможность выдворения того или иного лица с территории Абхазии в течение срока обжалования;

разрешение на временное проживание выдается иностранному гражданину территориальным или центральным органом государственного управления, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, на срок до четырех лет, если иное не установлено настоящим Законом (п. 1 ст. 7 Закона о правовом положении иностранных граждан). Таким образом, каждые четыре года жители восточных районов Абхазии будут вынуждены массово проходить через процедуру продления разрешения на временное проживание.

2) Постоянное проживание

Вид на жительство при наличии законных оснований выдается лицу без гражданства, родившемуся на территории Абхазской АССР и постоянно проживавшему на территории Республики Абхазия с 12 октября 1999 года не менее 10 лет, членам его семьи (мать, отец, супруг (супруга), несовершеннолетние дети) по личному заявлению. Правовая обоснованность этой нормы вызывает очень серьезные сомнения. Такое произвольное определение, могло быть закреплено в Законе только в силу политической позиции его авто-

ров. Фактической целью этой нормы является ограничение возможности получения жителями Галского района вида на жительство, что сохраняет шаткость их правового статуса. Цель такого ограничительного подхода сомнительна: получение вида на жительство в любом случае не открывает жителям Галского района путь к получению абхазского гражданства. В соответствии с п. «е» ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве они должны предоставить заявление об отказе от своего прежнего гражданства и получить разрешение государства прежнего гражданства на экспатриацию. В силу объективных причин такой возможности у жителей Галского района нет.

Другие проблемы, связанные с реализацией Закона

Закон требует принятия значительного количества подзаконных актов. Ко времени написания этого комментария необходимые подзаконные акты не были приняты.

В соответствии с Законом Кабинет Министров Республики Абхазия должен разработать (определить, установить) и утвердить:

- а) форму разрешения на временное проживание;
- б) порядок выдачи разрешения на временное проживание, форму заявления о выдаче разрешения на временное проживание и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание;
- в) форму и порядок подачи иностранным гражданином уведомления о подтверждении своего проживания на территории Республики Абхазия;
- в) порядок продления срока действия разрешения на временное проживание, форму заявления о продлении срока действия разрешения на временное проживание, а также перечень документов,

представляемых одновременно с заявлением о продлении разрешения на временное проживание;

г) документы, подтверждающие отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, а также сертификат об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

д) перечень инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих. Как было сказано выше, перечень утверждается Кабинетом Министров, а порядок подтверждения наличия или отсутствия заболеваний утверждается центральным органом государственного управления в сфере здравоохранения Республики Абхазия.

е) форму разрешения на временное проживание либо уведомление об отказе в выдаче данному иностранному гражданину разрешения на временное проживание;

ж) норму среднемесячного дохода иностранного гражданина и среднемесячного среднедушевого дохода члена семьи иностранного гражданина.

з) порядок выдачи или продления срока действия вида на жительство, форму заявления о выдаче или продлении срока действия вида на жительство, а также перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче или продлении вида на жительство;

и) форму и порядок подачи уведомления о подтверждении иностранным гражданином своего проживания в Республике Абхазия;

к) перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение;

л) перечень объектов и организаций, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Республики Абхазия;

м) порядок составления банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности и перечень сведений, подлежащих внесению в него;

о) порядок создания и ведения банка данных и порядок использования информации центрального банка данных;

п) типовые условия и порядок содержания иностранных граждан, подлежащих принудительному выдворению за пределы Республики Абхазия, в специальных учреждениях, а также порядок осуществления координации деятельности таких специальных учреждений.

Государственная миграционная служба должна в свою очередь определить:

а) порядок представления уведомления о трудоустройстве иностранного гражданина на территории Республики Абхазия и его форму;

б) перечень сведений об иностранном гражданине, содержащихся в бланке разрешения на работу, порядок внесения изменений в указанные сведения и форму бланка разрешения на работу;

в) форму бланка патента на временное осуществление трудовой деятельности.

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ АБХАЗИЯ

Дана Куджба

Уполномоченный по правам человека или, как его принято называть в странах Запада, омбудсмен представляет собой институт, на который возлагается функции контроля за соблюдением справедливости и интересов граждан органами государственной власти и должностными лицами. Т.е. это своего рода орган, осуществляющий контроль над деятельностью государственных органов по соблюдению ими прав и свобод человека и гражданина.

Родиной института омбудсмана считается Швеция, где в XIII веке омбудсменом являлось лицо, избранное для сбора от имени пострадавшей стороны виры (налога) с преступников, совершивших убийство. В период абсолютной монархии омбудсмен был представителем короны и от имени верховной власти осуществлял контроль над деятельностью чиновников и судей. Но по мере перехода к конституционной монархии омбудсмен стал парламентским представителем.¹ Впервые должность омбудсмана как парламентского представителя была учреждена в 1809 г. в Швеции в соответствии с принятой в тот год Конституцией.

Однако долгое время институт омбудсмана не находил своего развития в других странах. Только с течением времени должность омбудсмана по шведскому образцу была учреждена и в других странах Европы. Так, например, в 1919 году должность

¹ <http://ombudsmanrf.org/ombudsman/content/history>

омбудсмена появилась в Финляндии, в 1952 г. данный орган был создан в Норвегии, а в 1955 г. - в Дании и т.д.

Институт омбудсмена может быть представлен как единолично, так и коллегиальным органом.

На сегодняшний день институт омбудсмена нашел свое отражение в политико-правовой сфере более чем в 100 странах мира. Сам институт в разных странах именуется по-разному: медиатор, уполномоченный по правам граждан, проведор, защитник народа, адвокат народа, парламентский комиссар по делам администрации, постоянная комиссия по расследованиям, комиссия по правам человека и т.д.

В странах постсоветского пространства с признанием международных стандартов прав человека возникла необходимость создания механизмов и органов, которые могли бы обеспечивать их охрану и реализацию. Первым этапом становления института омбудсмена в большинстве постсоветских государств стало создание комиссий по правам человека при президенте. В Таджикистане, например, была создана Комиссия по обеспечению выполнения международных обязательств в области прав человека; в Армении, Молдове, Грузии, России, Узбекистане, Казахстане и в других странах были созданы Комиссии по правам человека.²

Учрежденные в постсоветских государствах Комиссии по правам человека имели статус консультативно-совещательного органа при Президенте, и все их решения носили лишь рекомендательный характер. В задачи комиссий по правам человека входило: консультирование президента и структурных подразделений администрации президента по вопросам прав человека; подготовка заключений по принятым парламентом и направленным на подпись президенту законам, затрагивающим права человека; подготовка инициатив президента в области прав и свобод человека. Т.к. практика работы

² Г. К. Искакова. Политология прав человека. Учебное пособие. 2006 г.

в различных странах показала низкий уровень эффективности деятельности комиссий, возник вопрос о необходимости реформирования данного института.

Вместо Комиссий по правам человека был создан институт парламентского Уполномоченного по правам человека. Институт Уполномоченного в каждом государстве отличается своей спецификой, связанной как со степенью развитости законодательства в стране, так и с принципами взаимодействия государственных органов. При этом сохраняются основные схожие характеристики и принципы деятельности омбудсмена.

В России идея учреждения института Уполномоченного по правам человека впервые получила свое отражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г.³ Статья 40 данной Декларации предусматривала создание должности Парламентского Уполномоченного по правам человека, который «назначается Верховным Советом на срок 5 лет, ему подотчетен и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР».

Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации был впервые учрежден статьей 103 Конституции РФ, принятой в 1993 году⁴. До принятия специального федерального закона институт омбудсмена действовал на основании президентского указа «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» от 4 августа 1994 года (№1587). Затем в 1996 году был принят Федеральный конституционный закон «Об уполномоченном по правам человека в Рос-

³ Декларация прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 N 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина».

⁴ Конституция Российской Федерации (от 12.12.1993 с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).

сийской Федерации»⁵. Он определил статус Уполномоченного, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности, установил, что Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

В Республике Абхазия институт Уполномоченного по правам человека при Президенте был учрежден в 2007 г. и действовал на основании Положения «Об Уполномоченном по правам человека при Президенте Республики Абхазия»⁶ (далее по тексту – Положение).

По результатам деятельности омбудсмана с 2007 г. по 2016 г. можно сказать, что должность носила скорее декларативный характер и не была предназначена для решения серьезных проблем, связанных с нарушением прав человека в республике.

Новой ступенью в развитии института в Абхазии явилось принятие Закона Республики Абхазия «Об уполномоченном по правам человека в Республике Абхазия»⁷ (далее по тексту – Закон). Принятие данного закона Народным Собранием – Парламентом Республики Абхазия, повлекло за собой упразднение должности уполномоченного по правам человека при Президенте⁸. Согласно указу Президента Республики Абхазия должность уполномоченного по правам человека при Президенте была упразднена с 04.05.2016 г.

⁵ Федеральный конституционный закон РФ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (от 25 декабря 1996 года в ред. Федеральных конституционных законов от 16.10.2006 N 4-ФКЗ, от 10.06.2008 N 3-ФКЗ, от 28.12.2010 N 8-ФКЗ, от 12.03.2014 N 5-ФКЗ).

⁶ Указ Президента Республик Абхазия «Об утверждении положения «Об Уполномоченном по правам человека при Президенте Республики Абхазия» УП-84 от 15.05.2007 г.

⁷ Закон Республики Абхазия «Об уполномоченном по правам человека» №4053-с-V от 24.02.2016 г.

⁸ 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.

В соответствии с принятым законом должность уполномоченного по правам человека из исполнительного омбудсмана реформировалась в парламентского. Данный факт позволяет говорить о достаточно быстром процессе развития института в Республике Абхазия в условиях становления государства.

Сравнивая нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность уполномоченного при Президенте и парламентского уполномоченного, можно выделить следующие различия.

С принятием нового закона круг задач, возложенных на омбудсмана, расширился, включив в себя больше обязанностей, связанных с предотвращением нарушений в области прав человека, а также просвещением населения, что является немаловажным фактором в развитии института.

Функции Уполномоченного, закрепленные Положением, можно разделить на четыре основные группы: сбор и анализ информации, получаемой от органов государственной власти, а также анализ законодательства; внесение на рассмотрение Президентом предложений по совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав человека и гражданина, а также подготовка проектов указов Президента; рассмотрение обращений граждан или самостоятельное инициирование проверок по факту нарушений прав человека; участие в разработке международных договоров по вопросам защиты прав человека.

В отличие от Положения Законом определена единственная функция уполномоченного – «сбор и анализ информации, получаемой от органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц». Такое определение закона очень сильно обобщает функции и деятельность омбудсмана, что может привести к неверному толкованию закона и тем самым уменьшить круг вопросов, входящих в его компетенцию.

Законом четко определены требования, предъявляемые к кандидату на должность уполномоченного. Так уполномоченным может

быть избран дееспособный гражданин Республики Абхазия не моложе 35 и не старше 65 лет, имеющий высшее образование и опыт работы в сфере защиты прав человека, не имеющий судимости и не состоящий на учете в наркологическом и психоневрологическом диспансере. Положением же каких-либо требований к личности и квалификации кандидата в уполномоченные по правам человека не устанавливалось.

Немаловажно, что должность уполномоченного стала выборной и ограниченной в сроке полномочий. Избирается уполномоченный Народным Собранием – Парламентом Республики Абхазия сроком на 5 лет. Одно и то же лицо не может занимать указанную должность более двух сроков подряд.

Закон устанавливает неприкосновенность уполномоченного, идентичную с депутатской неприкосновенностью. Кроме того, лицо, избранное уполномоченным по правам человека, не может являться депутатом Народного Собрания – Парламента РА, депутатом органов местного самоуправления; не может находиться на государственной службе, заниматься иной оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности. Кроме того, уполномоченный не имеет права состоять в политической партии или общественном объединении, преследующем политические цели.

Компетенция уполномоченного в соответствии с анализируемыми законодательными актами – Законом и Положением – схожа. Единственным различием являются меры по восстановлению нарушенных прав. Если Положением было установлено, что уполномоченный имеет право обратиться в компетентный орган с ходатайством о возбуждении дисциплинарного, административного производства или уголовного дела в отношении должностного лица. Он также может обратиться с ходатайством в прокуратуру об обращении в суд за защитой прав и свобод, нарушенных решениями

государственного органа. С принятием Закона введение мер по восстановлению нарушенных прав стало двухступенчатым. Уполномоченный обязан направить государственному органу или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав и свобод. Только в том случае, если государственный орган или должностное лицо не сообщили своевременно (в течение 10 дней со дня направления заключения) о принятых ими мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод заявителя, а также в других случаях, Уполномоченный вправе:

- 1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, а также участвовать в судебном процессе в установленных законом формах;

- 2) обратиться в компетентные органы государственной власти, органы местного самоуправления с ходатайством о наложении дисциплинарного или административного взыскания либо о возбуждении уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

- 3) обратиться в прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи.

Так как уполномоченный по правам человека был избран совсем недавно, проведение сравнительного анализа деятельности уполномоченного при Президенте и парламентского уполномоченного не представляется возможным.

Закон дает Уполномоченному полную независимость от государственных органов управления. Однако, в силу того, что Уполномоченный назначается и освобождается от должности Народным собранием – Парламентом, существует вероятность оказания давления на Уполномоченного со стороны депутатов Парламента. Во избежание таких рисков необходимо усложнить процедуру освобождения Уполномоченного от должности.

Компетенция Уполномоченного, определенная Законом, предоставляет широкие возможности для воздействия государственных органов в плане обеспечения ими уважения прав и свобод граждан, обеспечения законности и равенства всех перед законом. Однако специфика общественных отношений в Абхазии, а также то, что граждане воспринимают нарушение закона как обычное дело, ставит на сегодняшний день перед омбудсменом еще одну сложную задачу - задачу правового просвещения самих граждан. В целом же достижение хороших результатов в сфере защиты прав человека возможно лишь при самостоятельном инициировании Уполномоченным рассмотрения случаев нарушения прав граждан, т.к. на первом этапе развития института не следует ожидать обращений граждан, не привыкших апеллировать к государственным структурам в поисках справедливости.

Актуальные проблемы защиты прав женщин и детей

Асида Ломия

Дискриминация в отношении женщин является широко распространенным явлением в постконфликтных странах. Сохранению этого явления также способствует наличие устоявшихся стереотипов, традиционных культурных и религиозных обычаев и представлений, принижающих роль женщин. Не избежала этого и Абхазия, пережившая жестокую войну, послевоенную международную изоляцию и игнорирование мировым сообществом попыток Абхазии построить демократическое общество, которое стремится к социальной справедливости и уважению прав человека. В абхазском обществе наличие такого негативного явления, как домашнее насилие, от которого, как правило, страдают не только женщины, но дети и пожилые люди, многими людьми отрицается. В последние месяцы в нашем обществе бурно обсуждаются возмутительные случаи убийства молодых женщин родными и близкими – так называемые убийства чести. К глубокому сожалению, эти факты грубейшего нарушения права человека на жизнь серьезно не расследуются правоохранительными органами, которые ограничиваются лишь формальным фиксированием версии, построенной на показаниях самих же родственников жертвы. Совершенно очевидно, что к подобным преступлениям не должно быть никакой общественной терпимости, и сложившаяся ситуация безнаказанности все больше вызывает тревогу представителей гражданского общества.

Как бы не замалчивались факты домашнего насилия, меньше их от этого не становится, а травмированные и беспомощные женщины оказываются зачастую один на один со своей бедой и не получают никакой поддержки ни со стороны своих близких, ни со стороны общества и государства. Следует отметить, что многие люди (в том числе сами женщины) рассматривают семейные отношения как одну из самых личных и закрытых сфер, в которую не должны вторгаться ни общество, ни государство. Как правило, многие женщины не знают своих законных прав и, соответственно, не могут сами бороться против насилия и нарушения их прав. Терпимость же общества к проявлениям насилия - это, по сути, признание того, что построение современного цивилизованного общества становится более отдаленной перспективой.

В Абхазии проблемы домашнего насилия находятся в фокусе внимания общественных организаций, в частности, Ассоциации Женщин Абхазии (АЖА). АЖА неоднократно проводила общественные дискуссии на данную тему. Ассоциация занимается исследовательской и просветительской деятельностью, в том числе по проблематике домашнего насилия. За многие годы АЖА провела большую работу в сфере профилактики домашнего насилия: были организованы юридические консультации для женщин, в частности, работала общественная приемная по правам женщин; проведена серия тренингов как для жертв насилия, так и для сотрудников правоохранительных органов; организованы круглые столы с участием руководителей местной власти, общественности, сотрудников правоохранительных органов, медицинских работников. Результаты исследований показали, что женщины часто подвергаются различным формам насилия. При этом, они не знают, как действовать в трудной ситуации, не осведомлены о том, где могут найти поддержку. Установлено, что большое количество людей даже не знают, какие действия могут быть квалифицированы как насилие против женщины. Нередко женщины-жертвы насилия об-

ращаются за помощью в неправительственные организации. Им оказывают первичную поддержку, но, к сожалению, для оказания полноценной поддержки необходимо владеть специальными методами оказания помощи данной категории населения.

В Абхазии, к большому сожалению, нет ни одного кризисного центра, т. н. шэлтера, в который могли бы прийти за поддержкой женщины, подвергшиеся насилию, в том числе, со стороны своих близких. В случае реальной опасности для жизни и здоровья женщины должны иметь возможность обратиться в приюты-стационары, кризисные центры, убежища с комплексом социальных услуг. Психосоциальная поддержка жертв насилия может обеспечиваться психологической реабилитацией, мероприятиями по переподготовке или обучению женщин более востребованным профессиям, консультациями или иной правовой помощью для защиты их прав. Прекрасным примером такого рода поддержки служат кризисные центры, созданные, например, в Боснии и Герцеговине. Изначально эти центры поддерживались международными организациями. В настоящее время они работают в рамках различных государственных программ.

Создание кризисного центра в Абхазии было бы еще одним шагом к превенции практики нарушения прав женщин и привлекло бы должное внимание со стороны государства и общества к отрицательным явлениям, с которыми сталкиваются женщины. Необходимо создать консультационные пункты экстренной помощи, организовать телефонную «горячую линию» с квалифицированным персоналом, систему информирования женщин о соответствующих видах помощи и т. д.

Проблема нарушения прав женщин неразрывно связана с проблемой обеспечения полноценного развития детей, защиты их прав. Следует отметить, что дети, которые вырастают в атмосфере насилия в семье, лишены нормального, спокойного детства и, как указывают психологи, в будущем они могут стать жестокими мужь-

ями и родителями. Существует большая вероятность того, что они могут повторить опыт своих отцов или стать подавленными, неуверенными в себе людьми, которые с легкостью будут становиться объектами манипуляции.

Многие женщины готовы терпеть домашнее насилие ради сохранения своей семьи, однако дети ни в коем случае не должны расти в атмосфере насилия и унижения. С другой стороны, многие молодые женщины чувствуют себя бесправными и опасаются, что в случае развода у них могут отобрать ребенка, лишив его самого главного – общения с любящей матерью. Зная, что ребенок, выросший без материнской ласки, без настоящей любви и нежности, в будущем может стать жестоким, агрессивным человеком или даже преступником, часто родственники уговаривают женщин терпеть насилие и унижения и не разрушать семью.

Согласно абхазским традициям, канонам Апсуара, насилие над женщиной, рукоприкладство в семье считаются недопустимым и позорным поведением. К сожалению, сегодня в нашем обществе забывают об этих нормах, хотя многие на словах горячо ратуют за сохранение традиций.

В последние годы в нашем обществе многие предпочитают закрывать глаза на существование в Абхазии проблемы домашнего насилия, отрицают факты грубого нарушения прав женщин в семье. Гражданские активисты по инициативе АЖА разработали проект Закона о домашнем насилии. К большому сожалению, парламент РА даже не принял его к рассмотрению. Тем не менее, представители гражданского общества не опускают рук и надеются на то, что смогут добиться принятия данного закона, считая, что он будет способствовать защите прав женщин, подвергшихся насилию. К глубокому сожалению, вместо закона о домашнем насилии наш Парламент принял Закон о здравоохранении, в котором содержится статья о запрете искусственного прерывания беременности без учета медицинских и социальных показаний. Данное решение Парла-

мента, принятое вопреки рекомендациям Министерства здравоохранения и при широком общественном осуждении, является примером нарушения прав женщин, примером попрания даже их права на жизнь.

Права несовершеннолетних преступников

Одним из негативных последствий грузино-абхазского конфликта, послевоенных трудностей и общего снижения уровня жизни стало появление в Абхазии достаточно большой категории малоимущих семей. Помимо разрушительной войны, свою негативную роль сыграли такие факторы, как санкции, изоляция, неподготовленность населения к рыночной экономике, безработица, отсутствие полноценных государственных социальных программ для нуждающихся семей и некоторые другие. В малообеспеченных семьях родители не могут дать полноценное развитие своим детям, и часто, в силу разных социальных причин, подростки оказываются на улице. Нередко обстоятельства толкают подростков на преступный путь. Как правило, причинами являются нищета, неблагополучие в семьях или отсутствие одного из родителей. В результате, именно такие дети, попавшие в трудную жизненную ситуацию, становятся особо незащищенными в нашей стране. Прежде всего, к этой категории мы относим детей, отбывающих наказание в местах лишения свободы, детей, находящихся на учете, и, в целом, детей из малоимущих семей. К глубокому сожалению, сегодня, на постоянной основе общественные организации не занимаются социализацией и реабилитацией несовершеннолетних правонарушителей из неблагополучных, малоимущих семей. Детский фонд Абхазии, обеспокоенный положением дел в этой сфере, взял под свой контроль несколько молодых правонарушителей. Однако, несмотря на отдельные успехи, отсутствие опыта, человеческих и финансовых ресурсов не дает возможности серьезно влиять

на ситуацию. Существующие так называемые детские комнаты или отделы по несовершеннолетним правонарушителям при отделениях милиции не могут эффективно работать по выявлению ранней преступности и профилактике правонарушений со стороны подростков. Сотрудники этих структур продолжают работать по старым схемам, что сегодня уже не соответствует изменившимся условиям жизни. Мешает отсутствие реформирования в правоохранительной системе, а часто и отсутствие достаточных знаний и практики в сфере соблюдения прав человека, в том числе прав ребенка или несовершеннолетнего. Сами подростки не знают своих прав и обязанностей, что также приводит к разным негативным последствиям во время ареста или следствия. По нашим наблюдениям, довольно низкая правовая культура родителей или опекунов также приводит к тому, что в результате следствия или судебного разбирательства подросток может незаслуженно оказаться за решеткой и понести несправедливое или слишком суровое наказание.

В процессе своей деятельности мы столкнулись с проблемой отсутствия детского дома в Абхазии, что также отрицательно отражается на детях и подростках из неблагополучных неполных семей, в которых, например, мать находится в заключении или ведет асоциальный образ жизни. В таких семьях дети остаются без должного ухода, заботы, а иногда даже крыши над головой.

Как уже было сказано, в настоящее время Детский фонд Абхазии занимается защитой прав и интересов несовершеннолетних правонарушителей и так называемых «трудных» подростков, находящихся в группе риска. Мы настаиваем на проявлении гуманности со стороны правоохранительных органов в отношении несовершеннолетних правонарушителей, ходатайствуем перед судом о смягчении приговоров, о взятии малолетних преступников на поруки, берем дела и судебные разбирательства под общественный контроль. Но, самое главное, мы ставим вопрос о том, что профилактика правонарушений неразрывно связана с изменением соци-

альных условий, в которых формируется личность несовершеннолетних. Все это делается в помощь несовершеннолетнему, его родителям, государству и, в итоге, всему обществу. Особое внимание следует уделить мониторингу условий содержания несовершеннолетних в тюрьмах. Часто их помещают в камеры вместе со взрослыми, с уголовными преступниками, что никак не может способствовать исправлению поведения подростков, а наоборот, создает условия для рецидива. Именно на это должен обратить особое внимание в своей работе Уполномоченный по правам человека.

В обсуждаемой сфере, как было сказано, существует много проблем. Наряду с необходимостью создания более эффективной системы профилактики правонарушений, следует решить задачу создания небольшой исправительно-трудовой колонии для несовершеннолетних правонарушителей. В колонии должна вестись серьезная воспитательная работа с подростками. Здесь они получают возможность осознать свою вину и исправиться для того, чтобы стать полезными обществу и своей семье. Создание колонии могло бы стать одним из важных шагов в реформировании правоохранительной системы, что необходимо для решения многих актуальных вопросов, не терпящих отлагательства.

Содержание

Предисловие	3
Отчет о работе Общественных Приёмных по правам человека за 2016 г.	5
Саид Гезердава. К положениям Закона «О правовом положении иностранных граждан в Республике Абхазия», касающихся жителей Галского района Республики Абхазия.	17
Дана Куджба. Развитие института Уполномоченного по правам человека в Республике Абхазия.	31
Асида Ломя. Актуальные проблемы защиты прав женщин и детей.	39

У КАЖДОГО
ЧЕЛОВЕКА
ЕСТЬ ПРАВА
У КАЖДОГО
ЧЕЛОВЕКА
ЕСТЬ ПРАВА
У КАЖДОГО
ЧЕЛОВЕКА
ЕСТЬ ПРАВА
У КАЖДОГО
ЧЕЛОВЕКА
ЕСТЬ ПРАВА

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА в Абхазии:
правовая основа и практика

Редактор Лиана Кварчелия
Дизайн обложки Архип Лабахуа
Компьютерная верстка Наала Картозия

Отпечатано в типографии
Тираж 250 экз., усл. печ. л.

