



**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General*
15 September 2011
Russian
Original: English

Комитет по правам человека
Сто вторая сессия
11–29 июля 2011 года

Соображения

Сообщение № 1478/2006

<i>Представлено:</i>	Николаем Кунгуровым (представлен адвокатом Моррисом Липсоном)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Узбекистан
<i>Дата сообщения:</i>	17 марта 2006 года (первоначальное сообщение)
<i>Справочная документация:</i>	решение Специального докладчика на основании правила 97, препровожденное государству-участнику 21 июня 2006 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	20 июля 2011 года

* Публикуется по решению Комитета по правам человека.

<i>Тема сообщения:</i>	отказ властей государства-участника в регистрации ассоциации по защите прав человека
<i>Вопросы существва:</i>	право на свободу выражения мнений; право на свободу ассоциации; разрешенные ограничения
<i>Процедурные вопросы:</i>	<i>Actio popularis</i>
<i>Статьи Пакта:</i>	2; 19 и 22
<i>Статьи Факультативных протоколов:</i>	1

20 июля 2011 года Комитет по правам человека принял содержащийся в приложении текст в качестве Соображений Комитета в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола в отношении сообщения № 1478/2006.

[Приложение]

Приложение

Соображения Комитета по правам человека в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах (сто вторая сессия)

относительно

Сообщения № 1478/2006**

<i>Представлено:</i>	Николаем Кунгуровым (представлен адвокатом Моррисом Липсоном)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Узбекистан
<i>Дата сообщения:</i>	17 марта 2006 года (первоначальное сообщение)

Комитет по правам человека, учрежденный в соответствии со статьей 28 Международного пакта о гражданских и политических правах,

на своем заседании 20 июля 2011 года

завершив рассмотрение сообщения № 1478/2006, представленного в Комитет по правам человека от имени г-на Николая Кунгурова в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах,

приняв во внимание всю письменную информацию, представленную ему автором сообщения и государством-участником,

принимает следующее:

Соображения в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола

1.1 Автором сообщения является г-н Николай Кунгуров, 1962 года рождения, гражданин Узбекистана, проживающий в Янгиюле, Узбекистан. Он утверждает, что является жертвой нарушений Узбекистаном его прав в соответствии со статьей 19 и статьей 22 в совокупности со статьей 2 Международного пакта о гражданских и политических правах. Факультативный протокол вступил в силу

** В рассмотрении данного сообщения принимали участие следующие члены Комитета: г-н Лазари Бузид, г-жа Кристина Шане, г-н Ахмед Амин Фатхалла, г-н Корнелис Флинтерман, г-н Юдзи Ивасава, г-жа Элен Келлер, г-н Раджумер Лаллах, г-жа Зонке Занеле Майодина, г-жа Юлия Антоанелла Моток, г-н Джеральд Л. Нойман, г-н Майкл О'Флаэрти, г-н Рафаэль Ривас Посада, сэр Найджел Родли, г-н Фабиан Омар Сальвиоли, г-н Кристер Телин и г-жа Марго Ватервал.

Текст особого мнения, подписанного членом Комитета г-ном Фабианом Омаром Сальвиоли, содержится в добавлении к настоящим Соображениям.

для государства-участника 28 декабря 1995 года. Сообщение представлено адвокатом г-ном Моррисом Липсоном, действующим в сотрудничестве с неправительственной организацией "Статья 19".

1.2 11 октября 2006 года государство-участник просило Комитет рассмотреть приемлемость сообщения отдельно от его существа в соответствии с пунктом 3 правила 97 правил процедуры Комитета. 17 октября 2006 года Специальный докладчик по новым сообщениям и временным мерам принял решение от имени Комитета рассмотреть приемлемость сообщения вместе с вопросами существа.

Факты в изложении автора сообщения

2.1 4 июня 2003 года автор вместе с 11 другими лицами провел учредительное собрание неправительственной организации (НПО) "Демократия и права", которое приняло его устав. Согласно уставу, цели и задачи организации "Демократия и права" включали в себя содействие и укрепление законности, защиту равенства и охрану прав и свобод всех лиц, проживающих в Узбекистане. Виды деятельности, предусмотренные для достижения этих целей и перечисленные в пункте 2.1 устава, включали в себя мониторинг законодательной и правовой практики, подготовку рекомендаций, относящихся к правам человека, для правительственных органов, мониторинг нарушений прав человека и оказание помощи жертвам таких нарушений, а также распространение информации, относящейся к защите прав человека в масштабах всей страны.

2.2 Приблизительно 5 августа 2003 года в ходе подготовки к подаче заявления о регистрации организации "Демократия и права" автор посетил Министерство юстиции (Минюст) для получения консультаций по поводу того, что ему потребуется включить в заявление. Должностные лица, с которыми он встретился, сообщили ему информацию из набора устаревших правил регистрации. Автор указал должностным лицам, что недавно вступил в действие новый набор правил, на что ему было указано, что Минюст продолжает применять старые правила. Вскоре другой член организации "Демократия и права" посетил Минюст для получения дополнительной информации о регистрации, и ему было сообщено, что ни одна НПО, намеревающаяся осуществлять деятельность в области прав человека, зарегистрирована не будет.

Первое заявление о регистрации

2.3 7 августа 2003 года автор представил в Минюст в Ташкенте материалы для регистрации, уплатив сбор в размере 20 минимальных размеров месячной заработной платы (приблизительно 160 долл. США). Заявление касалось регистрации в качестве общенациональной НПО, что позволило бы организации "Демократия и права" осуществлять распространение информации в рамках ее предлагаемой деятельности на территории страны.

2.4 Применимое право устанавливает двухмесячный срок для официальных ответов на заявление о регистрации; поэтому официальный ответ должен был быть получен до 7 октября 2003 года. Не получив никакого ответа к указанному сроку, автор посетил Минюст 13 октября 2003 года. Одно из должностных лиц проинформировало его о том, что решение по заявлению было принято, но отказался предоставить автору копию решения. На следующий день на место работы автора прибыл курьер с копией письма из Минюста от 8 октября 2003 года.

2.5 В письме из Минюста (первое письмо об отказе) указывалось, что заявление о регистрации возвращается "без рассмотрения"¹. В этой связи автор поясняет, что статья 23 Закона "О негосударственных некоммерческих организациях" (Закон о НПО) четко устанавливает лишь два возможных ответа на заявление о регистрации, предусматривая, что "орган юстиции ... рассматривает и принимает решение о государственной *регистрации или отказе в государственной регистрации*" НПО (выделение добавлено). Несмотря на это, правило 3(3) Правил рассмотрения заявлений о регистрации уставов общественных объединений, действующих на территории Республики Узбекистан (Правила регистрации общественных объединений)² предусматривает третью категорию решения регистрирующего органа: такой орган в случае подачи заявления о регистрации в качестве общественного объединения может принять решение об оставлении заявления "без рассмотрения". Заявления могут оставлять "без рассмотрения", если поданы без представления некоторых документов или "при наличии обстоятельств, указанных" в пункте 2 (относительно содержания документов, подлежащих представлению в заявлении), или когда присвоенное название уже используется другим зарегистрированным общественным объединением. Автор ссылается на юридическое заключение главы ташкентского отделения Ассоциации адвокатов Узбекистана (юридическое заключение), в котором, среди прочего, делается вывод о том, что, исходя из конкретных положений Закона о НПО и Закона "Об общественных объединениях в Республике Узбекистан" (Закон об общественных объединениях), возврат заявления о регистрации "без рассмотрения" является незаконным.

2.6 Автор далее утверждает, что существует большая разница между случаями, когда заявление о регистрации остается "без рассмотрения" и когда оно получает отказ. Статья 26 Закона о НПО гарантирует возможность обжалования в суде отказа в регистрации и правило 7 Правил рассмотрения заявлений о регистрации уставов общественных объединений согласуется с ним, в то же время в правиле 8 детализируется соответствующая процедура на тот случай, когда заявление оставляется без рассмотрения и должно быть представлено повторно "после устранения недостатков". Поэтому он добавляет, что необязательно может быть оспорено в суде решение оставить заявление "без рассмотрения"³.

2.7 В первом письме об отказе было перечислено 26 различных "недостатков" в регистрационных материалах. Эти "недостатки" значительно различались по своему характеру. Некоторые представляли собой лишь стилистические или грамматические недостатки, другие касались якобы существующих трудностей, связанных со структурой организации, а еще ряд недостатков проистекал из некоторых предлагаемых видов деятельности. Главными "недостатками" были: 1) название устава должно быть напечатано латинскими буквами и слово "социальная" ("societal") необходимо было заменить на "общественная" ("public"); 2) даты рождения первоначальных членов организации "Демократия и права" отсутствовали в представленном списке, содержащем их имена; 3) не-

¹ Автор предоставляет подробное описание порядка регистрации в Узбекистане, включая пояснение в отношении возвращения "без рассмотрения". Он отмечает, что такое возвращение фактически равносильно отказу в регистрации.

² Правила регистрации уставов общественных объединений были утверждены постановлением № 132 Кабинета Министров от 12 марта 1993 года.

³ Автор отмечает, что, с одной стороны, текст этих правил предполагает, что такое возвращение "без рассмотрения" не может быть обжаловано, и ему неизвестно о других попытках подачи апелляции на такое возвращение; с другой стороны, его апелляция на деле была заслушана, и вопрос о допустимости апелляции не поднимался властями.

которые сокращения необходимо было расшифровать полностью; 4) название "Комитет по защите прав личности Узбекистана" является незаконным согласно статье 46 Гражданского кодекса, и его необходимо было исключить из пунктов 6.1 и 6.2 устава; 5) "соответствующие части Устава нуждаются в корректировке с целью исправления грамматических и стилистических ошибок"; 6) в сферу компетенции общего собрания следует включить право на внесение поправок в устав и другие уставные документы; 7) "слова "арбитражный суд" и "трибунал" необходимо исключить из пункта 1.3 устава, поскольку действующее законодательство Узбекистана не предусматривает арбитражных судов или трибуналов"; 8) все виды деятельности, изложенные в пункте 2.1 устава, который является главным положением, относящимся к предлагаемым видам деятельности организации "Демократия и права", относятся "к сфере компетенции государственных органов, и поэтому его формулировка должна быть полностью изменена"; 9) при якобы существующем нарушении условия являться общенациональной (а не местной) НПО в материалах с заявлением о регистрации не содержится свидетельств того, что организация "Демократия и права" функционирует в определенных частях страны, включая Республику Каракалпакстан, а также "в городе Ташкенте и областях".

2.8 5 ноября 2003 года автор подал апелляцию на возврат заявления о регистрации непосредственно в Верховный суд. Право на обжалование отказа в регистрации в Верховный суд четко предусмотрено в статье 12 Закона "Об общественных объединениях". Автор представил в качестве части его материалов по обжалованию записку по делу (записка от ноября 2003 года). Верховный суд в решении от 12 ноября 2003 года указал автору, что ему следует "подать жалобу с [его] аргументами и доказательствами в соответствующий межрайонный суд по гражданским делам".

2.9 14 декабря 2003 года автор подал заявление в Мирзо-Улугбекский межрайонный суд по гражданским делам города Ташкента (межрайонный суд), в который он представил записку по делу от ноября 2003 года. В этой записке он представил всестороннюю аргументацию того, что ни один из недостатков *по существу*, упомянутых в первом письме об отказе, не имеет под собой юридического обоснования. В частности, он подробно поясняет, что никакие законы не требуют от НПО, желающего быть зарегистрированным в качестве общенационального, продемонстрировать свое присутствие во всех районах страны. Он ссылается на юридическое заключение, подтверждающее, среди прочего, аргумент автора о том, что это последнее требование фактически является незаконным в соответствии с правом Узбекистана.

2.10 Автор признает в записке от ноября 2003 года, что материалы заявления содержали три технические ошибки. Эти ошибки могли бы быть исправлены в течение нескольких минут, и их наличие не оправдывает фактического отказа в регистрации организации "Демократия и права", которая охарактеризована в записке как "незаконная". Автор также возражает в своей записке от ноября 2003 года, что возвращение заявления "без рассмотрения" является нарушением Закона о НПО, который предусматривает только одобрение или явный отказ в регистрации. Он ссылается на юридическое заключение, подтверждающее, что возврат заявления "без рассмотрения" является незаконным согласно действующему в Узбекистане праву. И наконец, в записке от ноября 2003 года утверждается, что отказ в регистрации организации "Демократия и права" в качестве национальной НПО является нарушением статьи 22 Пакта.

2.11 В ходе слушания дела в межрайонном суде представитель Минюста утверждал, что даже один единственный "недостаток" является достаточным для обоснованного возвращения заявления о регистрации "без рассмотрения" и что автор сам признал наличие в заявлении ряда "недостатков". В решении от 12 февраля 2004 года межрайонный суд вынес решение не в пользу автора. Он мотивировал его следующим образом: 1) автор не "представил список членов инициативной группы с указанием дат их рождения в трех экземплярах, удостоверяемый нотариусом" – это несмотря на то, что автор пояснил, что он включил такой перечень в первоначальное заявление о регистрации и приложил нотариально заверенную и содержащую даты рождения всех членов группы копию перечня к записке от ноября 2003 года; 2) устав "содержал положения, противоречащие действующему законодательству", включая то, что: а) в нем содержались ссылки на арбитражные суды, которые не существуют в Узбекистане, – несмотря на то, что в записке от ноября 2003 года ясно указывалось, что эти ссылки были добавлены для того, чтобы предусмотреть арбитраж в третьих странах, таких как Россия, в том случае, если организация "Демократия и права" будет иметь дело с российскими НПО или другими образованиями; б) "отдельная общественная организация не может устанавливать в качестве своей цели защиту прав и свобод всех граждан Республики Узбекистан"; и 3) устав противоречит самому себе, предусматривая в пункте 1.1, что организация "Демократия и права" будет действовать на территории Республики Узбекистан, в то же время предусматривая в пункте 4.1, что организация "Демократия и права" может создавать "филиалы общества в различных районах Ташкента, без упоминания других территорий [...]".

2.12 Суд также заявил, что он принял "во внимание" тот факт, что автор "частично признал правоту замечаний, сделанных в отношении устава" должностными лицами, которые написали первое письмо об отказе, и добавил, что организация "Демократия и права" "неоднократно подавала заявления". И, наконец, суд не отреагировал на высказанные автором аргументы о том, что отказ в регистрации организации "Демократия и права" является нарушением статьи 22 Пакта. Автор отмечает, что фактически никакой другой суд в ходе последующих разбирательств не отреагировал на его аргумент в этом отношении.

2.13 В неуказанную дату автор обжаловал решение межрайонного суда в Судебной палате по гражданским делам Ташкентского городского суда (Ташкентский городской суд). 30 марта 2004 года Ташкентский городской суд подтвердил решение суда первой инстанции, фактически повторив его. Этот суд также отметил, что автор "частично признал" правоту мнения Минюста в отношении устава. Суд указал, что второе заявление автора о регистрации было отклонено, и заметил при этом, что автор "имел право подать жалобу в суд с целью пересмотра решения с учетом новых обстоятельств дела".

2.14 12 апреля 2004 года автор подал ходатайство в Верховный суд о пересмотре в порядке судебного надзора решений Межрайонного и Ташкентского городского судов. 20 апреля 2004 года Верховный суд направил эту апелляцию Председателю Ташкентского городского суда. Последний суд вынес свое решение 26 апреля 2004 года, определив, что "решения суда по данному делу были оправданными, и он не усматривает оснований для подачи протеста на эти решения". Суд повторил ранее сделанное им замечание, что автор согласился с тем, что в первоначальном заявлении имелись "недостатки", и отметил, что он имел возможность представить еще одно заявление о регистрации "при условии, что [заявление] приведено в соответствии с нормами действующего законодательства".

2.15 3 сентября 2004 года автор снова подал заявление в Верховный суд с ходатайством о пересмотре в порядке судебного надзора решений Межрайонного и Ташкентского городского судов. Верховный суд, однако, снова направил жалобу в Ташкентский городской суд, который 11 ноября 2004 года ответил буквально следующее: "Ваша жалоба, направленная в Верховный суд, была рассмотрена. Просьба принять к сведению, что Вам был дан подробный ответ на жалобу аналогичного содержания 26 апреля 2004 года". На этом этапе и учитывая тот факт, что Верховный суд дважды отказался рассмотреть его ходатайство о пересмотре в порядке судебного надзора, автор пришел к выводу, что дальнейшие попытки добиться тщательного рассмотрения имевших место в прошлом судебных разбирательств были тщетными, и он более не предпринимал никаких юридических действий.

Второе заявление о регистрации

2.16 27 декабря 2003 года автор подал второе исправленное заявление о регистрации в Минюст с тремя "техническими" поправками и без каких-либо других изменений. Он включил в заявление подробную аргументацию, опровергающую утверждения, содержащиеся в первом письме об отказе, состоящие в том, что первоначальное заявление имело "серьезные недостатки" с точки зрения закона.

2.17 1 марта 2004 года Минюст ответил письмом, оставив заявление снова "без рассмотрения". В письме после общего замечания о том, что "недостатки, указанные в [первом письме об отказе] не были полностью исправлены", перечисляются три конкретных "недостатка": 1) не было продемонстрировано "наличие отделений" в других областях, помимо Ташкента; 2) пункт 1.1 устава, предусматривающий, что организация "Демократия и права" будет действовать на территории Республики Узбекистан, "противоречит" пункту 4.1, предусматривающему, что организация "Демократия и права" может создавать "филиалы общества в различных районах Ташкента без упоминания других территорий", и нарушает статью 21 Закона об НПО; и 3) "Министерство по защите прав человека", упомянутое в части 3 устава, не существует.

2.18 Автор не пытался в третий раз добиться регистрации организации "Демократия и права", поскольку он считает, что этот шаг будет обречен на неудачу и, несмотря на тот факт, что организация "Демократия и права" потерпела неудачу в своих попытках добиться регистрации в качестве общенациональной НПО, автор и приблизительно шесть других членов организации "Демократия и права" продолжают заниматься многими видами деятельности, предусмотренными в уставе. Они поступают таким образом, даже несмотря на то, что такая деятельность в качестве незарегистрированной группы подвергает их риску уголовной и административной ответственности. Автор утверждает, что регистрация в качестве НПО при осуществлении групповой деятельности подпадает под определение статьи 2 Закона об НПО и может повлечь за собой привлечение к ответственности по закону членов НПО. Так, например, статья 37 Закона об НПО предусматривает, что лица, ответственные за нарушения Закона об НПО, будут "нести ответственность в соответствии с Законом". Кроме того, статья 216 Уголовного кодекса запрещает "активное участие в деятельности [незаконных общественных объединений]" – и любое "общественное объединение", занимающееся деятельностью без регистрации, является незаконным. Наказание включает в себя лишение свободы до 5 лет, "арест до 6 месяцев" или штраф от 50 до 100 минимальных размеров месячной заработной платы. Ряд принятых в 2005 году положений увеличили максимальный размер некоторых вышеупомянутых административных штрафов до 150 минимальных размеров

заработной платы и ввели, среди прочих, новые виды правонарушения, в том числе "склонение к участию в деятельности незаконных негосударственных некоммерческих организаций, течений и сект"⁴.

Свобода запрашивать информацию

2.19 Полагая, что он сможет найти веские доказательства того, что значительной доле местных НПО, намеревавшихся заняться деятельностью в области прав человека, было отказано в праве на регистрацию, автор направил 1 августа 2005 года в Минюст запрос о предоставлении ему информации в порядке реализации своего права согласно Закону "О принципах и гарантиях свободы информации". В этом запросе автор просил предоставить ему доступ к материалам с указанием наименований всех НПО, которые подали в Минюст заявления о регистрации, а также имена и контактную информацию по всем НПО, заявления которых были отклонены, и причины отказа. Кроме того, он запросил копию "единого государственного регистра, содержащего названия и данные о сферах деятельности всех зарегистрированных НПО".

2.20 Согласно статье 9 Закона "О принципах и гарантиях свободы информации" Минюсту было предложено представить ответ на запрос в течение 30 дней. Фактически, однако, ответ был направлен в письме от 14 октября 2005 года (с опозданием более чем на месяц), однако на почтовом штемпеле была указана дата 25 ноября 2005 года (с опозданием почти в три месяца). В этом письме Минюст сообщил, что автор может получить запрошенную информацию в Отделе общественных объединений и религиозных организаций Министерства. Вскоре после этого автор связался с начальником этого Отдела, попросив его встретиться для ознакомления с запрошенными материалами. Начальник ответил, что у него нет времени для выполнения таких просьб и что автор не может прийти для ознакомления с материалами. После этого автор сделал вывод о том, что Минюст не намерен предоставлять ему доступ к таким материалам и что добиваться своего будет бессмысленным. Соответственно, он отказался от дальнейших усилий в этом направлении.

Требование об исчерпании всех имеющихся внутренних средств защиты

2.21 Что касается вышеизложенных фактов, то автор утверждает, что все имеющиеся внутренние средства защиты были исчерпаны и что дальнейшие попытки использовать внутренние средства защиты оказались бы безрезультатными. Автор утверждает, что подача второго заявления о регистрации не является признанием того, что первое заявление нарушало требования закона; и даже если бы дело обстояло подобным образом, это не лишало бы юридической силы аргументацию сообщения. Хотя и считается, что первое заявление полностью соответствовало применимому законодательству, автор внес некоторые незначительные поправки в материалы, прежде чем представлять их второй раз, просто чтобы продемонстрировать добрую волю в процессе подачи заявления в надежде добиться регистрации организации "Демократия и права".

2.22 Автор утверждает, что, даже если Комитет сочтет второе заявление с некоторыми поправками технического характера признанием наличия юридических изъянов в первом заявлении, такое признание никоим образом не должно лишать юридической силы его утверждение о том, что некоторые его права, вытекающие из Пакта, были нарушены в результате отклонения его первого заяв-

⁴ Статья 202 Кодекса об административной ответственности, Закон "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс и в Кодекс об административной ответственности", подписанный Президентом 28 декабря 2005 года.

ления. Как показывает сообщение, применение самого режима регистрации к первому заявлению регистрации организации "Демократия и права" – независимо от того, было или нет это заявление "законным" в соответствии с местным законодательством, – привело к нарушению прав автора в соответствии с Пактом.

2.23 Автор утверждает, что организация "Демократия и права" намеревалась широко распространять по всей стране информацию о правах человека, но собирала бы информацию только в столице. Она не могла бы позволить себе иметь региональные бюро и в любом случае не испытывала необходимости иметь их для достижения своих целей. Тем не менее в письме с отказом в принятии второго заявления, вновь повторялось обвинение, высказанное при возвращении "без рассмотрения" первого заявления о том, что автор не продемонстрировал присутствие организации "Демократия и права" во всех районах страны. Он напоминает, что при обращении во внутренних судах по поводу первого заявления он указывал, что требование о присутствии в различных районах страны не имеет обоснования во внутреннем праве и прямо нарушает статьи 22 и 19 Пакта. Однако эти аргументы были отвергнуты как Межрайонным судом, так и Ташкентским городским судом. Верховный суд фактически подтвердил их выводы. Исходя из этого, автор утверждает, что если бы он оспорил второй отказ "без рассмотрения", то результат был бы точно таким же.

2.24 Автор ссылается на принятые Комитетом решения, подтверждающие, что правило об использовании внутренних средств защиты не требует прибегать к процедурам обжалования, которые объективно не имеют шанса на успех⁵, и что ранее вынесенные решения о несоответствии закону позиции автора сообщения делают новое представление той же жалобы обреченным на провал⁶. Поэтому он утверждает, что попытка оспорить в суде второй отказ в регистрации была бы обречена на провал, учитывая тот факт, что он уже в полной мере оспаривал в суде – и проиграл – законность требования о наличии отделений организации во всех районах в качестве одного из условий регистрации в качестве общенациональной НПО.

Жалоба

Законодательство государства-участника и практика регистрации НПО

3.1 Первая из главных претензий автора состоит в том, что режим регистрации НПО в государстве-участнике создает условия для серьезных злоупотреблений в силу того факта, что должностные лица наделены очень широкими дискреционными полномочиями для отказа в регистрации или возврата "без рассмотрения" заявлений о регистрации. Иллюстрацией этих дискреционных полномочий служит не только допускающий дополнение перечень документов, требующихся для регистрации, но также и расплывчатости некоторых оснований для *отказа в регистрации*. Автор утверждает, что также существуют правила и положения (например, предусматривающие новую категорию возвращения "без рассмотрения", или требующие доказательства присутствия во всех районах страны в качестве условия получения регистрации в качестве общенациональной НПО), которые не основываются на законе и предполагают, что сам

⁵ Ссылка делается на сообщения № 210/1986 и 225/1987, *Пратт и Морган против Ямайки*. Соображения, принятые 6 апреля 1989 года, пункт 12.3.

⁶ Ссылка делается на сообщение № 550/1993, *Фориссон против Франции*. Соображения, принятые 8 ноября 1996 года, пункт 6.1.

процесс регулирования не налагает каких-либо формальных ограничений на желание официальных лиц отказать в ходатайстве о регистрации.

3.2 Вторая из главных претензий автора, сформулированная на основе бесед, проведенных Международным центром против цензуры "Статья 19" при подготовке настоящего сообщения с добывающимися регистрации НПО, желающими заниматься деятельностью в области прав человека, заключается в том, что государство-участник систематически и практически допускает злоупотребления в процессе регистрации, на деле обеспечивая положение, при котором значительное большинство лиц, желающих реализовать свое право на ассоциацию в официально оформленные группы для мониторинга и представления широкой общественности данных о положении с правами человека в их стране, просто не могут сделать этого. Автор утверждает, что на практике, как показывают его сообщение и свидетельства других подателей заявлений, которым было отказано в регистрации, предоставление чрезмерно широких полномочий чиновникам, занимающимся регистрацией, на практике равносильно предоставлению им *ничем не ограниченных* дискреционных полномочий, которые они без колебаний используют по своему усмотрению для отказа в регистрации.

3.3 В обоснование своих утверждений автор представляет подробный анализ права и практики государства-участника в отношении регистрации НПО, копии соответствующих законодательных актов и свидетельства других НПО с подробным и документированным описанием их безуспешных усилий по получению или сохранению регистрации НПО [53-страничное первоначальное представление и две объемные папки вспомогательных материалов].

3.4 Автор признает, что Комитет "не призван абстрактно критиковать законы, принятые в государствах-участниках. Согласно Факультативному протоколу, задача Комитета – выяснить, выполняются ли условия, устанавливаемые в связи с введением ограничений на свободу слова, о которых говорится в представленных ему сообщениях"⁷. С другой стороны, Комитет тем не менее не остановился перед тем, чтобы отметить несовместимость *per se* некоторых законов с Пактом, и настоятельно призвал отменить их или внести в них поправки⁸.

Статья 22 Пакта

3.5 Автор утверждает, что режим регистрации НПО, применяемый государством-участником, нарушает статью 22 Пакта как в целом, так и в ее конкретном применении к отказу в регистрации организации "Демократия и права" в качестве общенационального НПО. Он заявляет, что Комитет признает критически важную роль НПО, которые занимаются деятельностью в области прав человека⁹. Автор добавляет, что Комитет неоднократно высказывал свою озабоченность тем, что режимы регистрации НПО могут налагать ограничения на свободу ассоциации и не пройти строгую проверку на обоснованность, о которой говорится в принятых Комитетом решениях¹⁰ и судебной практике Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ)¹¹. Он утверждает, что Комитет выра-

⁷ Там же, в пункте 9.3.

⁸ Ссылка делается на сообщение № 1119/2002, *Ли против Республики Корея*. Соображения, принятые 20 июля 2005 года, пункт 9.

⁹ Заключительные замечания: Беларусь, CCPR/C/79/Add.86, 19/11/97, пункт 19. См. также Заключительные замечания: Нигерия, CCPR/C/79/Add.65, 24/07/1996, пункт 289.

¹⁰ См. выше сноску 8. *Ли против Республики Корея*, пункты 7.2–7.3.

¹¹ Ссылка делается на документ ЕСПЧ от 10 июля 1998 года 57/1997/841/1047, *Сидиропулос и другие против Греции*, пункт 20.

зил свою озабоченность существующим в Узбекистане режимом в отношении вопроса, поднимаемого в этом сообщении в двух различных случаях¹².

3.6 Автор утверждает, что Комитет недвусмысленно заявил о том, что режимы регистрации НПО, которые функционируют как системы предварительного разрешения в том виде, как этот режим действует в Узбекистане, нарушают статью 22 Пакта: "государству-участнику надлежит пересмотреть его законодательство и практику, чтобы позволить неправительственным организациям выполнять их функции без каких-либо ограничений, не совместимых с положениями статьи 22 Пакта, таких как *получение предварительного разрешения* [...]"¹³. Особое отношение к данному сообщению имеет понимание Комитетом того, что даже "безобидные на первый взгляд" режимы регистрации могут использоваться официальными лицами таким образом, который будет фактически равносителен системе получения предварительного разрешения: как указал Комитет, "хотя законодательство, регулирующее инкорпорацию и статус ассоциаций, формально совместимо со статьей 22 ... *de facto* государство-участник ограничивает право на свободу ассоциации посредством предварительной регистрации и контроля"¹⁴.

а) Была ограничена свобода ассоциации автора

3.7 Автор ссылается на сделанный Комитетом вывод в отношении государства-участника, состоящий в том, что "законодательные положения, [...] *ограничивающие* регистрацию [...] общественных объединений, вызывают потенциальные трудности в связи с осуществлением, среди прочего, статьи 22 Пакта"¹⁵ и утверждает, что не существует каких-либо сомнений в отношении того, что отказ регистрировать организацию "Демократия и права" в качестве НПО представляет собой ограничение свободы ассоциации ее членов и права автора, в частности¹⁶. С учетом того факта, что занятие деятельностью, изложенной в уставе организации "Демократия и права", в рамках незарегистрированной группы создает для ее членов риск понести уголовную и административную ответственность, режим регистрации создавал (и продолжает создавать) *особо суровые* ограничения для права автора и, в действительности, для членов любой местной НПО в области прав человека для создания объединений.

¹² В 2005 году Комитет принял к сведению "законодательные положения [в узбекском законодательстве] и практику их применения, ограничивающие регистрацию [...] общественных объединений", и указал, что такие положения вызывают обеспокоенность, *среди прочего*, в связи с выполнением статьи 22. См. Заключительные замечания: Узбекистан, CCPR/CO/83/UZB, 26/04/2005, пункт 21. В 2001 году Комитет отметил, что существующие в Узбекистане "юридические требования в отношении регистрации, при условии выполнения определенных условий, предусмотренных в ... [Законе] об общественных объединениях ... действуют как препятствие для деятельности неправительственных организаций" – см. Заключительные замечания: Узбекистан, CCPR/CO/71/UZB, 26/04/2001, пункт 22.

¹³ Заключительные замечания: Египет, CCPR/CO/76/EGY, 28/11/2002, пункт 21 (выделение добавлено).

¹⁴ Заключительные замечания: Ливан, CCPR/CO/79/Add.78, 01/04/1997, пункт 27 (выделение добавлено).

¹⁵ См. выше пункт 12, CCPR/CO/71/UZB, пункт 21 (выделение добавлено).

¹⁶ См. также сноску 11 выше, *Сидиропулос и др. против Греции*, пункт 31.

b) Ограничение не предусмотрено законом

3.8 Автор утверждает, что возврат заявления о регистрации организации "Демократия и права" "без рассмотрения" не "предусмотрено законом". Как ясно заявил Комитет, для того чтобы ограничение могло быть предписано законом, оно не должно иметь неоправданно расплывчатый характер¹⁷. Он утверждает, что для того, чтобы закон отвечал установленным нормам права, его формулировки должны быть достаточно ясными, чтобы обычные люди могли понимать, что от них требуется, и закон, который наделяет неограниченными дискреционными полномочиями лиц, которым поручено их осуществление, не может соответствовать нормам, "предписанным законом"¹⁸. Автор указывает, что, хотя Комитет не вынес достаточно большого числа решений по статье 22 в отношении предоставления дискреционных полномочий должностным лицам, он имел возможность сделать замечание по такому вызывающему возражения предоставлению полномочий в другой, тесно связанной с ней области, какой является свобода выражения мнений¹⁹. Он конкретно выразил свою озабоченность тем, что *режимы регистрации* или *лицензирования* (для средств массовой информации), которые предоставляют избыточные дискреционные полномочия должностным лицам, которые могут отказывать в выдаче регистрации или лицензии или же отменять их, могут представлять собой нарушение статьи 19 Пакта²⁰. Автор добавляет, что характер и практика злоупотреблений в рамках существующей в Узбекистане системы регистрации свидетельствуют о том, что просто невозможно узнать, что должно содержаться в заявлении о регистрации, с тем чтобы обеспечить его принятие Минюстом.

3.9 Автор заявляет, что причины, использованные для отказа в регистрации заявления организации "Демократия и права", не были в достаточной степени предсказуемыми²¹ (см. пункты 2.7 и 2.9 выше). В частности, организация "Демократия и права" не могла предвидеть, что ей необходимо будет продемонстрировать *физическое присутствие* во всех регионах, поскольку применимое законодательство лишь предполагает, что в случае общенациональных НПО их деятельность, например по распространению информации, может охватывать многие районы. Также невозможно было предвидеть, что деятельность в области прав человека, которой организация "Демократия и права" предполагает заниматься, не может быть включена в ее устав, поскольку в первом письме об отказе не было конкретно указано, какая деятельность каких государственных органов может вступить в противоречие с этой предполагаемой деятельностью.

3.10 Автор просит Комитет подтвердить, что использование сотрудниками Минюста ничем не ограниченных дискреционных полномочий при возвращении "без рассмотрения" заявления о регистрации организации "Демократия и права" не предусмотрено законом. Автор также настоятельно призывает Комитет рассмотреть более широко вопрос о том, что *любое* предоставление чрезмерно широких дискреционных полномочий должностным лицам для принятия ходатайства о регистрации НПО или отказа в ней является нарушением "предусмотренного законом" требования статьи 22 Пакта независимо от того, насколько

¹⁷ Ссылка делается по аналогии на замечание общего порядка № 27: свобода передвижения (статья 12). HRI/GEN/1/Rev.9 (том I) на стр. 287, пункт 13.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Заключительные замечания: Лесото, CCPR/C/79/Add.106, 08/04/1999, пункт 23.

²⁰ Там же.

²¹ Ссылка делается на постановление ЕСПЧ от 14 марта 2002 года, 26229/95, *Гаведа против Польши*.

ко благоприятным может представляться режим регистрации. Если Комитет тем не менее откажется решать вопрос в таком широком плане, то автор настоятельно призывает его сделать вывод (в дополнение к выводу о том, что отклонение заявления о регистрации организации "Демократия и права", в частности, не предусматривалось законом), что практически любой отказ в регистрации НПО со стороны властей Узбекистана имеет высокую степень вероятности быть не предусмотренным законом и, таким образом, что сам по себе режим регистрации в Узбекистане не прописан в законе.

с) Отклонение заявления о регистрации не преследовало законной цели

3.11 Автор утверждает, что никакие положения применимого законодательства и в равной степени ничто в решениях судов, относящихся к организации "Демократия и права", не содержат какого-либо намека на то, какую цель преследует режим регистрации. Он добавляет, что, даже если Комитет готов согласиться с тем, что определенный общий правовой режим НПО может служить определенной цели, считающейся законной согласно статье 22, представляется совершенно ясным, что значительное большинство фактических требований существующего в Узбекистане режима регистрации не служат и не могут служить такой законной цели.

3.12 Автор напоминает, что организации "Демократия и права" было указано, что она не может заниматься предложенной ею деятельностью в области прав человека, поскольку такая деятельность относится к сфере компетенции некоторых (неуказанных) государственных образований. Он утверждает, что Комитет исключил возможность использования этого аргумента, пояснив, что "свободная деятельность неправительственных организаций имеет важнейшее значение для защиты прав человека и распространения информации о правах человека среди населения [...]," и по этой причине государства-участники должны содействовать "учреждению и свободному функционированию [таких НПО] [...] в соответствии со статьей 22 Пакта"²². Автор указывает, что распространение НПО информации о злоупотреблениях в области прав человека не может нанести вреда ни общественной морали, ни здоровью населения. Поэтому он просит Комитет сделать вывод о том, что этот аспект существующего в Узбекистане режима, который фактически запрещает любую деятельность НПО в области прав человека, когда такая деятельность может также осуществляться государством, представляет собой нарушение статьи 22 Пакта и, таким образом, возврат "без рассмотрения" заявления о регистрации организации "Демократия и права", частично в силу планируемой деятельности в области прав человека, нарушил права автора, вытекающие из статьи 22.

3.13 Автор заявляет, что невозможно понять, каким образом требование о присутствии в каждом районе в качестве одного из условий регистрации общенациональной НПО, которое выходит далеко за рамки требования к НПО охарактеризовать себя, может служить какой-либо цели, являющейся законной в соответствии с пунктом 2 статьи 22 Пакта. Соответственно, он просит Комитет сделать вывод о том, что требование о присутствии во всех районах является *per se* нарушением статьи 22 Пакта, поскольку оно не преследует какой-либо законной цели, и что при применении режима, установленного государством-участником, для отказа в регистрации организации "Демократия и права" по причине того, что она не смогла доказать свое присутствие во всех районах, имело место нарушение статьи 22.

²² См. выше сноска 9 (Беларусь), пункт 19.

3.14 Автор также просит Комитет сделать вывод о том, что функционирование всей системы регистрации в Узбекистане применительно к местным НПО, действующим в области прав человека в целом и к организации "Демократия и права" в частности, служит единственной *незаконной* цели и представляет собой нарушение статьи 22 Пакта, поскольку препятствует регистрации НПО, действующих в области прав человека.

d) Отказ в регистрации по заявлению не являлся необходимым для достижения какой-либо законной цели

3.15 Автор ссылается на правовую практику²³ Комитета и указывает, что на государстве-участнике лежит бремя доказывания того, что ограничение свободы ассоциации является "необходимым для предотвращения реальной, а не лишь гипотетической опасности для [одной или более законных целей, установленных в пункте 2 статьи 22, или для самого демократического порядка], и что для достижения этой цели было бы достаточным применение менее жестких мер". Он полагает, что режим регистрации в Узбекистане не может удовлетворять этому требованию.

Статья 19 Пакта

3.16 Автор утверждает, что он и другие члены организации "Демократия и права" намеревались использовать свои совместные усилия для сбора информации о положении в области прав человека в Узбекистане и затем делиться этой информацией с общественностью²⁴. Возврат "без рассмотрения" заявления о регистрации на деле препятствует им заниматься такой ключевой деятельностью в области свободы выражения мнений и равносителен нарушению прав автора по статье 19 Пакта. Ссылаясь на правовую практику Комитета²⁵, автор приводит аргументацию в пользу того, что его права по статье 19 Пакта были нарушены государством-участником, поскольку возвращение "без рассмотрения" заявления о регистрации организации "Демократия и права" не было предусмотрено законом, не преследовало какой-либо законной цели, предусмотренной статьей 19, и никоим образом не являлось необходимым для достижения любой такой цели.

a) Свобода выражения мнений автора подверглась ограничению

3.17 Автор утверждает, что, хотя возвращение "без рассмотрения" заявления о регистрации организации "Демократия и права" не оказывает непосредственного воздействия на права любого из ее членов собирать и распространять информацию *по своему усмотрению*, однако некоторые усилия по информированию становятся более эффективными и более соответствуют законным желаниям лиц, распространяющих информацию, когда они делают это в группе, а не индивидуально. Он отмечает мнение Комитета, состоящее в том, что только отдельные лица, а не ассоциации (включая НПО) могут представлять сообщения согласно Факультативному протоколу²⁶. Он утверждает, однако, что это не создает препятствия в случае данного сообщения, поскольку Комитет уже явно

²³ См. выше сноску 8, *Ли против Республики Корея*, пункт 7.2.

²⁴ Ссылка делается на сообщение № 780/1997, *Ланцевич против Беларуси*, Соображения, принятые 20 марта 2000 года, пункт 8.1.

²⁵ Там же, в пункте 8.2 ссылка также делается на сообщение № 1022/2001, *Величкин против Беларуси*, Соображения, принятые 20 октября 2005 года, пункт 7.3.

²⁶ Ссылка производится на сообщение № 104/1981, *Д.Р.Т. и Партия У.Г. против Канады*. Решение о неприемлемости, принятое 6 апреля 1983 года, пункт 8 а).

признал, что свобода выражения мнений отдельных лиц предполагает их усилия по распространению информации через группы²⁷. Автор поэтому утверждает, что его усилия по налаживанию сотрудничества с другими лицами в деле сбора и распространения информации по правам человека путем попытки объединить их в организацию "Демократия и права" органически связаны с его правом на свободу выражения мнений пользующегося защитой в соответствии со статьей 19 Пакта. Соответственно, отказ государства-участника зарегистрировать организацию "Демократия и права" представляет собой ограничение этого права.

b) Рассматриваемое ограничение не предусмотрено законом

3.18 Автор утверждает, что характер и практика злоупотреблений в рамках системы регистрации НПО показывают, что у него не было возможности узнать, что ему необходимо для успешной регистрации организации "Демократия и права"; в равной степени этот характер и практика доказывают, что должностные лица действительно обладают ничем не ограниченными дискреционными полномочиями в рамках режима регистрации в Узбекистане для произвольного отказа в регистрации и что организация "Демократия и права" является жертвой такого злоупотребления дискреционными полномочиями. Соответственно, авторы просят Комитет сделать вывод, что возвращение его заявления о регистрации "без рассмотрения" не предусмотрено законом для целей статьи 19.

c) Рассматриваемое ограничение не преследует какой-либо законной цели

3.19 Автор просит Комитет сделать на основании характера и практики злоупотреблений в рамках системы регистрации НПО в государстве-участнике вывод о том, что возвращение заявления о регистрации организации "Демократия и права" "без рассмотрения" не преследовало достижения какой-либо цели, являющейся законной в соответствии со статьей 19.

d) Ограничение не являлось необходимым для достижения какой-либо законной цели

3.20 Что касается якобы существующих "серьезных недостатков" в заявлении о регистрации, то автор утверждает, что широкое ограничение права на распространение информации по вопросам прав человека через организацию "Демократия и права" не может быть необходимым для достижения какой-либо поставленной правительством цели по продвижению или защите прав человека вследствие его непропорциональности. Кроме того, власти государства-участника не предоставили подробного и конкретного обоснования, требующегося согласно статье 19 Пакта для запрещения деятельности по распространению информации организации "Демократия и права", относящейся к правам человека. Что касается якобы имевших место "недостатков" технического характера, то автор ссылается на правовую практику²⁸ Комитета и утверждает, что возвращение "без рассмотрения" заявления о регистрации организации "Демо-

²⁷ Ссылка делается на сообщение № 1249/2004, *Праведная сестра Джозефа и 80 сестер-наставниц миссии "Святого Креста Третьего ордена Св. Франциска в Менцингене" в Шри-Ланке против Шри-Ланки*. Соображения, принятые 21 октября 2005 года, пункт 7.2, и выше сноски 12, ССРР/СО/71/UZB, пункт 21. См. также выше сноску 11, *Сидиропулос и др. против Греции*, пункт 52.

²⁸ См., среди прочего, сообщение № 633/1995, *Готье против Канады*, Соображения, принятые 7 апреля 1999 года.

кратия и права" было произвольным и поэтому не являлось необходимым для достижения законной цели по статье 19.

Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

4.1 11 октября 2006 года государство-участник оспорило приемлемость сообщения, однако без выдвижения каких-либо конкретных аргументов по статьям 1–5, пункт 2, Факультативного протокола.

4.2 По существу сообщения государство-участник вновь излагает фактические обстоятельства дела, кратко изложенные в пунктах 2.3, 2.9, 2.11 и 2.13 выше, и добавляет, что в ходе рассмотрения уставных документов, представленных организацией "Демократия и права", были выявлены следующие недостатки: 1) они не содержат какого-либо указания на срок полномочий Совета; 2) планируемая коммерческая деятельность нарушает Закон "Об общественных объединениях", Закон об НПО и пункт 1.1 ее собственного устава; 3) представленный список первоначальных членов организации не был удостоверен в нотариальном порядке, и в нем отсутствуют даты рождения первоначальных членов, что противоречит требованиям Правил регистрации уставов общественных объединений; 4) согласно пункту 1.1 устава, организация "Демократия и права" действует в различных районах Узбекистана без представления документов, требующихся от районных отделений общественных объединений, что противоречит требованиям Правил регистрации уставов общественных объединений; 5) пункт 1.1 противоречит пункту 4.1 устава, поскольку в письме, подписанном автором 10 декабря 2003 года, указывается, что организация "Демократия и права" не имеет местных отделений. Согласно статье 21 Закона об НПО, общественному объединению такого типа не может быть присвоен общенациональный статус; 6) пункт 8.5 устава не соответствует статьям 53–56 Гражданского кодекса и статье 36 Закона об НПО. 8 октября 2003 года Минюст проинформировал автора о том, что его заявление о регистрации было оставлено без рассмотрения, и проинформировал его о праве подать повторное заявление после исправления недостатков.

4.3 Государство-участник утверждает, что автор просил Межрайонный суд отменить решение Минюста оставить заявление о регистрации организации "Демократия и права" без рассмотрения на том основании, что оно было получено им лишь 13 октября 2003 года после наступления предельного срока для рассмотрения заявлений. Государство-участник ссылается на решение Межрайонного суда от 12 февраля 2004 года, в котором было пояснено, что в соответствии со статьей 11 Закона "Об общественных объединениях" и правилом 3 Правил рассмотрения заявлений о регистрации уставов общественных объединений, заявление о регистрации уставов общественных объединений должно быть рассмотрено в течение двух месяцев после его получения. Регистрационный орган должен принять одно из следующих решений в зависимости от результатов рассмотрения: предоставить регистрацию, отказать в регистрации или оставить заявление без рассмотрения.

4.4 Государство-участник утверждает, что, как следует из материалов соответствующего гражданского дела, проект устава содержал ряд положений, которые не соответствовали действующему законодательству, а именно: пункты 1.1 и 4.1 устава не содержали четкого описания правового статуса объединения и не определяли четко его цели, кроме того, в пункте 1.3 использован термин "арбитражные суды", которые не предусмотрены в законодательстве Узбекистана.

4.5 Государство-участник отмечает, что в момент вынесения решения Межрайонным судом автор представил второе заявление о регистрации, однако, не исправив вышеупомянутые недостатки. В результате этого его заявление было также оставлено без рассмотрения решением Коллегии Минюста от 27 февраля 2004 года.

4.6 Государство-участник утверждает, что, согласно пояснениям автора, предоставленным во время рассмотрения его апелляции Ташкентским городским судом, он не согласился с решением Минюста по его второму заявлению о регистрации. Эти новые утверждения, однако, не могли быть рассмотрены Ташкентским городским судом, поскольку они не были предоставлены в суд первой инстанции²⁹. Ташкентский городской суд поддержал решение суда первой инстанции и обоснованно отклонил апелляцию автора. В то же время ему было разъяснено его право на подачу ходатайства в суд о пересмотре судебных решений, которые уже вступили в силу, в связи с вновь открывшимися обстоятельствами.

4.7 По вышеуказанным причинам и во исполнение положений Факультативного протокола государство-участник считает это сообщение для рассмотрения комитетом неприемлемым.

Комментарии автора сообщения по замечаниям государства-участника

5.1 11 декабря 2006 года автор представил свои комментарии по замечаниям государства-участника. Он указывает, что существуют два возможных аргумента, которые государство-участник может выдвинуть в отношении его сообщения.

5.2 Во-первых, автор утверждает, что существует возможность того, что государство-участник заявит, что в Ташкентском городском суде он сам утверждал, что возвращение *второго заявления* о регистрации было неправомерным. Как представляется, государство-участник по этому поводу укажет, что поскольку автор не оспорил возвращение *второго заявления* в суде первой инстанции, то он не может обжаловать его в апелляционном суде. Следовательно, вопрос о возвращении заявления не может рассматриваться Комитетом, поскольку внутренние средства защиты в этом отношении не были исчерпаны. Во-вторых, он утверждает, что существует возможность того, что государство-участник укажет, что решение Ташкентского городского суда в отношении *первого* заявления о регистрации было надлежащим с точки зрения внутреннего права. Поскольку решение суда первой инстанции было "обоснованным", т.е. надлежащим с точки зрения внутреннего права, то Комитету следует отказаться от рассмотрения сообщения.

5.3 Что касается первого аргумента, выдвинутого государством-участником, то автор напоминает, что во внутренних судах и в контексте настоящего сообщения он оспорил только первое возвращение "без рассмотрения" и что все имеющиеся средства защиты были исчерпаны в отношении его первого заявления о регистрации. Кроме того, в ходе всех внутренних судебных разбирательств он утверждал, что фактический отказ по *первому* заявлению о регистрации на основании *любых* предполагаемых "недостатков", *включая недостатки технического характера, являющиеся таковыми согласно внутренним Правилам*, представляют собой нарушение Пакта. Хотя вопрос о возвращении *второго* заявления о регистрации и не рассматривается Комитетом, автор отмечает,

²⁹ Ссылка делается на пункт 22 решений Пленума Верховного суда "О процедурах рассмотрения апелляций по гражданским делам".

что было бы бесполезно для него оспаривать это возвращение в суде, поскольку две из трех причин, приведенных властями государства-участника для отказа по *второму* заявлению, были точно такими же, что и причины, *поддержанные* как Межрайонным судом, так и Ташкентским городским судом (по которым также не высказал возражений Верховный суд) в качестве правомерного обоснования возвращения *первого* заявления.

5.4 Что касается второго аргумента, выдвинутого государством-участником, то автор указывает, что даже если возвращение *первого* заявления о регистрации и было правомерным с точки зрения закона о регистрации, действующего в Узбекистане, такое возвращение не соответствует положениям *Пакта*. Он утверждает, что ограничение его прав на ассоциацию и выражение мнений, вытекающее из возвращения *первого* заявления о регистрации, было незаконным в соответствии с положениями Пакта, поскольку: 1) оно "не прописано в законе" по смыслу пункта 2 статьи 22 Пакта; 2) оно "не предусмотрено законом" по смыслу пункта 3 статьи 19; 3) оно не преследует цели, которая могла бы считаться законной по смыслу либо пункта 2 статьи 22, либо пункта 3 статьи 19; и 4) оно не было "необходимым" для защиты законной цели, как этого требует пункт 2 статьи 22 или пункт 3 статьи 19. Автор отмечает, что в замечаниях государства-участника *ничего* не говорится в отношении содержащихся в сообщении аргументов по существу указанных вопросов и не высказывается какой-либо существенной аргументации с целью продемонстрировать, что возвращение *первого* заявления о регистрации было правомерным в соответствии с положениями Пакта.

Дополнительные представления автора

6. 26 февраля 2007 года автор представил сопоставительный анализ фактов и решений Комитета по сообщениям *Звозсков и др. против Беларуси*³⁰ и *Корнеевко и др. против Беларуси*³¹ и фактов и аргументов, представленных им в настоящем сообщении. Он утверждает, что действующий в Беларуси режим регистрации в значительной степени аналогичен режиму, действующему в Узбекистане, который он оспаривает в своем сообщении. Автор утверждает, что факты, содержащиеся в настоящем сообщении, приводят точно к такому же выводу в отношении "необходимости" проверки, как и в двух вышеупомянутых сообщениях, т.е., что отказ в регистрации организации "Демократия и права" является нарушением статьи 22, поскольку он не является необходимым для достижения какой-либо цели, рассматриваемой в качестве законной в соответствии с пунктом 2 статьи 22 Пакта. В то же время автор просит Комитет изучить возможность расширения сферы применения его решений в отношении злоупотреблений, связанных с режимом регистрации НПО, за пределы этих двух решений. В частности, учитывая вопиющие и систематические злоупотребления в рамках системы регистрации в Узбекистане со стороны узбекских должностных лиц, Комитету следует принять на основании аргументов, содержащихся в данном сообщении, решение о том, что 1) практическое функционирование системы регистрации в Узбекистане в том виде, в котором она применяется к НПО, действующим в области прав человека, *не предусмотрено законом*, и 2) что эта система *не преследует каких-либо целей, считающихся законными, согласно пункту 2 статьи 22*.

³⁰ Сообщение № 1039/2001, *Звозсков и др. против Беларуси*, Соображения, принятые 17 октября 2006 года.

³¹ Сообщение № 1274/2004, *Корнеевко и др. против Беларуси*, Соображения, принятые 31 октября 2006 года.

Вопросы и рассмотрение в Комитете

Рассмотрение приемлемости

7.1 Прежде чем рассматривать любое утверждение, содержащееся в сообщении, Комитет по правам человека должен в соответствии с правилом 93 своих правил процедуры принять решение о приемлемости или неприемлемости сообщения согласно Факультативному протоколу к Пакту.

7.2 Комитет удостоверился в том, как того требует пункт 2 статьи 5 Факультативного протокола, что этот же вопрос не рассматривается по другой процедуре международного расследования или урегулирования, и отмечает, что государство-участник не оспаривает исчерпания внутренних средств защиты.

7.3 Комитет отмечает, что государство-участник оспорило приемлемость сообщения, не выдвинув при этом, однако, никаких аргументов согласно статьям 1–5, пункт 2, Факультативного протокола. Комитет также принимает к сведению утверждение автора о том, что в настоящем сообщении оспаривается только первое возвращение "без рассмотрения". В отсутствие каких-либо возражений со стороны государства-участника в отношении исчерпания внутренних средств защиты автором в отношении его первого заявления о регистрации организации "Демократия и права" Комитет считает, что требования пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола были соблюдены в том, что касается этой части соответствующего сообщения.

7.4 Комитет исходя из этого считает, что автор в достаточной мере обосновал свои утверждения согласно статье 19 и статье 22 Пакта для целей приемлемости, и переходит к их рассмотрению по существу.

Рассмотрение по существу

8.1 Комитет по правам человека рассмотрел данное сообщение с учетом всей информации, представленной ему сторонами в соответствии с пунктом 1 статьи 5 Факультативного протокола.

8.2 Главный вопрос, стоящий перед Комитетом, заключается в определении того, равнозначен ли отказ властей государства-участника зарегистрировать организацию "Демократия и права" ограничению права автора на свободу ассоциации и насколько обоснованным является такое ограничение. Комитет отмечает, что внутреннее право запрещает деятельность на территории Узбекистана незарегистрированных общественных объединений и устанавливает уголовную и административную ответственность для членов таких незарегистрированных объединений, которые осуществляют деятельность, предусмотренную в их соответствующих уставах. В этой связи Комитет отмечает, что право на свободу ассоциации не только связано с правом создания ассоциаций, но и гарантирует право беспрепятственного осуществления такими ассоциациями своей уставной деятельности. Защита, обеспечиваемая статьей 22, распространяется на любую деятельность ассоциации, и отказ в государственной регистрации какой-либо ассоциации должен удовлетворять требованиям пункта 2 этого положения.

8.3 В данном деле решение Минюста о возвращении первого заявления автора о регистрации "без рассмотрения", которое было подтверждено Межрайонным судом и Ташкентским городским судом, основано на усматриваемом несоблюдении в материалах заявления организации "Демократия и права" двух основных требований внутреннего права государства-участника о том, что: 1) организация "Демократия и права" не должна заниматься любой деятельностью в области прав человека, которой уже занимается какой-либо официаль-

ный орган, и 2) она должна физически присутствовать во всех районах Узбекистана, а также на наличии "недостатков" технического характера в поданных ассоциацией материалах заявления. Учитывая тот факт, что, по мнению властей государства-участника, даже одного единственного "недостатка" было бы достаточно для обоснованного возвращения заявления о регистрации "без рассмотрения", эти требования в отношении существа и технические требования представляют собой de facto ограничения и должны оцениваться в свете последствий, которые возникают для автора и организации "Демократия и права".

8.4 Комитет отмечает, что в соответствии с пунктом 2 статьи 22 для того, чтобы любое ограничение права на свободу ассоциации было оправдано, должны быть соблюдены в совокупности следующие условия: а) такое ограничение должно быть предусмотрено законом; б) может быть введено только для одной из целей, предусмотренных в пункте 2; и с) должно быть "необходимо в демократическом обществе" для достижения одной из этих целей. Ссылка на понятие "демократическое общество" в контексте статьи 22, по мнению Комитета, указывает на то, что существование и деятельность ассоциаций, в том числе тех, которые мирным путем пропагандируют идеи, не обязательно положительно воспринимаемые правительством или большинством населения, есть краеугольный камень демократического общества³².

8.5 Что касается требований по существу вопроса, то Комитет прежде всего отмечает, что власти государства-участника не указали конкретно, какие виды деятельности каких государственных органов могли бы вступить в противоречие с планируемой уставной деятельностью организации "Демократия и права" в области прав человека. Во-вторых, Комитет отмечает, что автор и государство-участник расходятся во мнениях относительно того, действительно ли внутреннее право требует продемонстрировать физическое присутствие в каждом регионе Узбекистана, с тем чтобы общественной ассоциации был предоставлен общенациональный статус, позволяющий ей распространять информацию во всех районах страны. Комитет считает, что, даже если эти и другие ограничения были точно сформулированы и предсказуемы и действительно предписаны законом, государство-участник не выдвинуло какого-либо аргумента, в соответствии с которым такие ограничения оказались бы *необходимыми* для целей пункта 2 статьи 22, с тем чтобы обусловить регистрацию ассоциации ограниченной сферой деятельности в области прав человека неопределенными вопросами, не охватываемыми государственными органами или существованием региональных отделений организации "Демократия и права".

8.6 Что касается требований технического характера, то Комитет отмечает, что стороны не согласны в отношении толкования внутреннего законодательства, и то, что государство-участник не представило аргументов в отношении того, какой из многочисленных "недостатков" в документации объединения повлечет за собой применение ограничений, предусмотренных в пункте 2 статьи 22 Пакта. Даже если материалы заявления организации "Демократия и права" не полностью соответствовали требованиям внутреннего законодательства, реакция властей государства-участника, выразившаяся в отказе зарегистрировать объединение, была несоразмерной.

³² См. сноску 31 выше, *Корнеев и др. против Беларуси*, в пункте 7.3. См. также сноску 30 выше, *Звозсков и др. против Беларуси*, в пункте 7.2.

8.7 Принимая во внимание серьезные последствия отказа организации "Демократия и права" в регистрации для осуществления права автора на свободу ассоциации, а также незаконность деятельности незарегистрированных объединений в Узбекистане, Комитет заключает, что такой отказ не соответствует требованиям, предусмотренным в пункте 2 статьи 22. Права автора по пункту 1 статьи 22, таким образом, были нарушены.

8.8 В отношении статьи 19 Пакта автор с приведением большого числа подробностей утверждает, что возвращение "без рассмотрения" заявления о регистрации фактически воспрепятствовало ему и другим членам организации "Демократия и права" заниматься деятельностью, связанной с одной из основных свобод – свободой выражения мнений, т.е. заниматься сбором информации о положении в области прав человека в Узбекистане и затем делиться этой информацией с общественностью. Он утверждает, что отказ в регистрации равносильно нарушению его прав по статье 19, поскольку таковой "не предусмотрен законом" и не преследует какой-либо законной цели по смыслу пункта 3 статьи 19. В этой связи Комитет напоминает свою практику³³, согласно которой права на свободу выражения мнений отдельных лиц проявляются в их деятельности по распространению информации через объединения и, таким образом, защищены статьей 19. Комитет отмечает, что статья 19 допускает введение определенных ограничений, но только тех, которые предусмотрены законом и являются необходимыми а) для уважения прав и репутации других лиц; и б) для охраны государственной безопасности и общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Комитет напоминает, что право на свободу выражения мнений имеет громадное значение в любом обществе и любые ограничения на осуществление этого права должны проходить строгую проверку на предмет их обоснованности³⁴.

8.9 В данном деле Комитет придерживается мнения, что применение процедуры регистрации организации "Демократия и права" не позволило автору осуществить свое право на свободу выражения мнений, в частности свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, как это определено в пункте 2 статьи 19. Комитет отмечает, что государство-участник не предприняло каких-либо попыток рассмотреть конкретные утверждения автора и не выдвинуло аргументов в отношении совместимости требований, которые *de facto* являются ограничениями права на свободу выражения мнений, которые применимы к делу автора, с любыми критериями, перечисленными в пункте 3 статьи 19 Пакта³⁵. Поэтому Комитет считает, что возвращение заявления о регистрации организации "Демократия и права" "без рассмотрения" также привело к нарушению права автора по пункту 1 статьи 22, рассматриваемому в совокупности с пунктом 2 статьи 19 Пакта.

³³ См. *Праведная сестра Жозефа и 80 сестер-наставниц миссии "Святого Креста Третьего ордена Св. Франциска" в Менцингене в Шри-Ланке против Шри-Ланки*, см. сноску 27 выше, пункт 7.2.

³⁴ См., среди прочего, сообщение № 574/1994, *Ким против Республики Корея*, Сообщения, принятые 3 ноября 1998 года, и сообщение № 628/1995, *Парк против Республики Корея*, Сообщения, принятые 20 октября 1998 года.

³⁵ См. сообщение № 1334/2004, *Мавлонов и Саиди против Узбекистана*. Сообщения, принятые 19 марта 2009 года, пункт 8.4.

9. Комитет по правам человека, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, считает, что имеющиеся в его распоряжении факты свидетельствуют о нарушении прав автора, закрепленных в пункте 1 статьи 22, рассматриваемом в отдельности и в совокупности с пунктом 2 статьи 19 Пакта.

10. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано обеспечить автору эффективное средство правовой защиты, включая компенсацию, равную сумме, не меньшей текущей стоимости понесенных им расходов, связанных с подачей заявления о регистрации организации "Демократия и права" в качестве общенационального НПО, и любых уплаченных им судебных издержек. Государству-участнику следует вновь рассмотреть заявление автора о регистрации в свете статьи 19 и статьи 22 и обеспечить, чтобы законы и практика, регулирующие регистрацию НПО, и установленные ограничения соответствовали Пакту. Государство-участник также обязано предотвращать аналогичные нарушения в будущем.

11. Принимая во внимание, что, став участником Факультативного протокола, государство-участник признало правомочность Комитета определять, имело ли место какое-либо нарушение Пакта, и что в соответствии со статьей 2 Пакта государство-участник обязуется обеспечивать все находящиеся в пределах его территории и под его юрисдикцией права, признаваемые в Пакте, и предоставлять эффективные и осуществимые средства правовой защиты в случае установления какого-либо нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о мерах, принятых во исполнение соображений Комитета. Кроме того, он просит государство-участник опубликовать соображения Комитета.

[Принято на английском, испанском и французском языках, причем языком оригинала является английский. Впоследствии будет также издано на арабском, китайском и русском языках в качестве ежегодного доклада Комитета Генеральной Ассамблее.]

Добавление

Особое мнение члена Комитета г-на Фабиана Сальвиоли

1. Я согласен с соображениями Комитета по правам человека, в которых он усмотрел нарушения пункта 1 статьи 22, рассматриваемого отдельно и в совокупности с пунктом 2 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах в деле *Николай Кунгуров против Узбекистана* (сообщение № 1478/2006).

2. Тем не менее в силу причин, разъясняемых ниже, я считаю, что в данном случае Комитету следовало вынести заключение о том, что государство-участник также несет ответственность за нарушение пункта 2 статьи 2 Пакта, и в разделе о возмещении ему следовало настоятельно призвать государство-участник внести поправки в свое законодательство с тем, чтобы привести его в соответствие с Пактом.

3. С тех пор как я стал членом Комитета, я придерживаюсь мнения о том, что возможные нарушения пункта 2 статьи 2 Пакта могут быть найдены в контексте индивидуальной жалобы в соответствии с существующими нормами, регулирующими международную ответственность государств в области прав человека. У меня нет причины отступать от замечаний, которые я сделал в пунктах 6–11 особого мнения, которое я сформулировал в сообщении № 1406/2005 в отношении возможности возложения международной ответственности через законодательные акты, возможности применять Комитетом пункт 2 статьи 2 в контексте индивидуальных жалоб, критериев толкования, которые должны направлять работу Комитета при отыскании и рассмотрении возможных нарушений, и, наконец, последствий в том, что касается возмещения ущерба. Я хотел бы обратить внимание на эти Руководящие принципы¹.

4. В данном деле мы имеем случай применения в ущерб г-ну Николаю Кунгурову законодательства, которое явно не совместимо с Пактом. Как указано в пункте 3.5 Соображений Комитета, изложенных в сообщении: "*Автор утверждает, что режим регистрации НПО, применяемый государством-участником, является нарушением статьи 22 Пакта как в целом, так и в его конкретном применении*". По этой причине в пункте 1.1 также указывается, что автор "*утверждает, что является жертвой нарушений Узбекистаном его прав в соответствии со статьей 19 и статьей 22, рассматриваемыми в совокупности со статьей 2 Международного пакта о гражданских и политических правах*" (выделение добавлено).

5. Установление факта нарушения пункта 2 статьи 2 в конкретном деле имеет практические последствия с точки зрения возмещения ущерба, особенно в плане недопущения любого подобного нарушения впредь. Тот факт, что в данном деле действительно имеется жертва применения правовой нормы, не совместимой с Пактом, сводит на нет любые рассуждения о возможном вынесении Комитетом по правам человека решений *in abstracto*.

¹ См. частично несогласное мнение г-на Фабиана Сальвиоли в деле *Ануры Вееравансы против Шри-Ланки*, сообщение № 1406/2005.

6. Комитет не является судом, но он отвечает за мониторинг осуществления Пакта. После того как Пакт ратифицирован, все ветви государственной власти (исполнительная, законодательная и судебная) должны рассмотреть вопрос о соблюдении ими Пакта, с тем чтобы обеспечить, чтобы государство не несло международной ответственности за нарушение прав лиц, находящихся под его юрисдикцией, вследствие применения внутреннего законодательства, которое является явно несовместимым с Пактом.

7. Комитет обязан применять право, но не обязательно должен принимать во внимание замечания юридического характера сторон. Независимо от этого факта, в данном деле автор поднимает вопрос о возможных нарушениях статьи 2 Пакта, рассматриваемой в совокупности со статьей 22, и ставит под вопрос применяемый правовой режим как таковой. Однако, хотя утверждения жертвы по этому вопросу являются весьма ясными, Комитет хранит необъяснимое молчание по этому вопросу. Правовые положения, содержащиеся как в Правилах рассмотрения заявлений о регистрации общественных объединений, так и в Законе о негосударственных некоммерческих организациях находятся в явном противоречии с Пактом, поскольку они наделяют государственные органы власти полномочиями по принятию решений, которые, как продемонстрировано в рассматриваемом деле, являются совершенно произвольными.

8. Поскольку Комитет не выразил своего мнения в отношении возможного нарушения статьи 2 Пакта, возмещение ущерба, указанное в сообщении, является недостаточным. Обеспечение того, чтобы "законы и практика, регулирующие регистрацию НПО и установленные ограничения... соответствовали бы Пакту", является важным, однако оно не решает проблемы, возникающей в данном деле. Поскольку Комитет подтвердил, что "государство-участник также обязано предотвращать аналогичные нарушения в будущем", также должно быть определено обязательство внести поправки в его законодательство о регистрации НПО, с тем чтобы привести его в соответствие с положениями Пакта, а по существу дела должно быть определено нарушение статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах.

[Подпись] Фабиан Сальвиоли

[Принято на английском, испанском и французском языках, причем языком оригинала является английский. Впоследствии будет издано также на арабском, китайском и русском языках в качестве части ежегодного доклада Комитета Генеральной Ассамблее.]