

**МОНИТОРИНГ И КООРДИНАЦИЯ РЕАЛИЗАЦИИ КПР, МПЭСКО И КЛДЖ
В УЗБЕКИСТАНЕ**

Неофициальный информационный документ о мероприятии

Май 2023 г.

Contents

I. Процедура представления отчетности в соответствии с договорами ООН по правам человека 4

II. Отчетность Узбекистана 5

III. Общие проблемы, препятствующие выполнению рекомендаций договорных органов ООН5

IV. Мониторинг и координация со стороны государственных органов..... 7

V. Роль организаций гражданского общества (ОГО) 10

VI. Выводы 12

VII. Рекомендации..... 12

Данный информационный документ посвящен мониторингу и координации выполнения выводов и рекомендаций договорных органов ООН после процедур отчетности государств. Он основан на обсуждениях, состоявшихся в ходе Международной экспертной дискуссии в Ташкенте 28 февраля 2023 года, созванной Международной комиссией юристов (МКЮ), Общенациональным движением "Юксалиш", Региональным отделением Управления Верховного комиссара ООН по правам человека в Центральной Азии (УВКПЧ РОЦА) и Национальным центром Республики Узбекистан по правам человека (НЦПЧ). В документе также учтены основные выводы проектов ACCESS¹ и EQUAL² МКЮ при поддержке Представительства Европейского Союза в Узбекистане. Кроме того, при подготовке документа были использованы последние Заключительные замечания трех договорных органов ООН по Узбекистану.

Хотя данный документ основывается на обсуждениях, проведенных на февральском мероприятии,³ представленные в нем мнения обобщены МКЮ и не обязательно отражают единое мнение всех участников. Следовательно, они не обязательно представляют взгляды или правовые позиции МКЮ, организаторов мероприятия или Европейского союза.

¹ «Доступ к экономическим и социальным правам в Узбекистане (ACCESS)» - это завершённый проект (2018-2021 гг.), реализуемый МКЮ и направленный на развитие вовлеченности гражданского общества в защиту ЭСК прав в Узбекистане.

² «Повышение качества применения международного права в Узбекистане (EQUAL)» - это текущий проект, осуществляемый МКЮ и направленный на продвижение равной защиты ЭСК прав путем поддержки гражданского общества для групп, особенно уязвимых к дискриминации в Узбекистане.

³ Международная комиссия юристов, Узбекистан: международная экспертная дискуссия по мониторингу и координации выполнения договоров КПР, МПЭСКОП и КЛДЖ. Это была третья экспертная дискуссия, проведенная в рамках проекта EQUAL, первая из которых была посвящена реализации Конвенции ООН о правах инвалидов, а вторая - роли гражданского общества в обзоре договорных органов ООН. Полная видеозапись мероприятия доступна по адресу: <https://drive.google.com/file/d/1X1trgORdI7wCfS-p81rHhzGXbcQZ9STa/view?usp=sharing>.

I. Процедура представления отчетности в соответствии с договорами ООН по правам человека

Ратифицируя договоры, государства обязуются их выполнять.⁴ В Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) указано, что, ратифицируя ее, государство-участник «обязуется принять все необходимые меры на национальном уровне, направленные на достижение полной реализации прав, признанных в Конвенции».⁵ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКОП) также предусматривает, что государство-участник обязуется «в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер».⁶

При ратификации договоров ООН по правам человека, в соответствии с которыми создается Договорный орган, государства также обязуются участвовать в регулярном цикле отчетности о том, как они выполняют свои юридически обязательства по соответствующим договорам. Например, МПЭСКОП предусматривает, что государства-участники Пакта «обязуются представлять [...] доклады о принятых ими мерах и о прогрессе, достигнутом в обеспечении соблюдения признаваемых прав [...]».⁷ Цикл представления докладов включает в себя процедуру, в рамках которой государства периодически представляют письменные доклады, а затем делегации государств посещают соответствующие комитеты, чтобы лично представить свои доклады членам комитета.⁸

Процесс представления докладов имеет важное значение для эффективного осуществления договоров, поскольку позволяет государству-участнику провести всестороннюю оценку мер, принятых им для согласования своего национального законодательства и политики с положениями договоров, участником которых оно является.⁹ После оценки докладов государств каждый договорный орган выпускает Заключительные замечания. Заключительные замечания - это публичный и официальный документ ООН, который договорные органы готовят в конце каждой сессии для каждого государства, в отношении которого проводится обзор.¹⁰

В них проводится анализ выполнения договоров, выявляются пробелы в законодательстве и на практике, а также даются рекомендации по их реализации. «Заключительные замечания касаются как

⁴ Статья 26 Венской конвенции о праве международных договоров гласит: «Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться.» Венская конвенция о праве международных договоров, принята 23 мая 1969 года в Вене, статья 26. Полный текст см.: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

⁵ Генеральная Ассамблея ООН, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 1979. См.: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>

⁶ Генеральная Ассамблея ООН, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966, статья 2. См.: https://treaties.un.org/doc/treaties/1976/01/19760103%2009-57%20pm/ch_iv_03.pdf

⁷ МПЭСКОП, статья 16; Также смотрите КЛДЖ, статья 18; КПР, статья 44; МПГПП, статья 40; КЛРД, статья 9, КПП, статья 19, и др.

⁸ Генеральная Ассамблея ООН, Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966, статья 40. См.: https://treaties.un.org/doc/treaties/1976/03/19760323%2006-17%20am/ch_iv_04.pdf Также смотрите КПЧ, Общие замечания No. 30: Обязательства государств-участников по представлению отчетности в соответствии со статьей 40 Пакта, 18 сентября 2002, ССРР/С/21/Rev.2/Add.12, см.: https://digitallibrary.un.org/record/475894/files/CCPR_C_21_Rev.2_Add.12-EN.pdf

⁹ Составление руководящих принципов по форме и содержанию докладов, представляемых государствами-участниками международных договоров по правам человека. HRI/GEN/2/Rev.63 Июнь 2009, Глава 7, параграф 3 См.: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=FhOD6sgqgzAhFXD9F%2FeKaIsumUaYuEfrBwahXri3ROs03XEP7vSyGCAYNchM3nT4wdgcfyBkccGBY%2FSKppB0id8PMi%2FUZAFBflaxsUCd8Qjc%2B%2FFPRvtBJ9plu%2Fh8ISkc>

¹⁰ См. <https://crcreporting.childrightsconnect.org/convention-on-the-rights-of-the-child-concluding-observations/>

положительных аспектов выполнения договора государством, так и проблемных областей, в которых договорный орган рекомендует государству принять дальнейшие меры». ¹¹

Как правило, цикл отчетности длится четыре года. ¹² В течение этого периода государства должны выполнить рекомендации, изложенные в предыдущих Заключительных замечаниях, и подготовить новый отчет с подробным описанием прогресса, достигнутого в их выполнении. Такой подход помогает государствам не только более точно представлять периодические отчеты, но и прилагать значительные усилия в период между циклами отчетности. Следовательно, это приводит к более эффективному выполнению международных обязательств в области прав человека.

II. Отчетность Узбекистана

Узбекистан является участником большинства ключевых договоров ООН по правам человека¹³, включая Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) ¹⁴, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) ¹⁵, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) ¹⁶, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП) ¹⁷, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) ¹⁸, Конвенция о правах ребенка (КПР) ¹⁹, Конвенция о правах инвалидов (КПИ) ²⁰.

На сегодняшний день Узбекистан представил в общей сложности 42 государственных докладов. Только в 2022 году Узбекистан отчитался перед тремя договорными органами ООН - Комитетом по правам ребенка, Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам и Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин, а также представил один письменный доклад в Комитет по ликвидации расовой дискриминации.

III. Общие проблемы, препятствующие выполнению рекомендаций договорных органов ООН

Несмотря на обширную историю отчетности Узбекистана, в стране отсутствует сильный и независимый механизм мониторинга, что приводит к трудностям в эффективном контроле и координации выполнения рекомендаций. Общие проблемы, препятствующие эффективному выполнению рекомендаций договорных органов ООН, включают применение международных договоров судами на национальном уровне, несоответствие между законодательством и практикой и коррупцию.

Использование международных договоров судами

¹¹ См. глоссарий терминологии договорных органов на сайте: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/glossary.htm>.

¹² Там же. 9

¹³ Узбекистан является участником 7 из 9 основных международных документов по правам человека. Страна пока не вступала в Конвенцию о защите всех лиц от насильственных исчезновений и Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. См. УВКПЧ ООН: База данных договорных органов. Доступно по адресу: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=189&Lang=EN.

¹⁴ Ратифицирована Узбекистаном 28 сентября 1995 года

¹⁵ Ратифицирована Узбекистаном 28 сентября 1995 года

¹⁶ Ратифицирована Узбекистаном 28 сентября 1995 года

¹⁷ Ратифицирована Узбекистаном 28 сентября 1995 года

¹⁸ Ратифицирована Узбекистаном 19 июля 1995 года

¹⁹ Ратифицирована Узбекистаном 29 июня 1994 года

²⁰ Ратифицирована Узбекистаном 28 июня 2021 года

Согласно Закону Республики Узбекистан «О международных договорах»: «Международные договоры Республики Узбекистан наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются составной частью правовой системы Республики Узбекистан». ²¹ Кроме того, закон признает верховенство ратифицированных международных договоров, даже в случае, если национальное законодательство предписывает иное. ²² Тем не менее, на протяжении многих лет люди в практике и научных кругах Узбекистана пытались понять и определить точную роль международных договоров в правовой системе Узбекистана. ²³

Поскольку четкие механизмы, подробно описывающие, как именно это должно работать, до сих пор отсутствуют, международные договоры в Узбекистане остаются в основном теоретическими и не применяются на практике. Судьи при принятии решений опираются исключительно на национальное законодательство, а судебные решения фактически не учитывают международное право.

Договорные органы ООН неоднократно рекомендовали судам напрямую использовать соответствующие договоры в своей практике. В своих Заключительных замечаниях 2022 года КЭСКП, «отмечая, что Пакт является составной частью правовой базы страны в соответствии с Конституцией и что суды компетентны ссылаться на Пакт, [...] по-прежнему обеспокоен тем, что на положения Пакта редко ссылаются в судах». ²⁴

В своем докладе за 2021 год МКЮ отметила, что «в целом использование международного права в системе правосудия Узбекистана остается слабым и неразвитым. Международное право в значительной степени является теоретическим для большинства практикующих юристов, и этот подход, по-видимому, уходит корнями в правовые традиции и культуру, отсутствие политической воли и конкретных программ мер по достижению прогресса в этом отношении. На практике судьи, прокуроры и адвокаты по-прежнему не знакомятся с международным законодательством в области ЭСК прав и, как правило, не применяют его в своей работе напрямую.» ²⁵

По данным полевого исследования по образованию судей в области прав человека, проведенного МКЮ, основными причинами, по которым судьи воздерживаются от вынесения решений на основе международных договоров, являются недостаток знаний в области международного законодательства по правам человека, опасения, что их решения могут быть отменены, поскольку ссылки на ратифицированные международные документы в решениях не являются широко распространенной практикой, а также языковой барьер.

Несоответствие между законом и практикой

Несоответствие между текстом закона и его исполнением на практике остается одной из главных проблем в Узбекистане. Это часто выражается в общепринятом высказывании: «Законы у нас

²¹ Закон Республики Узбекистан «О международных договорах» от 6 февраля 2019 года, № ЗРУ-518, статья 3. Полный текст доступен по адресу: <https://lex.uz/docs/4830084>

²² Там же. 21, статья 2.

²³ МКЮ рекомендовала Узбекистану ранее «в качестве обычной практики применять международные договоры по правам человека, интерпретированные соответствующими договорными органами ООН, для защиты прав ЭСК, как средство толкования национального законодательства, а также тщательно проверять совместимость национального законодательства с Конституцией Узбекистана и его международно-правовыми обязательствами.» См. ICJ, Accessing Economic and Social Rights in Uzbekistan: An Analysis of Selected Laws and Practices, 2021, стр.78 Доступен по адресу: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2021/05/Access-to-justice-for-ESC-ENG-002.pdf>.

²⁴ Комитет рекомендовал государству-участнику повысить осведомленность населения о Пакте и организовать программы укрепления потенциала для судей, прокуроров и адвокатов, чтобы они могли ссылаться на экономические, социальные и культурные права и применять их во внутренних судах. Он также обратил внимание государства-участника на свое замечание общего порядка № 9 (1998 год) о применении Пакта внутри страны. См. E/C.12/UZB/CO/3: Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Узбекистана. Опубликовано 4 марта 2022 г. Доступно на сайте: <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/ec12uzbco3-concluding-observations-third-periodic-report>.

²⁵ Там же, 23, стр. 10.

хорошие, но их исполнение оставляет желать лучшего». Такая ситуация противоречит принципам верховенства права с точки зрения международного права прав человека. Ранее МКЮ пришла к выводу, что «отсутствие последовательного исполнения законов на практике представляется значительной проблемой. Поражает общее признание нормой продолжающегося расхождения между писаным законом и практикой. Поэтому реформы должны быть направлены на соблюдение и исполнение закона на практике, а также на равный доступ к правосудию и средствам защиты для его исполнения. К законам не следует относиться как к простым благим намерениям, они должны исполняться, в том числе судами, в соответствии с их буквой и духом, которые, в свою очередь, должны соответствовать международным обязательствам в области прав человека.»²⁶

В этом контексте было подчеркнуто, что выполнение рекомендаций не должно сводиться исключительно к необходимости принятия новых законов или дополнительных национальных планов действий, а должно включать фактическое применение национальных законов на практике. Это включает обеспечение того, чтобы написанные законы отражали реальную практику и последовательно и предсказуемо применялись.

Коррупция

Коррупция — это ещё одна серьёзная проблема, препятствующая эффективному выполнению рекомендаций договорных органов ООН. В своих последних Заключительных замечаниях КЭСКП выразил обеспокоенность тем, что «коррупция по-прежнему широко распространена».²⁷ В этой связи было отмечено, что коррупция серьёзно подрывает эффективное функционирование государственных органов, судов и правоохранительных структур и, как следствие, приводит к нарушениям ЭСК прав. Особое внимание было уделено правам на жильё, которые сильно страдают из-за коррупции: из-за искажённого применения закона судами под влиянием коррупции нарушаются права на жильё. КЭСКП также выразил сожаление «по поводу сообщений об экспроприации имущества, сносе домов и принудительном выселении в связи с проектами городского развития», и разделил озабоченность по поводу сообщений о несоблюдении национальной правовой базы по лишению собственности, особенно об отсутствии предварительных консультаций с пострадавшими жителями и отсутствии или недостаточности компенсации и альтернативного жилья.»²⁸

IV. Мониторинг и координация со стороны государственных органов

Национальный механизм отчетности и последующих действий

В 1996 году в Узбекистане был создан Национальный центр по правам человека (НЦПЧ) - специальный орган, отвечающий за мониторинг и координацию выполнения обязательств в рамках механизмов и процедур ООН.²⁹ В 2018³⁰ году его мандат был расширен, включив в него Национальный механизм отчетности и последующих действий.³¹ Сегодня НЦПЧ служит для обеспечения «мониторинга

²⁶ Там же, 23, стр. 77.

²⁷ E/C.12/UZB/CO/3: Заключительные замечания по третьему периодическому докладу Узбекистана. Опубликовано 4 марта 2022 г. Доступно на сайте: <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/ec12uzbco3-concluding-observations-third-periodic-report>, пункт 12.

²⁸ Там же, пункт 42.

²⁹ Указ Президента Республики Узбекистан, № УП-1611, 31 октября 1996 года "О создании Национального центра Республики Узбекистан по правам человека". Текст Указа доступен по адресу: <https://lex.uz/docs/177813>.

³⁰ Создание национальных механизмов отчетности и последующих действий было рекомендовано Верховным комиссаром по правам человека в 2012 году. См. доклад Верховного комиссара ООН по правам человека об укреплении договорных органов по правам человека в соответствии с резолюцией Ассамблеи от июня 2012 года, 66/860.

³¹ Постановление Президента Республики Узбекистан, №. ПК-4056 от 11 декабря 2018 года "О совершенствовании деятельности Национального центра Республики Узбекистан по правам человека". Текст постановления доступен по адресу: <https://lex.uz/uz/docs/4098056>.

выполнения рекомендаций международных и региональных структур по защите прав человека, подготовки национальных докладов договорным органам ООН и сотрудничества с международными и региональными организациями по защите прав человека».³² В его полномочия также входит разработка национальных планов действий, основанных на рекомендациях договорных органов: в 2022 году было разработано 3 национальных плана по выполнению последних рекомендаций КЭСКП, КЛДЖ и КПР.

Созданная модель³³ позволила Узбекистану своевременно представлять отчеты механизмам ООН: на сегодняшний день Узбекистан входит в число государств, не имеющих просроченных отчетов.³⁴ Однако, как отметили в Центре, существуют трудности со сбором данных для надлежащей отчетности из-за высокой текучести кадров в соответствующих государственных органах.

Одновременно были высказаны опасения относительно бюрократизации работы НЦПЧ, характерной для государственных органов, и его недостаточной открытости для общественности. Были также высказаны опасения по поводу отсутствия последовательной практики консультаций с представителями гражданского общества и правозащитниками.³⁵ Кроме того, было отмечено, что НЦПЧ должен усилить мониторинг путем регулярного сбора информации от государственных органов, участвующих в выполнении рекомендаций, и взаимодействовать с парламентом на этапе выполнения рекомендаций, например, периодически проводя брифинги с соответствующей комиссией. И наконец, было отмечено, что перевод и публикация рекомендаций и решений осуществляются не всегда, что также может препятствовать эффективному общению и распространению информации.

Независимые институты

Независимые национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) играют жизненно важную роль в продвижении и защите основных прав человека. Они делают это посредством мониторинга и отчетности о ситуации с правами человека, предоставления консультаций по вопросам реализации международных стандартов в области прав человека на национальном уровне, расследования нарушений прав человека и оказания поддержки жертвам в поисках справедливости и возмещения ущерба.³⁶ Кроме того, они «способствуют созданию эффективных парламентов, динамичных организаций гражданского общества, а также бдительных и отзывчивых средств массовой информации».³⁷

По данным Глобального альянса национальных правозащитных учреждений (ГАНПЗУ), глобальной сети НПЗУ со штаб-квартирой в Женеве, сегодня НПЗУ присваивается два типа³⁸ статуса:

Статус А означает, что НПЗУ полностью соответствует Парижским принципам, а Статус В означает частичное соответствие Парижским принципам.³⁹

³² См. официальный сайт НЦПЧ. Доступно по адресу: <https://insonhuquqlari.uz/en/menu/zadachi-i-funktsii->.

³³ Аналогичная модель национального механизма, назначенного в качестве структуры в правительстве, отвечающей за вопросы прав человека, существует в Марокко, на Багамах, Филиппинах, в Италии, Португалии, Сербии и Йемене. См. подробнее: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/332/88/PDF/G2233288.pdf?OpenElement>

³⁴ Список государств-участников, у которых нет просроченных докладов, см. по адресу:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/LateReporting.aspx.

³⁵ Консультационный потенциал подразумевает развитие и ведение консультаций с НПЗУ и гражданским обществом страны.

³⁶ См. официальный сайт Глобального альянса национальных правозащитных учреждений (ГАНПЗУ) <https://ganhri.org/nhri/>.

³⁷ См. <https://www.ohchr.org/en/countries/nhri>

³⁸ До октября 2007 года существовало 3 типа: не являющиеся членами и не соответствующие Парижским принципам учреждения получали категорию С, когда считалось, что учреждение не соответствует Парижским принципам; этот статус больше не используется ГАНПЗУ, однако он сохраняется только для учреждений, которые получили этот статус при аккредитации.

³⁹ Согласно "Принципам, касающимся статуса национальных правозащитных учреждений" (Парижским принципам), НПЗУ должны соответствовать минимальным стандартам, чтобы считаться заслуживающими доверия и вести эффективную

НПЗУ, имеющие статус А, имеют право независимого участия в работе Совета ООН по правам человека, его вспомогательных органов и некоторых органов и механизмов Генеральной Ассамблеи.⁴⁰

В 2020 году Омбудсмен (Уполномоченный по правам человека при Парламенте Республики Узбекистан) получил статус В от ГАНПЗУ⁴¹, что означало признание его частично соответствующим Парижским принципам. Было заявлено, что Омбудсмен Узбекистана планирует получить статус А к сентябрю 2024 года. Однако следует также отметить, что согласно плану действий, прописанному в Указе Президента от 10 сентября 2021 года № УП-6312, статус А должен был быть получен к сентябрю 2022 года.⁴² Несмотря на то, что планы приветствуются, и Узбекистан может стать первой страной Центральной Азии, НПЗУ которой обладает статусом А, для этого необходимо выполнить следующие требования:

- ✓ **широкий мандат и функции** - НПЗУ должны иметь возможность продвигать и защищать права человека, предоставляя консультации, отчеты и мониторинг, рассмотрение жалоб и образование в области прав человека, среди прочих «обязанностей»;
- ✓ **независимость от правительства** - Должен быть обеспечен стабильный мандат посредством принятия официального акта, который устанавливает назначения членов национального учреждения, а также конкретный срок их полномочий.
- ✓ **плюрализм** - Необходимо обеспечить «плюралистическое представительство гражданского общества».
- ✓ **адекватные полномочия** - НПЗУ должен иметь возможность инициировать расследования, собирать необходимые доказательства и документы, консультироваться с НПО и государственными учреждениями и публиковать свои отчеты, выводы и рекомендации;
- ✓ **адекватные ресурсы** - НПЗУ должен иметь достаточное финансирование, штат, инфраструктуру и институциональный потенциал для выполнения своих функций и обязанностей;
- ✓ **совместная работа** - необходимо обеспечить сотрудничество с другими государственными учреждениями, НПО и группами гражданского общества;
- ✓ **международное участие** - НПЗУ должно предоставлять свои знания и опыт международным и региональным правозащитным органам и механизмам.⁴³

Отсутствие независимости от правительства, недостаточное финансирование и кадровое обеспечение являются одними из факторов, препятствующих получению статуса А. Более того, в 2022 году КЭСКП рекомендовал Узбекистану принять меры для приведения Управления омбудсмена в полное соответствие с принципами, касающимися статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (Парижские принципы), в том числе путем дальнейшего укрепления его независимости и предоставления ему адекватных финансовых и кадровых ресурсов для эффективного и независимого выполнения его мандата, включая поощрение и защиту экономических, социальных и культурных прав.⁴⁴

деятельность. Полный текст Парижских принципов см. на сайте: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>.

⁴⁰ Подробнее: <https://ganhri.org/accreditation/>

⁴¹ Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений (ГАНПЗУ) - международная ассоциация национальных правозащитных учреждений (НПЗУ) из всех частей света. См. подробнее: <https://ganhri.org/>

⁴² Указ Президента Республики Узбекистан: «О мерах по совершенствованию деятельности уполномоченного Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсмена)», № УП-6312, 11 сентября 2021 года. Полный текст Указа доступен по адресу: <https://lex.uz/docs/5625271>.

⁴³ См. Принципы, касающиеся статуса национальных институтов по правам человека (Парижские принципы). Доступно по адресу: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>.

⁴⁴ Там же. 24, пункт 9.

V. Роль организаций гражданского общества (ОГО)

Участие гражданского общества имеет жизненно важное значение для мониторинга ситуации с правами человека в странах и может внести значительный вклад, представляя договорным органам точную картину ситуации через альтернативные доклады.⁴⁵ Договорные органы ООН полагаются на участие представителей гражданского общества, признавая «ключевую роль в обеспечении эффективного выполнения мандата Комитета».⁴⁶ Согласно Правилам КЭСКП, «неправительственные организации, с консультативным статусом при Совете, могут представлять Комитету письменные заявления, которые могут способствовать полному и универсальному признанию и реализации закрепленных в Пакте прав».⁴⁷ Кроме того, НПО предоставляется возможность «представить соответствующую устную информацию членам рабочей группы».⁴⁸ Правила КЛДЖ также предусматривают, что «представители неправительственных организаций могут быть приглашены Комитетом на заседания Комитета или его предсессионной рабочей группы чтобы сделать устные или письменные заявления и предоставить информацию или документацию, имеющую отношение к деятельности Комитета в рамках Конвенции».⁴⁹

Было отмечено, что гражданское общество в Узбекистане играет недостаточно активную роль, хотя ОГО подтвердили, что они регулярно пытаются выдвигать рекомендации по изменению законодательства. В 2022 году только одна местная НПО (Ассоциация инвалидов Узбекистана) подала альтернативный отчет в КЭСКП и три местные НПО представили отчеты в КЛДЖ, в то время как КПР не получил ни одного отчета от местных НПО.⁵⁰ Среди широкого круга субъектов гражданского общества, НПО обычно являются теми, кто «знаком с системой отчетности договорных органов по правам человека и активно участвует в ней».⁵¹ Однако в этой связи было отмечено, что НПО в Узбекистане не проходят тренинги по альтернативной отчетности.

Регистрация НПО

Небольшое количество зарегистрированных НПО - хорошо известная проблема в Узбекистане, которая неоднократно поднималась⁵². Однако, согласно информации, представленной на сайте, управляемом Министерства юстиции (МЮ) Республики Узбекистан, в стране на данный момент зарегистрировано 10787 НПО.⁵³ Тем не менее, возникли опасения, что эти данные могут исказить реальную ситуацию, поскольку большинство организаций, включенных в этот список, не могут быть квалифицированы как

⁴⁵ Цикл отчетности Комитета по правам ребенка Руководство для НПО и НПЗУ «Комитету крайне важно получать конкретную, надежную и объективную информацию от НПО и НПЗУ, чтобы провести всестороннюю и независимую оценку достигнутого прогресса и трудностей, возникших в ходе осуществления КПР». Доступно на сайте: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/GuideNgoSubmission_en.pdf

⁴⁶ КЭСКП: Руководящие принципы для гражданского общества, НПО и НПЗУ. Доступно по адресу: <https://www.ohchr.org/ru/treaty-bodies/cescr/guidelines-civil-society-ngos-and-nhris>.

⁴⁷ КЭСКП: Правила процедуры Комитета. Временные правила процедуры, принятые Комитетом на его третьей сессии (1989 г.), правило 69, пункт 1. Доступно по адресу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/183/98/PDF/G9318398.pdf?OpenElement>.

⁴⁸ Там же. 48, правило 69, пункт 2.

⁴⁹ См. КЛДЖ: Правила процедуры Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, правило 47. Доступно по адресу: https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/CEDAW_Rules_en.pdf.

⁵⁰ См. базу данных договорных органов ООН. Статус отчетности по Узбекистану доступен по адресу:

⁵¹ Работа с Программой ООН по правам человека, Руководство для гражданского общества, УВКПЧ, 2008. Доступно по адресу: https://www.ohchr.org/sites/default/files/AboutUs/CivilSociety/Documents/Handbook_en.pdf.

⁵² В 2020 году КПЧ в своих недавних Заключительных замечаниях с обеспокоенностью отметил «небольшое количество независимых самоорганизующихся НПО, зарегистрированных в государстве-участнике [и] большое количество отказов в регистрации». См. КПЧ: Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Узбекистана, 2020. стр. 48 Полный текст доступен на сайте: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/108/46/PDF/G2010846.pdf?OpenElement>. Там же. 24. В 2022 году КЭСКП выразил свою обеспокоенность низким числом новых зарегистрированных организаций.

⁵³ См. официальный сайт Министерства юстиции <https://e-ngo.uz/?lang=ru> [По состоянию на 26 апреля 2023 г.].

НПО,⁵⁴ что искусственно завышает значительно меньшее количество реальных неправительственных организаций.

Одной из ключевых проблем в этом отношении является процесс регистрации НПО, который не является прозрачным и не устраняет проявление халатности при принятии решений о регистрации.⁵⁵ В 2022 году КЭСКП выразил свою обеспокоенность административными и процедурными трудностями при регистрации новых организаций гражданского общества, невозможностью их свободной деятельности из-за ограничений, а также низким числом вновь зарегистрированных организаций, несмотря на недавние реформы.⁵⁶ Случай, который может наиболее ярко проиллюстрировать проблему регистрации, — это дело, решенное Комитетом ООН по правам человека. В 2006 году гражданин Республики Узбекистан Николай Кунгуров подал заявление о нарушении его права на объединение и выражение своего мнения после того, как его попытки зарегистрировать НПО «Демократия и права» дважды были отклонены, а заявление возвращено «без рассмотрения». В качестве причин были указаны стилистические и грамматические ошибки, структура организации, проблемы с некоторыми предлагаемыми видами деятельности, которые были расценены как «дефекты», оправдывающие отказ в рассмотрении заявления.⁵⁷ В 2011 году КПЧ принял заключение, подтвердив, что использование таких формальных⁵⁸ и технических недостатков в качестве основания для оставления заявки без рассмотрения представляет собой ограничения де-факто. Комитет отметил, что Узбекистан «должен пересмотреть заявку автора на регистрацию в свете статьи 19 и статьи 22 и обеспечить, чтобы законы и практика, регулирующие регистрацию НПО и наложенные ограничения, были совместимы с Пактом»⁵⁹. В 2022 году организация была окончательно зарегистрирована.

Сегодня обеспечение права на объединение остается актуальной проблемой, не позволяющей гражданскому обществу активно участвовать в общественных делах посредством объединения.⁶⁰ Участники дискуссии подчеркнули важность отмены обременительных требований к регистрации НПО. Также было подчеркнуто, что Узбекистан должен поддерживать национальные НПО, содействовать их регистрации и позволять им участвовать в дискуссиях на национальном и международном уровнях.

⁵⁴ В соответствии с Законом Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан», самоуправление граждан осуществляется на всей территории Республики Узбекистан: в поселках, кишлаках, аулах и махаллях. Статья 4, б. Полный текст доступен на сайте: <https://lex.uz/acts/2156897>

⁵⁵ Там же. 52. В 2020 году КПЧ в своих Заключительных замечаниях выразил обеспокоенность тем, что «действующее законодательство продолжает накладывать ограничения на право на свободу объединений, включая: (а) необоснованные и обременительные правовые и административные требования для регистрации НПО и политических партий; (б) обширный список причин для отказа в регистрации; (в) требование к НПО получать фактическое разрешение Министерства юстиции при выезде за границу или получении средств из иностранных источников; и (г) запрет для НПО на участие в «политической деятельности».

⁵⁶ Там же. 24, пункт 10..

⁵⁷ Например: название устава следовало набрать латинскими буквами, а слово "общественный" заменить на "публичный"; в представленном списке, содержащем их имена, отсутствовали даты рождения первоначальных членов "Демократии и прав"; некоторые аббревиатуры следовало написать полностью; См. сообщение L. № 1478/2006, Кунгуров против Узбекистана (Сообщения, принятые 20 июля 2011 года, 102-я сессия) Доступно по адресу: <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210567732s001-c012>.

⁵⁸ Там же.57. Существенные недостатки заключались в следующем: не было доказано «наличие филиалов» в других регионах, кроме Ташкента; пункт 1.1 устава, предусматривающий, что «Демократия и права» будет действовать на территории Республики Узбекистан, «противоречил» пункту 4.1, согласно которому «Демократия и права» может создавать «филиалы общества в различных районах Ташкента без указания других территорий», и нарушал статью 21 Закона об НПО; а

⁵⁹ См. там же.57

⁶⁰ Согласно статье 1 Декларации о правозащитниках, «каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, поощрять и добиваться защиты и осуществления прав человека и основных свобод на национальном и международном уровнях». Доступно на сайте: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-and-responsibility-individuals-groups-and>

VI. Выводы

Узбекистан входит в число стран, которые своевременно и последовательно отчитываются перед договорными органами ООН, что заслуживает одобрения и задает положительную тенденцию для будущего взаимодействия с договорными органами. Однако в стране остаются значительные проблемы в плане координации, внедрения и полной реализации международных стандартов в области прав человека.

Одной из основных проблем, препятствующих выполнению международных обязательств в области прав человека, является несоответствие между текстом законов и их исполнением на практике. Хотя страна добилась значительных успехов в принятии законодательства, соответствующего международным нормам в области прав человека, применение этих законов остается непоследовательным. Эта проблема еще более усугубляется распространенностью коррупции, которая подрывает эффективность работы государственных органов, судов и правоохранительных структур.

Кроме того, необходимо усилить мониторинг и координацию со стороны государственных органов. Хотя НЦПЧ успешно отчитывается перед механизмами ООН, она сталкивается с проблемами, связанными с бюрократией, отсутствием последовательных консультаций с представителями гражданского общества и высокой текучестью кадров в государственных органах, отвечающих за предоставление статистических данных, необходимых для надлежащей отчетности. Кроме того, необходимо повысить роль и независимость национальных правозащитных учреждений, таких как омбудсмен, чтобы обеспечить их эффективное продвижение и защиту прав человека.

И наконец, содействие формированию более активного и инклюзивного гражданского общества имеет решающее значение для общего успеха в выполнении рекомендаций договорных органов ООН. Несмотря на определенный прогресс, организации гражданского общества (ОГО) по-прежнему сталкиваются со значительными препятствиями в плане регистрации и активного участия в процессах мониторинга и отчетности.

VII. VII. Рекомендации

В ходе экспертной дискуссии были выдвинуты рекомендации, направленные на решение ключевых проблем в области прав человека в Узбекистане, выявленных в ходе обмена мнениями. Хотя перечень не является исчерпывающим, он отражает некоторые важные моменты, поднятые в ходе обсуждений:

Укрепление верховенства закона и преодоление разрыва между законодательством и практикой: Узбекистан должен уделять первоочередное внимание укреплению потенциала правоохранительных органов, судов и государственных органов для эффективного применения и обеспечения соблюдения законов о правах человека. Это может включать в себя регулярные программы обучения для должностных лиц, содействие прозрачности и подотчетности, а также обеспечение того, чтобы все заинтересованные стороны были осведомлены о международных стандартах в области прав человека и стремились к их соблюдению.

Борьба с коррупцией: Правительство должно принять конкретные меры по борьбе с коррупцией, поскольку она ослабляет защиту прав человека и нарушает работу государственных органов.

Повышение роли НЦПЧ в мониторинге и координации: НЦПЧ должен улучшить взаимодействие с организациями гражданского общества и правозащитниками, обеспечив их участие в консультациях и процессах принятия решений. НЦПЧ также следует укрепить свой потенциал мониторинга путем регулярного сбора данных и взаимодействия с соответствующими государственными органами и парламентом.

Укрепить независимость и мандат омбудсмана: чтобы соответствовать Парижским принципам и получить аккредитацию со статусом А, правительство должно обеспечить независимость омбудсмана, предоставить ему достаточные ресурсы и расширить его мандат, включив в него эффективное продвижение и защиту прав человека. Это может включать предоставление

омбудсмену полномочий инициировать расследования и следствия, а также взаимодействовать с международными и региональными органами и механизмами по правам человека.

Содействовать формированию более инклюзивного и активного гражданского общества: Правительство должно упростить процесс регистрации НПО, обеспечив подлинным организациям гражданского общества возможность работать без излишних ограничений. Для этого необходимо обеспечить четкое и точное представление о фактическом количестве и характере НПО в стране. Кроме того, для ОГО должны быть организованы программы по наращиванию потенциала, чтобы повысить уровень их знаний и навыков в области мониторинга ситуации с правами человека, взаимодействия с договорными органами ООН и представления альтернативных отчетов. Крайне важно пересмотреть процесс привлечения гражданского общества и проведения консультаций на разных этапах взаимодействия с механизмами, включая размещение новостей на сайте и сбор комментариев при разработке плана действий и подготовке отчетов.