
Варшава, 30 апреля 2020г.

Заключение Nr.: MIG-UZB/372/2020 [JG]

СРОЧНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ О ПЛАНИРУЕМЫХ РЕФОРМАХ СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА

УЗБЕКИСТАН

Настоящее Срочное заключение подготовлено Международным экспертом по правам человека и правовым вопросам Элис Томас при содействии эксперта по вопросам свободы передвижения Зорана Доковича

На основе неофициального перевода на английский язык.



Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw

Ул. Miodowa 10, PL-00-251 Варшава, Офис: +48 22 520 06 00,

Факс: +48 22 520, office@odihhr.pl

www.legislationline.org

Заключение также доступно на русском языке, однако английская версия является единственной официальной версией документа

КРАТКИЕ ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И КЛЮЧЕВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

С учетом того, что получить проекты соответствующего закона и постановления для обзора не представилось возможным, настоящее Заключение является предварительным анализом, основанным на документах, в которых излагаются планируемые реформы ключевых аспектов системы регистрации по месту жительства в Республике Узбекистан. В данной ситуации было невозможно провести углубленную оценку запланированных изменений в системе прописки, того, как проект закона и постановления отражают/нашли отражение в действующем законодательстве, и, что наиболее важно, в какой степени законодательные предложения соответствуют обязательствам в отношении свободы передвижения, принятым в рамках ОБСЕ. По мере того, как тексты соответствующего законопроекта и проекта постановления будут доступны, БДИПЧ/ОБСЕ готово провести дополнительные обзоры.

Запланированные изменения в действующей системе регистрации выглядят многообещающе, так как они соответствуют курсу реформ последних лет и направлены на пересмотр системы прописки и значительное облегчение процесса регистрации. Отрадно, что соответствующие заинтересованные стороны предпринимают конкретные шаги по уменьшению бремени регистрации, падающего на гражданина. Реформы также предполагают некоторые позитивные и отрадные шаги по сокращению препятствий для получения постоянной регистрации. В то же время, предлагаемая система все еще включает совсем необязательные ограничения в отношении лиц, желающих получить постоянную или временную регистрацию в г.Ташкенте и Ташкентской области.

Если быть точнее, а также в дополнение к вышесказанному, БДИПЧ/ОБСЕ хотело бы дать следующие рекомендации для дальнейшего совершенствования процесса реформ:

- А.** Уточнить, повлияют ли изменения на систему получения временной и постоянной регистрации на всей территории Узбекистана; если это не так, распространить реформы на всю страну, а не только на г.Ташкент и Ташкентскую область; [пункт 34]
- Б.** Уточнить, что система регистрации должна основываться не на желании контролировать миграцию, а, скорее, на необходимости

предоставления услуг и, следовательно, любые нарушения, связанные с регистрацией по месту жительства должны рассматриваться только как незначительные административные нарушения с наложением санкций за аналогичные административные правонарушения, если это вообще необходимо; [пункты 39-40]

В. Снять ненужные ограничения на право постоянного проживания в г.Ташкенте и Ташкентской области; [пункты 42-43]

Г. Обеспечить, чтобы любые ограничения свободы выбора места жительства были необходимыми, соразмерными и недискриминационными и, таким образом, пересмотреть правило, запрещающее лицам получать регистрацию по месту жительства, площадь которого ниже определенного минимального значения, если они не принадлежат к привилегированной категории лиц; [пункты 46-49, 60]

Д. Воздержаться от косвенного влияния на то, какой тип или размер жилья могут покупать люди; [пункты 50-52]

Е. Ослабить ограничения на временное проживание с тем, чтобы такая регистрация становилась необходимой только после длительного периода времени и была возможной в течение более пяти лет [пункты 61-62]

Дополнительные рекомендации, выделенные жирным шрифтом, также включены в текст заключения.

В рамках своего мандата по оказанию содействия государствам-участникам ОБСЕ в выполнении принятых ими обязательств, по запросу государств-участников, БДИПЧ/ОБСЕ проводит обзор проектов и действующего законодательства для оценки их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам в рамках ОБСЕ и предоставляет конкретные рекомендации по их совершенствованию.

TABLE OF CONTENT

I.	ВВЕДЕНИЕ	5
II.	РАМКИ ОБЗОРА	5
III.	АНАЛИЗ	6
	1. Международные Стандарты и Обязательства в Рамках ОБСЕ по Обеспечению Свободы Передвижения	6
	2. Планируемые Реформы Системы Регистрации по Месту Жительства в Узбекистане	7
	2.1. <i>Действующее законодательство</i>	8
	2.2. <i>Описание запланированных изменений</i>	10
	3. Предварительный анализ предлагаемых изменений	11
	3.1. <i>Постоянная регистрация</i>	15
	3.2. <i>Временная регистрация</i>	20
	4. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ И СОВМЕСТНЫЙ ПОДХОД К ЗАКОНОТВОРЧЕСТВУ	22

Приложение: информационный документ о планируемых проектах законодательных документов и методах действий, а также соответствующая таблица с обоснованиями

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 6 апреля 2020 года первый заместитель спикера Законодательной палаты Олий Мажлиса (парламента), который также является директором Национального центра по правам человека Узбекистана, обратился в Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (далее «БДИПЧ/ОБСЕ») с просьбой провести юридическую экспертизу проектов документов, в которых изложены запланированные реформы ключевых аспектов системы регистрации по месту жительства в Республике Узбекистан.
2. 10 апреля 2020 года БДИПЧ/ОБСЕ ответило на эту просьбу, подтвердив готовность Бюро подготовить срочное юридическое заключение на предмет соответствия планируемых реформ, изложенных в полученных документах, международным стандартам в области прав человека и обязательствам по человеческому измерению в рамках ОБСЕ.
3. Настоящее Заключение было подготовлено в ответ на вышеупомянутую просьбу. Оно, в первую очередь, направлено на уточнение и подробное рассмотрение существующих проектов документов, а также проведение предварительного анализа предлагаемых изменений в системе регистрации. В то же время, БДИПЧ/ОБСЕ готово рассмотреть конкретный законопроект по этим и смежным вопросам, если соответствующие заинтересованные стороны в Узбекистане посчитают это полезным.
4. БДИПЧ/ОБСЕ провело настоящую оценку в рамках своего мандата по оказанию содействия государствам-участникам ОБСЕ в выполнении ключевых обязательств в рамках ОБСЕ в области человеческого измерения.

II. РАМКИ ОБЗОРА

5. Настоящее Заключение охватывают только проекты тех документов, которые были представлены на рассмотрение. Будучи, таким образом, ограниченным в охвате, Заключение представляет собой срочный и предварительный анализ реформ и не является полным и всесторонним обзором всей правовой и институциональной базы, регулирующей вопросы, связанные с местом проживания граждан в Узбекистане.
6. В Заключении подняты ключевые вопросы и представлены области, вызывающие озабоченность. В интересах краткости, оно больше сосредоточено на областях, нуждающихся в поправках или улучшениях, чем на положительных аспектах запланированных реформ. Последующие рекомендации основаны на международных стандартах, нормах и методах, а также соответствующих обязательствах в области человеческого измерения в рамках ОБСЕ.
7. Кроме того, в соответствии с Планом действий ОБСЕ от 2004 года по поощрению гендерного равенства и обязательствами по учету гендерной проблематики в деятельности, программах и проектах ОБСЕ, аналитическая часть Заключения

направлена на то, чтобы учесть потенциально различное воздействие реформ на женщин и мужчин.¹

8. Настоящее Заключение основано на соответствующих документах, предоставленных БДИПЧ/ОБСЕ с неофициальным переводом на английский язык, которые прилагаются к Заключению в виде приложений. Могут быть ошибки в переводе. При переводе Заключения на другой язык, преимущественную силу будет иметь версия на английском языке.
9. Ввиду вышеизложенного, БДИПЧ/ОБСЕ хотело бы отметить, что настоящее Заключение не лишает права БДИПЧ/ОБСЕ выступать в будущем с дополнительными письменными или устными рекомендациями и комментариями по соответствующим правовым актам или законодательству, относящимся к правовым и институциональным рамкам, регулирующим систему регистрации по месту жительства и свободы передвижения в Узбекистане.

III. АНАЛИЗ

1. Международные Стандарты и Обязательства в Рамках ОБСЕ по Обеспечению Свободы Передвижения

10. В большинстве стран региона ОБСЕ и за его пределами имеется определенная система регистрации населения, включающая регистрацию гражданского состояния и места жительства, которая составляет административную основу, позволяющую государственным органам гарантировать политические и гражданские права граждан и предоставлять им соответствующие государственные услуги.² Вместе с тем, подобные системы следует создавать и использовать таким образом, чтобы они не вводили чрезмерные ограничения на ключевые права человека, в том числе на неприкосновенность частной жизни, семейную жизнь и свободу передвижения.³
11. В большинстве государств-участников ОБСЕ существует система обязательной регистрации по месту жительства, которую власти используют для планирования и предоставления услуг своим гражданам. Для своей регистрации граждане могут свободно выбирать временное или постоянное место жительства, с условием соответствия определенным критериям, то есть они должны быть либо владельцем дома или квартиры, где они проживают, либо иметь согласие владельца на проживание. В странах, желающих зарегистрировать места проживания граждан, диапазон критериев, которым они должны соответствовать,

¹ См. пункт 32 Плана действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства, принятого решением № 14/04, MC.DEC/14/04(2004), <http://www.osce.org/mc/23295?download=true>

² См., например, Заключение БДИПЧ/ОБСЕ о законодательной базе, регулирующей вопросы регистрации населения в Кыргызской Республике, 14 июня 2012 г., п. 10; см. также Предварительное заключение по проекту поправок к нормативно-правовой базе «О противодействии экстремизму и терроризму» в Республике Казахстан, 6 октября 2016 года, п. 54.

³ См. Предварительное заключение БДИПЧ / ОБСЕ по проекту поправок к нормативно-правовой базе «О противодействии экстремизму и терроризму» в Республике Казахстан, 6 октября 2016 года, п. 54.

оценивается путем анализа того, насколько эти критерии поддерживают свободу передвижения или же создают барьеры в отношении свободы передвижения.

12. Право на свободу передвижения изложено в статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах⁴, в котором, в частности, указывается, что каждый «законно находящийся на территории государства» имеет право свободно передвигаться в пределах этой территории и выбирать место своего проживания. Это право также отражено в ключевых обязательствах в рамках ОБСЕ, в частности, обязательства полностью уважать право лиц «на свободу передвижения и проживания в пределах границ каждого государства».⁵
13. В Руководящих принципах БДИПЧ/ОБСЕ по регистрации населения от 2009 года содержится дополнительная информация о передовом опыте по регистрации населения в регионе ОБСЕ, а также изложены некоторые основные принципы, регулирующие создание и обеспечение деятельности функциональных и эффективных моделей регистрации населения в демократических обществах. Эти принципы включают в себя содействие свободному перемещению людей (а не управление перемещением населения путем установления ограничений на свободный выбор места жительства), введение разумных административных процедур, предусматривающих прохождение регистрации всего лишь один раз («один человек, одна запись»), а также обеспечение, среди прочего, выполнения требований и предоставления услуг по регистрации на недискриминационной основе.⁶

2. Планируемые Реформы Системы Регистрации по Месту Жительства в Узбекистане

14. Как указывается в информационном документе о новых правилах регистрации в Узбекистане, а также, в соответствии с целями, изложенными в послании Президента Узбекистана Парламенту и Национальной стратегией действий на 2017–2021 годы, «заинтересованными министерствами и ведомствами» разработаны проекты закона и постановления Кабинета Министров о совершенствовании системы постоянной регистрации. Информационный документ, таблица с изложением основных запланированных изменений, в соответствии с законопроектом и проектом постановления, а также обоснование каждого изменения размещены в сети Интернет для комментариев.

⁴ Международный пакт ООН о гражданских и политических правах (далее - МПГПП), принятый Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года. Республика Узбекистан присоединилась к МПГПП 28 сентября 1995 года.

⁵ См., например, Заключительный акт третьего последующего совещания, Вена, 15 января 1989 года, Вопросы, касающиеся безопасности в Европе: Принципы, п. 20.

⁶ Руководящие принципы БДИПЧ/ОБСЕ в области регистрации населения, 2009 г., стр. 18-23, доступно по адресу: <https://www.osce.org/odihr/39496>.

2.1. Действующее законодательство

15. В настоящее время законодательство, регулирующее регистрацию и проживание граждан в Узбекистане, включающее в себя не только законы, но и подзаконные акты, в частности, указы Президента, постановления Кабинета Министров, а также предписания, имеют довольно ограничительный характер. Как по своей сути, так и по названию, данная система соответствует системе «прописки», которая использовалась в Советском Союзе. Правозащитные организации критикуют систему прописки, так как она не является системой простой регистрации, а представляет собой систему разрешений, в которой желание сменить место жительства часто сталкивается с непреодолимыми административными и правовыми барьерами.⁷ Как указано в недавнем исследовательском документе, опубликованном Группой Всемирного банка, лицо без местной прописки (постоянной или временной) в Узбекистане, не имеет права, среди прочих, подавать заявление на получение документа, удостоверяющего личность, регистрировать брак, получать пенсии или другие социальные пособия, зачислять своих детей в государственные школы, устраиваться на законную работу или регистрировать бизнес.⁸ В то же время, в Постановлении Кабинета Министров от 2018 года говорится, что хотя граждане обязаны регистрироваться по месту постоянного или временного проживания, отсутствие прописки по месту временного проживания не может служить основанием для отказа в предоставлении услуг гражданину.⁹
16. В частности, в отношении г.Ташкента и Ташкентской области действуют особые правила, которые означают, что физические лица могут проживать здесь на законных основаниях только в том случае, если они удовлетворяют одному из требований, изложенных в списке, прилагаемом к Закону «О перечне категорий лиц - граждан Республики Узбекистан, подлежащих постоянной прописке в г.Ташкенте и Ташкентской области» от 14 сентября 2011 года.¹⁰ К ним относятся лица, которые уже имеют регистрацию или приобрели недвижимость в г.Ташкенте и Ташкентской области, их близкие и ближайшие родственники, лица, возвращающиеся в город/область после временного отсутствия, граждане, назначенные или избранные на государственную должность или являющиеся «высококвалифицированными специалистами», приглашенными на работу в органы государственной власти (на срок их полномочий) и военнослужащие, обеспеченные там жильем. Супруги лиц, имеющих постоянное место жительства в городе/области, также могут стать постоянными жителями, если пара прожила в постоянном месте жительства в течение одного года после вступления в брак. В

⁷ Узбекский форум по правам человека: «Прописка: Узбекистан отменяет ограничения на прописку в советском стиле», опубликовано 18 февраля 2020 года по адресу: <https://www.uzbekforum.org/propiska-uzbekistan-abolishes-soviet-style-residency-restrictions/>. См. также Узбекско-германский форум по правам человека при поддержке Центра гражданских и политических прав: «Представление для принятия Перечня вопросов по пятому периодическому докладу Узбекистана в МППП», май 2019 г., стр. 13.

⁸ Уильям Зейтц: «Свободное передвижение и доступное жилье – Приоритеты государства в области реформ в Узбекистане», Группа Всемирного банка: Рабочий документ по исследованию политики, январь 2020 г., стр. 19.

⁹ Приложение №1 к Постановлению Кабинета Министров № 845 от 22 октября 2018 года, цитируемое в статье Уильяма Зейтца: «Свободное передвижение и доступное жилье – Приоритеты государства в области реформ в Узбекистане», Группа Всемирного банка: Рабочий документ по исследованию политики, январь 2020 г., Приложение G, стр. 67.

¹⁰ См. закон Республики Узбекистан №. ЗРУ-296 «О перечне категорий лиц - граждан Республики Узбекистан, подлежащих постоянной прописке в г.Ташкенте и Ташкентской области» от 15 сентября 2011 года, с последними изменениями в 2019 году, и приложение к нему «О перечне категорий граждан Республики Узбекистан, подлежащих постоянной прописке в г.Ташкенте и Ташкентской области».

случае расторжения брака в течение одного года после приобретения постоянного места жительства, супруг теряет право на постоянное проживание в городе/области.

17. Постоянная или временная регистрация в Узбекистане регулируется Указом Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по совершенствованию паспортной системы в Республике Узбекистан».¹¹ Отсутствие прописки считается нарушением «правил паспортной системы» согласно статье 223 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности и влечет наложение штрафа в сумме пяти базовых расчетных величин.¹²
18. Лицам, прибывающим в г.Ташкент, необходимо в течение десяти дней после прибытия пройти временную регистрацию¹³, что позволит им получить временный вид на жительство на срок от 5 дней до 6 месяцев.¹⁴ С 2018 года введены исключения для сезонных работников,¹⁵ которые могут получить временную регистрацию без договора аренды, и пройти несколько упрощенную процедуру регистрации.
19. По-видимому, нерезидентам г.Ташкента разрешается покупать недвижимость в городе только в новостройках, а не на вторичном рынке жилья (где цены существенно ниже),¹⁶ что позволит им получить постоянную прописку. Покупка должна быть осуществлена через банковские переводы. Государственный регистрационный сбор за нотариальное заверение покупки составляет 5%.¹⁷
20. В соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию процессов урбанизации» от 10 января 2019г., люди теперь, по-видимому, могут подавать заявление на работу за пределами региона своей регистрации и могут подавать заявление на получение временного разрешения на проживание в городских районах (включая г.Ташкент) после получения официального трудового договора.¹⁸

¹¹ Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по совершенствованию паспортной системы в Республике Узбекистан» № УП-426229 от 5 января 2011 года.

¹² Кодекс Республики Узбекистан «Об административной ответственности» (доступно на русском языке по адресу: <https://lex.uz/docs/97661#4587712>, см. также, Gazeta.uz, «Ташкентцам не обязательно вставать на учет в областях – МВД», опубликовано 12 июня 2019 года, по адресу: <https://www.gazeta.uz/ru/2019/06/12/registration/> (на русском языке).

¹³ См. таблицу с описанием всех предлагаемых изменений на сайте <http://2020.strategy.uz>, доступном на узбекском и русском языках. См. также Постановление Кабинета Министров № ПКМ-4130 от 16 февраля 2012 года, цитируемое в статье Уильяма Зейтца «Свободное перемещение и доступное жилье - Приоритеты государства в области реформ в Узбекистане», Группа Всемирного банка: Рабочий документ по исследованию политики, январь 2020 года, Приложение А, стр. 48.

¹⁴ Уильям Зейтц «Свободное перемещение и доступное жилье - Приоритеты государства в области реформ в Узбекистане», Группа Всемирного банка: Рабочий документ по исследованию политики, январь 2020 года, Приложение А, стр. 48.

¹⁵ См. Дополнения в Постановление Кабинета Министров (16 февраля 2012 года) от 13 февраля 2018 года, цитируемое в статье Уильяма Зейтца: «Свободное перемещение и доступное жилье - Приоритеты государства в области реформ в Узбекистане», Группа Всемирного банка: Рабочий документ по исследованию политики, январь 2020 года. Приложение G, стр. 65.

¹⁶ Узбекский форум по правам человека: «Прописка: Узбекистан отменяет ограничения на прописку в советском стиле», опубликовано 18 февраля 2020 года по адресу: <https://www.uzbekforum.org/propiska-uzbekistan-abolishes-soviet-style-residency-restrictions/>. См. также: Уильям Зейтц «Свободное перемещение и доступное жилье - Приоритеты государства в области реформ в Узбекистане», Группа Всемирного банка: Рабочий документ по исследованию политики, январь 2020 года, Приложение А, стр. 19-20.

¹⁷ См. Постановление Кабинета Министров № 527 от 19 июля 2017 г. с изменениями, внесенными в 2018 г., цитируемое в статье Уильяма Зейтца «Свободное перемещение и доступное жилье - Приоритеты государства в области реформ в Узбекистане», Группа Всемирного банка: Рабочий документ по исследованию политики, январь 2020 года, Приложение G, стр. 63.

¹⁸ Уильям Зейтц «Свободное перемещение и доступное жилье - Приоритеты государства в области реформ в Узбекистане», Группа Всемирного банка: Рабочий документ по исследованию политики, январь 2020 года, стр. 20. См. также Узбекский форум по правам человека: «Прописка: Узбекистан отменяет ограничения на прописку в советском стиле», опубликовано 18 февраля 2020 года по адресу: <https://www.uzbekforum.org/propiska-uzbekistan-abolishes-soviet-style-residency-restrictions/>.

2.2. Описание запланированных изменений

21. Из информационного документа, а также таблицы, в которой предлагаемые изменения излагаются более подробно, следует, что в предлагаемом законе предусматривается термин «прописка» заменить более нейтральным термином «регистрация», тем самым исключив термин, вызывающий отрицательную реакцию у значительной части населения.¹⁹ Кроме того, будут облегчены определенные аспекты, связанные с регистрацией по месту жительства, а именно постоянная регистрация родителей/детей/ бабушек и дедушек, включая приемных детей, жителей г.Ташкента, возвращающихся после временного отсутствия, и граждан, назначенных или избранных в органы государственной власти. Кроме того, граждане, вступающие в брак, не будут обязаны проживать вместе в течение года, прежде чем подавать заявление на постоянную регистрацию по месту жительства, а в случае развода один из супругов не будет терять свою регистрацию.
22. Кроме того, проект нового постановления Кабинета Министров (далее «проект постановления») направлен на облегчение регистрации в целом и доказательство регистрации будет направляться в соответствующие ведомства органами внутренних дел и, тем самым, гражданам больше не придется предъявлять подтверждающие документы (например, при обращении за определенными льготами, зачислении на военную службу, регистрации договоров аренды в налоговой инспекции и т. д.). Согласно планируемым изменениям, постоянная и временная регистрация будет оформляться в течение одного дня. Кроме того, процессы регистрации будут упрощаться и переводиться в цифровую форму, что означает, что подтверждение постоянной регистрации больше не будет проставляться во (внутренние) паспорта, квартирные учетные карточки или домовые книги. Гражданам больше не придется отменять регистрацию по предыдущему месту проживания, прежде чем они смогут получить постоянную регистрацию на новом месте, в том числе в части «военного учета».
23. В случаях временной регистрации новое постановление Кабинета Министров гласит, что срок временной регистрации по месту жительства устанавливается на основании заявления соответствующего домовладельца (однако не может превышать 5 лет). Лица с временной регистрацией имеют право на получение всех видов государственных услуг, так же как и лица с постоянной регистрацией.
24. В г.Ташкенте и Ташкентской области граждане по-прежнему обязаны проходить временную или постоянную регистрацию, но период, в течение которого они должны это сделать, был продлен с десяти до пятнадцати дней. Лица, не проживающие по месту постоянного проживания, но находящиеся в одном и том же регионе, не будут считаться нарушителями паспортного режима.
25. При регистрации в г.Ташкенте и Ташкентской области будет учитываться «социальная норма площади жилья» на одного человека, предусмотренная в Жилищном кодексе Узбекистана (в настоящее время составляет не менее 16 кв. м

¹⁹ См. таблицу с описанием всех предлагаемых изменений на сайте <http://2020.strategy.uz>, доступном на узбекском и русском языках.

на одного человека, а для инвалидов на креслах-колясках - не менее 23 кв. м). Исключения, предусмотренные постановлением Кабинета Министров, будут включать совместную жилую площадь близких членов семьи (включая опекунов/попечителей, приемных семей и несовершеннолетних братьев и сестер без родителей), лиц, освободившихся из мест лишения свободы или вернувшихся из армии, или лиц, возвращающихся на свое место проживания после временной работы или временного отсутствия.

26. Домовладелец может отменить постоянную регистрацию арендатора «на основании социальной нормы», а в случаях, когда социальная норма не является применимой (см. предыдущий пункт), это возможно только с согласия самих жильцов или по решению суда.
27. Правила о социальной норме также необходимо учитывать при нотариальном заверении определенных сделок с недвижимостью, в которых участвуют граждане, зарегистрированные в других регионах Узбекистана, например, продажа, дарение, аренда, передача (при условии пожизненного содержания), залог или отказ от имущества или его части.
28. В то же время гражданам, не зарегистрированным в г.Ташкенте и Ташкентской области, больше не придется уплачивать специальную государственную пошлину (5% от стоимости договора) для регистрации договора купли-продажи жилья. В новом постановлении Кабинета Министров также будет указано, что граждане, не зарегистрированные в г.Ташкенте и Ташкентской области, больше не будут ограничены возможностью покупки жилья только в новостройках.

3. Предварительный анализ предлагаемых изменений

29. Как уже отмечалось, настоящее Заключение является лишь предварительным обзором, ввиду того, что получить для рассмотрения проекты закона и постановления не представилось возможным. В этой ситуации было невозможно провести углубленную оценку запланированных изменений в системе прописки, того, как проект закона и постановления отражают/нашли отражение в действующем законодательстве, и, что наиболее важно, в какой степени законодательные предложения соответствуют обязательствам в отношении свободы передвижения, принятым в рамках ОБСЕ.
30. Таким образом, настоящий обзор является предварительным анализом идей, изложенных в информационной записке и таблице, представленных для обзора. После того, как тексты законопроекта и проекта постановления будут доступны, было бы полезно получить их для более глубокого обзора формулировки нового положения. Как указывалось, в начале настоящего Заключения, БДИПЧ/ОБСЕ готово провести дополнительный обзор по мере необходимости.
31. Система прописки, применявшаяся в Советском Союзе, изначально была задумана и использовалась, главным образом, в качестве инструмента контроля и управления внутренней миграцией. Хотя обязательство лиц регистрироваться по месту жительства, на первый взгляд, имеет много общего с системой прописки,

тем не менее, цель этого административного механизма принципиально иная. Демократические государства используют регистрацию лиц по месту проживания в качестве инструмента оказания государственных услуг. На основании информации, имеющейся в системе регистрации, государство знает, где живут его жители и где должна предоставляться услуга, предназначенная для конкретного человека (где его/ее дети ходят в школу, где предоставляется базовое медицинское обслуживание и т. д.) и какие социальные льготы должны предоставляться исходя из размеров домохозяйства.

32. Это несовместимо с системой прописки, при которой государство контролирует миграционные перемещения, требуя от лиц получать разрешения на смену места жительства и разрешая их только в определенных обстоятельствах, тем самым, ограничивая свободу передвижения путем создания неоправданных и необоснованных барьеров. Комитет ООН по правам человека подверг критике положения, требующие от граждан обращаться за разрешением на изменение места жительства или получать разрешение местных властей на переселение на новое место.²⁰
33. По этой причине планируемые изменения в существующей системе регистрации выглядят многообещающе, поскольку они следуют курсу реформ последних лет и преследуют цель пересмотра системы прописки и значительного облегчения процедуры регистрации. Решая этот вопрос, соответствующие заинтересованные стороны в Узбекистане реагируют, среди прочего, на озабоченности, высказанные Комитетом ООН по правам человека, в частности, в начале апреля 2020 года²¹, в отношении ограничений, которые нынешняя система накладывает на свободу передвижения и выбор места жительства, в частности в г.Ташкенте.
34. Тем не менее, пока неясно повлияют ли предложенные изменения на систему, при которой граждане должны регистрироваться по месту постоянного или временного проживания только в г.Ташкенте и Ташкентской области либо же они направлены на пересмотр системы по всей стране. Формулировка информационного документа и таблицы, по всей видимости, предусматривает последнее, однако, стоит отметить, что в своем обращении в БДИПЧ/ОБСЕ с просьбой рассмотреть существующие документы (см. пункт 1 выше), Первый заместитель Спикера Законодательной палаты Олий Мажлиса говорит о проекте закона Республики Узбекистан «О совершенствовании системы постоянной регистрации в г.Ташкенте и Ташкентской области», а также проекте постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об упрощении процедуры постоянного проживания и регистрация по месту жительства в г.Ташкенте и Ташкентской области». Последующий анализ будет исходить из того, что изменения охватят систему временной и постоянной регистрации во всем Узбекистане. В случае, если применение отдельных нормативных актов

²⁰ Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 27 по статье 12 (Свобода передвижения), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999), п. 17.

²¹ Совет ООН по правам человека, Заключительные замечания по пятому периодическому обзорному докладу Узбекистана, CCPR/C/UZB/CO/5, принятый 2 апреля 2020 года, пункты 36–37.

продолжится, будет необходимо гармонизировать законодательство, регулирующее систему регистрации в г.Ташкенте и Ташкентской области, а также других частях страны.

РЕКОМЕНДАЦИЯ А.

Уточнить, охватят ли изменения систему временной и постоянной регистрации во всем Узбекистане; если это не так, то распространить реформы на всю страну, а не только на г.Ташкент и Ташкентскую область;

35. Кроме того, предлагаемые проекты закона и постановления, а также изменения, которые предусматриваются ими, предполагают, что законодатель намерен использовать систему регистрации, скорее, в качестве основы для предоставления услуг, нежели в качестве системы контроля. Тогда как это является положительным шагом, некоторые остатки старой системы контроля, похоже, будут сохранены, как это показано ниже, особенно, в отношении права на регистрацию в г.Ташкенте и Ташкентской области, а также в отношении концепции временной регистрации.
36. В то же время, отрядным и очевидным из информационной записки и таблицы становится тот факт, что соответствующие заинтересованные стороны предпринимают конкретные шаги для уменьшения бремени регистрации на гражданина и создания механизма регистрации посредством «единого окна» с более автоматизированными и цифровыми процессами. Это полностью соответствует Руководству ОБСЕ/БДИПЧ по народонаселению, в котором говорится, что лицо должно проходить регистрацию единожды, а его/ее данные могут многократно использоваться в государственном аппарате; четкая и прозрачная структура обмена информацией во всех частях государственного управления, которая также учитывает права личности, является необходимым условием для надлежащего функционирования любой системы государственной регистрации²².
37. В принципе, идея реформирования и сокращения процесса регистрации с трех до одного дня также является похвальной, однако, возможно, было бы полезно пересмотреть этот подход, чтобы понять, является ли он осуществимым, с учетом существующих рабочих процессов и возможностей государственных учреждений. **Если нет, то следует сохранить более реалистичные временные рамки, которые будут сокращаться по мере роста возможностей госучреждений и более широкого распространения цифровых систем документооборота. В то время, как цифровые системы могут быть чрезвычайно полезными для населения, необходимо обеспечить надлежащие меры предосторожности для соблюдения конфиденциальности и других юридических стандартов.**²³
38. В соответствии с действующим законодательством, лицам, переезжающим в г.Ташкент и Ташкентскую область, необходимо в течение десяти дней пройти

²² Руководящие принципы БДИПЧ/ОБСЕ в области регистрации населения, 2009 год, стр. 21 и 41-43.

²³ См. Руководящие принципы БДИПЧ/ОБСЕ в области регистрации населения, 2009 год, стр. 17 и 19-20.

регистрацию по постоянному или временному месту жительства. Планируемые реформы направлены на увеличение этого периода до пятнадцати дней, что обосновывается опытом других стран, где граждане должны обратиться к властям, в среднем, в течение 14-30 дней. Хотя отрадно, что власти рассматривают возможность пересмотра временных рамок, тем не менее, пятнадцать дней все еще кажется довольно коротким сроком. Как отмечалось в предыдущих заключениях БДИПЧ/ОБСЕ, сроки регистрации по месту жительства не должны быть чрезмерно короткими и должны поддерживаться гибкими правилами (например, продлением сроков или снисходительностью в отношении представления определенных документов).²⁴ В целом, люди посещающие друзей или родственников или просто приезжающие в другой город, не должны быть обязаны регистрироваться, даже если остаются там дольше пятнадцати дней (см. дополнительные комментарии к концепции временной регистрации в пункте 62 ниже). Поэтому рекомендуется сделать регистрацию обязательной только для лиц, переезжающих на значительно более длительные сроки. Кроме того, правила регистрации в государстве должны применяться ко всему государству, т.е. регистрация в г.Ташкенте должна соответствовать тем же принципам, что и регистрация в другой части страны.

39. Из предоставленной информационной записки и таблицы также остается неясным, какие санкции будут применяться в отношении лиц, обнаруженных в г.Ташкенте и Ташкентской области или других регионах без подтверждения регистрации по месту временного или постоянного проживания. В таблице указывается, что лица, не проживающие по постоянному месту жительства, но находящиеся в том же регионе, не будут считаться нарушителями паспортного режима (предположительно, это относится к статье 223 КоАП). В этой связи, возникает вопрос о том, какие другие санкции будут применяться в отношении этих лиц, и что в законопроекте предусматривается в отношении лиц, живущих не по месту своего постоянного проживания и за пределами региона, где они имеют постоянное место жительства. В законопроекте следует уточнить эти моменты.
40. В частности, в системе, основанной не на стремлении контролировать миграцию внутри страны, а на предоставлении услуг, основанием для применения санкций, если их вообще следует применять, должно служить то, что введение государственных органов в заблуждение создает трудности при предоставлении определенных государственных услуг, а не необходимость применения наказания за нарушение закона. В случае, если государства решат ввести санкции за такие нарушения, то их следует рассматривать в качестве незначительных административных правонарушений и, следовательно, любые налагаемые санкции должны быть соразмерны тем, которые применяются к аналогичным административным нарушениям.

²⁴ См. Предварительное заключение БДИПЧ/ОБСЕ по проекту поправок к нормативно-правовой базе «О противодействии экстремизму и терроризму» в Республике Казахстан, 6 октября 2016 года, п. 64.

РЕКОМЕНДАЦИЯ Б.

Уточнить, что система регистрации должна основываться не на желании контролировать миграцию, а на необходимости предоставления услуг и, следовательно, любые нарушения системы обязательной регистрации по месту жительства должны рассматриваться только как незначительные административные нарушения с наложением санкций, аналогичных административным правонарушениям, если таковые имеются;

3.1. Постоянная регистрация

41. Особенно отраднo, что граждане не будут обязаны «выходить из прописки» при переезде из одного места в другое, и что соответствующие госорганы по месту постоянного проживания, будут сообщать соответствующим образом о месте предыдущего проживания. Более того, в равной степени положительно, что в отношении лиц, переезжающих в г.Ташкент в рамках госслужбы или в целях работы, будут сняты ограничения на право постоянного проживания и, что также отменены пошлины, налагаемые на нерезидентов, желающих купить недвижимость в г.Ташкенте.
42. **В то же время, изменения, похоже, затрагивают только лиц, владеющих недвижимостью в г.Ташкенте, лиц, назначенных или избранных на государственные должности или «высокопрофессиональных экспертов». При этом в документах не указывается о том, что другие категории граждан, желающие переехать в г.Ташкент и Ташкентскую область для работы или по другим причинам, могут это сделать, что представляется ненужным ограничением.²⁵ Согласно Комитету ООН по правам человека, в своем Замечании № 27 общего порядка к статье 12 «О свободе передвижения» Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), лицам не может быть запрещен въезд или пребывание в определенной части территории.²⁶ Таким образом, рекомендуется обеспечить такую возможность в процессе запланированных реформ.**
43. Кроме того, меры, направленные на облегчение повторной регистрации лиц в г.Ташкенте и Ташкентской области после временного отсутствия являются более предпочтительными по сравнению с действующими положениями, при которых лица, возвратившиеся в город после временного отсутствия в связи с работой или по другим причинам, сталкиваются с различными сложностями. В то же время, по крайней мере, в отношении владельцев частной собственности, неясно, почему факт временного отсутствия по месту проживания должен приводить к потере постоянной регистрации. Этот подход также явно противоречит праву каждого человека на выбор места своего

²⁵ Узбекский форум по правам человека: «Прописка: Узбекистан отменяет ограничения на прописку в советском стиле», опубликовано 18 февраля 2020 года по адресу: <https://www.uzbekforum.org/propiska-uzbekistan-abolishes-soviet-style-residency-restrictions/>. См. также: Уильям Зейтц «Свободное перемещение и доступное жилье - Приоритеты государства в области реформ в Узбекистане», Группа Всемирного банка: Рабочий документ по исследованию политики, январь 2020 года, стр. 20.

²⁶ Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 27 по статье 12 (Свобода передвижения), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999), п. 7.

проживания (статья 12 МПГПП).²⁷ В то же время, как для самого лица, так и для соответствующих госучреждений будет менее обременительным, если этот человек сохранит за собой постоянную регистрацию в г.Ташкенте, даже если он живет в другой части страны. Если, в конечном итоге, данное лицо решит полностью покинуть г.Ташкент и переехать в другое место на постоянное жительство, то он/она сможет просто получить постоянную регистрацию в новом месте. Возможно, было бы целесообразно рассмотреть данный альтернативный подход, поскольку нынешний, похоже, нарушает право на свободу передвижения, являясь излишне обременительным и не имея явных преимуществ.

РЕКОМЕНДАЦИЯ В.

Устранить ненужные ограничения права на постоянное проживание в г.Ташкенте и Ташкентской области;

44. Что касается лиц, проживающих в социальном жилье, то ситуация будет иной, поскольку они действительно утратят свое право проживать в социальном жилье, после смены места жительства. **Однако в таких случаях их право на получение жилья в г.Ташкенте и Ташкентской области и, следовательно, право на постоянное проживание после возвращения будет зависеть от наличия права на получение социального жилья, что ставит их в другое положение, нежели владельцы недвижимости. В законопроекте, с соответствующими ссылками на Жилищный кодекс РУз, должно быть указано, что к данной категории лиц будут применяться отдельные положения.**
45. Из предоставленного информационного документа и таблицы остается неясным, имеются ли, возможно, в других законодательных актах, положения, запрещающие определенным категориям населения восстанавливать место жительства или принуждающее их терять «право» на постоянную регистрацию. Это можно оценить только после рассмотрения полного пакета законов.
46. Одна из основных частей реформы связана с «социальными нормами площади жилья», которые необходимо учитывать при стремлении граждан получить постоянную регистрацию в г.Ташкенте и Ташкентской области. Эти нормы содержатся в статье 42 Жилищного кодекса РУз и касаются жилья для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий имеющих доходы ниже уровня минимальной заработной платы (статья 38 Кодекса). Социальные нормы устанавливаются компетентными региональными органами власти, но не могут быть менее 16 квадратных метров на человека и 23 квадратных метров для инвалидов на креслах-колясках.

²⁷ См. также Заключение БДИПЧ/ОБСЕ о законодательной базе, регулирующей вопросы регистрации населения в Кыргызской Республике, 14 июня 2012 г., п. 44;

47. Во-первых, неясно, применяется ли это положение только в качестве ориентира для распределения социального жилья (как указывается в формулировке, использованной в Жилищном кодексе РУз) или оно также применимо к приобретению частной недвижимости (что было бы очень проблематично, так как существенно ограничило бы право людей покупать недвижимость по своему выбору). Одинаково спорным является и мнение о том, должно ли это положение служить руководством для всех лиц из других регионов, желающих получить регистрацию в г.Ташкенте, если проекты закона и постановления действительно направлены на это. Проект постановления будет содержать исключения для близких членов семьи, лиц, освободившихся из мест лишения свободы или вернувшихся из армии, или лиц, возвращающихся на свое место проживания после временной работы или временного отсутствия. Однако, если мы правильно поняли, это будет означать, что все другие лица, не подпадающие под эту категорию, не смогут получить постоянную регистрацию в г.Ташкенте, если их место жительства не будет соответствовать социальным нормам, установленным компетентными региональными властями.
48. Согласно пункту 3 статьи 12 МПГПП, свобода выбора места проживания может быть ограничена только в том случае, если такие ограничения предусмотрены законом, необходимы для защиты национальной безопасности, обеспечения общественного порядка (*ordre public*), общественного здоровья или нравственности, а также прав и свобод других лиц, и согласуются с другими правами, признанными в Пакте. **При отсутствии конкретных обстоятельств, оправдывающих легитимность и необходимость такого подхода, рекомендуется пересмотреть правило, позволяющее лицам получать регистрацию только в случаях, когда они нашли жилье определенного минимального размера. Кроме того, такой подход также будет дискриминационным, поскольку он применяется только к определенным лицам, тогда как другие (члены семьи, бывшие заключенные, лица возвращающиеся на место проживания или военнослужащие) остаются вне его поля действия.**
49. Если, с другой стороны, социальная норма применима только к лицам, живущим в социальном жилье, то неясно, почему эту норму, которая является обязательством государства (в отношении жилья, которое оно должно предоставлять малообеспеченным семьям или отдельным лицам) также необходимо применять в качестве ограничения на регистрацию. **Казалось бы, удовлетворение запросов на предоставление социального жилья должно автоматически означать, что жильцы проживают в помещении, соответствующем социальной норме площади жилья, могут получить соответствующую регистрацию. Эти вопросы следует уточнить.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ Г.

Обеспечить, чтобы любые ограничения, касающиеся свободы выбора места жительства были необходимыми, соразмерными и

недискриминационными и, следовательно, пересмотреть правило, запрещающее лицам регистрироваться в местах проживания ниже определенного минимального размера, если они не принадлежат к категории лиц, пользующихся привилегиями.

50. Также неясной остается указанная в таблице необходимость «принятия во внимание» правила о социальной норме при нотариальном заверении сделок с недвижимостью в Ташкенте, в которых участвуют граждане, зарегистрированные в других регионах Узбекистан. Согласно обоснованию, приведенному в таблице, похоже, что цель этого изменения состоит в том, чтобы не дать гражданам возможности обойти требования по регистрации путем покупки недвижимости или участия в других сделках с недвижимостью. Учитывая, что в сделках с недвижимостью, скорее всего, не будут участвовать лица, проживающие в социальном жилье, такая ссылка на социальную норму, фактически, затронет любого, кто захочет осуществить сделку с недвижимостью в г.Ташкенте и Ташкентской области.
51. Если это действительно одна и та же социальная норма, касающаяся площади жилья, то трудно понять, как она может повлиять на нотариальное заверение сделок с недвижимостью, что, обычно, представляет из себя лишь официальное подтверждение того, что коммерческая сделка между двумя сторонами состоялась. Если это означает, что нотариусы будут обязаны оценивать, учитывались ли социальные нормы площади жилья при сделках с недвижимостью, то возникает вопрос о том, как это будет выглядеть на практике. В частности, будут ли нотариусы спрашивать лиц, участвующих в сделках с недвижимостью, сколько людей будет там проживать в будущем, и проводить расчеты на предмет соответствия площади жилья социальной норме, определяющей, сколько людей может проживать в помещении определенного размера.
52. **Коммерческие сделки основываются на частноправовых соглашениях между физическими лицами и не должны подвергаться чрезмерному воздействию со стороны мер государственной политики и законов, если только не нарушают действующее законодательство вопиющим образом. Никакие попытки государств косвенно влиять на то, какого размера или тип жилья могут покупать люди, не являются приемлемыми или оправданными.** Кроме того, люди, покупающие недвижимость, во время заключения сделки не могут знать сколько людей в конечном итоге будет там жить. Таким образом, этот подход не является ни соразмерным, ни законным, и, как представляется, он не является полезным способом обеспечения соблюдения требования о социальной норме площади жилья в г.Ташкенте. Другие подходы, вероятно, будут более перспективными, например, повышение имущественного налога на квартиры, расположенные в центральных районах или в зависимости от числа проживающих там лиц.

РЕКОМЕНДАЦИЯ Д.

Воздержаться от косвенного влияния на то, какой тип или размер жилья могут покупать люди;

53. Наконец, реформы направлены на предоставление домовладельцам права отменять постоянную регистрацию гражданина (предположительно, арендатора) на основании «социальной нормы». Неясно, на исправление какого типа сценария направлено данное положение, поскольку ссылка на социальную норму будет указывать на то, что это каким-то образом связано с размером жилого пространства. В то же время, приведенное в таблице обоснование, по-видимому, относится к случаям, когда человек переезжая на новое место, остается зарегистрированным в старом месте, что создает проблемы для домовладельца, поскольку означает, что счета, судебные распоряжения или другая почта от государственных органов продолжают поступать на имя бывшего арендатора. **Тем не менее, остается неясным, как последняя ситуация будет представлять проблему для домовладельца, учитывая, что, в соответствии с запланированными реформами, снятие с регистрации с прежнего места жительства будет происходить автоматически после регистрации лица в новом месте.**
54. Если, с другой стороны, ссылка на социальную норму относится к социальной норме площади жилья, изложенной в Жилищном кодексе РУз, то это будет означать, что домовладелец может отменить постоянную регистрацию гражданина из-за нарушения последним требований социальной нормы (возможно, потому что в помещении, которое было сдано в аренду только одному арендатору, проживает несколько человек). Это положение и его последствия не очень ясны и их следует пересмотреть.
55. В частности, одной лишь ссылки на нарушения социальной нормы площади жилья должно быть недостаточно для того, чтобы выселить арендаторов с арендованного жилья. Скорее, права владельца недвижимости будут лучше защищены, если указать, что любое грубое нарушение соглашения, являющегося основанием для аренды (устное или письменное), может привести к выселению арендатора. Это может включать в себя ситуацию, когда в доме или квартире проживает больше людей, чем было оговорено, а также ответственность арендатора за ущерб, нанесенный собственности или занятие преступной деятельностью. **Таким образом, рекомендуется обеспечить, чтобы нарушение «социальных норм» не давало домовладельцу права на отмену постоянной регистрации, а позволяло решать такие дела в суде.**
56. В целом, правила проживания в г.Ташкенте и Ташкентской области по-прежнему значительно отличаются от тех, которые применяются в других частях страны. Предполагается, что это делается для того, чтобы избежать дополнительных внутренних миграционных потоков в г.Ташкент и возможного перенаселения. Тем не менее, как указывалось выше, такой ограничительный подход к определенной части страны не соответствует праву на свободу передвижения в соответствии со статьей 12 МПГПП, которая применяется ко всем частям государства. Пользование этим правом не может зависеть от какой-либо конкретной цели или причины, по которой лицо желает переехать или остаться в

каком-либо месте.²⁸ Людям также не может быть запрещен въезд или пребывание в определенной части территории.²⁹ Кроме того, следует сказать, что такого рода ограничения практически никогда не сдерживают людей от перемещения в определенные места в надежде получить работу и улучшить условия жизни. Более того, исследования показали, что дополнительная внутренняя миграция, как правило, стимулирует экономический рост и, следовательно, имеет больше положительных последствий, чем отрицательных.³⁰

57. Учитывая это, заинтересованным сторонам в Узбекистане следовало бы пересмотреть и, по возможности, отказаться от этого подхода, что в большей степени соответствовало бы международным стандартам свободы передвижения и обязательствам в рамках ОБСЕ. Кроме того, отмена специальных положений в отношении г.Ташкента и применение к нему таких же правил, как и к остальной части страны, было бы более выгодным для населения и менее обременительным для компетентных органов.

3.2. Временная регистрация

58. В случаях, когда люди временно покидают места своего постоянного проживания, они должны временно регистрироваться по своему новому месту пребывания. В соответствии с планируемым проектом постановления, временная регистрация может быть предоставлена по заявлению владельца недвижимости, в которой проживает соответствующее лицо, на срок не более пяти лет. Положительным моментом является то, что проект постановления направлен на стимулирование добровольной регистрации граждан, для чего также требуется, чтобы министерства юстиции и внутренних дел создали условия для распространения на временных жителей всех форм государственных услуг, для получения которых требуется постоянная регистрация.
59. Однако в этом контексте было бы полезно несколько доработать проект постановления, чтобы объем государственных услуг, предоставляемых временным жителям, стал более понятным. Обычно, государства предлагают временным и постоянным жителям разные наборы услуг. Например, право голоса на местных выборах, обычно, предоставляется только жителям с постоянной регистрацией и, как правило, люди платят налоги по месту своего постоянного проживания. **В тексте проекта постановления должны быть четко прояснены различия в сфере государственных услуг.**
60. Кроме того, и в более широком плане, статус арендаторов жилья остается неясным. Наиболее важным является то, что арендаторам не представляется возможным получить постоянную регистрацию по месту аренды жилья. На основании информационного документа и таблицы, становится очевидным, что если человек является квартиросъемщиком в определенном месте и он/она (или его / ее ближайшие родственники) не приобретает недвижимость в этом районе, то он/она полностью теряет право проживания в этом месте. Если законодатели и другие заинтересованные стороны преследуют именно эту цель, то такая мера

²⁸ Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 27 по статье 12 (Свобода передвижения), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999), п. 5.

²⁹ Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 27 по статье 12 (Свобода передвижения), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999), п. 7.

³⁰ См. также: Уильям Зейтц «Свободное перемещение и доступное жилье - Приоритеты государства в области реформ в Узбекистане», Группа Всемирного банка: Рабочий документ по исследованию политики, январь 2020 года, стр. 20-22.

будет фактически удерживать людей от переселения и де-факто отговаривать людей, которые не могут позволить себе приобрести жилье в течение пяти лет, от реализации права на свободу передвижения. Это может потенциально лишить права голоса большое число людей. Ни в таблице, ни где-либо еще нет указаний относительно того, какую законную цель преследует такое ограничение, не говоря уже о том, почему оно является необходимым или пропорциональным по смыслу статьи 12 МПГПП. Поэтому в рамках реформы рекомендуется обеспечить, чтобы лица, арендующие жилье, не лишались возможности реализовать свое право на свободу передвижения.

61. В то же время реформы, касающиеся временной регистрации, хотя и приветствуются в принципе, все же сохраняют некоторые ограничительные элементы. Многие страны в регионе ОБСЕ и за его пределами имеют схожие системы регистрации, предусматривающие одно постоянное место жительства и другие временные места проживания. Однако, если человек остается где-то в течение ограниченного периода времени, это может быть излишне обременительным для человека, соответствующего домовладельца и административных органов, требовать от него/нее прохождения регистрации, особенно если человек остается в этом месте в течение всего лишь нескольких недель.³¹ Если лицо, временно проживающее в определенном месте, желает получать государственные услуги, то ему/ей в любом случае потребуются зарегистрироваться для их получения. С другой стороны, если лицо не желает получать такие услуги, то для получения регистрации в определенном месте нет никаких причин. Меры, требующие от всех получения временной регистрации, независимо от обстоятельств, не соответствуют сервисному подходу систем регистрации, существующим в большинстве демократических стран в регионе ОБСЕ и за его пределами (в отличие от системы прописки, основанной на контроле, которую в Узбекистане хотят заменить). **В любом случае, получение временной регистрации должно быть необходимым/обязательным только после длительного периода времени, а сроки следует продлить с действующих 15 дней до одного или нескольких месяцев. Нарушения же этих правил должны рассматриваться как незначительные административные правонарушения, если их вообще можно считать нарушениями.**
62. Аналогичные размышления имеются в отношении ограничения срока временной регистрации пятью годами. Важным вопросом здесь является то, что в соответствии с статьей 12 МПГПП, лицо может выбирать свое место жительства, что также включает в себя его/ее право выбирать места постоянного и временного проживания. Если человек переезжает на работу в другое место на шесть, восемь или десять лет, то нет никаких причин, по которым он/ она не может сохранять свое основное место жительства в своем месте происхождения, а затем получить вторичное или временное место жительства в том месте, где он/она работает, если он/она этого желает. **Поэтому рекомендуется пересмотреть пятилетний лимит на временную регистрацию.**

³¹ См. Предварительное заключение БДИПЧ/ОБСЕ по проекту поправок к нормативно-правовой базе «О противодействии экстремизму и терроризму» в Республике Казахстан, 6 октября 2016 года, п. 63.

РЕКОМЕНДАЦИЯ Е.

Ослабить ограничения на временную регистрацию для того, чтобы получение регистрации становилось необходимым только по прошествии длительного периода времени и было возможным на срок более пяти лет.

63. Кроме того, неясно, почему именно арендодатель должен обращаться с заявлением о временной регистрации лица, арендующего жилье, если это предназначено для упрощения жизни и освобождения арендатора от ненужного бремени. Если это ошибка перевода и на самом деле это арендатор обращается за регистрацией с приложением письменного согласия домовладельца, то это решает проблему и становится похожим на то, что уже превратилось в стандартную практику в других странах.

4. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ И СОВМЕСТНЫЙ ПОДХОД К ЗАКОНОТВОРЧЕСТВУ

64. Соответствующие руководящие работники подготовили информационный документ и таблицу, где перечислен ряд причин, обосновывающих предполагаемую реформу, но не упоминаются исследования и оценка воздействия, на которых основаны эти выводы. Учитывая потенциальное влияние законопроекта и проекта постановления на процесс регистрации по месту временного и постоянного проживания и связанные с этим вопросы, необходимо провести углубленную оценку регулирующего воздействия, которая должна содержать надлежащий анализ проблем с использованием основанных на фактических данных методов для выявления наилучшего эффективного и действенного варианта регулирования (включая вариант «без регулирования»)³² **Если такая оценка воздействия еще не была проведена, составителям документов рекомендуется провести соответствующий углубленный анализ, в том числе путем анализа гендерных последствий предлагаемых изменений для выявления существующих проблем и соответствующей адаптации предлагаемых решений.**³³
65. Отрадно, что информационный документ и таблица были размещены в Интернете для комментариев, поскольку всегда желательно получать отзывы от широкого круга лиц на раннем этапе. Данный подход также согласуется с обязательствами в рамках ОБСЕ, которые требуют принятия законодательства «в результате открытого процесса, отражающего волю народа, напрямую или через его избранных представителей» (Московский документ 1991г., п. 18.1).³⁴ Следует надеяться, что более конкретные дискуссии также начаты с ключевыми заинтересованными сторонами, вовлеченными в процесс постоянной и временной регистрации физических лиц, а именно с соответствующими органами государственного управления, нотариусами, органами, ответственными за

³² См., например, ОБСЕ / БДИПЧ, Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан, пункты 61-62.

³³ Доступно по адресу: <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>.

³⁴ Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991г. п. 18.1

распределение социального жилья, а также местными общинами, в которые также входят лица, не имеющие доступа к Интернету.

- 66. После того, как будут подготовлены проекты закона и постановления, в целях обеспечения эффективности, следует продолжить инклюзивным образом консультации и предоставить достаточно времени для подготовки и представления рекомендаций по проектам законодательства; также следует обеспечить соответствующий и своевременный механизм обратной связи, посредством которого государственные органы должны принимать и реагировать на предложения и замечания.³⁵**
- 67. В соответствии с рекомендациями международных и региональных органов, а также передовой практикой региона ОБСЕ, общественные обсуждения должны проходить в течение длительного периода времени, принимая во внимание, среди прочего, характер, сложность и размер предлагаемого законодательного акта и вспомогательных данных/информации.³⁶ Чтобы гарантировать эффективное участие, механизмы обсуждения должны предусматривать возможность высказывания предложений и замечаний с ранней стадии и в течение всего процесса,³⁷ что означает не только то, когда соответствующие законопроекты готовятся соответствующими министерствами, но и когда они обсуждаются в парламенте (например, через организацию общественных слушаний). Общественное обсуждение представляет собой средство открытого и демократического управления; оно повышает прозрачность и подотчетность государственных учреждений и помогает обеспечить выявление потенциальных противоречий до принятия закона.³⁸ Проведенные таким образом обсуждения позволяют проводить открытые и всеобъемлющие дискуссии, улучшают понимание всеми заинтересованными сторонами различных факторов и повышают доверие к принятому законодательству. В конечном итоге, это также способствует улучшению реализации принятых законов.**
- 68. В свете вышесказанного, соответствующим руководителям и составителям документов в Узбекистане рекомендуется обеспечить, чтобы проекты закона и постановления были предметом дальнейших всесторонних, широких и продуктивных консультаций на всех этапах законотворческого процесса, в соответствии с вышеизложенными принципами.**

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

³⁵ См., например, Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне (от участников Форума гражданского общества, организованного ОБСЕ / БДИПЧ в кулуарах Дополнительного совещания по человеческому измерению по вопросам свободы мирных собраний и ассоциаций 2015 года), Вена, 15–16 апреля 2015 года, <<http://www.osce.org/odihr/183991>>.

³⁶ См., например, ОБСЕ / БДИПЧ, Заключение по проекту Закона Украины «О публичных консультациях», 1 сентября 2016 г., пункты. 40–41, <<http://www.legislationline.org/documents/id/20027>>.

³⁷ См., например, ОБСЕ / БДИПЧ, Руководящие принципы по защите правозащитников (2014), раздел II, подраздел G о праве на участие в государственных делах, <<http://www.osce.org/odihr/119633>>

³⁸ Там же.