

ИСМАИЛОВ (ISMAILOV) против АЗЕРБАЙДЖАНА¹

Судебное решение от 17 января 2008 г.

(Application no. 4439/04)

КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

СУТЬ ОБРАЩЕНИЯ

Заявление о нарушении прав и свобод подано гражданином Азербайджана – господином Исмаиловым (Mr. Ismayil Asgar oglu Ismayilov).

Заявитель утверждал, что существенное промедление с государственной регистрацией общественного объединения, учредителем которого он является, стало нарушением его права на свободу ассоциаций, а также заявлял, что национальные суды не являются независимыми и беспристрастными, и национальные средства судебной защиты неэффективны в части защиты прав общественных объединений.

ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ

I. Обстоятельства дела

(...)

6. Заявитель является одним из учредителей организации под названием «Человечество и окружающая среда» («İnsan və Mühit»), которая была создана 6 сентября 1999 г.

7. 30 сентября 1999 г. учредители подали заявку на осуществление государственной регистрации организации в Министерство юстиции – государственный орган, который отвечает за проведение государственной регистрации юридических лиц. В соответствии с действующим законодательством страны, неправительственные организации получают статус юридического лица только после регистрации в Министерстве.

8. Приблизительно через четыре с половиной месяца после подачи заявления о регистрации, Министерство вернуло документы учредителям, не указав, была ли проведена регистрация или в ее осуществлении отказано. Министерство утверждало, что устав организации не отвечает ст.1 Закона «Об общественных объединениях» от 10 ноября 1992 г.

9. Учредители исправили устав в соответствии с замечаниями Министерства и 24 июля 2000 г. во второй раз подали заявление о регистрации, а также новую версию устава.

28 декабря 2000 г. Министерство повторно отказало, утверждая, что положения устава о членстве в организации не соответствуют ст.10 Закона «О неправительственных организациях» (Общественные объединения и фонды) от 13 июня 2000 г.

10. Заявители вновь исправили устав, и 28 августа 2002 г. в третий раз подали заявку на регистрацию.

11. Не получив ответа на третье обращение, 25 октября 2002 г. учредители инициировали судебный процесс. В иске они утверждали о нарушении Министерством сроков

¹ Источник: Неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2008 г.

регистрации объединения и просили суд обязать Министерство зарегистрировать организацию. Также заявители требовали выплаты компенсации за причинение нематериального вреда. 2 декабря 2002 г. суд первой инстанции отказал в удовлетворении иска, не усмотрев несоответствия действий Министерства законодательству. Учредители в порядке апелляции обжаловали решение суда первой инстанции.

12. 6 декабря 2002 г. Министерство вновь вернуло документы, необходимые для регистрации, учредителям. В этот раз в отказе шла речь о том, что они [учредители] не включили в устав условия членства в организации и выхода из нее, как это предусматривает ст.13 Закона «О неправительственных организациях».

13. 22 мая 2003 г. апелляционный суд подтвердил решение суда первой инстанции. 5 ноября 2003 г. Верховный Суд согласился с решениями нижестоящих судов.

II. Национальное законодательство и правоприменительная практика

A. Государственная регистрация неправительственных организаций

14. Гражданский Кодекс Азербайджанской Республики от 2000 г. предусматривает:

Статья 47. Устав юридического лица

«47.1. Устав юридического лица утверждается учредителями и является учредительным документом.

47.2. Устав юридического лица должен содержать информацию о названии, адресе, процедуре осуществления деятельности и ликвидации юридического лица. Устав некоммерческого юридического лица должен содержать определение задач и целей деятельности данного юридического лица...».

Статья 48. Государственная регистрация юридических лиц

«48.1. Юридическое лицо подлежит государственной регистрации соответствующими органами исполнительной власти.

48.2. Нарушение процедуры создания юридического лица или несоответствие ее устава ст. 47 данного Кодекса является основанием для отказа в регистрации юридического лица...».

15. Закон «О государственной регистрации юридических лиц» от 6 февраля 1996 г. предусматривает:

Статья 9. Рассмотрение заявления [о государственной регистрации]

«После принятия заявления о регистрации юридического лица или отделения иностранного юридического лица, регистрирующий орган должен: принять документы, необходимые для регистрации, к рассмотрению, в течение десяти дней после принятия документов выдать заявителю свидетельство о государственной регистрации или письменное подтверждение отказа в регистрации, либо пересмотреть документы, повторно поданные в Министерство после исправления всех предыдущих недочетов, и в течение пяти дней принять решение о государственной регистрации».

16. Закон «О неправительственных организациях» от 13 июня 2000 г. предусматривает:

Статья 16. Государственная регистрация неправительственных организаций

«16.1. Государственная регистрация неправительственных организаций должна осуществляться соответствующими органами исполнительной власти в соответствии с законами Республики Азербайджан о государственной регистрации юридических лиц.

16.2. Неправительственные организации получают статус юридического лица только после государственной регистрации».

Статья 17. Отказ в государственной регистрации

«17.1. Неправительственной организации может быть отказано в регистрации только в случае, когда уже существует организация с таким же названием, если документы для государственной регистрации противоречат Конституции Азербайджанской Республики, данному закону или другим законам Азербайджанской Республики, или содержат недостоверную информацию.

17.2. Решение об отказе в государственной регистрации предоставляется в письменной форме представителю неправительственной организации, с указанием оснований отказа и того, какие положения и статьи законодательства были нарушены во время подготовки учредительных документов.

17.3. Отказ в регистрации не является препятствием для повторной подачи организацией документов, необходимых для регистрации, после устранения нарушений.

17.4. Решение об отказе в государственной регистрации может быть обжаловано в судебном порядке».

В. Дополнительная процедура кассации в гражданском процессе

17. Для обобщения национального законодательства и правоприменительной практики Азербайджанской Республики относительно возобновления гражданского процесса и пересмотра решения Пленумом Верховного Суда в соответствии с процедурой дополнительной кассации, см. дело *Babayev v. Azerbaijan ((dec.), no. 36454/03, 27 May 2004)*.

С. Право на обращение в Конституционный суд

18. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. предусматривает:

Статья 130. Конституционный Суд Азербайджанской Республики

«V. Каждое лицо, права и свободы которого нарушены законодательным или исполнительным органом власти, а также органами местного самоуправления или судами, может подать жалобу в Конституционный суд Азербайджанской Республики ... с целью устранения нарушения прав и свобод человека».

РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛА ЕВРОПЕЙСКИМ СУДОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

(...)

I. Предполагаемое нарушение статьи 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод

21. Заявитель утверждал, что нарушение Министерством юстиции сроков регистрации общественного объединения является вмешательством в реализацию права на объединение. Поскольку были нарушены законодательно установленные сроки регистрации, общественное объединение не могло получить статус юридического лица. Таким образом, можно констатировать нарушение права на свободу ассоциаций, которое предусмотрено ст.11 Конвенции.

Статья 11 Конвенции гласит:

«1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях

предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

А. Приемлемость

1. Сфера, которой касается дело, и его совместимость с положениями Конвенции.

22. Правительство утверждало, что каждое из трех заявлений о регистрации касалось разных организаций, на основании того, что в заявках на регистрацию организация выступала под тремя разными названиями, а также что документы подавались разным количеством учредителей. В частности, первое заявление на получение регистрации касалось организации под названием Научно-практический центр «Человечество и окружающая среда», во втором фигурировала организация под названием Общественное объединение «Человечество и окружающая среда».

Второе заявление о регистрации было подано тремя учредителями, а третье было подписано лишь двумя из них.

23. Заявитель отрицал это и утверждал, что изменение названия организации было связано с незначительной переработкой основополагающих документов организации ее учредителями в процессе регистрации. Более того, исключение одного из учредителей из заявки о регистрации, поданной в третий раз, «не изменило сути общественного объединения и не сделало его другим».

24. Суд не принял во внимание заявления правительства, поскольку не усмотрел различий в уставах, подававшихся при обращениях за получением регистрации. Также Суд исследовал, что национальные суды не рассматривали данные обращения как составляющие процедуры регистрации трех разных объединений.

25. Суд отметил, что рассмотрению в соответствии с Конвенцией подлежит лишь часть жалобы, связанная с третьей попыткой получения государственной регистрации данного общественного объединения. На основании того, что Конвенция о защите прав человека и основных свобод вступила в силу в Азербайджане 15 апреля 2002 г., Суд уполномочен рассматривать дела, суть которых касается событий, имевших место после 15 апреля 2002 г. Таким образом, события, связанные с подачей заявителями первого и второго обращения о регистрации, рассмотрению в Европейском Суде по правам человека не подлежат.

2. Использование национальных средств судебной защиты.

26. Правительство утверждало, что заявитель не исчерпал все национальные средства судебной защиты.

27. Правительство отметило, что, невзирая на то, что Верховный Суд является высшей инстанцией и осуществляет кассацию, заявитель должен был обратиться еще и в Конституционный Суд. Представитель правительства утверждал, что Европейский Суд в предыдущих решениях признал эффективность Конституционного Суда среди прочих национальных средств защиты прав и свобод, закрепленных в Конвенции (см. *Ramazanova and Others v. Azerbaijan* (no. 44363/02, § 43, 1 February 2007)). Также правительство отметило, что отказ в осуществлении государственной регистрации организации нельзя

считать вмешательством в реализацию права на свободу ассоциаций в понимании ст.11 Конвенции.

28. Заявитель отметил, что до 2004 г. Конституционный Суд вообще не рассматривал индивидуальные обращения, в то время как решение Верховного Суда по делу заявителя датировалось 5 ноября 2003 г.
(...)

31. Наконец, заявитель подверг сомнению эффективность Конституционного Суда как национального средства судебной защиты, поскольку в период с 2004 по 2007 гг. данным Судом было рассмотрено лишь порядка 60 заявлений из 1600 поступивших индивидуальных обращений.
(...)

33. Что касается заявления правительства о том, что до передачи дела в Европейский Суд по правам человека заявитель был обязан обратиться в Конституционный Суд, Суд отметил, что толкование правительством дела *Ramzanova and Others* не является верным. Ни одно из обстоятельств дела *Ramzanova and Others* не может быть принято как основание для вывода о том, что обращение в Конституционный Суд следует считать необходимым условием для исчерпания национальных средств судебной защиты.
(...)

35. Суд повторно указал, что использование принципа исчерпания национальных средств судебной защиты, закрепленного в ст.35 Конвенции, создает возможность для стран-участниц Конвенции исправить (или предотвратить) ситуацию нарушения прав человека, не прибегая при этом к помощи Суда. Однако существование подобных национальных средств защиты должны быть обеспечено не только в теории, но и на практике (см., к примеру, дело *Vernillo v. France, judgment of 20 February 1991, Series A no. 198, §§. 11-12 § 27*).
(...)

37. Обращаясь к обстоятельствам настоящего дела, Суд отмечает, что Конституционный Суд Азербайджана начал рассматривать индивидуальные жалобы в 2004 г., с момента вступления в силу Закона «О Конституционном Суде» от 8 января 2004 г., который и внедрил процедуру рассмотрения частной конституционной жалобы.

38. Таким образом, заявитель, не имея возможности прибегнуть к конституционному осуществлению, 30 декабря 2003 г. обратился в Европейский Суд по правам человека.
(...)

40. Европейский Суд отклоняет заявление правительства и утверждает, что требование о необходимости исчерпания средств судебной защиты, обращение к которым в качестве условия подразумевает предварительное использование других средств судебной защиты, которые были признаны неэффективными в контексте ст.35 Конвенции, не является обязательным.
(...)

В. Суть дела

1. Позиции сторон

43. Правительство утверждало, что вмешательство в реализацию права заявителя на свободу ассоциаций не имело места.

44. Правительство отметило также, что отсутствие статуса юридического лица не является препятствием для осуществления организацией своей деятельности. В данной связи было упомянуто, что организацией была издана книга, и это свидетельствует о фактическом продолжении ее деятельности даже при отсутствии официальной регистрации.

45. Правительство утверждало, что уставные документы организации были подготовлены вне соответствия с действующим законодательством. Даже если Министерство и допустило некоторые процедурные ошибки при рассмотрении обращения учредителей организации, эти ошибки нельзя считать нарушением ст.11 Конвенции.

46. Заявитель утверждал, что затягивание сроков регистрации юридического лица нарушает ст.11 Конвенции.

47. Заявитель также отметил, что организация не могла в полной мере осуществлять свою деятельность, не обладая статусом официально зарегистрированной. Что же касается книги, на которую ссылался представитель правительства, заявитель отмечен в ней как один из соавторов, название же организации, к которой он принадлежит, было указано для определения профессии заявителя и его принадлежности к деятельности в сфере НПО.

2. Оценка Суда

48. Суд пришел к выводу о том, что промедление Министерства в ответе на заявку о государственной регистрации общественного объединения явилось *de facto* отказом в регистрации. Организация, не имеющая статуса юридического лица, не обладает правоспособностью в той же мере, что и зарегистрированное общественное объединение. Необоснованно длительное рассмотрение заявки о регистрации (с позиции Министерства) можно считать вмешательством в реализацию права на свободу ассоциаций (см. упомянутое выше дело *Ramazanova and Others*, §§ 54-60).

49. Подобное вмешательство будет считаться нарушением ст.11 Конвенции, за исключением случаев, если таковое «предусмотрено законом», преследует одну или несколько законных целей, закрепленных частью 2 ст.11 Конвенции и являются «необходимыми для достижения в демократическом обществе» данной/ых цели/ей (см. *Chassagnou and Others v. France [GC]*, nos. 25088/94, 28331/95 и 28443/95 § 104, ECHR 1999-III).

(...)

51. Ст. 9 Закона «О государственной регистрации юридических лиц» от 6 февраля 1996 г. устанавливает десятидневный срок для принятия Министерством юстиции решения о государственной регистрации организации-заявителя, либо для предоставления отказа в регистрации юридического лица. В том случае, если учредительные документы юридического лица не соответствуют законодательству и имеют поправимые недостатки, Министерство располагает все тем же десятидневным сроком, чтобы вернуть документы учредителям для исправления недочетов.

52. В данном деле удержание документов Министерством и промедление с ответом по каждому из заявлений длилось в течение несколько месяцев. В частности, задержка ответа на обращение о регистрации от 28 августа 2002 г. составила более чем три месяца. Это не соответствует нормам, установленным законодательством, согласно которым ответ должен быть дан в соответствии с четко определенными сроками (см. *Ramazanova and Others*, § 65).

53. Суд также отметил, что Закон «О государственной регистрации юридических лиц» от 6 февраля 1996 г. не предусматривает фактических средств защиты от затягивания или приостановки процедуры государственной регистрации в связи с промедлениями Министерства с ответом по поводу поступившего запроса о регистрации.

54. Усмотрев, что Министерством юстиции были нарушены установленные законом временные сроки ответа на заявление об осуществлении государственной регистрации, а также отметив, что национальное законодательство не предусматривает средств защиты от подобного рода промедлений, Суд пришел к выводу о том, что такое вмешательство в реализацию права на свободу ассоциаций не являлось «предусмотренным законом» в понимании параграфа 2 ст.11 Конвенции.

(...)

56. Таким образом, имеет место нарушение ст.11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

II. Предполагаемые нарушения параграфа 1 ст. 6, а также ст. 13 Конвенции

57. Заявитель утверждал, что, противореча параграфу 1 ст. 6 Конвенции, национальные суды не являются независимыми и беспристрастными. В частности, в соответствии с законодательством Азербайджана (находящегося в силе во время описываемых событий), подбор судей в суды Азербайджана осуществлялся Судейским советом, который возглавлял министр юстиции. Поэтому заявитель утверждал, что при таких условиях решения национальных судов по делам против Министерства юстиции не могут быть независимыми и беспристрастными, поскольку обжалование действий или бездействия Министерства юстиции осуществляется судьями, которых назначает глава самого Министерства.

58. Суд отметил, что данные замечания идентичны замечаниям по делу *Asadov and Others v. Azerbaijan*, ((dec.), no. 138/03, 12 января 2006). Однако Суд пришел к выводу о том, что подобные заявления не являются в достаточной мере обоснованными.

59. В соответствии с параграфами 3 и 4 ст.35 Конвенции предъявленные требования безосновательны и удовлетворению не подлежат.

III. Применение ст. 41 Конвенции

(...)

A. Ущерб

1. Материальный ущерб

61. Заявитель требовал компенсации в сумме 20 000 евро (EUR) за нанесенный материальный вред. Он утверждал, что, поскольку Министерство не регистрировало общественное объединение в течение нескольких лет, учредители организации не имели возможности привлекать финансовые ресурсы на деятельность организации.

(...)

63. Суд не может определить, удалось бы заявителю привлечь сколько-либо средств в пользу организации, если бы она была зарегистрирована в установленный срок. Суд, таким образом, отклоняет требование Заявителя о компенсации материального ущерба.

2. Нематериальный ущерб

64. Заявитель требовал 10 000 EUR в качестве компенсации за понесенный нематериальный ущерб.

(...)

66. По мнению Суда, задержка государственной регистрации действительно причинила нематериальный ущерб заявителю как учредителю общественного объединения. Тем не менее, установленная сумма компенсации является завышенной. Вынося беспристрастную оценку, в соответствии со ст. 41 Конвенции, Суд присуждает к выплате заявителю компенсацию нематериального ущерба в размере 1 000 EUR, а также сумму, соответствующую покрытию любых налогов, которыми может облагаться установленная компенсация.

В. Издержки и расходы

67. Заявитель требовал 2 000 EUR в качестве компенсации издержек и расходов, связанных с судебными разбирательствами в национальных судах, а также в Европейском Суде по правам человека. Он утверждал, что в требование включены также понесенные им расходы на перевод документации, почтовые расходы, налоги и расходы на копирование. Несмотря на то, что он не смог предъявить доказательства об израсходовании данной суммы, заявитель утверждал, что это так.

68. Правительство просило Суд отклонить данное требование за отсутствием доказательств.

69. Суд установил, что в национальных судах интересы заявителя не были представлены адвокатом, а также что он получил от Совета Европы сумму в размере 850 EUR в качестве юридической помощи, и принял решение о том, что необходимости в выплате дополнительных сумм по требованию об издержках и расходах нет.

(...)

РЕШЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Суд единогласно постановил, что имело место нарушение ст.11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (право на объединение). Также Суд присудил компенсацию в размере 1 000 EUR (одной тысячи евро) для возмещения понесенного заявителем нематериального ущерба.