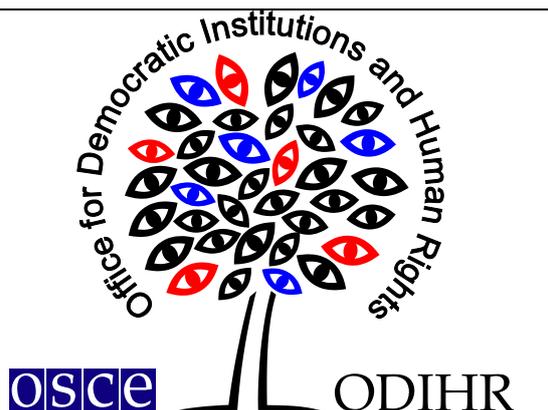


Варшава, 22 ноября 2019 г.

Comments-Nr.:
TERR-FOE-UZB/349/2019 [AIC/JG]

www.legislationline.org



КОММЕНТАРИИ К ЗАКОНУ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

«О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ «ЭКСТРЕМИЗМУ»»

**на основе неофициального перевода закона на английский язык,
предоставленного Офисом Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане**

Комментарии составлены при участии Ричарда Клейтона, королевского адвоката, Лондон, Великобритания, и Хелен Даффи, профессора в области прав человека и гуманитарного права Лейденского университета, и рецензированы Андреем Рихтером, старшим советником Представителя ОБСЕ по свободе СМИ

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ

Ул. Медова № 10 PL-00-251 Варшава тел. +48 22 520 06 00 факс. +48 22 520 0605

Несмотря на наличие переведенного текста Комментарий на русском языке, английская версия является единственной официальной версией документа.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	3
II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА.....	3
III. РЕЗЮМЕ.....	4
IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	7
1. Соответствующие международные стандарты и обязательства ОБСЕ	7
2. Общие замечания	11
3. Определение так называемого «экстремизма» и «экстремистской деятельности»	12
4. Основные принципы и аспекты государственной политики в сфере противодействия так называемому «экстремизму»	15
5. Превентивные меры	17
6. Предупреждение и представление о недопустимости «осуществления экстремистской деятельности»	20
7. «Экстремистские» материалы	22
8. Финансирование «экстремизма»	25
9. Преследование за нарушение закона «О противодействии экстремизму»	27
10. Международное сотрудничество	28
11. Другие комментарии	29
12. Заключительные замечания	30

Приложение: закон Республики Узбекистан «О противодействии экстремизму»

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 22 мая 2019 года Координатор проектов ОБСЕ в Узбекистане направил в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) запрос о проведении правового анализа нескольких законов и указов, касающихся вопросов противодействия «экстремизму», борьбы с терроризмом, массовых коммуникаций, информационных технологий и использования Интернета. В ответ на этот запрос БДИПЧ приняло решение подготовить отдельные аналитические отчеты, соответственно, по указам, касающимся массовых коммуникаций, информационных технологий и использования Интернета (Указы), по закону «О борьбе с терроризмом» (далее закон «О борьбе с терроризмом») и закону «О противодействии экстремизму» (далее закон «О противодействии экстремизму»), которые следует рассматривать во взаимосвязи.¹
2. 27 мая 2019 года БДИПЧ подтвердило свою готовность подготовить правовой анализ соответствия этих документов обязательствам ОБСЕ и международным стандартам в области прав человека. В июле 2019 года БДИПЧ привлекло Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ к участию в проведении этого правового анализа.
3. Настоящие Комментарии, в которых анализируется закон «О противодействии экстремизму», были подготовлены в ответ на вышеуказанный запрос. БДИПЧ провело правовой анализ в рамках своего мандата, установленного Бухарестским планом действий ОБСЕ по борьбе с терроризмом.²

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

4. Предметом анализа настоящих Замечаний является исключительно представленный на рассмотрение закон «О противодействии экстремизму». Ограничиваясь данным законом, Комментарии не содержат полного и всеобъемлющего обзора всей правовой и институциональной базы в сфере противодействия и предупреждения «терроризма» и так называемого «экстремизма» в Республике Узбекистан.
5. В Комментариях затронуты ключевые вопросы и указаны вызывающие озабоченность положения закона. В интересах краткости Комментарии больше фокусируются не на положительных сторонах закона, а на тех положениях, которые требуют усовершенствования. Последующие рекомендации основаны на соответствующих международных стандартах и обязательствах ОБСЕ. По мере необходимости в Комментариях также подчеркивается передовой опыт других государств-участников ОБСЕ в этой области.
6. Кроме того, в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин³ (CEDAW) и Планом действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства 2004 г., а также обязательствами по учету гендерной

¹ Все отчеты о правовом анализе законопроектов и действующих законов Узбекистана доступны на сайте: <https://www.legislationline.org/ru/odhr-documents/page/legal-reviews/country/55/Uzbekistan/show/section/odhr>.

² В частности, пункты 6, 18 и 22 Бухарестского плана действий ОБСЕ по борьбе с терроризмом, [Приложение к Решению №1 Совета министров ОБСЕ, МС\(9\).ДЕС/1](#), Бухарест, 3-4 декабря 2001 г.

³ [Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#) (далее «КЛДЖ»), принята Резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи 18 декабря 1979 года. Республика Узбекистан присоединилась к Конвенции 19 июля 1995 года.

Комментарии БДИПЧ к закону Республики Узбекистан «О противодействии «экстремизму»»

проблематики в деятельности ОБСЕ, в Комментариях анализируется потенциально различное влияние закона на женщин и мужчин.⁴

7. Данные Комментарии основаны на неофициальном английском переводе закона «О противодействии экстремизму», предоставленного Офисом Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане, который включен в приложение к настоящему документу. Возможные ошибки в тексте Замечаний могут являться следствием неточностей, допущенных при переводе. Несмотря на наличие переведенного текста Замечаний на русском языке, английская версия является единственной официальной версией документа.
8. В связи с вышеизложенным, БДИПЧ считает необходимым отметить, что настоящие Комментарии ни коим образом не препятствуют в формулировании дополнительных письменных или устных рекомендаций, или комментариев по соответствующим правовым актам или соответствующему законодательству Узбекистана, которые БДИПЧ, возможно, пожелает сделать в будущем.

III. РЕЗЮМЕ

9. Противодействие насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму (НЭРВТ), является стратегическим направлением деятельности ОБСЕ в борьбе с терроризмом.⁵ В то же время, БДИПЧ и другие международные организации постоянно выражают обеспокоенность по поводу использования термина «экстремизм»/«экстремистский» как юридического понятия, и неопределенности этого термина, особенно в контексте уголовного законодательства.⁶ С этой точки зрения закон «О противодействии экстремизму» 2018 года, в силу широкой и неточной формулировки основных понятий, таких как «экстремизм», «экстремистская деятельность» или «экстремистские материалы», наделяет слишком широкими дискреционными полномочиями органы, которым поручено его исполнение, что потенциально может привести к его произвольному применению/толкованию. В целом сомнительна сама целесообразность сохранения отдельного специального закона о противодействии так называемому «экстремизму», учитывая сложность юридического определения

⁴ См. п. 32 «Плана действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства», принятого Решением Совета министров №14/04, MC.DEC/14/04 (2004).

⁵ Решение №1063 Постоянного совета ОБСЕ, «Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом».

⁶ См. напр., «Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами в контексте защиты прав человека», БДИПЧ, сентябрь 2018 г., стр. 21 и 31; и «Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму: подход, основанный на взаимодействии полиции с населением», подраздел 2.3.1., ОБСЕ, 2014 г. См. также Предварительное заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму», БДИПЧ, 6 октября 2016 г., пп. 21-24; Замечания по поводу Проектов Законов Республики Казахстан «О противодействии экстремистской деятельности» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия экстремистской деятельности», БДИПЧ, 11 февраля 2005 г., пп. 2-3 и 11-15; Замечания по поводу законопроектов Республики Казахстан «О противодействии экстремизму» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремистской деятельности», БДИПЧ, 20 октября 2004 г., стр. 5-7; и Предварительные замечания по поводу законопроектов «О противодействии экстремизму» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам противодействия экстремизму» в Казахстане, БДИПЧ, 23 июня 2004 г., пп. с 4.1. по 4.3. См. также Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе религии и убеждений, Доклад о миссии в Казахстан за 2014 г., A/HRC/28/66/Add.1, 23 декабря 2014 г., пп. 44-51; Руководящие принципы по защите правозащитников, БДИПЧ, 2014 г., пп. 100, 205 и 213; Венецианская комиссия, Заключение по поводу федерального закона Российской Федерации «О противодействии экстремизму», CDL-AD(2012)016-e, 15-16 июня 2012 г., п. 30; Комитет ООН по правам человека (КПЧ), Замечание общего порядка № 34 по статье 19 МПГПП «Свобода мнений и их выражения», 12 сентября 2011 г., п. 46, в котором Комитет подчеркнул, что такие правонарушения как «экстремистская деятельность» должны иметь четкие определения для гарантии того, что их совершение не ведет к неуместному или соразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений.

термина «экстремизм», серьезные проблемы с правами человека, возникающие из-за расплывчатых и слишком широких определений и положений, а также существенное совпадение такого законодательства с другими положениями, особенно с уголовным законодательством.

10. В целом сфера действия самого закона слишком обширна и расплывчата, особенно в том, что касается предусмотренных законом запретов. Термин «экстремизм» не всегда связан с актами насилия или уголовными преступлениями (определенными в соответствии с международными стандартами в области прав человека) и охватывает другие формы неопределенных «угроз». Широта и неоднозначность определений ставит под сомнение цель закона и потенциальный диапазон запрещенных видов поведения или действий, что создает особый риск того, что закон будет использоваться в качестве инструмента для подавления законных действий или таких форм выражения, как политическое инакомыслие, участие в демократических процессах, права человека или активность гражданского общества. Если, закон все же будет сохранен, разработчикам необходимо будет существенно пересмотреть его, чтобы обеспечить соответствие закона международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ, а также отразить в нем необходимость защиты законных действий, особенно реализации прав человека и основных свобод и деятельности правозащитных и гуманитарных организаций. Действия, которые запрещены законом как «экстремистские» и влекут за собой превентивные и исправительные меры, непременно должны включать насилие в качестве основного элемента, и должны быть определены с достаточной точностью, с тем чтобы отдельные лица или организации могли регулировать свое поведение или деятельность таким образом, чтобы избежать применения таких мер в свой адрес. Помимо этого, полномочия, предоставленные государственным органам в соответствии с законом, имеют далеко идущие последствия, и в настоящее время не существует четкой законодательной базы для регулирования и ограничения этих полномочий, которая четко определяла бы обстоятельства, в которых такие полномочия могут быть использованы, а также цель, порядок и гарантии их применения, особенно в отношении механизма подотчетности и доступа к средствам правовой защиты.
11. В дополнение к вышесказанному, БДИПЧ, в частности, рекомендует следующее:
 - А. еще раз рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения данного закона и, в случае положительного решения, существенно пересмотреть содержащиеся в нем определения и другие основные положения, с тем чтобы сфера его действия ограничивалась исключительно «**насильственным экстремизмом**», и чтобы он в целом содержал более точные определения, гарантирующие беспрепятственное осуществление законной деятельности, особенно реализацию прав человека и основных свобод и деятельность правозащитных и гуманитарных организаций; [пп. 21 и 29]
 - В. гарантировать, чтобы так называемое «*возбуждение расовой, национальной, этнической или религиозной вражды*», которое упомянуто в законе в определении терминов «экстремизм» и «экстремистская деятельность», было запрещено только в том случае, если такое выражения мыслей направлено на подстрекательство к неизбежному насилию, может спровоцировать такое насилие, и если существует прямая и непосредственная связь между этой формой выражения и вероятностью или возникновением такого насилия; [п. 25]

- С. предусмотреть в законе средства защиты или исключения для публичных заявлений или распространения материалов, если они предназначены для честного обсуждения или публичных дебатов по вопросам религии, образования, научных исследований, политики, искусства или какого-либо иного вопроса, вызывающего общественный интерес, а также при наличии у определенных лиц, например, ученых, художников, журналистов или юристов, законных оснований для владения такими материалами; [пп. 27 и 48]
- Д. изъять указание на «неотвратимость ответственности» из статей 4 и 5; [п. 32]
- Е. внести в статьи 7 и 8 о мерах по предупреждению (насильственного) «экстремизма» следующие изменения:
- исключить из статей положения о мерах наказания; [п. 35]
 - отразить в статьях цели уважения, защиты и поощрения прав человека и основных свобод в качестве средства противодействия НЭРВТ; [пп. 31 и 36]
 - прямо указать в статьях на необходимость содействия равенству и недискриминации; [п. 37]
 - дополнить статьи другими типами превентивных мер для устранения условий, способствующих насильственному экстремизму (такими как создание экономических возможностей, обеспечение возможностей для образования и трудоустройства; разработка подходов для сотрудничества между правоохранительными органами и местным населением; налаживание партнерских отношений с гражданским обществом; привлечение к участию и расширение прав и возможностей женщин, молодежи, общин и представителей меньшинств или уязвимых групп в разработке и реализации политики и т. д.); [п. 38]
 - отразить в статьях цели реабилитации и реинтеграции; [п. 38]
 - исключить из статьи 8 положение об «укреплении культурных традиций, духовного, нравственного и патриотического воспитания»; [п. 39]
- Ф. определить процедуры, гарантирующие эффективное осуществление права на обжалование предупреждения/представления в независимом и беспристрастном суде, включая право на доступ к информации, на основании которой вынесено предупреждение или представление, и право на обоснованное оспаривание такой информации; [п. 42]
- Г. гарантировать, что решение о приостановлении деятельности юридических лиц, предусмотренное в статье 10, будет выноситься или пересматриваться только судом, и что принимая решение о запрете деятельности юридических лиц, Верховный суд не будет выносить решение о запрете автоматически, а будет оперативно рассматривать факты и законы с соблюдением всех процессуальных норм, тем самым гарантируя, что приостановление и запрещение деятельности будут применяться исключительно в отношении действий, которые классифицируются как уголовные преступления в соответствии с международными стандартами; [пп. 43 и 45]
- Н. предусмотреть в статье 11, что доступ к Интернету и другим сетям телекоммуникаций и средствам массовой информации может быть ограничен только в случае, если их действия классифицируются как уголовные преступления в национальном законодательстве, которое должно соответствовать международным стандартам в области прав человека, и что

ограничение может быть наложено только судебными органами в надлежащем судебном порядке и с соблюдением обязательных процессуальных гарантий; [пп. 49 и 51]

- I. дать более четкое определение понятию «финансирования (насильственного) экстремизма», гарантировав, что решение о приостановлении финансовой операции и замораживании средств или другого имущества будет приниматься только в отношении лиц, осужденных за «насильственный экстремизм», и в отношении организаций, классифицированных как «(насильственно-)экстремистские» на основании решения суда, и привести четкие и конкретные ссылки на соответствующий порядок, а также определить процедуру, при помощи которой физическое или юридическое лицо сможет незамедлительно оспорить в независимом и беспристрастном суде решение о замораживании средств или другого имущества или о приостановлении операций; [пп. 52-56] и
- J. гарантировать соблюдение властями принципа *невывыски* в контексте «международного сотрудничества», а также обеспечение ими надлежащих материально-правовых и процессуальных гарантий при выдворении лиц без гражданства, а также при передаче/обмене личных данных. [пп. 59-61]

В текст правового анализа также включены дополнительные рекомендации, выделенные жирным шрифтом.

IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Соответствующие международные стандарты и обязательства ОБСЕ

12. Термин «экстремизм» не является согласованной правовой концепцией и имеет множество значений. Он может описывать идеи, диаметрально противоположные основным ценностям общества и/или относится к «беспоощадным методам» реализации политических идей, которые «демонстрируют пренебрежение к жизни, свободе и правам человека других людей».⁷
13. На международном уровне не существует консенсуса в отношении юридического определения термина «экстремизм».⁸ Однако стоит отметить, что две конвенции, ратифицированные Республикой Узбекистан в рамках Шанхайской организации сотрудничества, членом которой является Республика Узбекистан, содержат некоторые определения этого термина. В то время как [Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом \(2001г.\)](#)⁹ рассматривает

⁷ См., напр., доклад Специального представителя действующего председателя ОБСЕ по вопросам борьбы с радикализацией и насильственным экстремизмом, «[О противодействии насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму: идеи, рекомендации и передовой опыт из региона ОБСЕ](#)», 29 сентября 2017 г., п. 15, со ссылкой на Роджера Скратона в «Словаре политической мысли» (Roger Scruton, *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought*), изд. 3-е. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007).

⁸ См., напр., Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (далее «Специальный докладчик ООН по вопросам борьбы с терроризмом», «[Тематический доклад за 2015 год](#)», A/HRC/31/65, 22 февраля 2016, пп. 11 и 21, в котором отмечается, что «[н]есмотря на многочисленные инициативы по предотвращению или противодействию насильственному экстремизму, не существует общепринятого определения насильственного экстремизма, который остается «расплывчатым понятием»».

⁹ См. <<http://www.cfr.org/counterterrorism/shanghai-convention-combating-terrorism-separatism-extremism/p25184>>. Республика Узбекистан ратифицировала Конвенцию 30 августа 2001 года.

насилие как важнейший элемент определения «экстремизма»,¹⁰ [Конвенция по противодействию экстремизму](#) 2017 года уже не содержит требования об обязательном наличии насильственных действий, вместо этого более широко ссылаясь на «насильственные и другие неконституционные действия» при определении так называемого «экстремизма».¹¹

14. БДИПЧ и другие международные органы ранее выражали обеспокоенность по поводу использования термина «экстремизм»/«экстремистский» в качестве юридического понятия, а также по поводу расплывчатости этого термина, особенно в контексте уголовного законодательства.¹² Как отметил Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (далее «Специальный докладчик ООН по вопросам борьбы с терроризмом»), «термин «экстремизм» является плохо определенным понятием, которое уже используется для давления на гражданское общество и правозащитников».¹³ Действительно, это чрезвычайно расплывчатое и емкое понятие, которое может иметь различные и потенциально произвольные толкования, что не соответствует требованиям о правовой определенности и предсказуемости. Это еще более важно в контексте уголовного законодательства, где принцип «*nullum crimen sine lege*» («нет преступления без предусматривающего его закона») требует четкого и точного определения уголовных преступлений и связанных с ними санкций.¹⁴ Согласно этому принципу, в положениях уголовного законодательства должны быть четко сформулированы действия, влекущие за собой уголовную ответственность. Уголовное законодательство также должно обеспечивать наличие у каждого преступления определенной объективной и субъективной стороны, создающей основу индивидуальной ответственности, а также наличие связи между действиями лица и причиненным вредом или ситуацией, связанной с серьезной опасностью.
15. В целом, действия или поведение, иногда определяемые как «экстремистские», сами по себе не всегда представляют угрозу для общества и как таковые не могут служить основанием для ограничения прав, если не связаны с насилием или другими преступными действиями, которые в свою очередь должны быть определены в соответствии с международным правом в области прав человека.¹⁵ В то же время действия, связанные с насилием, как правило, предусмотрены уголовным законодательством. Возможность мирной реализации политической или любой другой повестки дня, даже если она отличается от целей правительства и считается «экстремальной», защищена правом на свободу выражения мнений.¹⁶

¹⁰ Статья 1 Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом определяет «экстремизм» как «какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемое в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон».

¹¹ Шанхайская организация сотрудничества, [Конвенция по противодействию экстремизму](#) (Астана, 9 июня 2017 г.), ратифицирована Республикой Узбекистан 4 апреля 2018 г. (см. [здесь](#)). Пункт 1 (2) статьи 2 Конвенции содержит следующее определение понятия «экстремизм»: «идеология и практика, направленные на разрешение политических, социальных, расовых, национальных и религиозных конфликтов путем насильственных и иных антиконституционных действий».

¹² См. ссылки на документы, указанные в сноске 6.

¹³ Специальный докладчик ООН по вопросам борьбы с терроризмом, [Доклад Комиссии ООН по правам человека](#), док. ООН A/HRC/40/52, 1 марта 2019 г., п. 19.

¹⁴ КПЧ, [Замечание общего порядка № 29 по статье 4 МПГПП «Отступление от обязательств в связи с чрезвычайным положением»](#), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), п. 7.

¹⁵ Документ, указанный в сноске 8, п. 38 (Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросам борьбы с терроризмом за 2015 г.). См. также документ, указанный в сноске 6, стр. 42-43 (Руководство по предупреждению терроризма и борьбой с НЭРВТ, 2014 г.).

¹⁶ Там же, п. 38 (Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросам борьбы с терроризмом за 2015 г.).

16. На практике отсутствие точного определения термина «экстремизм» позволяет государствам принимать крайне жесткие, несоразмерные и дискриминационные меры,¹⁷ что подтверждается выводами международных организаций по мониторингу соблюдения прав человека, которые указывают на сохраняющиеся проблемы с обвинениями в так называемом «экстремизме» и их последствия в отношении прав на свободу религии или убеждений, выражения мнений, ассоциации и мирных собраний, а также на случаи незаконных арестов, задержаний, пыток и других видов жестокого обращения в Республике Узбекистан.¹⁸
17. В своей нынешней редакции закон «О противодействии экстремизму» 2018 года может в значительной степени повлиять на осуществление прав на свободу мысли, совести и религии (статья 18 МПГПП), свободу выражения мнений (статья 19 МПГПП), свободу ассоциации (статья 22 МПГПП) и свободу мирных собраний (статья 21 МПГПП). Все эти права также являются частью обязательств ОБСЕ, которые государства-участники обязались соблюдать. Особое значение имеют пункты 9 и 10 Документа Копенгагенского совещания 1990 г.¹⁹ Таким образом, любое ограничение этих прав должно быть «предписано законом» (т.е. предусмотрено в четком и доступном для понимания законе, точно определяющем ситуации, в которых такие ограничения могут быть необходимы), должно преследовать «законную цель», предусмотренную международным правом в области прав человека, должно быть «необходимо в демократическом обществе», как таковое должно отвечать на насущную социальную потребность и быть недискриминационным.
18. Влияние на свободу выражения мнений относится к числу основных вопросов в области прав человека, вызывающих озабоченность. Неоднократно подтверждалось, что свобода выражения мнений защищает все формы идей, информации или мнений, включая те, которые «оскорбляют, шокируют или беспокоят» государство или какую-либо часть населения,²⁰ и даже могут рассматриваться как «глубоко оскорбительные». ²¹ Хотя право на свободу выражения мнений в определенных случаях может быть ограничено, любые ограничения этого права должны строго соответствовать требованиям международных стандартов в области прав человека.²² В этом отношении пункт 2

¹⁷ См. также, Специальный докладчик ООН по вопросам борьбы с терроризмом, *Доклад Комиссии ООН по правам человека*, док. ООН A/HRC/40/52, 1 марта 2019 г., п. 19.

¹⁸ См. Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений, «О миссии в Узбекистан» за 2018 г., A/HRC/37/49/Add.2, 22 февраля 2018 г., пп. 98 и 101. Генеральная Ассамблея ООН, «Доклад рабочей группы по универсальному периодическому обзору: Узбекистан», A/HRC/39/7 (9 июля 2018 г.); и КПЧ, «Заключительные замечания по четвертому периодическому докладу Узбекистана», ССРР/С/УЗВ/СО/4 (17 августа 2015 г.), пп. 17 и 22.

¹⁹ *Документ Копенгагенского совещания по человеческому измерению СБСЕ*; соответствующие части пп. 9 и 10 гласят: «каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам» (9.1); «право на ассоциацию гарантируется» (9.3); «Подтверждая свое обязательство эффективно обеспечивать право отдельного лица знать права человека и основные свободы и поступать в соответствии с ними и самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в их развитие и защиту, государства-участники заявляют о своем обязательстве уважать право каждого человека и основных свободах, включая право распространять и публиковать такие мнения и информацию» (10.1).

²⁰ Документ, указанный в сноске 8, п. 38 («Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросам борьбы с терроризмом» за 2015 г.). Напр., см. для сравнения решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) по делам «Хендисайд против Соединенного Королевства» (*Handyside v. United Kingdom*) (жалоба № 5493/72, решение от 7 декабря 1976 г.), р. 49; и «Бодрожич против Сербии» (*Bodrožić v. Serbia*) (жалоба № 32550/05, решение от 23 июня 2009 г.), пп. 46 и 56.

²¹ См. документ, указанный в сноске 6, пп. 11 и 38 (КПЧ, Замечание общего порядка №34, 2011 г.).

²² См. статью 19 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), согласно которой, право на свободу выражения мнений «сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; для охраны государственной безопасности, общественного

статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)²³ гласит: «*Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом*». Кроме того, в соответствии со статьей 4 (а) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации²⁴ (далее «КЛРД»),²⁵ «*всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения*» должны быть объявлены караемыми по закону преступлениями. Однако для того, чтобы формы выражения мнений рассматривались как запрещенное «подстрекательство», они должны соответствовать в совокупности следующим трем критериям: 1) выражение мнения направлено на подстрекательство к насильственным действиям; (2) выражение мнения может спровоцировать такие насильственные действия; и (3) имеется прямая и непосредственная связь между выражением мнения и вероятностью возникновения или возникновением таких насильственных действий.²⁶ В иных случаях простое мирное выражение взглядов, которые считаются «радикальными» или «экстремальными» вне зависимости от определения, не может быть запрещено или криминализировано, если только оно не связано с насилием или другими

порядка, здоровья или нравственности населения». См. также статью 20 МПГПП статью 4 Международной конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД) и статью 3 (с) Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, а также [Резолюцию 1624\(2005\) Совета безопасности ООН](#). В соответствии со статьей 20 МПГПП государства обязаны иметь законодательные запреты на определенные формы выражения («всякую пропаганду войны» и «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию», см. ниже). Однако, как отметил Комитет ООН по правам человека, каждый случай, когда государство ограничивает свободу выражения мнений, включая случаи, охватываемые статьей 20, должен строго соответствовать требованиям статьи 19 МПГПП, см. документ, указанный в сноске 6, пп. 50-52 (КПЧ, Замечание общего порядка №34, 2011 г.).

²³ *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.

²⁴ *Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации* (далее - КЛРД), принятая Генеральной Ассамблеей ООН Резолюцией 2106 (XX) от 21 декабря 1965 года. Республика Узбекистан присоединилась к КЛРД 28 сентября 1995 года.

²⁵ Признавая, что термин «раса» является чисто социальной концепцией, не имеющей научного обоснования, и предпочитая использовать альтернативные термины, такие как «происхождение» или «национальное или этническое происхождение», для целей данного документа мы можем использовать термин «раса» или «расовый» при упоминании международных документов, использующих этот термин, чтобы охватить все дискриминационные действия на основе предполагаемых или фактических «расе», происхождении, этнической принадлежности, цвете кожи или национальности лица (см., напр., Практическое руководство БДИПЧ, «*Законодательство против преступлений на почве ненависти*» (2009 г.) стр. 41-42; см. также сноску 1 «*Общеполитической рекомендации №7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией*» Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН), принятой 13 декабря 2002 г., в которой говорится следующее: «*Поскольку все люди принадлежат к одному биологическому виду, ЕКРН отвергает теории, основанные на существовании различных «рас». Тем не менее, в своей настоящей Рекомендации ЕКРН использует этот термин для того, чтобы гарантировать, что лица, повсеместно и ошибочно причисляемые к «другой расе», не будут лишены защиты, предусмотренной законодательством*». За исключением случаев, когда оно является частью цитаты из правового документа или прецедентного права, слово «раса» или «расовый» в этом документе заключено в кавычки, чтобы подчеркнуть неприемлемость основополагающих теорий, основанных на предполагаемом существовании различных «рас».

²⁶ См. «*Совместную декларацию о свободе выражения мнения и противодействии насильственному экстремизму 2016 г.*» Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение (далее «Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе выражения мнений»), Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специального докладчика Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнения и Специального докладчика Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) по вопросам свободы выражения мнения и доступе к информации (далее «Международные специальные докладчики / представители по вопросам свободы выражения мнения») от 3 мая 2016 г., п. 2 (d); и Принцип 6 «*Йоханнесбургских принципов национальной безопасности, свободы выражения мнения и доступа к информации*» (1995 г.), принятых 1 октября 1995 г. группой экспертов по международному праву, национальной безопасности и правам человека, созданной Международным центром против цензуры «Статья 19», в сотрудничестве с Центром прикладных правовых исследований Университета Витватерсранда, Йоханнесбург, и одобренных Специальным докладчиком ООН по вопросу о свободе выражения мнения. См. также Доклад Генерального секретаря ООН, «*Защита прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом*», А/63/337, 28 августа 2008 г., п. 62.

противозаконными действиями, определенными в законодательстве в соответствии с международными стандартами в области прав человека.²⁷

19. Государства-участники ОБСЕ выражают приверженность обязательствам по противодействию насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму,²⁸ которые напрямую связаны с насилием и терроризмом и явно отличаются от так называемого «экстремизма». Эта приверженность, в частности, подтверждена в «Консолидированной концептуальной базе ОБСЕ для борьбы с терроризмом» 2012 года и в «Декларации министров о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму» 2015 года.²⁹

2. Общие замечания

20. Прежде всего, стоит отметить, что «экстремизм» сам по себе не является уголовным преступлением в соответствии с Уголовным кодексом Республики Узбекистан, хотя некоторые действия или виды деятельности, включенные в определение «экстремистской деятельности» в статье 3, сами составляют конкретные уголовные преступления или в некоторой степени совпадают с определениями конкретных уголовных преступлений. Помимо прочего, это особенно касается преступлений, указанных в статьях 155 («Терроризм»), 156 («Возбуждение национальной, расовой, этнической или религиозной вражды»), 159 («Посягательства на конституционный строй Республики Узбекистан»), 244 («Массовые беспорядки») и 244¹ («Изготовление, хранение, распространение или демонстрация материалов, содержащих угрозу общественной безопасности и общественному порядку»). Неясно, почему разработчики законопроекта решили создать общий термин для обозначения форм поведения, которые уже являются уголовными преступлениями и запрещены законом. Это также создает юридическую путаницу, так как ряд правил, которые в определенной степени совпадают друг с другом, применимы к одному и тому же виду поведения, что может поставить под вопрос определенность и предсказуемость законодательства³⁰ (см. также подраздел 3 ниже).
21. Как будет подробнее изложено в следующих разделах, можно поставить под сомнение необходимость сохранения отдельного закона о противодействии так называемому «экстремизму», учитывая сложность нормативного определения термина «экстремизм», серьезные проблемы в области прав человека, возникающие из-за расплывчатых и чрезмерно широких определений или положений, а также далеко идущие полномочия, предоставленные государственным органам для противодействия «экстремизму», и существенное совпадение такого закона с другими положениями, особенно с уголовным законодательством. **Ввиду всего вышесказанного, рекомендуется еще раз**

²⁷ Документ, указанный в сноске 8, п. 38 («Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросам борьбы с терроризмом за 2015 г.»). См. также документ, указанный в сноске 6, стр. 42 («Руководство по предупреждению терроризма и борьбе с НЭРВТ», 2014 г.). В связи со свободой мысли следует отметить, что никто не может подвергнуться наказанию или ограничению в соответствии с принципом «*cogitationis poenam nemo patitur*», то есть никто не может подвергнуться наказанию за один лишь умысел.

²⁸ Решение Совета министров ОБСЕ № 10/08 (MC.DEC/10/08) «[Дальнейшее наращивание деятельности ОБСЕ по противодействию терроризму](#)», 5 декабря 2008 г.

²⁹ См. Решение Постоянного совета ОБСЕ №1063, «[Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом](#)» (PC.DEC/1063), 7 декабря 2012 г.; и ОБСЕ, «[Декларация министров о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму](#)», MC.DOC/4/15, 4 декабря 2015 г.

³⁰ См. для сравнения, ЕСПЧ, дело «Реквены против Венгрии» ([Rekvenyi v. Hungary](#)) [GC] (жалоба № 25390/94, решение от 20 мая 1999 г.), п. 34.

рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения данного закона и, в случае положительного решения, существенно пересмотреть содержащиеся в нем определения и другие основные положения, с тем чтобы сфера его действия ограничивалась исключительно «насильственным экстремизмом», и чтобы он полностью соответствовал международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ, гарантируя беспрепятственное осуществление законной деятельности, особенно реализацию прав человека и основных свобод и деятельность правозащитных и гуманитарных организаций.

22. Наконец, характерной чертой закона является его неспособность признать или удовлетворить строгие юридические требования, которые необходимы для обоснования ограничения прав в соответствии с международными стандартами в области прав человека (см. п. 17 выше). Органы власти должны нести ответственность за обоснование конкретных ограничительных мер, связанных с реальной, а не абстрактной или гипотетической угрозой национальной безопасности,³¹ демонстрируя необходимость и соразмерность таких ограничений на основе оценки конкретного риска в конкретном случае и ситуации.

3. Определение так называемого «экстремизма» и «экстремистской деятельности»

23. Заслуживает одобрения тот факт, что, по сравнению с предыдущими законопроектами, закон «О противодействии экстремизму» стремится конкретизировать запрещенные виды деятельности. Однако некоторые определения, содержащиеся в статье 3 закона, сформулированы недостаточно определенно, что может привести к различным толкованиям и произвольному применению закона.
24. «Экстремизм» определяется как «выражение крайних форм действий, направленных на дестабилизацию общественно-политической обстановки, насильственное изменение конституционного строя Республики Узбекистан, насильственный захват власти и присвоение ее полномочий, возбуждение национальной, расовой, этнической или религиозной вражды». Ввиду неясности того, что именно охватывает «выражение крайних форм действий, направленных на дестабилизацию общественно-политической обстановки», это определение может быть истолковано по-разному, хотя необязательно подразумевает какие-либо насильственные действия.
25. Кроме того, это определение в некоторой степени совпадает со статьей 156 Уголовного кодекса о «возбуждении национальной, расовой, этнической или религиозной вражды». В то же время стоит подчеркнуть, что такие формы выражения мнений могут рассматриваться как угрожающие национальной безопасности только в случае их соответствия в совокупности следующим трем критериям: 1) выражение мнения направлено на подстрекательство к насильственным действиям; 2) выражение мнения может спровоцировать такие насильственные действия; и 3) имеется прямая и непосредственная связь между выражением мнения и вероятностью возникновения или возникновением таких

³¹ См. также документ, указанный в сноске 6, «Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами», (БДИПЧ, 2018 г., стр. 57).

насильственных действий.³² Другие случаи следует рассматривать в соответствии с гражданским законодательством.

26. Далее в статье 3 поясняется, что именно подразумевается под «*экстремистской деятельностью*». С этой целью приводится широкий перечень действий, подпадающих под эту формулировку и охватывающих различные виды действий, начиная с террористической деятельности (четвертый абзац) и возбуждения ненависти (пятый абзац) до «*изготовления, хранения, распространения или демонстрации материалов, содержащих угрозу общественной безопасности и общественному порядку*» или демонстрации «*атрибутики или символики экстремистских организаций*» (шестой абзац), а также «*публичные призывы*» к осуществлению указанных действий. Такое расплывчатое и широкое определение является недостаточно четким и предсказуемым для того, чтобы соответствовать принципу законности, согласно которому законодательство должно быть доступным, ясным и предсказуемым, чтобы люди понимали, какие виды деятельности или действия являются допустимыми, а какие нет, и могли регулировать свое поведение соответствующим образом, при этом не допуская двойного толкования или произвольного применения закона властями.³³ Это доказывает, как указывалось выше, трудность четкого и строго ограниченного правового определения термина «*экстремизм*» / «*экстремистский*» (см. выше п. 12-16), что, в свою очередь, как отметил Специальный докладчик ООН по вопросам борьбы с терроризмом, может привести к применению крайне жестких, несоразмерных и дискриминационных мер.³⁴

27. Что касается «*публичных призывов*» к таким действиям, часто повторяется, что свобода выражения мнений защищает все формы идей, информации или мнений, включая те, которые могут рассматриваться как «*глубоко оскорбительные*».³⁵ Как отмечалось выше, возможность мирной реализации политической или любой другой повестки дня, даже если она отличается от целей правительства и считается «*экстремальной*», должна быть защищена.³⁶ Хотя право на свободу выражения в определенных случаях может быть ограничено,³⁷ простое мирное выражение взглядов, которые считаются радикальными или «*экстремальными*» вне зависимости от определения, не может быть запрещено или криминализировано, если только оно не связано насилием или другими противозаконными действиями³⁸ и если не соответствует трем критериям, упомянутым в п. 18 выше (намеренное подстрекательство к насильственным действиям; способность вызвать такие насильственные действия; и наличие прямой и непосредственной связи между выражением и вероятностью возникновения или возникновением таких насильственных действий).³⁹ Также важно, чтобы авторы законопроекта

³² См. ссылки на документы, указанные в сноске 26.

³³ См. документ, указанный в сноске 6, п. 25 (КПЧ, Замечание общего порядка №34, 2011 г.); Венецианская комиссия Совета Европы, «*Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права*», CDL-AD(2016)007, 18 марта 2016 г., стр. 25-26.

³⁴ Специальный докладчик ООН по вопросам борьбы с терроризмом, *Доклад Комиссии ООН по правам человека*, док. ООН A/HRC/40/52, 1 марта 2019 г., п. 19.

³⁵ См. документ, указанный в сноске 6, пп. 11 и 38 (КПЧ, Замечание общего порядка №34, 2011 г.).

³⁶ См. документ, указанный в сноске 8, п. 38 («Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросам борьбы с терроризмом за 2015 г.»).

³⁷ См., напр., статью 20 МПГПП, статью 4 МКЛРД, статью 3(с) Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, а также Резолюцию 1624(2005) Совета безопасности ООН.

³⁸ См. документ, указанный в сноске 8, п. 38 («Тематический доклад Специального докладчика ООН по вопросам борьбы с терроризмом за 2015 г.»). См. также документ, указанный в сноске 6, стр. 42 («Руководство по предупреждению терроризма и борьбой с НЭРВТ», 2014 г.).

³⁹ См. ссылки на документы, указанные в сноске 26.

предусмотрели в нем средства защиты или исключения, например, в отношении случаев, когда публичные заявления предназначены для законопослушного обсуждения или публичных дебатов на тему религии, образования, научных исследований, политики, искусства или других вопросов, представляющих общественный интерес.⁴⁰

28. Согласно статье 6 закона «О противодействии экстремизму», на территории Республики Узбекистан запрещается «экстремистская деятельность в любых ее проявлениях». Статья 6 предусматривает запрет на использование при создании юридических лиц наименований, содержащих обозначения, тождественные или сходные с наименованием «экстремистских организаций». Во взаимосвязи со статьями 17–19 закона, любые физические и юридические лица, региональные, международные или иностранные организации, «осуществляющие экстремистскую деятельность», могут преследоваться по закону (см. также подраздел 9 ниже). Если действия, изложенные в статье 6 закона, являются основанием для привлечения к уголовной ответственности, то формулировка этой статьи может показаться слишком широкой и неточной, чтобы соответствовать требованиям статьи 15 МПГПП, согласно которым, только закон может определить наличие преступления и назначить соответствующее наказание (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).⁴¹ Этот принцип подразумевает, что уголовное преступление и следующее за ним наказание должны быть четко определены законом, а это означает, что соответствующее положение должно быть сформулировано таким образом, чтобы физическое лицо могло понять, самостоятельно или с помощью адвоката, какие действия или бездействие приведут его / ее к уголовной ответственности и какому наказанию он/она подвергнется в результате совершения этих действий или бездействия. Помимо этого, требование статьи 6 о запрещении использования определенных «наименований», которые считаются отдаленно связанными с одной из многих считающихся «экстремистскими» организаций, не должно применяться с целью воспрепятствовать созданию юридических лиц или объединений, которые преследуют цели или осуществляют деятельность, не всегда совпадающие с позицией правительства или мнениями и убеждениями большинства, либо прямо противоречащие им.⁴² Это может оказать сдерживающее воздействие на осуществление свободы ассоциаций и выражения мнений и затормозить обсуждение спорных вопросов. **В отсутствие точного списка террористических организаций, запрещенных судебными органами с соблюдением процессуальных норм (или же ссылки на список «террористических организаций», составленный международными или региональными организациями, который также подлежит судебному пересмотру на внутригосударственном уровне в соответствии с процессуальными нормами, учитывая существующие процедурные и процессуальные недостатки составления списков, существующие в ООН и**

⁴⁰ См., напр., Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, «Правовой анализ потенциального влияния проекта закона Канады «О противодействии терроризму» (Билль С-51) на свободу выражения мнения» (*Legal Analysis of the Proposed Bill C-51, the Canadian Anti-terrorism Act, 2015: Potential Impact on Freedom of Expression*) (май 2015 г.), стр. 9-10.

⁴¹ См., напр., ЕСПЧ, «Коккинакис против Греции» (*Kokkinakis v. Greece*) (жалоба № 14307/88, решение от 25 мая 1993 г.), п. 52.

⁴² См., напр., п. 182 *«Руководящих принципов по свободе объединений»*, составленных БДИПЧ и Венецианской комиссией в 2015 г. К примеру, это может включать распространение информации или идей, подвергающих сомнению существующий порядок или содержащих призыв к изменению конституции или законодательства мирным путем, например, выступление за отмену уголовной ответственности за искусственное прерывание беременности; повышение самосознания меньшинства, защита прав человека ЛГБТИ, призыв к признанию автономии регионов или даже требование об отделении части территории государства. См. также Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *«Советы по правам человека»* («Угрозы правам на свободу мирных собраний и ассоциации для групп наибольшего риска»), док. ООН А/HRC/26/29, 14 апреля 2014 г., п. 64.

других организациях, которые отмечал Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом⁴³), рекомендуется пересмотреть запрет на использование определенных наименований при создании юридических лиц.

29. Как указано выше, БДИПЧ в целом обеспокоено широким использованием в законе термина «экстремизм» в качестве правовой концепции, а также и правовыми последствиями такого использования этого термина. В целом, хотя в определении «экстремистской деятельности» в статье 3 закона перечислены различные формы поведения, так или иначе связанные с насилием, терроризмом и другими преступными деяниями, основное внимание в нем уделено «экстремизму», а не «насильственному экстремизму», а используемая в законе терминология может привести к недопустимым ограничениям прав человека. Если закон будет сохранен и в нем будет использовано понятие «экстремизм», все связанные с этим понятием определения (такие как «экстремистская деятельность», «экстремистские материалы», «финансирование экстремизма», «экстремистская группировка», «экстремистская организация» и т. д.) необходимо будет изменить, чтобы ограничить их исключительно понятием «насильственного экстремизма», и, таким образом, уточнить, что противоправные действия обязательно должны включать в себя определенную форму насилия в качестве основного элемента. Кроме того, статью 3 и другие положения закона необходимо тщательно пересмотреть и скорректировать, чтобы обеспечить соответствие принципу законности. Это тем более важно с учетом рекомендаций и замечаний международных организаций по мониторингу соблюдения прав человека,⁴⁴ которые указывают на сохраняющиеся проблемы, в частности, с обвинениями в так называемом «религиозном экстремизме», и на их последствия в отношении прав на свободу религии или убеждений, выражения мнений, ассоциации и мирных собраний, а также на случаи незаконных арестов, задержаний, пыток и других видов жестокого обращения в Республике Узбекистан.⁴⁵

4. Основные принципы и аспекты государственной политики в сфере противодействия так называемому «экстремизму»

30. Заслуживает одобрения тот факт, что в статьях 2 и 20 закона «О противодействии экстремизму» авторы предусматривают преобладание международного права и прямо указывают на приоритет прав, свобод и законных интересов человека как на один из основных принципов противодействия так называемому «экстремизму» (статья 4). Однако сомнительно, будет ли такое заявление обеспечивать преобладание международных стандартов в области прав человека на практике, поскольку сам закон не соответствует принципу правовой определенности (см. подраздел 3 выше), а некоторые из его положений могут посягать на права человека и основные свободы, особенно на права на свободу мысли, совести и религии или

⁴³ Доклады Специального докладчика ООН по вопросам борьбы с терроризмом, «Соблюдение Организацией Объединенных Наций международных норм в области прав человека в условиях борьбы с терроризмом», док. ООН A/65/258 (2010), пп. 55-58; и «Десять элементов наилучшей практики в области борьбы с терроризмом», док. ООН A/HRC/16/51 (2010), Приложение: практический метод 9.

⁴⁴ См. Генеральная Ассамблея ООН, «Доклад рабочей группы по универсальному периодическому обзору: Узбекистан», A/HRC/39/7 (9 июля 2018 г.).

⁴⁵ Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе религии или убеждений, «Доклад о миссии в Узбекистан за 2018 г.», A/HRC/37/49/Add.2, 22 февраля 2018 г., пп. 98 и 101; Генеральная Ассамблея ООН, «Доклад рабочей группы по универсальному периодическому обзору: Узбекистан», A/HRC/39/7 (9 июля 2018 г.); и КПЧ, «Заключительные замечания по четвертому периодическому докладу Узбекистан», CCPR/C/UZB/CO/4 (17 августа 2015 г.), пп. 17 и 22.

убеждений, свободу выражения мнений, свободу ассоциации и свободу мирных собраний.

31. Будет нелишним повторить, что права человека и национальную безопасность не следует рассматривать как противоречащие друг другу понятия, т. е. не следует полагать, что для обеспечения безопасности необходимо урезать права человека. Эта аксиома опровергается в ряде международных документов, подчеркивающих и демонстрирующих, что задача обеспечения безопасности и задача уважения прав человека не противоречат, а скорее дополняют друг друга.⁴⁶ Этот подход составляет суть всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ. Действительно, нарушения прав человека создают условия, способствующие скорее распространению, а не сокращению насильственного экстремизма и связанного с этим явления терроризма.⁴⁷ Этот риск особенно высок, поскольку содержащие широкие определения законы о противодействии насильственному экстремизму, которые наделяют принимающих решения лиц чрезмерными полномочиями, могут оказывать дискриминационное воздействие, приводить к созданию «подозрительных групп» общества и оказывать пагубное влияние на отношения между этими группами и органами власти, тем самым скорее подпитывая, а не сокращая терроризм и насильственный экстремизм.⁴⁸ Соответственно, **ключевым средством предотвращения так называемого «экстремизма» должны быть уважение, защита и содействие правам человека и основным свободам, что следует более явно отразить в законе.**
32. Согласно статье 4 закона, основными принципами противодействия «экстремизму» являются *«законность; приоритет прав, свобод и законных интересов человека; гласность; [и] неотвратимость ответственности»*. Во-первых, как отмечалось в п. 30 выше, сомнительно, приведет ли такое широкое изложение принципов к реальным результатам на практике, поскольку содержание самого закона в целом не соответствует этим принципам и не предусматривает механизмов для обеспечения гласности. В статьях 4 и 5 говорится о *«неотвратимости ответственности за экстремистскую деятельность»*, что, как представляется, противоречит цели предупреждения «экстремизма», упомянутой в статье 7 закона. Кроме того, может показаться, что *«неотвратимость ответственности»* не оставляет судье/суду права на принятие возможных альтернативных решений о неуголовных санкциях, что ставит под сомнение международные нормы в отношении независимости судебных органов,⁴⁹ тем более

⁴⁶ См., напр., Совет по правам человека ООН, *«Доклад о наилучшей практике и извлеченных уроках по вопросу о том, каким образом защита и поощрение прав человека содействуют предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним»*, A/HRC/33/29, 21 июля 2016 г., п. 2; Резолюция №60/288 Генеральной Ассамблеи ООН (*Глобальная контртеррористическая стратегия ООН*), A/RES/60/288, 20 сентября 2006 г., Преамбула; и напр., Преамбула к *Резолюции №2178 Совета безопасности ООН (2014 г.)*. См. также Преамбулу к *Резолюции* Совета безопасности ООН от 2 октября 2015 г., A/HRC.RES/30/15, которая гласит: «...хотя обосновать или оправдать насильственный экстремизм невозможно, ущемления и нарушения прав человека могут быть одними из элементов, способствующих созданию условий, при которых люди, особенно молодежь, становятся особо подвержены радикализации, которая ведет к насильственному экстремизму и пополнению рядов экстремистов и террористов, применяющих насилие». См. также Бухарестский план действий ОБСЕ по борьбе с терроризмом, *Приложение к Решению №1 Совета министров ОБСЕ (MC(9).DEC/1)*.

⁴⁷ Там же, Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, которая состоит из четырех разделов, включая меры по устранению условий, способствующих распространению терроризма (раздел 1) и меры по обеспечению всеобщего уважения прав человека и верховенства права в качестве фундаментальной основы для борьбы с терроризмом (раздел 4).

⁴⁸ См., напр., P. Hillyard, *Suspect Community: People's Experiences of the Prevention of Terrorism Acts in Britain* (Pluto Press, 1993). P. A. Thomas, "Emergency and Anti-Terrorist Powers 9/11: USA and UK" (2003) 26 *Fordham Int'l LJ* 1193; Christina Pantazis and Simon Pemberton, "From the "Old" to the "New" Suspect Community: Examining the Impacts of Recent UK Counter-Terrorist Legislation" (2009) 49(5) *British Journal of Criminology*, стр. 646.

⁴⁹ См., напр., *«Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов о Миссии в Южную Африку»* (25 января 2001 г.), E/CN.4/2001/65/Add.2, стр. 4. См. также документ, указанный в сноске 6, *«Руководство по разработке»*

что это относится к действиям или поведению, не обязательно связанным с насилием. Поэтому рекомендуется удалить положение о «неотвратимости ответственности» из статей 4 и 5.

33. В статье 5 закона «О борьбе с экстремизмом» излагаются цели закона, среди которых упомянуто «формирование в обществе нетерпимого отношения к экстремизму». Эта же терминология используется в статьях 7 и 8. Формирование нетерпимости по отношению к нетерпимости представляется несколько парадоксальным и может привести к обратным результатам. Это положение также может быть неверно истолковано и, вполне возможно, идет в разрез с позитивными обязательствами государства по предотвращению нарушения негосударственными субъектами прав других лиц. **Разработчики закона могли бы рассмотреть использование других формулировок, таких как продвижение подходов, альтернативных подходам террористических или насильственных экстремистских групп,** в качестве средства предотвращения и противодействия НЭРВТ в соответствии с международными рекомендациями.⁵⁰

5. Превентивные меры

34. Приветствуется упоминание важности превентивных мер в статьях 5 и 7 закона «О противодействии экстремизму». В статье 5 также упоминается необходимость «устранения причин и условий, способствующих его проявлениям», что соответствует терминологии, используемой в международных документах, и тем самым является позитивным фактом.⁵¹ В то же время, многое зависит от того, как эти положения будут реализовываться на практике.
35. В статье 7 закона («Меры по предупреждению экстремизма») перечисляется ряд мер по так называемому «предупреждению экстремизма», такие как «повышение правового сознания и правовой культуры населения, формирование в обществе нетерпимого отношения к экстремизму», «официальное предупреждение», «внесение представления о недопустимости», запрещение «экстремистских материалов» или «приостановление деятельности юридического лица». Все эти меры подробно описаны в статьях 8–14 закона. Представляется, однако, что акцент делается скорее на мерах / подходах репрессивного и карательного характера, чем на превентивных и реабилитационных мерах, в то время как предотвращение и урегулирование противоречий должно быть первой линией защиты от терроризма и предотвращения и противодействия НЭРВТ.⁵² Кроме того, учитывая потенциальную возможность ущемления прав человека и основных свобод при осуществлении таких мер, необходимо еще раз подчеркнуть, что эти меры должны соответствовать правам на свободу мысли, совести и религии (статья 18 МПГПП), свободу мнений и выражения (статья 19 МПГПП), праву на частную и семейную жизнь (ст. 17 МПГПП) и другим правам. Соответственно, как указано выше, любые ограничения должны соответствовать допустимым критериям и сопровождаться достаточными гарантиями, включая, в частности, принцип соразмерности.

ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами» в контексте защиты прав человека», БДИПЧ, 2018 г., стр. 39).

⁵⁰ См., напр., Руководство Секретариата ОБСЕ, «Роль гражданского общества в предупреждении и пресечении НЭРВТ в Юго-Восточной Европе» (*Handbook: the Role of Civil Society in Preventing and Countering НЭРВТ: a Focus on South Eastern Europe*), 4 июля 2019 г., в частности, стр. 57 и 58.

⁵¹ Формулировки закона отражают формулировки, использованные, например, в *Резолюции Совета безопасности ООН 2178 (2014)* или в *«Плане действий по предотвращению насильственного экстремизма»* Генерального секретаря ООН (2015 г.).

⁵² См. действия системы ООН по реализации Глобальной антитеррористической стратегии ООН, 20 апреля 2018 г., <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/840>.

Рекомендуется пересмотреть содержание статьи 7, исключив меры, не носящие превентивный характер, и дополнив эту статью и закон в целом другими видами превентивных мер, которые доказали свою эффективность на международном уровне (см. п. 38 ниже). В любом случае, закон должен гарантировать, что даже необходимые меры наказания будут использоваться только в качестве крайней меры, будут соразмерны угрозе, и будут задействованы только в случае, если превентивные меры оказались неэффективными.

36. В статье 8 далее уточняется, что имеется в виду под «повышением правового сознания и правовой культуры населения, формированием в обществе нетерпимого отношения к экстремизму», что в первую очередь относится к повышению осведомленности, образованию и развитию литературы. Как указано в пункте 31 выше, ключевым средством предотвращения так называемого «экстремизма» должно быть **соблюдение, защита и содействие правам человека и основным свободам, а также обеспечение верховенства права**, и это можно было бы лучше отразить в статье 8.
37. В законе вообще не упомянут важный вопрос равенства и недискриминации. Хотя сами формулировки положений закона не являются дискриминационными, они могут быть легко использованы как основа для дискриминации⁵³ по признаку национальности, религии или убеждений, этнического или социального происхождения или других личных качеств или статуса. Опыт предотвращения и противодействия НЭРВТ во многих государствах доказал важность основополагающих вопросов равенства, которые должны однозначно гарантироваться законодательством.⁵⁴ **Таким образом, в этом положении рекомендуется прямо упомянуть содействие равенству и недискриминации.**
38. Кроме того, статья 8, касающаяся вопросов образования, воспитания, образовательных программ и правовой культуры, может потенциально поставить право на образование и право на свободное выражение мнений, а также права ребенка, поскольку содержание образовательных программ и публичных дебатов может с особой тщательностью или чрезмерно контролироваться государством под видом «противодействия экстремизму». Подчеркивая важность нарративов в целях «противодействия экстремизму», подразумеваемую в статье 8, следует учитывать ранее предоставленные БДИПЧ в других контекстах рекомендации по поводу «альтернативных нарративов из заслуживающих доверия источников» и расширения прав и возможностей общества для эффективной профилактики и противодействия НЭРВТ, что требует проведения открытых, плюралистических и свободных дебатов и значимого участия гражданского общества и общественных групп во всем их многообразии.⁵⁵ В сегодняшней редакции закона «О противодействии экстремизму» отсутствуют некоторые элементы, доказавшие

⁵³ т. е. обеспечить на практике дифференцированное отношение к определенным лицам или группам в случае отсутствия объективных или разумных оснований или законной цели, признанной международными стандартами, а также в случае, если используемые средства и меры несоразмерны преследуемой цели.

⁵⁴ См., напр., доклад Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциаций о своей поездке в Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии ([Report on the follow-up mission to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland](#)), A/HRC/35/28/Add.1, 8 июня 2017 г., п. 8, где упоминается «грубое расовое, идеологическое, культурное и религиозное профилирование с его сопутствующим влиянием на право некоторых групп на свободу объединений».

⁵⁵ Например, см. документ, указанный в сноске 6, стр. 55-59 (БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с «иностранными боевиками-террористами»](#), 2018 г.); и руководство ОБСЕ [«О роли гендерного фактора в предотвращении насильственного экстремизма и радикализации, ведущей к терроризму, в странах Юго-Восточной Европы»](#) (2019 г.).

свою эффективность в устранении обстоятельств, способствующих насильственному экстремизму (например, создание экономических возможностей, обеспечение возможностей для получения образования и трудоустройства, разработка подходов для сотрудничества между правоохранительными органами и местным населением, налаживание партнерских отношений с гражданским обществом, привлечение к участию и расширение прав и возможностей женщин, молодежи, общин и представителей меньшинств или уязвимых групп в процессе разработки и реализации политики, и т. д.).⁵⁶ Ни в статье 7, ни в тексте закона в целом не отражены реабилитация и реинтеграция, в то время как на международном уровне превенция, уголовное преследование, реабилитация и реинтеграция определены как важнейшие составляющие эффективного подхода к предупреждению и пресечению терроризма и насильственного экстремизма.⁵⁷ Хотя превентивные меры обычно определяются на уровне политики и программ, сам закон также следует дополнить более подробным описанием таких категорий превентивных мер, как реабилитация, реинтеграция и т. д., при этом гарантировав их соответствие международным стандартам в области прав человека.

39. Наконец, в статье 8 также говорится об «укреплении культурных традиций, духовного, нравственного и патриотического воспитания». Такая формулировка представляется слишком расплывчатой и широкой, и ее не следует использовать в качестве основания для ограничения прав и свобод человека, особенно лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным или языковым меньшинствам.⁵⁸ Более того, эта терминология не способствует обеспечению лицам, принадлежащим к национальным или другим меньшинствам, эффективного доступа к возможностям для самовыражения и к информационным ресурсам, и / или не облегчает разработку и распространение информации самими национальными меньшинствами и для них, в том числе и на их собственных языках, вопреки

⁵⁶ Например, создание экономических возможностей, обеспечение возможностей для получения образования и трудоустройства, содействие равенству и недискриминации, разработка подходов для сотрудничества между правоохранительными органами и местным населением, налаживание партнерских отношений с гражданским обществом, привлечение к участию и расширение прав и возможностей женщин, молодежи, общин и представителей меньшинств или уязвимых групп в процессе разработки и реализации политики, и т.д. См. ОБСЕ, [Декларация министров о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействию им](#), МС.DOC/4/15, 4 декабря 2015 г.; документ, указанный в сноске 6 (БДИПЧ, [«Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с «иностранными боевиками-террористами»](#)», 2018 г.); ОБСЕ, [«Понимание роли гендерного фактора в предотвращении насильственного экстремизма и радикализации, ведущей к терроризму: передовой опыт работы правоохранительных органов»](#) (2019 г.); ОБСЕ, [«О роли гендерного фактора в предотвращении насильственного экстремизма и радикализации, ведущей к терроризму, в странах Юго-Восточной Европы»](#) (2018 г.), подраздел 5.2; БДИПЧ, [«Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму: подход, основанный на взаимодействии полиции с населением»](#) (2014 г.); заключительный отчет БДИПЧ, [«Женщины и радикализация в террористических целях»](#) (2013 г.).

⁵⁷ Это отражено, например, в [Резолюции СБ ООН 2178](#) (2014 г.), [Плане действий Генерального секретаря ООН по предотвращению насильственного экстремизма](#) (2015 г.) и обязательствах ОБСЕ, таких как [Декларация Совета министров ОБСЕ о наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему](#) (2016 г.), п. 8, и [Декларация министров о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействию им](#), МС.DOC / 4/15, 4 декабря 2015 г. См. БДИПЧ, [«Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с «иностранными боевиками-террористами»](#)», 2018 г. (2018 г.), стр. 29.

⁵⁸ Согласно статье 27 МПГПП, «лицам, принадлежащим к [этническим, религиозным или языковым] меньшинствам», «не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком». Как отмечается в замечании общего порядка №34 Комитета ООН по правам человека, ограничение свободы выражения не должно «основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной единственной традиции», следовательно, должно пониматься в свете универсальности прав человека и принципа недискриминации; см. документ, указанный в сноске 6, п. 26 (КПЧ ООН, Замечание общего порядка №34, 2011 г.). Государства-участники ОБСЕ также обязались гарантировать, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, будут «иметь право свободно выражать, сохранять и развивать свою этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность и сохранять и развивать свою культуру во всех ее аспектах, без каких-либо попыток ассимиляции против их воли» и подчеркнули свою приверженность «защите и пропаганде [своего] культурного и духовного наследия во всем его богатстве и разнообразии»; см. СБСЕ / ОБСЕ, [Парижская хартия для новой Европы](#), 21 ноября 1990 г., стр. 11.

международным рекомендациям.⁵⁹ В свете вышеизложенного и для устранения любых недоразумений **рекомендуется изъять из закона столь расплывчатую и широкую формулировку, которая может послужить основанием для ограничения прав человека и основных свобод. Напротив, в законе следует прямо указать на право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, пользоваться и развивать свою культурную, языковую или религиозную самобытность, как на средство предотвращения НЭРВТ.**⁶⁰

6. Предупреждение и представление о недопустимости «осуществления экстремистской деятельности»

40. Статья 9 закона «О противодействии экстремизму» определяет условия, на основании которых государственный орган, осуществляющий деятельность по противодействию «экстремизму», выносит официальное предупреждение должностным лицам и физическим лицам, допускающим «*проявление экстремизма*», а в статье 10 закона излагается порядок вынесения аналогичного представления юридическим лицам. Обстоятельства вынесения предупреждений в целом сформулированы нечетко, особенно неясно значение таких формулировок, как «*наличие достаточных и предварительно подтвержденных сведений*» и «*признаки экстремизма*».
41. Кроме того, неясно, каковы последствия вынесения официального предупреждения в соответствии со статьей 9 закона «О противодействии экстремизму». Это положение предусматривает вынесение предупреждений за поведение при потенциальном отсутствии доказательственных и других оснований для уголовного преследования. Это может быть использовано с целью обойти стандарты и гарантии, подлежащие применению в уголовном процессе, и вызывает опасения относительно совместимости такого положения с правами человека. В более общем смысле, «*предупреждение*» или «*представление о недопустимости*» в статьях 9 или 10 могут оказать негативное воздействие на население и гражданское общество и ограничить ряд прав человека, особенно свободу выражения мнений и информации, свободу мысли, совести, религии или убеждений, свободу ассоциации и мирных собраний.
42. Кроме того, если статьи 9 и 10 рассматривать вместе со статьей 15 закона «О противодействии экстремизму», то они предоставляют нескольким органам власти (включая Службу государственной безопасности, Генеральную прокуратуру, Министерство внутренних дел и Министерство юстиции) широкие дискреционные полномочия на вынесение официальных предупреждений физическим лицам или представления юридическим лицам с целью прекращения «*недопустимой экстремистской деятельности*». В случае «*несогласия*» с официальным предупреждением или представлением физическое или юридическое лицо «*вправе обжаловать его вышестоящему государственному органу, осуществляющему деятельность по противодействию экстремизму, его должностному лицу или в суд*». Если только эта формулировка не является следствием неточности при переводе, то закон фактически предусматривает административный пересмотр в качестве альтернативы судебной апелляции. **Следует четко обозначить, что закон**

⁵⁹ Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, [Таллинские рекомендации: «Национальные меньшинства и средства массовой информации в эпоху цифровых технологий»](#) (2019 г.), п. 7.

⁶⁰ БДИПЧ – Венецианская комиссия – Миссия ОБСЕ в Грузии – Верховный комиссар по делам национальных меньшинств, «[Совместное заключение по проекту закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Грузия»](#)» (2005 г.), п. 86.

гарантирует право на обжалование в суд. Помимо этого, неясны основания для согласия с таким предупреждением / представлением или его обжалования, а также порядок обжалования, который на практике может не обеспечивать надлежащих судебных гарантий и надлежащих правовых средств для оспаривания законности этих предупреждений или представлений. Следовательно, **следует включить в закон более конкретные ссылки на процедуру, гарантирующую эффективное осуществление права на обжалование предупреждения/представления в независимый и беспристрастный суд, как это предусмотрено статьей 14 МПГПП.**⁶¹ В частности, **право на получение – и опровержение по существу – информации, на основании которой вынесено предупреждение, имеет важное значение и должно быть отражено в законе.**

43. Статья 10 закона «О противодействии экстремизму» гласит, что в случае несоблюдения крайнего срока обжалования, а также в случае, если *«в течение года со дня внесения представления выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма, деятельность юридического лица на основании представления прокурора либо другого должностного лица государственного органа, осуществляющего деятельность по противодействию экстремизму, приостанавливается на срок до шести месяцев или запрещается решением Верховного суда Республики Узбекистан»*. Это означает, что решение о шестимесячной приостановке деятельности юридического лица может быть принято без вмешательства суда, исключительно по распоряжению прокурора или вышеупомянутых государственных органов. Кроме того, это положение может быть также потенциально использовано против объединений или средств массовой информации, в случае, если прокурор вынесет первое представление и оно не будет обжаловано указанной организацией, или если организация решит исправить указанную проблему, что может затем привести к приостановке или запрету деятельности этой организации, если в течение 6 месяцев прокурор вынесет еще одно представление. Как указано в разработанных совместно БДИПЧ и Венецианской комиссией «Руководящих принципах по свободе объединений»: *«Санкции, представляющие собой фактическое приостановление деятельности, [...] носят исключительный характер. Их следует применять только в тех случаях, когда нарушение влечет за собой серьезную угрозу безопасности государства или определенных групп либо подрывает основополагающие демократические принципы»*, а *«окончательное решение о введении жестких санкций такого рода или об их пересмотре должен принимать судебный орган»*.⁶² Кроме того, особую обеспокоенность в плане прав человека вызывает приостановление или запрет деятельности средства массовой информации.⁶³ **В закон следует внести поправки, предусматривающие, что решение о приостановлении деятельности может быть принято или пересмотрено исключительно судом и только в отношении действий, которые представляют собой уголовные преступления (определение которых само по себе должно соответствовать международным нормам).**

⁶¹ См. Венецианская комиссия, [«Мнение по поводу федерального закона Российской Федерации «О противостоянии экстремистской деятельности»](#)», CDL-AD(2012)016-e, 15-16 июня 2012 г., п. 61.

⁶² См. документ, указанный в сноске 42, пп. 239 и 255 (БДИПЧ – Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы по свободе объединений»](#), 2015 г.).

⁶³ См., напр., [Совместную декларацию по регулированию СМИ](#), принятую несколькими международными институтами, обладающими мандатом в отношении свободы выражения, 2003 г., подраздел о регулировании СМИ, четвертый абзац. См. также, для сравнения, ЕСПЧ, дело «*Обсервер*» и «*Гардиан*» против Великобритании» (*The Observer and Guardian v. the United Kingdom*) (жалоба №13585/88, решение от 26 ноября 1991 г.).

44. Что касается запрещения деятельности юридического лица, то следует подчеркнуть, что согласно «Руководящим принципам по свободе объединений» и «Руководящим принципам правового регулирования деятельности политических партий», любой запрет или роспуск объединения всегда является крайней мерой,⁶⁴ например, в случае, если объединение занимается деятельностью, создающей неминуемую угрозу насилия или иного серьезного нарушения закона. Такой запрет никогда не должен использоваться в качестве инструмента для наказания или ослабления организации и ее деятельности⁶⁵ или для борьбы с мелкими нарушениями.⁶⁶ Следует подчеркнуть, что с учетом важной роли политических партий в системах демократического управления и в осуществлении права на участие в политической жизни, требования к основаниям для запрета деятельности политической партии должны быть еще более строгими, и такой запрет может применяться только в самых крайних случаях, например, когда цели или действия политической партии представляют собой ощутимую и непосредственную угрозу демократии.⁶⁷ В любом случае, с учетом расплывчатого понятия «экстремистская деятельность», основания для запрета деятельности юридических лиц не удовлетворяют требованию о законности ограничений.
45. Кроме того, формулировка статьи 10 закона не оставляет свободы для усмотрения Верховному суду, а диктует решение о запрете, поскольку в ней говорится, что «*деятельность юридического лица [...] запрещается решением Верховного суда Республики Узбекистан*». В принципе, все ограничения должны основываться на конкретных обстоятельствах дела, и никаких общих ограничений применяться не должно.⁶⁸ Помимо этого, суд должен иметь возможность пересмотреть доказательства и обстоятельства дела и не обязан применять запрет только лишь на основании появления новых фактов так называемого «экстремизма». Если только эта формулировка не является результатом неточности при переводе, то она противоречит принципу независимости судей. Решение о запрете деятельности организации может быть принято только после публичного слушания, дающего возможность заинтересованной организации или частному лицу ознакомиться с представленными против них доказательствами и оспорить их.⁶⁹ Этого, похоже, закон не предусматривает. Соответственно, **следует внести в закон поправки, с тем чтобы решение о запрете могло быть принято только в отношении действий, которые классифицируются как уголовные преступления в соответствии с международными стандартами, и гарантировать, что Верховный суд не будет выносить решение о запрете автоматически, а будет оперативно рассматривать факты и законы с соблюдением всех процессуальных норм, закрепленных в статье 14 МПГПП.**⁷⁰

7. «Экстремистские» материалы

46. Статьи 7 и 11 закона «О противодействии экстремизму» касаются запрещения ввоза, изготовления, хранения, распространения и демонстрации «экстремистских

⁶⁴ См. документ, указанный в сноске 42, пп. 35, 114 и 234 (БДИПЧ – Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы по свободе объединений»*, 2015 г.). См. также БДИПЧ – Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий»*, п. 51.

⁶⁵ там же, п. 252 (БДИПЧ – Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы по свободе объединений»*, 2015 г.).

⁶⁶ там же, пп. 35 и 114 (БДИПЧ – Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы по свободе объединений»*, 2015 г.).

⁶⁷ там же, пп. 249-250 (БДИПЧ – Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы по свободе объединений»*, 2015 г.).

⁶⁸ там же, п. 35 (БДИПЧ – Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы по свободе объединений»*, 2015 г.).

⁶⁹ См. Венецианская комиссия, *«Мнение по поводу федерального закона Российской Федерации «О противостоянии экстремистской деятельности»*, CDL-AD(2012)016-e, 15-16 июня 2012 г., п. 61.

⁷⁰ там же. п. 61.

материалов». В частности, в пункте 3 статьи 11 говорится: «Экстремистские материалы, атрибутика и символика экстремистских организаций в установленном порядке подлежат уничтожению или удалению. При невозможности уничтожения или удаления экстремистских материалов, атрибутики и символики экстремистских организаций, размещенных в средствах массовой информации либо сетях телекоммуникаций, в том числе во всемирной информационной сети Интернет, доступ к ним ограничивается».

47. Во-первых, следует отметить, что эти положения в некоторой степени совпадают со статьей 244¹ Уголовного кодекса, которая запрещает производство, хранение, распространение или демонстрацию материалов, представляющих угрозу национальной безопасности и общественному порядку, и в этом плане вызывает вопросы целесообразность таких коллизий, как отмечалось в пункте 20 выше. Помимо этого, это положение напрямую не требует наличия у лица умысла, такого как намерение распространять или использовать материал с целью подстрекательства к насилию, или наличия прямой связи между владением указанными материалами и совершением любого преступного деяния.
48. При прочтении указанных положений вместе со статьями 17 и 21 закона «О противодействии экстремизму», за их нарушение лицо подлежит уголовному преследованию (см. также подраздел 9 ниже), хотя неясно, какие именно санкции или ответственность предусмотрены законом. Если предусмотрена уголовная ответственность, то **необходимо четко обозначить и конкретно указать на необходимость наличия умысла. Кроме того, для того чтобы ввоз, изготовление, хранение и распространение квалифицировались как запрещенные действия, необходимо наличия намерения содействовать, например, террористическим актам или другим преступным действиям, которые, в свою очередь, должны быть определены в соответствии с международными нормами.** закон также не предусматривает исключений в случае наличия законных оснований для обладания такими материалами, например, в отношении ученых, художников, журналистов или юристов,⁷¹ или в случае, когда распространение таких материалов необходимо в рамках законопослушного обсуждения или публичных дебатов на тему религии, образования, научных исследований, политики, искусства или других вопросов, представляющих общественный интерес.⁷² Закон следует соответствующим образом изменить и дополнить.
49. Во-вторых, статья 11 требует уничтожения таких материалов или ограничения доступа к средствам массовой информации и соответствующим сетям телекоммуникаций, включая Интернет, в случае, когда уничтожение или удаление материалов невозможно. В этом контексте следует отметить, что право на использование и доступ к сети Интернет считается неотъемлемой частью права на свободу выражения мнения и информации, гарантированного статьей 19 МПГПП и пунктом 9.1 Копенгагенского документа ОБСЕ.⁷³ Следовательно, отказ физическим

⁷¹ См., напр., БДИПЧ – Венецианская комиссия, *«Совместное предварительное заключение по поводу закона Украины «Об осуждении коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов в Украине и запрет пропаганды их символики»* (21 декабря 2015 г.), п. 92.

⁷² См., напр., Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, «Правовой анализ потенциального влияния проекта закона Канады «О противодействии терроризму» (Билль С-51) на свободу выражения мнения» (*Legal Analysis of the Proposed Bill C-51, the Canadian Anti-terrorism Act, 2015: Potential Impact on Freedom of Expression*) (май 2015 г.), стр. 9-10.

⁷³ См также совместную декларацию международных Специальных докладчиков / представителей по вопросам свободы выражения мнений, *«О свободе выражения мнений и интернете»*, 1 июня 2011 г., пункт 6 (а) которой гласит: «Осуществление права на свободу выражения мнения обязывает государства содействовать обеспечению всеобщего доступа к Интернету».

лицам в доступе к Интернету или сетям коммуникации является чрезвычайной мерой, которая может быть оправдана только в качестве самой крайней меры и основана на решении суда.⁷⁴ В любом случае, даже в целях безопасности такие меры должны носить временный характер, быть четко определены для достижения четко поставленной законной цели и предписаны законом; эти меры не должны использоваться для борьбы с инакомыслием и критическими высказываниями.⁷⁵ Доступ может быть ограничен исключительно государством и в строгом соответствии с международными стандартами в области прав человека, в том случае, если Интернетом злоупотребляют с целью нарушения прав другого лица или если присутствует серьезная угроза общественному порядку (например, подстрекательство к насилию в отношении других лиц; разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти, что поощряет к применению насилия, определение которого приведено в п. 18 выше; или умышленные призывы и прямое подстрекательство к совершению террористического акта).⁷⁶ В этом отношении следует упомянуть «Комментарии БДИПЧ по отдельным правовым актам, регулирующим массовые коммуникации, информационные технологии и использование Интернета в Узбекистане» (31 октября 2019 г.), в которых содержатся полезные указания и рекомендации в отношении критериев и условий для удаления контента. Как отмечается в Комментариях, ограничение доступа к Интернету и другим сетям телекоммуникаций и средствам массовой информации должно применяться только в тех случаях, когда соответствующие действия являются уголовным преступлением согласно национальному законодательству (которое само по себе должно соответствовать международным стандартам в области прав человека) и только на основании постановления судебных органов с соблюдением соответствующих судебных процедур и с обеспечением минимальных процессуальных гарантий.⁷⁷ **Следует внести в статью 11 соответствующие поправки.**

50. В то время как пункт 2 статьи 11 касается процедур признания материала «экстремистским», а в пункте 4 статьи 11 упоминается уголовное преследование как следствие несоблюдения требований правительства об ограничении доступа к «экстремистскому материалу» в сетях телекоммуникаций и Интернете, статья 11 не содержит четкого определения объема обязательств сетей СМИ или лиц, предоставляющих доступ в интернет, в отношении «экстремистских материалов», распространяемых через их сети. В этом отношении следует отметить, что по

Доступ к Интернету также необходим в целях обеспечения соблюдения других прав, таких как право на [...] свободу собрания и ассоциации».

⁷⁴ Там же, пункт 6 (с).

⁷⁵ См. отчет Представителя ОБСЕ по вопросу о свободе СМИ, «Свобода выражения мнения в Интернете: Исследование правовых норм и практик, связанных со свободой выражения мнения, свободным потоком информации и плюрализмом СМИ в Интернете в государствах-участниках ОБСЕ» (2010 г.).

⁷⁶ См. ст. 20 МПГПП, пункта 2 которой гласит: «*Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом*»; и ст. 4 (а) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая объявляет караемым по закону преступлением «*всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения*». См., напр., определение «*подстрекательства к терроризму*», данное Специальным докладчиком ООН по вопросам борьбы с терроризмом, см. документ, указанный в сноске 43, п. 32 (*доклад Специального докладчика о наилучшей практике в области борьбы с терроризмом*, 2010 г.), согласно которому: «*преступлением является умышленное и незаконное распространение или передача сообщений общественности с намерением подстрекательства к совершению террористического преступления, когда такое поведение, прямо или косвенно пропагандирующее террористические преступления, создает опасность совершения одного или нескольких таких преступлений*».

⁷⁷ См. рекомендацию E в тексте «Комментариев БДИПЧ по отдельным правовым актам, регулирующим массовые коммуникации, информационные технологии и использование Интернета в Узбекистане».

мнению Комитета ООН по правам человека, любое ограничение функционирования систем распространения информации, в том числе лиц, предоставляющих услуги по доступу к сети Интернет, является незаконным, если оно не соответствует требованиям к ограничению свободы выражения мнений в соответствии с международным правом.⁷⁸ Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение также отметил важность того, чтобы государства обнародовали информацию о методах и объеме слежки за каналами коммуникаций, особенно в отношении лиц, предоставляющих услуги доступа к интернету.⁷⁹ Поэтому не следует толковать статью 11 закона как требование к лицам, предоставляющим доступ к сетям, постоянно отслеживать все сообщения в сети или выявлять незаконные действия, поскольку это окажется для них необоснованной и весьма затратной обременительной обязанностью.⁸⁰ В принципе, на поставщиков услуг не следует налагать никаких общих обязательств по отслеживанию или поиску фактов или обстоятельств, указывающих на противозаконную деятельность.⁸¹ закон должен предусматривать обязательство о принятии мер или осуществлении контроля только после того, как станет известно о незаконном характере контента и он будет признан судебным органом. **В законе следует четко и узко определить конкретные обязательства, налагаемые на лиц, предоставляющих доступ к сети Интернет и сетям телекоммуникаций, предусмотрев при этом надлежащие меры предосторожности и гарантировав, что этим лицам не будет вменено в обязанность постоянное отслеживание всех сообщений в сети или выявление противозаконного поведения.**

51. Наконец, закон «О противодействии экстремизму» должен содержать упоминания соответствующих процессуальных гарантий, а также эффективных и доступных средств правовой защиты для обжалования таких решений в суде высшей инстанции. Это особенно важно с точки зрения возможного уголовного преследования лица, предоставляющего услуги доступа к сетям телекоммуникаций и сети Интернет, за несоблюдение требований государственных органов в отношении ограничения доступа к материалам, упомянутым в последнем абзаце статьи 11. **Соответствующие положения следует надлежащим образом дополнить.**

8. Финансирование «экстремизма»

52. Статья 12 закона «О противодействии экстремизму» содержит запрет на «финансирование экстремизма». Однако запрещенные действия выходят за рамки финансирования. В соответствии со статьей 3 закона «О противодействии экстремизму», «финансирование экстремизма» определяется как «*деятельность, направленная на обеспечение существования и функционирования экстремистской деятельности, выезда лиц за границу или передвижения через территорию Республики Узбекистан для участия в экстремистской деятельности, прямое или*

⁷⁸ См. документ, указанный в сноске 6, п. 43 (КПЧ, Замечание общего порядка №34).

⁷⁹ См. доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе выражения мнения, «*О государственной слежке за коммуникациями*» (17 апреля 2013 г.), пп. 91-92; см. также БДИПЧ, «*Заключение о проекте закона Украины «О борьбе с киберпреступностью»*», 22 августа 2014 г., п. 58.

⁸⁰ Похоже, это отражает некоторые обязательства, предусмотренные в статье 13 *Рамочной директивы ЕС 2009/140 / ЕС* от 25 ноября 2009 года, которая включает обязательство государств-членов ЕС обеспечивать целостность и безопасность сетей связи общего пользования и общедоступных услуг связи, а также непрерывность таких услуг.

⁸¹ См., напр., для справки, *декларацию Комитета министров Совета Европы «О свободе коммуникации в интернете»*, 28 мая 2003 г., принцип 6. См. также решение Европейского суда по делу «*Scarlet Extended SA v. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)*», 24 ноября 2011 г., C-70/10.

косвенное предоставление либо сбор любых средств, ресурсов, иных услуг экстремистским организациям или лицам, содействующим или участвующим в экстремистской деятельности». Эта формулировка охватывает широкие понятия, включая формы содействия или прямое или косвенное предоставление различных ресурсов и услуг, а также простое участие в «экстремистских действиях» (которые сами по себе также определены широко). Такая широкая формулировка потенциально облакает правоохранительные органы широкими полномочиями при определении того, какие организации, отдельные лица и виды деятельности подпадают под это положение.⁸² В статье ничего не говорится о умышленном предоставлении или сборе средств или других ресурсов с намерением или будучи осведомленным о том, что они будут использованы полностью или частично в целях «насильственного экстремизма». Это еще более расширяет рамки и без того гибкого понятия «экстремизм» и потенциально может охватить широкий круг людей, поддерживающих политические цели и идеи, считающиеся «экстремистскими». Следовательно, статья 12 должна быть более четко сформулирована с учетом строгих ограничений.

53. Учитывая, что приостановление финансовой операции и замораживание денежных средств или другого имущества представляет собой серьезное вмешательство во весь спектр экономических, социальных, а также гражданских и политических прав соответствующего физического или юридического лица, включая право на неприкосновенность частной жизни, крайне важно, чтобы такие меры сопровождалась достаточными и эффективными правовыми гарантиями. Нынешний закон вызывает ряд вопросов в этом отношении.
54. Прежде всего, в нынешней формулировке неясно, кто принимает решение об участии лица в «экстремистской деятельности», с тем чтобы потребовать от организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, «безотлагательно и без предварительного уведомления приостановить операцию». Неясно, будет ли эта мера применяться исключительно в отношении лиц, осужденных за преступления, связанные с «насильственным экстремизмом», и в отношении организаций, классифицированных как «(насильственно-)экстремистские» на основании решения суда согласно статье 14 закона «О противодействии экстремизму», или же она может применяться и в отношении других физических / юридических лиц. **Это требование закона должно применяться только в первом случае, и с этой целью в него следует внести соответствующие изменения.**
55. Статья 12 предполагает, что все организации, осуществляющие операции с денежными средствами, подлежат мониторингу и контролю. Тем не менее, необходимо уважать право на неприкосновенность частной жизни, за исключением случаев, когда есть разумные основания полагать, что вмешательство необходимо, но и в таких случаях последующее вмешательство должно осуществляться с соблюдением принципа соразмерности и других гарантий. **Следует дополнить закон в этом отношении, а также четко указать, что произойдет с собранной информацией и как будет обеспечена защита данных.**
56. Кроме того, статья 12 не включает / не предусматривает эффективного надзора со стороны независимого судебного трибунала или суда, учитывая, что в соответствии

⁸² См., напр., БДИПЧ, [Предварительное заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму»](#) (6 октября 2016 г.), п. 34 в отношении термина «участие».

с пунктом 2 этой статьи порядок приостановления операций / замораживания средств и возобновления операций / предоставления доступа к замороженным средствам устанавливается Департаментом по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре. Это положение должно включать четкие и конкретные ссылки на соответствующий порядок и определять процедуру, посредством которой физическое или юридическое лицо может незамедлительно оспорить решение о замораживании средств или другого имущества или о приостановлении операций в независимом и беспристрастном суде.

9. Преследование за нарушение закона «О противодействии экстремизму»

57. Согласно статье 21 закона «О противодействии экстремизму», «лица, виновные в нарушении законодательства о противодействии экстремизму, несут ответственность в установленном порядке». Учитывая круг действий, подпадающих под определение «экстремизм», неясно, какие именно санкции или ответственность предусмотрены законом. В этом отношении стоит отметить, что в соответствии со статьей 118 Конституции Республики Узбекистан⁸³, прокуратура по-прежнему является органом осуществляющим общий «надзор». Хотя такая «надзорная» модель органов прокуратуры распространена в ряде постсоветских государств,⁸⁴ международные и региональные организации отмечают, что такие системы часто приводят к созданию обремененных чрезмерными полномочиями и в значительной степени никому не подотчетных органов прокуратуры, что ставит под угрозу принцип разделения власти и права и свободы человека.⁸⁵ Это также недавно отметил в отношении Республики Узбекистан Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов.⁸⁶ Хотя этот вопрос выходит за рамки данного правового анализа, стоит повторить общую рекомендацию **об исключении общих надзорных полномочий из мандата прокуратуры, с целью ограничить ее полномочия исключительно областью уголовного преследования.**⁸⁷ Это не только приведет мандат прокуратуры в соответствие с международными стандартами и передовой практикой, но и поможет повысить ее эффективность.⁸⁸
58. Кроме того, формулировка статьи 21, в соответствии с которой нарушившие закон лица «несут ответственность в установленном порядке», очевидно, оставляет мало свободы усмотрения в отношении того, следует ли предпринимать дальнейшие действия с учетом конкретных обстоятельств и улик. Соответствующее законодательство может содержать более четкие формулировки в этом отношении.

⁸³ См. на сайте <<http://www.lex.uz/acts/20596#39963>>. В статье 118 Конституции говорится: «Надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории Республики Узбекистан осуществляют Генеральный прокурор Республики Узбекистан и подчиненные ему прокуроры».

⁸⁴ См., напр., БДИПЧ, «Заключение по основным законодательным актам, регулирующим органы прокуратуры Республики Кыргызстан», 18 октября 2013 г., п. 13.

⁸⁵ См., напр., БДИПЧ, Венецианская комиссия и Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, «Совместное заключение по проекту закона Молдовы «О прокуратуре»», 23 марта 2015 г., п. 42; и там же, п. 13 (БДИПЧ, «Заключение по основным законодательным актам, регулирующим органы прокуратуры Республики Кыргызстан», 2013 г.).

⁸⁶ См. доклад Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, «Предварительные наблюдения по результатам официального визита в Узбекистан» (9 октября 2019 г.).

⁸⁷ См. там же и аналогичные рекомендации, напр., в документе, указанном в сноске 85, пп. 22 и 40-44 (БДИПЧ, Венецианская комиссия и Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, «Совместное заключение по проекту закона Молдовы «О прокуратуре»», 2015 г.); и в документе, указанном в сноске 84, п. 15 (БДИПЧ, «Заключение по основным законодательным актам, регулирующим органы прокуратуры Республики Кыргызстан», 2013 г.).

⁸⁸ там же, п. 15 (БДИПЧ, «Заключение по основным законодательным актам, регулирующим органы прокуратуры Республики Кыргызстан», 2013 г.).

В целом, в законе содержится ряд ссылок на «установленный законом порядок» (см. статьи 11, 13 и 16) или «иные меры в соответствии с законодательством» (см. статьи 7, 8, 15 и 20), что представляет собой крайне расплывчатую формулировку. **Разработчикам законопроекта следует указать конкретные применимые законодательные акты или четко сформулировать обстоятельства, в которых такие полномочия могут быть использованы, с какой именно целью и с учетом каких процедур и гарантий, особенно в отношении механизма подотчетности и доступа к средствам правовой защиты.** Наконец, тот факт, что закон не конкретизирует санкции, предусмотренные за «экстремистские» действия, является проблематичным, учитывая необходимость соблюдения принципа определенности и предсказуемости законодательства, а также, в соответствующих случаях и по мере необходимости, с целью гарантировать соразмерность санкций.

10. Международное сотрудничество

59. Статья 5 закона «О противодействии экстремизму» упоминает «*международное сотрудничество*» как основной принцип, определяющий политику государства в борьбе с «*экстремизмом*». Расширение сотрудничества, как правило, является положительным аспектом государственной политики в сфере предотвращения терроризма и НЭРВТ и борьбы с ними, при условии, что другие государства сами соблюдают международные стандарты в области прав человека. Следует также подчеркнуть, что в контексте международного сотрудничества необходимо учитывать ряд аспектов. В частности, **государство должно соблюдать принцип невысылки** (то есть не возвращать неграждан, осужденных за так называемый «*экстремизм*», в страну, где существует реальная опасность того, что это лицо подвергнется пыткам или другим видам бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, угрозе смерти или другим формам преследования, столкнется с грубым отказом в правосудии или с другими серьезными нарушениями прав человека),⁸⁹ что должно быть предусмотрено в законе или в соответствующих случаях обозначено перекрестными ссылками на другое законодательство.
60. Кроме того, в случаях, связанных с процедурами выдворения, необходимо обеспечить надлежащие материально-правовые и процессуальные гарантии (см. статью 13 МПГПП), чтобы избежать возможных нарушений прав человека неграждан. При отсутствии непосредственной угрозе национальной безопасности такие гарантии включают возможность 1) представить аргументы против высылки; 2) добиться рассмотрения дела компетентным органом с целью определить, следует ли продолжать процедуру выдворения (или лицом или лицами, назначенными компетентным органом для проведения такого рассмотрения); и 3) быть представленным в ходе такого рассмотрения. Эти материально-правовые и процессуальные гарантии являются особенно релевантными, и поскольку настоящий закон не содержит перекрестных ссылок на другие конкретные законодательные акты, содержащие такие гарантии, то эти гарантии следует отразить в самом законе и особенно в статье 19, которая вводит «*запрет пребывания на территории Республики Узбекистан иностранных граждан и лиц без гражданства*», являющихся представителями организаций, сочтенных

⁸⁹ См. п. 1 ст. 2 МПГПП; Статью 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года, к которой Республика Узбекистан присоединилась 28 сентября 1995 года; Комитет ООН по правам человека, [Замечание общего порядка №. 36 по статье 6 МПГПП](#) (3 сентября 2019 г.), п. 31.

«экстремистскими» по решению судов Республики Узбекистан, что практически означает потенциальную высылку или депортацию в другое государство.

61. Статья 20 призывает государственные органы к международному сотрудничеству, включая обмен соответствующей информацией, которая может включать в себя конфиденциальные личные данные, с государствами, которые могут не иметь достаточных механизмов для защиты личных данных и конфиденциальности в соответствии с международными стандартами.⁹⁰ Стоит также отметить, что Узбекистан является участником Шанхайской конвенции, в статье 6 (1) которой говорится об обязательстве обмениваться информацией, касающейся террористических угроз, с государствами-участниками конвенции.⁹¹ По словам Специального докладчика ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, «*принцип обмена предполагает, что все государства одинаково ценят частную жизнь; не злоупотребляют информацией против лиц в нарушение принципа верховенства закона; и что практика в отношении информации, включая, в зависимости от обстоятельств, целостность, анонимность, уничтожение, будет основана на принципе верховенства закона ... [чего] на практике не происходит*».⁹² **Этот закон или иное законодательство должны предусматривать материально-правовые и процессуальные гарантии в соответствии с международными стандартами для предотвращения неправомерного доступа, использования и передачи / обмена государственными органами любых личных данных.**⁹³ Следовательно, **было бы особенно целесообразно добавить в статью 20 закона оговорку о том, что информация будет передана только в том случае, если данные будут обрабатываться безопасным и законным образом и не будут использоваться для совершения действий, нарушающих права человека в государстве-получателе данных.**

11. Другие комментарии

62. Еще один аспект, о котором ничего не говорится в законе, касается прав детей, на которые прямо или косвенно могут повлиять многие широкие положения закона. Необходимо особо учитывать потенциальное влияние каждой меры на детей.⁹⁴ Соблюдение «*наилучших интересов ребенка*» - это руководящий принцип, закрепленный в Конвенции о правах ребенка (КПР),⁹⁵ ратифицированной Узбекистаном. Это относится к вопросам, связанным с различными статьями закона, либо с точки зрения потенциального воздействия ограничений в отношении родителей ребенка, других членов семьи или опекунов, либо непосредственно в отношении самого ребенка (в плане потенциальной ответственности и надлежащего порядка применения правосудия в отношении несовершеннолетнего лица, если

⁹⁰ См., напр., в отношении основных принципов регулирования защиты персональных данных, раздел III «*Справочника по поводу европейского законодательства о защите данных*» Агентства ЕС по основным правам (FRA) (2014 г.). Основные принципы в этой области включают в себя: принцип законной обработки; принцип уточнения и ограничения цели; принципы качества данных, включая актуальность данных, точность данных и ограниченное хранение данных, в частности, тот факт, что хранение должно быть ограничено во времени; принцип честной обработки; и принцип подотчетности.

⁹¹ Сторонами этой конвенции также являются Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Россия и Китай. См. [Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом](#), 15 июня 2001 г.

⁹² См., напр., Fionnuala Ní Aoláin, «*The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law*», Just Security, 17 января 2018 г. [дата доступа: 11 августа 2019 г.].

⁹³ См. документ, указанный в сноске 90

⁹⁴ См. документ, указанный в сноске 6, подраздел 3.8 (БДИПЧ, «*Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами*», 2018 г.).

⁹⁵ Конвенция о правах ребенка была принята Резолюцией №44/25 Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1989 г. Республика Узбекистан присоединилась к этой Конвенции 29 июня 1994 г.

определенные его действия квалифицируются как преступные и влекут за собой уголовную ответственность, а также в плане мер наказания, которые должны учитывать возраст и личные обстоятельства, альтернативы задержанию, обязательство защищать детей, стремящихся вернуться в государство, и т. д.).⁹⁶

12. Заключительные замечания

63. БДИПЧ не известно, проводили ли разработчики проекта данного закона «О противодействии экстремизму» надлежащую оценку потенциальных последствий принятия этого закона. НЭРВТ – комплексное явление, к которому могут привести различные факторы, при этом ни один отдельный фактор не является необходимым или достаточным, чтобы квалифицироваться как радикализация терроризма.⁹⁷ Не существует последовательного набора факторов, способствующих радикализации терроризма, однако некоторые из таких факторов были определены как имеющие особое значение. К признанным на уровне ООН и ОБСЕ условиям, способствующим терроризму, относятся «длительные неразрешенные конфликты, дегуманизация жертв терроризма во всех его формах и проявлениях, отсутствие верховенства закона, нарушения прав человека, этническая, национальная и религиозная дискриминация, политическая изоляция, социально-экономическая маргинализация и отсутствие надлежащего управления».⁹⁸ Для того чтобы законодательство в этой области было более эффективным, **необходимо провести углубленную оценку потенциальных последствий регулирования, которая должна содержать надлежащий анализ проблем с использованием основанных на фактических данных методов для определения наиболее эффективного и действенного варианта регулирования (включая и «отказ от регулирования»)**.⁹⁹ В этой связи **должное внимание следует уделить потенциальным факторам, связанным с уважением и защитой прав человека, верховенства закона и демократии.**
64. В законе упоминаются различные государственные органы, ответственные за его исполнение. В то же время в процесс будут вовлечены суды и органы прокуратуры, закон также окажет влияние на религиозные организации и организации гражданского общества, других юридических и физических лиц, на средства массовой информации и общественные сети телекоммуникаций. Таким образом, все эти заинтересованные стороны должны участвовать в обсуждениях, касающихся возможных будущих поправок к закону. Любое новое предложение в этой сфере должно разрабатываться и приниматься в ходе широкого, инклюзивного, интерактивного и своевременного проведенного процесса публичных обсуждений с участием широкой общественности, организаций гражданского общества, религиозных общин и сообществ по убеждениям.¹⁰⁰ Это означает, что **в процессе концептуализации и исполнения закона и его потенциальных поправок следует проводить консультации с общественностью, включая женщин и мужчин, молодежь, представителей меньшинств и широкий круг объединений,**

⁹⁶ См. документ, указанный в сноске 6, подраздел 3.8 (БДИПЧ, «Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами», 2018 г.).

⁹⁷ См. документ, указанный в сноске 6, стр. 35-39 (руководство ОБСЕ, «Предупреждение и борьба с НЭРВТ», 2014 г.).

⁹⁸ там же, стр. 36; Генеральная ассамблея ООН, док. А/ RES/60/288, 2006 г.; Совет министров ОБСЕ, «Заявление Совета министров о поддержке Глобальной контртеррористической стратегии ООН», Мадрид, 30 ноября 2007 г.

⁹⁹ См., напр., БДИПЧ, «Отчет об оценке законодательного процесса в Республике Армения» (октябрь 2014 г.), pp. 47-48.

¹⁰⁰ Совет министров ОБСЕ, [Решение 3/13, «Свобода мысли, совести, религии или убеждений»](#), Киев, 2013 г.

Комментарии БДИПЧ к закону Республики Узбекистан «О противодействии «экстремизму»»

представляющих различные взгляды, в том числе и критикующих правительство / государство.¹⁰¹

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

¹⁰¹ См. п. 18.1 ОБСЕ (1991 г.), который гласит: «Законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей». См. также Венские рекомендации о содействии участию объединений в процессах принятия государственных решений (апрель 2015 г.).

Приложение:

**ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИЗМУ**

Принят Законодательной палатой 12 июня 2018 года
Одобен Сенатом 28 июня 2018 года

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Цель настоящего Закона

Целью настоящего Закона является регулирование отношений в области противодействия экстремизму.

Статья 2. Законодательство о противодействии экстремизму

Законодательство о противодействии экстремизму состоит из настоящего Закона и иных актов законодательства.

Если международным договором Республики Узбекистан установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Республики Узбекистан о противодействии экстремизму, то применяются правила международного договора.

Статья 3. Основные понятия

В настоящем Законе применяются следующие основные понятия:

экстремизм — выражение крайних форм действий, направленных на дестабилизацию общественно-политической обстановки, насильственное изменение конституционного строя Республики Узбекистан, насильственный захват власти и присвоение ее полномочий, возбуждение национальной, расовой, этнической или религиозной вражды;

экстремистская деятельность — деятельность по планированию, организации, подготовке или совершению действий, направленных на:

насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение территориальной целостности и суверенитета Республики Узбекистан;

захват или присвоение властных полномочий;

создание незаконных вооруженных формирований или участие в них;

осуществление террористической деятельности;

возбуждение национальной, расовой, этнической или религиозной вражды, связанной с насилием или публичными призывами к насилию;

изготовление, хранение, распространение или демонстрация материалов, содержащих угрозу общественной безопасности и общественному порядку, а также изготовление, хранение, распространение или демонстрация атрибутики или символики экстремистских организаций;

осуществление массовых беспорядков по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной, этнической или религиозной ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы;

публичные призывы к осуществлению указанных в абзацах четвертом — десятом настоящей статьи действий;

финансирование экстремизма — деятельность, направленная на обеспечение существования и функционирования экстремистской деятельности, выезд лиц за границу или передвижения через территорию Республики Узбекистан для участия в экстремистской деятельности, прямое или косвенное предоставление либо сбор любых средств, ресурсов, иных услуг экстремистским организациям или лицам, содействующим или участвующим в экстремистской деятельности;

экстремист — лицо, участвующее в осуществлении экстремистской деятельности, а также осуществившее выезд за границу либо передвижение через территорию Республики Узбекистан для участия в экстремистской деятельности;

экстремистская группа — два или более лиц, осуществляющие по предварительному сговору экстремистскую деятельность либо покушение на ее осуществление;

экстремистский материал — предназначенный для распространения документ или иная информация на любом носителе, публично призывающая к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающая или публично оправдывающая необходимость осуществления такой деятельности;

экстремистская организация — организация, в отношении которой по основаниям, предусмотренным законом, принято вступившее в законную силу решение суда о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

Статья 4. Основные принципы противодействия экстремизму

Основными принципами противодействия экстремизму являются:

законность;

приоритет прав, свобод и законных интересов человека;

гласность;

неотвратимость ответственности.

Статья 5. Основные направления государственной политики в области противодействия экстремизму

Основными направлениями государственной политики в области противодействия экстремизму являются:

реализация мер по предупреждению экстремизма, в том числе повышение правового сознания и правовой культуры населения, формирование в обществе нетерпимого отношения к экстремизму, а также устранение причин и условий, способствующих его проявлениям;

своевременное выявление и пресечение правонарушений в области экстремизма, устранение их последствий, а также обеспечение принципа неотвратимости ответственности;

международное сотрудничество в области противодействия экстремизму.

Статья 6. Запрещение экстремистской деятельности на территории Республики Узбекистан

На территории Республики Узбекистан запрещается:

экстремистская деятельность в любых ее проявлениях;

использование при создании юридических лиц наименований, содержащих обозначения, тождественные или сходные до степени их смешения с наименованием экстремистских организаций.

Глава 2. Меры противодействия экстремизму

Статья 7. Меры по предупреждению экстремизма

Мерами по предупреждению экстремизма являются:

повышение правового сознания и правовой культуры населения, формирование в обществе нетерпимого отношения к экстремизму;

вынесение официального предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности;

внесение представления о недопустимости осуществления экстремистской деятельности юридическим лицом;

запрещение ввоза, изготовления, хранения, распространения и демонстрации экстремистских материалов;

запрещение финансирования экстремизма;

приостановление деятельности юридического лица;

признание организации экстремистской.

Меры по предупреждению экстремизма могут включать в себя и иные меры в соответствии с законодательством.

Статья 8. Повышение правового сознания и правовой культуры населения, формирование в обществе нетерпимого отношения к экстремизму

Повышение правового сознания и правовой культуры населения, формирование в обществе нетерпимого отношения к экстремизму осуществляется путем:

проведения разъяснительной работы;

организации правового воспитания и образования;

разработки учебно-методической и научной литературы по вопросам противодействия экстремизму;

укрепления культурных традиций, духовного, нравственного и патриотического воспитания;

организации и проведения научно-практических мероприятий;

совершенствования образовательных программ с учетом основных направлений государственной политики в области противодействия экстремизму.

Повышение правового сознания и правовой культуры населения, формирование в обществе нетерпимого отношения к экстремизму может осуществляться и иными путями в соответствии с законодательством.

Статья 9. Официальное предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности

При наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, и при

отсутствии оснований для привлечения к ответственности должностное лицо государственного органа, осуществляющего деятельность по противодействию экстремизму, выносит должностным лицам и физическим лицам, допускающим проявление экстремизма, официальное предупреждение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований его вынесения.

При несогласии с официальным предупреждением лицо, которому оно объявлено, вправе обжаловать его вышестоящему должностному лицу соответствующего государственного органа, осуществляющего деятельность по противодействию экстремизму, или в суд.

Статья 10. Представление о недопустимости осуществления экстремистской деятельности юридическим лицом

В случае нарушения закона юридическим лицом, свидетельствующего о наличии признаков экстремизма в его деятельности, прокурор либо другое должностное лицо государственного органа, осуществляющего деятельность по противодействию экстремизму, вносит его должностному лицу представление о недопустимости указанных нарушений и устанавливает срок для их устранения. Если в установленный срок эти нарушения не устраняются, а также в течение года со дня внесения представления выявлены новые факты, свидетельствующие о наличии признаков экстремизма, деятельность юридического лица на основании представления прокурора либо другого должностного лица государственного органа, осуществляющего деятельность по противодействию экстремизму, приостанавливается на срок до шести месяцев или запрещается решением Верховного суда Республики Узбекистан.

При несогласии с представлением о недопустимости осуществления экстремистской деятельности лицо, которому оно внесено, вправе обжаловать его вышестоящему государственному органу, осуществляющему деятельность по противодействию экстремизму, его должностному лицу или в суд.

Статья 11. Запрещение ввоза, изготовления, хранения, распространения и демонстрации экстремистских материалов

На территории Республики Узбекистан запрещается ввоз, изготовление, хранение, распространение и демонстрация экстремистских материалов, атрибутики и символики экстремистских организаций, а также их распространение и демонстрация в средствах массовой информации либо сетях телекоммуникаций, в том числе во всемирной информационной сети Интернет.

Материалы, ввозимые, изготавливаемые, хранимые, распространяемые и демонстрируемые на территории Республики Узбекистан, а также в средствах массовой информации либо сетях телекоммуникаций, в том числе во всемирной информационной сети Интернет, признаются экстремистскими в порядке, установленном законодательством.

Экстремистские материалы, атрибутика и символика экстремистских организаций в установленном порядке подлежат уничтожению или удалению. При невозможности уничтожения или удаления экстремистских материалов, атрибутики и символики экстремистских организаций, размещенных в средствах массовой информации либо сетях телекоммуникаций, в том числе во всемирной информационной сети Интернет, доступ к ним ограничивается.

Невыполнение лицом, предоставляющим услуги по доступу к сетям телекоммуникаций и всемирной информационной сети Интернет, требования государственного органа,

осуществляющего деятельность по противодействию экстремизму, об уничтожении, удалении экстремистских материалов или ограничении доступа к ним, влечет ответственность в порядке, установленном законодательством.

Статья 12. Запрещение финансирования экстремизма

Финансирование экстремизма на территории Республики Узбекистан запрещается.

В целях недопущения финансирования экстремизма осуществляются контроль операций с денежными средствами или иным имуществом, внутренний контроль и принимаются меры по надлежащей проверке со стороны организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом.

Организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны безотлагательно и без предварительного уведомления приостановить операцию, за исключением операций по зачислению денежных средств, поступивших на счет юридического или физического лица, и (или) заморозить денежные средства либо иное имущество лиц, причастных к экстремистской деятельности.

Порядок приостановления операций, замораживания денежных средств или иного имущества, возобновления операций лиц, предоставления доступа к замороженным денежным средствам или иному имуществу лиц, причастных к экстремистской деятельности, устанавливается Департаментом по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан по согласованию с заинтересованными министерствами, государственными комитетами и ведомствами.

Статья 13. Приостановление деятельности юридического лица

Деятельность юридического лица приостанавливается решением суда в случае его причастности к экстремистской деятельности по заявлению государственного органа, осуществляющего деятельность по противодействию экстремизму.

Решение суда о приостановлении деятельности юридического лица может быть обжаловано в установленном порядке.

Приостановление деятельности политических партий осуществляется в порядке, установленном законодательством.

Перечень юридических лиц, деятельность которых приостановлена в связи с их причастностью к экстремистской деятельности, размещается на официальных веб-сайтах Министерства юстиции и Верховного суда Республики Узбекистан.

Статья 14. Признание организации экстремистской

В Республике Узбекистан признание организации экстремистской осуществляется в судебном порядке.

Организация признается экстремистской, если хотя бы одно из ее структурных подразделений (отделение, филиал и представительство) осуществляет экстремистскую деятельность.

Заявление о признании организации экстремистской подается в Верховный суд Республики Узбекистан Генеральным прокурором Республики Узбекистан.

Перечень организаций, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение суда о признании их экстремистскими и запрете их деятельности на территории Республики Узбекистан, подлежит опубликованию на официальных веб-сайтах Министерства юстиции и Верховного суда Республики Узбекистан.

Глава 3. Субъекты противодействия экстремизму

Статья 15. Государственные органы, осуществляющие деятельность по противодействию экстремизму

Государственными органами, осуществляющими деятельность по противодействию экстремизму, являются:

Служба государственной безопасности Республики Узбекистан;

Генеральная прокуратура Республики Узбекистан;

Министерство внутренних дел Республики Узбекистан;

Министерство юстиции Республики Узбекистан;

Государственный таможенный комитет Республики Узбекистан;

Департамент по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан.

Служба государственной безопасности Республики Узбекистан координирует деятельность государственных органов и иных субъектов, осуществляющих и участвующих в деятельности по противодействию экстремизму.

Государственные органы, указанные в настоящей статье, осуществляют деятельность по противодействию экстремизму в пределах своих полномочий, предоставленных законодательством.

Статья 16. Участие других государственных органов, иных субъектов в мероприятиях по противодействию экстремизму

Государственные органы, не указанные в статье 15 настоящего Закона, иные организации и граждане в пределах своих полномочий и порядке, установленном законодательством, участвуют в мероприятиях по противодействию экстремизму.

Глава 4. Ответственность за осуществление экстремистской деятельности

Статья 17. Ответственность физических лиц за осуществление экстремистской деятельности

За осуществление экстремистской деятельности граждане Республики Узбекистан, иностранные граждане и лица без гражданства несут ответственность в соответствии с законом.

В случае добровольного отказа от участия в экстремистской деятельности, сообщения об этом соответствующим государственным органам и активного содействия предотвращению наступления тяжких последствий и реализации целей экстремистов лицо освобождается от ответственности в соответствии с законодательством.

Статья 18. Ответственность организаций за осуществление экстремистской деятельности

За осуществление экстремистской деятельности организации подлежат ликвидации, а их деятельность запрещению.

Ликвидация организации осуществляется на основании решения суда.

При ликвидации организации, признанной экстремистской, принадлежащее ей имущество конфискуется и обращается в собственность государства.

Статья 19. Ответственность региональных, международных или зарубежных организаций за осуществление экстремистской деятельности

В случае признания Верховным судом Республики Узбекистан региональной, международной или зарубежной организации (ее отделения, филиала, представительства), зарегистрированной за пределами Республики Узбекистан, экстремистской, деятельность данной организации (ее отделения, филиала, представительства) на территории Республики Узбекистан запрещается, и она (ее отделение, филиал, представительство) ликвидируется, а принадлежащее ей (ее отделению, филиалу, представительству) имущество, находящееся на территории Республики Узбекистан, конфискуется и обращается в собственность государства.

Запрет деятельности региональной, международной или зарубежной организации (ее отделения, филиала, представительства) влечет за собой:

аннулирование аккредитации в установленном порядке;

запрет пребывания на территории Республики Узбекистан иностранных граждан и лиц без гражданства в качестве представителей данной организации;

запрет на ведение любой финансово-хозяйственной и иной деятельности на территории Республики Узбекистан;

запрет публикации в средствах массовой информации любых материалов от имени данной организации на территории Республики Узбекистан;

запрет распространения на территории Республики Узбекистан материалов запрещенной организации, а также информационной продукции, содержащей ее материалы;

запрет на проведение массовых мероприятий, а также участие в них представителей запрещенной организации.

Министерство иностранных дел Республики Узбекистан со дня получения копии решения Верховного суда Республики Узбекистан о признании региональной, международной или зарубежной организации (ее отделения, филиала, представительства) экстремистской, запрещении ее деятельности на территории Республики Узбекистан, прекращении деятельности отделения, филиала, представительства такой организации, расположенной на территории Республики Узбекистан, в установленном порядке уведомляет об этом по дипломатическим каналам соответствующее иностранное государство с указанием причин запрета и последствий, связанных с запретом.

Глава 5. Заключительные положения

Статья 20. Международное сотрудничество Республики Узбекистан в области противодействия экстремизму

Международное сотрудничество в области противодействия экстремизму осуществляется в соответствии с законодательством и международными договорами Республики Узбекистан.

Государственные органы, осуществляющие деятельность по противодействию экстремизму, имеют право направлять в компетентные органы иностранных государств запросы о предоставлении необходимой информации и отвечать на их запросы, а также осуществлять иное взаимодействие в установленном порядке.

Статья 21. Ответственность за нарушение законодательства о противодействии экстремизму

Комментарии БДИПЧ к закону Республики Узбекистан «О противодействии экстремизму»»

Лица, виновные в нарушении законодательства о противодействии экстремизму, несут ответственность в установленном порядке.

Статья 22. Обеспечение исполнения, доведения, разъяснения сути и значения настоящего Закона

Государственным органам, осуществляющим деятельность по противодействию экстремизму, обеспечить исполнение, доведение до исполнителей и разъяснение среди населения сути и значения настоящего Закона.

Статья 23. Приведение законодательства в соответствие с настоящим Законом

Кабинету Министров Республики Узбекистан:

привести решения правительства в соответствие с настоящим Законом;

обеспечить пересмотр и отмену органами государственного управления их нормативно-правовых актов, противоречащих настоящему Закону.

Статья 24. Вступление в силу настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу по истечении трех месяцев со дня его официального опубликования.

Президент Республики Узбекистан Ш. МИРЗИЁЕВ

г. Ташкент,

30 июля 2018 г.,

№ ЗРУ-489

(Национальная база данных законодательства, 31.07.2018 г., № 03/18/489/1593)