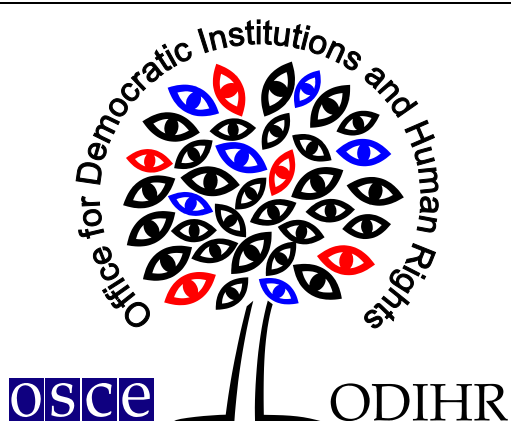


Варшава, 2 сентября 2019 г.

Opinion-Nr.: FOA-UZB/350/2019 [JB]

<http://www.legislationline.org/>



КОММЕНТАРИИ

ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

«О МИТИНГАХ, СОБРАНИЯХ И ДЕМОНСТРАЦИЯХ»

Комментарии основаны на неофициальном переводе законопроекта на английский язык, предоставленном Координатором проектов ОБСЕ в Узбекистане

Данные комментарии составлены при помощи членов Группы экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросу о свободе собраний и ассоциаций: Г-н Нил Джарман, председатель Группы экспертов и директор Института исследования конфликтов в Белфасте; Г-жа Милена Костас, кандидат юридических наук; Г-н Дэвид Голдбергер, профессор права, Университет Огайо; Г-жа Аня Бинерт, старший сотрудник по программам Amnesty International (Международная амнистия); Г-н Евгений Жовтис, директор Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности; Г-жа Муатар Хаидарова, председатель НПО «Общество и право»; и Г-н Александр Вашкевич, профессор академического факультета социальных наук, Европейский гуманитарный университет.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warsaw ph. +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520 0605

Настоящие комментарии также доступны на русском, однако английская версия является единственной официальной версией документа.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	3
II. СФЕРА АНАЛИЗА	3
III. КРАТКИЙ ОБЗОР И ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	4
IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	5
1. Международные стандарты и обязательства в рамках ОБСЕ в отношении права на свободу мирных собраний	5
2. Национальная правовая база, касающаяся права на свободу мирных собраний в Республике Узбекистан.....	7
3. Определения.....	8
4. Уведомление о проведении/получение разрешения на проведение собраний	9
5. Предварительные ограничения	12
5.1. Ограничения в отношении места	13
5.2. Ограничения в отношении времени и длительности проведения собраний	14
5.3. Ограничения в отношении лиц, имеющих право организовывать собрания, а также прав и обязанностей организаторов.....	15
5.4. Ограничения налагаемые на участников митингов, собраний и демонстраций.....	23
6. Запрещение, приостановление, прекращение или разгон собраний.....	26
7. Право на эффективное средство правовой защиты	28
8. Другие комментарии	28
Приложение: Проект закона Республики Узбекистан «О митингах, собраниях и демонстрациях»	

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 26 июля 2019 года в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека поступил запрос от Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане о проведении анализа проекта закона Республики Узбекистан «О митингах, собраниях и демонстрациях» (далее «законопроект»).
2. В ответ на этот запрос, 30 июля 2019 года БДИПЧ подтвердил свою готовность подготовить правовые комментарии по поводу соответствия законопроекта требованиям ОБСЕ и международным правовым стандартам в области прав человека.
3. Комментарии подготовлены в ответ на вышеупомянутый запрос. БДИПЧ провел данную оценку в рамках предусмотренных его мандатом полномочий.¹

II. СФЕРА АНАЛИЗА

4. Данные комментарии относятся исключительно к представленному для анализа законопроекту. Следовательно, они не являются полным и всесторонним обзором всей правовой и институциональной базы, регулирующей право на свободу мирных собраний в Узбекистане.
5. В Комментариях затронуты основные вопросы и указаны аспекты, вызывающие обеспокоенность. Последующие рекомендации основаны на международных и региональных стандартах, нормах и практике, а также соответствующих обязательствах государств-участников ОБСЕ в области человеческого измерения. В комментариях также по мере необходимости упоминается передовая практика других государств-участников ОБСЕ в этой области.
6. Комментарии основаны на неофициальном переводе законопроекта на английский язык, предоставленном Координатором проектов ОБСЕ в Узбекистане, который прилагается к настоящему документу в качестве Приложения. Соответственно, возможны ошибки, связанные с переводом. Комментарии переведены и на русский язык, однако английская версия остается единственной официальной версией документа.
7. С учетом вышеизложенного, БДИПЧ отмечает, что данный обзор не исключает для БДИПЧ возможности в будущем формулировать дополнительные письменные или устные рекомендации или комментарии к соответствующим будущим правовым актам или законам, касающимся правовой и институциональной базы, регулирующей право на свободу мирных собраний в Узбекистане.

¹ The БДИПЧ ОБСЕ осуществило настоящую оценку в рамках своего мандата в области человеческого измерения: государства-участники ОБСЕ «подтверждают, что будут уважать право друг друга свободно выбирать и развивать в соответствии с международными стандартами в области прав человека свои политические, социальные, экономические и культурные системы. Осуществляя это право, они будут обеспечивать, чтобы их законы, административные правила, практика и политика соотносились с их обязательством по международному праву», см. [Документ Копенгагенского совещания ОБСЕ](#), 29 июня 1990 г., часть 1, п. (4).

III. КРАТКИЙ ОБЗОР И ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

8. Здесь и далее в тексте Комментариев в отношении «общественных собраний» будет использоваться термин «свобода мирных собраний», поскольку именно он используется в международных нормах права.
9. Приветствуется намерение авторов законопроекта разработать законодательство, направленное на регулирование проведения мирных собраний, а также готовность привести национальное законодательство Узбекистана в соответствие с нормами международного права. Также приветствуется и тот факт, что в соответствии со статьей 2, п. 2, если международным договором Республики Узбекистан установлены правила, которые вступают в противоречие с требованиями законодательства Республики, то преимущественную силу будут иметь международные обязательства. Однако законопроект в целом не соответствует международным стандартам в области прав человека, а некоторые аспекты вступают в особое противоречие с правозащитными нормами. Право на свободу собраний сильно ограничено, имеются также строгие и необоснованные ограничения в отношении времени и места, а также организаторов собраний. Рекомендуются пересмотреть и отредактировать законопроект с тем, чтобы он обеспечивал надлежащую правовую основу, соответствующую международным стандартам, для осуществления такого важного права как право на свободу собраний.
10. В свете международных стандартов в области прав человека и передовой практики, БДИПЧ рекомендует следующее в целях дальнейшего усовершенствования законопроекта:
 - A. однозначно включить в законопроект право на свободу мирных собраний; [пункт 17]
 - B. ввести более простое юридическое определение термина «собрания», в соответствии с международными стандартами и передовой практикой, отказавшись от перечисления трех различных видов собраний, а также включить в определение стихийные и одновременные собрания и контр-демонстрации; [пункты 18-20]
 - C. ввести систему уведомлений о проведении собраний, а не получения разрешения на них, предоставив разумный срок для уведомления, и исключив требования о предоставлении подробной информации; [пункты 21 - 30]
 - D. исключить общие и чрезмерно строгие ограничения на место проведения собраний и предусмотреть оценку приемлемости места в каждом отдельном случае; [пункты 32 - 35]
 - E. избегать введения правил в отношении времени проведения собраний и их длительности; [пункты 36 - 37]
 - F. обеспечить право на свободу собраний всем лицам, а не только совершеннолетним гражданам Узбекистана; [пункты 38 - 50]
 - G. избегать запрета на организацию собраний в отношении лиц, признанных судом неправоспособными, и лиц, состоящих на учете в психиатрических учреждениях; [пункт 42]

- Н. предоставить право на организацию собраний незарегистрированным ассоциациям; [пункты 48 - 49]
- И. исключить положения, требующие от организаторов собраний выполнения обязанностей государства; [пункты 51 - 56]
- Ж. ввести общее правило в отношении угрозы неминуемого насилия как условия для разгона собраний, вместо перечисления множества ситуаций, в которых собрание может быть разогнано; [пункт 63]
- К. указать, какие законодательные акты регулируют обжалование решений, а также упомянуть необходимость обеспечения оперативного вынесения решений по апелляциям; [пункты 65] и
- Л. исключить требование о привлечении национальной гвардии к обеспечению правопорядка во время собраний. [пункт 66]

Дополнительные рекомендации включены в текст Комментариев и отмечены жирным шрифтом.

IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Международные стандарты и обязательства в рамках ОБСЕ в отношении права на свободу мирных собраний

11. Право на свободу мирных собраний является одним из фундаментальных прав в демократическом обществе и наряду с правом на свободу выражения составляет одну из основ такого общества. Следовательно, его нельзя толковать ограничительно.² Право на свободу мирных собраний позволяет как большинству, так и меньшинству высказывать свое мнение и повышает информированность всего населения, включая маргинальные или недостаточно представленные группы. Эффективная защита права на свободу мирных собраний также способствует формированию культуры открытой демократии, обеспечивает мирное участие в государственных делах³ и активизирует диалог по вопросам, представляющим общественный интерес. Это право также способствует полноценному и эффективному осуществлению других гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав.
12. Право на свободу мирных собраний регулируется целым рядом основных международных и региональных документов и стандартов, включая статью 20 (1) Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ),⁴ статьи 19 и 21 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП),⁵ статьи 10 и 11

² См., например, Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), *Джавит Ан против Турции*, жалоба №20652/92, 20 февраля 2003 г., п. 56; см. также Комитет ООН по правам человека: *Бельгия ССР/С/79/Add.99*, 19 ноября 1998 г., п. 23.

³ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), «*Факторы, препятствующие равному участию в политической жизни, и меры по преодолению этих препятствий*», UN Doc. A/HRC/27/29, 30 июня 2014 г., п. 22.

⁴ *Всеобщая декларация прав человека*, принята Резолюцией №217 Генеральной Ассамблеи 10 декабря 1948 г.

⁵ *Международный пакт о гражданских и политических правах* (МПГПП), принят Резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г.

Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)⁶ и статью 15, пункт 1, Конвенции о правах ребенка (КПР).⁷ Республика Узбекистан является государством-участником МПГПП⁸ и КПР⁹. Хотя Узбекистан не является государством-участником ЕСПЧ, прецедентное право Европейского суда по правам человека может по-прежнему служить руководством по ряду вопросов, касающихся осуществления права на свободу мирных собраний. Республика Узбекистан также является государством-участником ОБСЕ, следовательно, она обязалась обеспечивать право на свободу мирных собраний, заявленное в Копенгагенском документе, п. 9.2.¹⁰ Другие обязательства ОБСЕ в отношении права на свободу мирных собраний включают Парижскую хартию 1990 года для новой Европы (Новая эра демократии, мира и единства)¹¹ и Хельсинский документ 2008 года.¹²

13. Другие полезные справочные документы декларативного или рекомендательного характера, разработанные на различных международных форумах, содержат более практические рекомендации относительно толкования международных и региональных договоров, это, среди прочих:
- совместные Руководящие принципы по свободе мирных собраний, разработанное БДИПЧ в сотрудничестве с Европейской комиссией Совета Европы по демократии через право (Венецианская комиссия);¹³
 - заключения БДИПЧ по вопросам, связанным с правом на свободу мирных собраний;¹⁴
 - доклады Особого докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций.¹⁵
14. Право на свободу мирных собраний охватывает широкий круг различных общественных собраний, включая запланированные и организованные собрания, незапланированные и спонтанные собрания, статичные (такие как публичные собрания, «флэш-мобы», сидячие забастовки и пикеты) и находящиеся в движении собрания (включая парады, шествия и марши).¹⁶ Необходима презумпция в пользу (мирных) собраний, максимально без регулирования. Все, что однозначно не запрещено, должно быть разрешено. Необходимо обязательство проявлять толерантность и применять меры сдерживания в отношении мирных собраний в ситуациях, когда правовые или административные процедуры и формальности не были соблюдены.¹⁷

⁶ Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), статьи 10 и 11, подписана 4 ноября 1950 г., вступила в силу 3 сентября 1953 г.

⁷ Принята Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.

⁸ Республика Узбекистан присоединилась к МПГПП 28 сентября 1995 г.

⁹ Республика Узбекистан присоединилась к КПР 29 июня 1994 г.

¹⁰ [Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе \(СБСЕ\)](#), 29 июня 1990 г.

¹¹ Принята в ходе встречи глав государств и правительств СБСЕ 21 ноября 1990 г. (Преамбула).

¹² Принят в ходе 16-й встречи Совета министров ОБСЕ в Хельсинки 4-5 декабря 2008 г. (п. 5).

¹³ БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, [Руководящие принципы по свободе мирных собраний](#), 2-е издание (2010 г.).

¹⁴ См. на сайте: <https://www.legislationline.org/odihr-documents/page/legal-reviews/topic/15/Freedom%20of%20Peaceful%20Assembly/show>.

¹⁵ См. на сайте: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/AnnualReports.aspx>.

¹⁶ См. документ, указанный в сноске 13, п. 30 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

¹⁷ Там же, п. 21.

Государства несут позитивную обязанность содействовать и обеспечивать осуществление права на свободу мирных собраний, что должно быть отражено в законодательстве и соответствующих нормативных актах и практике правоохранительных органов.¹⁸ В соответствии со статьей 21 (2) МПГПП, в демократическом обществе это право может быть ограничено только в соответствии с законом и в случае необходимости в интересах национальной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности, защиты прав и свобод других лиц. Это означает, что правовые положения, касающиеся свободы мирных собраний, должны быть достаточно четкими, а введенные ограничения должны предполагать минимальное вмешательство в качестве средства достижения законной цели.¹⁹ Авторам законопроекта также следует гарантировать, что правовые положения, регулирующие свободу мирных собраний, не будут оказывать непропорционально повышенного влияния на отдельных лиц или группы.²⁰

15. Есть примеры государств-участников ОБСЕ, чьи национальные законодательства четко отражают эти принципы. Так, закон Республики Молдова «О собраниях», принятый в 2008 году, с поправками, внесенными в 2014 году, ссылается на «презумпцию в пользу организации собрания» в качестве основного принципа, «согласно которому при рассмотрении предварительного запроса о проведении собрания любые сомнения будут истолкованы государственными органами в пользу реализации права на собрания» (статья 4.4). В пункте 2 той же статьи упоминается недискриминация как руководящий принцип, «согласно которому право на собрания гарантируется каждому, независимо от его расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, убеждений, политической принадлежности, материального положения, социального происхождения или любых других критериев». См. также «цель» закона Республики Армения «О проведении собраний, митингов и демонстраций» (2008 г.).

2. Национальная правовая база, касающаяся права на свободу мирных собраний в Республике Узбекистан

16. Статья 33 Конституции Республики Узбекистан гласит: «Граждане имеют право осуществлять свою общественную активность в форме митингов, собраний и демонстраций в соответствии с законодательством Республики Узбекистан». В ней также говорится, что «[о]рганы власти имеют право приостанавливать или запрещать проведение этих мероприятий только по обоснованным соображениям безопасности».
17. В законопроекте конкретно не упоминается право на свободу мирных собраний как одно из прав человека, и не приводится его определение. В нем также нет ссылки на Конституцию Республики Узбекистан, а просто упоминается право на собрания в контексте регулирования «активности в форме митингов, собраний и демонстраций» (Статья 1 законопроекта). Узбекистан также признал это право в договорных обязательствах страны. Важным элементом в этом отношении

¹⁸ Там же, пп. 31 и 33.

¹⁹ Там же, пп. 35 и 39.

²⁰ Там же, п. 33.

является то, что пункт 2 статьи 2 законопроекта предоставляет преимущественную силу обязательствам Узбекистана в рамках международных договоров в пункте 2 статьи 2. Однако в нем указывается, что международный договор имеет преимущественную силу, если устанавливает «иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Республики Узбекистан». Вышеупомянутые международные договоры устанавливают принципы и гарантируют право на свободу мирных собраний, но не обязательно устанавливают «правила», непосредственно подлежащие применению. **БДИПЧ рекомендует переработать законопроект с тем, чтобы однозначно включить в него право на свободу мирных собраний, а также привести его в соответствие с международными нормами, принципами и соответствующими стандартами, содержащимися в международных договорах в сфере прав человека, ратифицированных Узбекистаном.**

3. Определения

18. Согласно статье 3 (1) законопроекта, его целью является «регулирование отношений в сфере осуществления социальных активностей граждан Республики Узбекистан в трех формах, которыми являются:
- митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем по тем или другим вопросам;
 - собрание – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;
 - демонстрация – организованная форма общественной активности, в которой осуществляется публичное выражение общественных настроений одним гражданином или группой граждан. Целью демонстрации является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной, культурной жизни страны и вопросам внешней политики, а также привлечение общественного внимания по какой-либо актуальной тематике.
19. Эти определения довольно запутаны, дублируют друг друга и не объясняют, что такое собрание. Отдельное регулирование различных категорий собраний на практике может привести к путанице в оценке категории мероприятия. Многие положения законопроекта, касающиеся уведомления о собраниях/митингах/демонстрациях или их разгоне, очень похожи, что создает дополнительную путаницу в отношении различных определений, представленных в законопроекте. Кроме того, такая дифференциация не всегда возможна - изначально статичные собрания могут превратиться в марш или «демонстрацию», в то время как собрания, которые вначале кажутся абсолютно мирными, вполне могут перерасти в собрания, угрожающие общественной безопасности. Демонстрация, как правило, воспринимается как преднамеренная деятельность ряда лиц, которая включает в себя массовое шествие в

общедоступном месте лиц, «объединенных едиными намерениями или мнением»²¹. Демонстрация часто представляет собой массовое шествие, которое либо начинается, либо завершается в определенной точке, или же митинг с целью заслушать выступающих и т. д. Представленное в законопроекте определение описывает демонстрацию как некую социальную деятельность, осуществляемую одним лицом или группой лиц, практически приравнивая демонстрацию к пикету.

20. Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ/Венецианской комиссии по свободе мирных собраний определяют собрание как «намеренное и временное присутствие в общественном месте группы лиц с целью выражения общих интересов»²². Это определение было рекомендовано в нескольких Заключениях по поводу законов о собраниях²³. Кроме того, в Заключениях рекомендовалось использовать широкое определение, чтобы избежать ситуации, когда некоторые виды собраний могли не подпасть под это определение²⁴. Таким образом, было бы проще и яснее использовать широкое определение термина собрание, охватывающее любое преднамеренное и временное присутствие ряда лиц в общественном месте «с общей целью выражения мнения» (этот аспект следует интерпретировать довольно широко), статично или в движении, независимо от степени предварительной организации, детальных целей или возможных последствий для общественной безопасности. Любое такое собрание, которое носит мирный характер, должно быть защищено законопроектом и государственными органами в рамках их обязательств в соответствии со статьей 21 МПГПП. **В связи с этим, БДИПЧ рекомендует ввести более простое юридическое определение, соответствующее международным стандартам, отказавшись от перечисления нескольких видов собраний, а также включить в него стихийные и одновременные собрания и контрдемонстрации.**

4. Уведомление о проведении/получение разрешения на проведение собраний

21. Свобода мирных собраний является правом, а не привилегией, и поэтому для ее осуществления не требуется предварительного разрешения со стороны властей. Государственные органы могут создать систему предварительного уведомления, цель которой состоит в том, чтобы предоставить государственным органам возможность содействовать осуществлению права, принять меры для защиты общественной безопасности и/или общественного порядка и защиты прав и свобод других лиц. Любая процедура уведомления не должна превращаться в фактическое обращение за разрешением на проведение собрания, авторизацию или становиться основанием для контролирования собраний в зависимости от их

²¹ См. БДИПЧ ОБСЕ, [Заключение по проекту Органического закона Туниса «О праве на свободу мирных собраний»](#) (14 мая 2013 г.), пп. 26 и 34-3.

²² См. документ, указанный в сноске 6, раздел А, п. 1.2 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

²³ См. документ, указанный в сноске 21, п. 21 (Заключение БДИПЧ по Тунису 2013 г.).

²⁴ Там же, п. 22 и БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия (и другие), [Совместное заключение \(CDL-AD\(2016\)30\) о двух законопроектах «О гарантиях свободы мирных собраний»](#) (Украина), п. 14.

- тематики.²⁵ Поэтому предварительное уведомление требуется только в том случае, если его целью является предоставление государству возможности принять необходимые меры для содействия осуществлению права на свободу собраний и защиты общественного порядка, общественной безопасности, а также прав и свобод других лиц.²⁶ Хорошая практика в этом смысле отражена в статье 3 Органического закона Испании 1983 года, регулирующего право на собрания, с поправками, внесенными в 2014 году, согласно которому «ни одно собрание не подлежит режиму выдачи предварительного разрешения».
22. Статья 5, пункт 1 законопроекта вводит строгую систему получения разрешений на организацию собраний. Это требования также распространяется и на другие формы выражения мнений, такие как агитационные кампании, изготовление и распространение «средств наглядной агитации», к которым относятся информационно-пропагандистские материалы. Похоже, это выходит даже за рамки получения разрешения на проведение конкретного собрания и распространяется также на подготовку материалов, которые могут быть использованы не только во время собраний. Это может представлять собой цензуру и нарушать свободу выражения мнений, отраженную в статье 19 МПГПП и статье 10 ЕКПЧ.
23. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют государствам не создавать систему выдачи разрешений на проведение собраний, поскольку она больше способствует злоупотреблениям и ограничивает право на свободу мирных собраний.**²⁷
24. В источниках, посвященных процедурам уведомления о проведении мирных собраний, четко говорится, что процедуры уведомления/разрешения не должны быть слишком обременительными, поскольку это может препятствовать организации собраний, а, следовательно, представлять собой ограничение права на свободу мирных собраний.²⁸
25. Требуемый период уведомления не должен быть излишне длительным. Любой период уведомления должен быть как можно короче, но при этом позволять властям принять соответствующие меры для защиты и содействия проведению собрания.²⁹ Этому в целом соответствует практика многих государств: Мальта, Южная Корея, Тринидад и Тобаго, Турция и Колумбия требуют уведомления по крайней мере за 48 часов. К государствам, в которых действует система с более длительным периодом предварительного уведомления, относятся, например,

²⁵ Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций и Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, [Совместный доклад о надлежащем управлении собраниями](#), 4 февраля 2016, A/HRC/31/66, п. 21.

²⁶ См. документ, указанный в сноске 13, пп. 113 и 114 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

²⁷ Там же, п. 118 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

²⁸ БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту закона «О мирных собраниях в Кыргызской республике»](#), CDL-AD(2009)034, п. 35, и Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях «О надлежащем управлении собраниями», A/HRC/31/66, п. 22.

²⁹ В идеале период уведомления должен составлять 48 часов: (A/HRC/20/27). Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации, [Доклад о видах передовой практики, обеспечивающих поощрение и защиту права на свободу мирных собраний и права на свободу ассоциации](#), 21 мая 2012 г., (A/HRC/20/27), п. 28.

- Румыния (3 дня), Албания (3 дня), Чешская Республика (5 дней), Грузия (5 дней), а также Великобритания и Северная Ирландия (6 дней).³⁰
26. По своей природе стихийные демонстрации не могут подлежать предварительному уведомлению. Передовой практикой считается законодательство, освобождающее стихийные собрания от необходимости предварительного уведомления. Так обстоит дело в ряде государств-участников ОБСЕ, таких как Армения, Эстония, Германия, Республика Молдова или Словения.³¹ Например, в статье 44 (2) Конституции Армении 2015 года говорится, что «для спонтанных собраний уведомление не требуется».³² В том же духе закон Республики Молдова "О собраниях" 2008 года определяет стихийное собрание как «собрание, которое было инициировано и организовано как прямой и непосредственный ответ на общественные события и которое, по мнению участников, не может быть отложено, соответственно, обычная процедура уведомления невозможна». Закон предусматривает исключения из процедуры уведомления в случае стихийных собраний и собраний с небольшим количеством участников (менее 50 человек). В случае стихийных собраний нет необходимости письменного уведомления и соблюдения срока, достаточно предоставить информацию о месте, дате, времени, цели и организаторе собрания (ст.12.1). Нет необходимости уведомлять власти о собраниях, в которых участвует менее 50 человек (ст. 3).
27. Статья 8 законопроекта содержит правила подачи заявления на получение разрешения на проведение собрания. Положительным является то, что заявление может быть подано в электронном или письменном виде, поскольку это облегчит процесс. Однако пункт 2 статьи 8 законопроекта гласит, что заявление должно быть подано «в срок не позднее чем тридцать рабочих дней» до планируемого собрания, и не предусматривает никаких исключений. Однако может возникнуть необходимость в проведении стихийного собрания или организации собрания в короткий срок в связи с возникновением актуальных или срочных обстоятельств. В международных рекомендациях говорится, что уведомление следует направлять «за несколько дней», и что время, необходимое для подготовки, следует оценивать в каждом отдельном случае.³³ Для небольших собраний может и не требоваться никакого уведомления, поскольку властям не требуется подготовки к ним.
28. Статья 8, пункт 3 законопроекта содержит длинный перечень сведений, которые необходимо приложить к заявлению и которые именуется «регламентом» собрания. Регламенту должны следовать организаторы и участники не только при

³⁰ Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях «О надлежащем управлении собраниями». A/HRC/31/66; Приложение с указанием избранных источников и наглядных практических примеров, п. 9, см. на сайте: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/A-HRC-31-66_Sources.doc.

³¹ См. документ, указанный в сноске 29 (Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации, п. 20).

³² См. [Конституцию Республики Армения](#) (принята по результатам референдума 5 июля 1995 г. Конституционные поправки были внесены по результатам референдумов, прошедших 27 ноября 2005 г. и 6 декабря 2015 г.).

³³ См. документ, указанный в сноске 7, п. 116 (Руководящие принципы 2010 г.). См. также: [Кузнецов против России](#) (жалоба №10877/04, постановление от 23 октября 2008 г.), Европейский суд по правам человека постановил (в п. 43), что «простое формальное нарушение срока извещения не является ни существенной, ни достаточной причиной для возложения административной ответственности». В данном случае нарушение срока извещения не помешало властям должным образом подготовиться к собранию.

организации собрания, но и при его проведении. Некоторые сведения относятся к порядку проведения собрания и обязанностям и ответственности организаторов, их личным данным, другие - к цели, дате и месту проведения собрания, количеству участников и способам обеспечения общественного порядка. Организаторы могут оказаться неспособны заблаговременно предоставить подобную информацию, особенно в отношении количества участников, но это не должно стать основанием для объявления собрания незаконным. Это требование также может демотивировать организаторов, в результате чего собрание может не состояться. Вкупе с требованием о подаче заявления за тридцать дней, это может серьезно затруднить возможность организации собраний. Так, законопроект требует от организаторов указывать формы и методы обеспечения общественного порядка и безопасности и предоставления медицинской помощи, что является обязанностью государства, а не организаторов или участников. Кроме того, законопроект также требует от организаторов предоставления информации о предполагаемом использовании плакатов, слоганов, баннеров и других наглядных средств с указанием их содержания, а также громкоговорителей, во время митинга, собрания и/или демонстрации. Нельзя ожидать от организаторов того, что они смогут контролировать (или предвидеть), какие лозунги/плакаты участники решат использовать.

29. Кроме того, статья 9 предусматривает крайне строгие правила рассмотрения заявлений местным исполнительным органом, сокращает возможность для проведения собраний в случае, если что-то в заявлении окажется неверным. Наибольшее беспокойство вызывает то, что во втором абзаце пункта 1 статьи 9 содержится положение о необходимости рассмотрения «целесообразности этих действий» по соображениям обеспечения безопасности и общественного порядка. Это может привести к отказу в разрешении на проведение собрания по неопределенным причинам. Кроме того, процесс, вероятно, будет занимать очень много времени, поскольку местные органы власти должны координировать свои действия с другими органами власти, включая Национальную гвардию (статья 9, п. 2).
30. **В соответствии с предыдущими пунктами, БДИПЧ рекомендует создать систему уведомлений, а не разрешений. При любых обстоятельствах следует отказаться от введения точного срока подачи заявок или существенно сократить его до нескольких дней, допустив исключение в отношении стихийных собраний. Следует исключить требования по размещению информации на баннерах и т. д. и сделать процедуру менее обременительной для подающих заявление лиц.**

5. Предварительные ограничения

31. В недавнем решении, касающемся Узбекистана, Комитет ООН по правам человека напомнил, что «организаторы собрания, как правило, имеют право выбирать место в пределах видимости и слышимости своей целевой аудитории, и никакие ограничения этого права не допустимы, за исключением случаев, когда они а) налагаются в соответствии с законом; и (б) необходимы в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, защиты общественного порядка, общественного здоровья или нравственности, или же защиты прав и свобод других лиц. Применяя

ограничения с целью примирения права человека на собрания и перечисленных выше общих интересов, государство-участник должно руководствоваться стремлением содействовать осуществлению этого права, а не вводить ненужные или несоразмерные ограничения. Таким образом, государство-участник обязано обосновывать ограничение права, защищаемого статьей 21 Пакта».³⁴

5.1. Ограничения в отношении места

32. Свобода выбора места проведения собрания часто является ключевым аспектом права на свободу мирных собраний. Место может иметь первостепенное значение для охвата целевой аудитории.³⁵ Это часто описывается как нахождение в пределах «видимости и слышимости» целевой аудитории собрания. Кроме того, обычные мероприятия, часто проводимые на этом месте, могут быть прерваны, поскольку собрания также являются законным использованием этого пространства.³⁶ Местом проведения собраний могут быть и государственные здания.³⁷ Любые ограничения должны быть вызваны необходимостью и соразмерны.
33. Статья 10 законопроекта гласит, что собрания могут проводиться в специально отведенных местах, выделенных компетентными местными органами, по согласованию с органами внутренних дел и подразделениями Национальной гвардии Республики Узбекистан. Статья также содержит длинный перечень зданий и мест, в которых запрещается проводить собрания – в основном, это государственные здания, транспортная инфраструктура, образовательные и медицинские учреждения, посольства и даже здания, занимаемые средствами массовой информации. Запрещается проведение собраний на расстоянии до 500 метров от этих мест. Это явное противоречит вышеупомянутому принципу «пределов видимости и слышимости», поскольку, в частности, цели собрания могут потребовать его проведения в любом из подобных мест.

³⁴ См. Комитет ООН по правам человека (КПЧ), *Аделаида Ким против Узбекистана* (CCPR/C/122/2175/2012 г.), п. 13.4. См. также КПЧ, *Поплавный против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2019/2010), п. 8.4; *Поплавный и Судаленко против Беларуси*, п. 8.5. и КПЧ, *Попова против России*, Сообщение № 2217/2012, п. 7.3.

³⁵ См. документ, указанный в сноске 7, п. 3.5 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

³⁶ БДИПЧ ОБСЕ / Венецианская комиссия (и другие), *собраний*, CDL-AD(2010)031, п. 45.

³⁷ См., например, ЕСПЧ, *Джиолгу и др. против Турции (Ciloğlu и Others v. Turkey)* (жалоба №73333/01, постановление от 6 марта 2007 г.), п. 51 (на французском), в котором ЕСПЧ заявил, что незаконные еженедельные сидячие забастовки с участием около 60 человек, которые проводились напротив одной из стамбульских школ каждую субботу в течение трех лет, создавали помехи для дорожного движения и представляли очевидное нарушение общественного порядка. Соответственно, суд постановил, что разогнав демонстрантов, власти действовали в пределах допустимой свободы усмотрения. Аналогично этому, в деле *Сиссе против Франции (Cisse v. France)* (жалоба №51346/99, постановление от 9 апреля 2002 г.), пп. 39-40, ЕСПЧ посчитал, что принудительная эвакуация 200 незаконных эмигрантов из церкви, которую они занимали в течение двух месяцев, действительно представляет собой вмешательство государства в осуществление ими права на свободу мирных собраний (несмотря на то, что вмешательство было оправдано соображениями здоровья и общественного порядка, п. 52), однако с учетом обстоятельств данное вмешательство является законным. Также следует отметить дело Женского мирного лагеря в Олдермастоне, в Великобритании, который разбит вблизи научно-исследовательского центра ядерного оружия на земле, принадлежащей государству. В течение последних 23 лет женщины собираются в лагере во второй уикенд каждого месяца, проводят пикеты, встречи и раздают листовки. В деле *Табернакл против Министра обороны (Tabernacle v. Secretary of State for Defence)* [2009] суд счел, что подзаконный акт 2007 года, запрещающий устройство лагерей с использованием палаток, прицепов, деревьев и иных приспособлений в «запретных зонах», нарушал права заявителя на свободу выражения мнений и мирных собраний. Суд отметил, что способ и форма проведения протеста (лагерь) придали ему символическое значение, неотделимое от его сути.

34. В этой связи, согласно международным стандартам, исключение целых категорий мест для проведения собраний является явно несоразмерным ограничением и такое регулирование может быть применено только в отдельных конкретных случаях.³⁸ Национальные законодательства должны быть приведены в соответствие с этим подходом. Так, в статье 12 закона Кыргызстана «О мирных собраниях» в редакции 2012 года говорится, что «мирные собрания могут проводиться на всей территории Кыргызской Республики». Некоторые исключения перечислены во второй части этой же статьи.³⁹
35. Запрет на проведение собраний в административных и государственных зданиях вызывает особое беспокойство, поскольку такие здания зачастую являются местом принятия решений, оказывающих влияние на жизнь граждан. Возможно, законопроект преследует законную цель защиты общественного порядка и безопасности, однако предлагаемые общие ограничения, направленные на исключение целого ряда категорий пространств из числа мест, подходящих для проведения собраний, являются несоразмерными и необоснованными. Решение о пригодности места должно приниматься в каждом отдельном случае, а не исходить из общего запрета. В случае соблюдения этих требований будет практически невозможно проводить собрания где-либо на территории городов и сел, поскольку там не найдется мест, на расстоянии менее 500 метров от которых не было бы ни одного государственного здания, медицинского или образовательного учреждения. **БДИПЧ рекомендует исключить из законопроекта ограничения в отношении места проведения собраний.**

5.2. Ограничения в отношении времени и длительности проведения собраний

36. Статья 11 законопроекта допускает проведение собраний только по рабочим дням недели, между 10:00 и 17:00. Такое ограничение представляет собой общий запрет и ограничивает время и длительность проведения собраний, допуская их проведение только в те часы, когда люди находятся на работе. Как результат, такое правило вынудит большинство участников собраний отсутствовать на работе или брать отгулы, чтобы иметь возможность участвовать в собрании.
37. В некоторых случаях длительное собрание само по себе может быть неотъемлемой частью идеи, которую пытаются донести его участники, или может быть необходимым для эффективного выражения этой идеи. Следовательно, не следует заранее устанавливать временные рамки, которые подразумевают общий запрет на проведение более длительных собраний; предпочтительнее оценивать ситуацию в каждом отдельном случае. Так, ЕСПЧ постановил, что демонстрантам должна быть предоставлена достаточная возможность для выражения своих взглядов.⁴⁰ Это должно включать свободу выбора времени

³⁸ См.: БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, [Заключение об изменениях, внесенных в Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации»](#), 27 июня 2008 г., пп. 21-27.

³⁹ См. комментарий относительно этого исключения там же.

⁴⁰ ЕСПЧ, [Патyi против Венгрии \(Patyi v. Hungary\)](#) (жалоба №5529/05, постановление от 7 октября 2008 г.), п. 42; ЕСПЧ, [Ева Мольнар против Венгрии \(Éva Molnár v. Hungary\)](#) (жалоба №10346/05, постановление от 7 октября 2008 г.), п. 42; и ЕСПЧ, [Баррако против Франции \(Barraco v. France\)](#) (жалоба №31684/05, постановление от 5 марта 2009 г., только на французском), п. 47. См. также [Балчик и другие против Турции \(Balçik и Others v. Turkey\)](#) (жалоба №25/02, постановление от 29 ноября 2007 г.), п. 51: признав нарушение статьи 11 ЕКПЧ, ЕСПЧ отметил, что «поскольку акция протеста в рассматриваемом деле началась примерно в полдень и закончилась

проведения собрания. Любые ограничения могут быть введены только в результате оценки в каждом конкретном случае и только при наличии веских причин, как это предусмотрено в статье 21 МПГПП. **БДИПЧ рекомендует исключить из законопроекта все правила в отношении времени и длительности проведения собраний.**

5.3. Ограничения в отношении лиц, имеющих право организовывать собрания, а также прав и обязанностей организаторов

38. В основе толкования стандартов в области прав человека лежит общий принцип, согласно которому права человека должны осуществляться без дискриминации. Статья 26 МПГПП требует от государств обеспечивать осуществление признанных договорами прав человека для всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, без какой-либо дискриминации.⁴¹ Право на свободу мирных собраний как таковое должно быть в равной степени предоставлено каждому. Недопустима дискриминация в отношении организаторов собрания по таким признакам как пол, раса, цвет кожи, этническое или социальное происхождение, генетические особенности, язык, религия или верования, политические или иные убеждения, принадлежность к этническому меньшинству, имущественный статус, рождение, инвалидность, возраст, сексуальная ориентация, гендер, гендерная идентичность, состояние здоровья, статус иммигранта или резидента или любой другой статус.⁴² Соответственно, власти обязаны соблюдать принцип недискриминации, не иметь права проявлять дискриминацию, и должны быть обязаны применять принцип соразмерности при ограничении права на свободу мирных собраний (см. Раздел 4 выше).
39. В статье 6 и других положениях законопроекта упоминаются исключительно «граждане», а не «каждый» или «все люди». В этом контексте следует отметить, что согласно статье 25 МПГПП определенными правами могут обладать только граждане, например, правом принимать участие в государственных делах, правом голосовать и быть избранным, а также правом оценивать государственные услуги. С другой стороны, гарантии основных прав и свобод, таких как право на свободу мирных собраний, распространяются на всех, а не только на граждан.⁴³ Об этом также говорится в статье 26 МПГПП, которая однозначно запрещает дискриминацию по признаку национального происхождения и несколькими другим признакам. Комитет ООН по правам человека недвусмысленно заявил, что неграждане должны «получить право на мирные собрания».⁴⁴
40. В национальных конституциях и законодательстве большинства государств-участников ОБСЕ конкретно говорится о том, что все лица, находящиеся под

арестом группы в течение получаса в 12:30», суд был «особенно поражен стремлением властей прекратить демонстрацию как можно скорее».

⁴¹ См. КПЧ ООН, [Замечание общего порядка 18: Недискриминация](#), 10 ноября 1989 г.

⁴² См. документ, указанный в сноске 13, пп. 46 и 48 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

⁴³ См, напр., Венецианская комиссия, *Заключение по проекту закона «О пересмотре Конституции Румынии»*, CDL-AD(2014)010, 24 марта 2014 г., п. 49, См. на сайте:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)010-e); *Заключение о Конституции Болгарии*, CDL-AD(2008)009, 31 марта 2008 г., пп. 55-57, См. на сайте:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)009-e).

⁴⁴ КПЧ ООН, [Замечание общего порядка 15 относительно МПГПП \(Положение иностранцев в соответствии с Пактом\)](#), п. 7.

юрисдикцией государства-участника, независимо от их гражданства, пользуются правом на свободу мирных собраний. Так, в Главе 13 Конституции Финляндии 731/1999 говорится, что «каждый имеет право организовывать митинги и демонстрации без разрешения, а также право участвовать в них». В статье 1 Закона 2007 года Азербайджанской Республики «О свободе собраний» говорится, что «свобода собраний каждого совместно с другими свободами обеспечивается Конституцией Азербайджанской Республики и международными договорами, участницей которых является Азербайджанская Республика». Статья 44.1 Конституции Армении также гласит, что «каждый имеет право свободно организовываться и участвовать в мирных и невооруженных собраниях». Аналогичным образом, в статье 34.1 Конституции Кыргызской Республики 2010 года говорится: «Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний. Никто не может быть принужден к участию в собрании». Кроме того, в своем решении от 2007 года Конституционный суд Испании объявил недействительным положение, включенное в закон, регулирующий права и статус иностранцев, согласно которому получение вида на жительство или разрешения являлось условием для осуществления права нелегальных иммигрантов на свободу мирных собраний. Высокий суд заявил, что право на свободу собраний является одним из основных прав и неотъемлемым аспектом человеческого достоинства, соответственно, недопустимы любые различия в его осуществлении между испанцами и иностранцами, независимо от легальности или нелегальности их статуса.⁴⁵ **БДИПЧ рекомендует внести изменения в законопроект, с тем чтобы гарантировать право на свободу мирных собраний «всем», а не только «гражданам».**

41. В статье 6 законопроекта также говорится, что организатором может быть только лицо, достигшие восемнадцатилетнего возраста. Аналогичное ограничение, согласно статье 7 законопроекта, относится и к участникам митингов, собраний и демонстраций. В этом отношении статья 15 Конвенции ООН о правах ребенка требует от государств-участников признавать права детей на организацию мирных собраний.⁴⁶ Таким образом, соответствующее законодательство должно отражать обязанность государства содействовать осуществлению и права детей на свободу мирных собраний.⁴⁷ Более того, при исполнении такого законодательства государственные органы должны предпринимать шаги для создания благоприятной среды, позволяющей детям и молодежи осуществлять это право на практике.⁴⁸ Хотя на осуществление права на собрание детьми могут быть наложены определенные ограничения, принимая во внимание обязанности организаторов или соответствующие проблемы безопасности,⁴⁹ любые подобные

⁴⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia 236/2007 г., de 7 de noviembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1707-2001. BOE-T-2007- 21162

⁴⁶ Статья 15 КПР ООН. См. также Венецианская комиссия, [«Доклад о защите прав детей: международные стандарты и национальные конституции»](#), принят Венецианской комиссией в ходе 98-го пленарного заседания (Венеция, 21-22 марта 2014 г.), CDL-AD(2014)005, п. 145: «вне зависимости от статуса и прав, предоставляемых семье, дети должны рассматриваться как правообладатели, а не просто как субъекты, нуждающиеся в защите».

⁴⁷ См. документ, указанный в сноске 13, п. 57 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

⁴⁸ Специальный представитель Генерального Секретаря по вопросу о положении правозащитников, [Доклад Генеральной Ассамблеи «О праве на протест в контексте свободы мирных собраний»](#), A/62/225, 13 августа 2007 г., п. 101(b). См. также ЕСПЧ, [Христианско-демократическая народная партия против Молдовы](#) (жалоба №28793/02, постановление от 14 февраля 2006 г.), п. 74

⁴⁹ Там же. См. также БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение о порядке организации и проведения мирных мероприятий в Украине](#), CDL-AD(2009)052, 14 декабря 2009 г., п. 29.

ограничения должны соответствовать требованиям, изложенным в международных документах по правам человека (см. пункт 14 выше).⁵⁰ В частности, при введении каких-либо ограничений на организацию детьми мирных собраний или их участие в них необходимо в полной мере учитывать интересы отдельного ребенка и его/ее развивающиеся способности.⁵¹ Следует проводить надлежащую подготовку и инструктаж должностных лиц.⁵² **В свете вышесказанного разработчикам законопроекта следует пересмотреть это возрастное ограничение в статьях 6 и 7 и обсудить способы обеспечения права детей на организацию мирных собраний и участия в них.**

42. Статья 6 гласит, что организаторами не могут быть «лица, признанные судом недееспособными» или «лица, состоящие на учете в психиатрических учреждениях или наркологических учреждениях». Узбекистан подписал, но еще не ратифицировал Конвенцию ООН о правах инвалидов (КПИ ООН),⁵³ поэтому она не имеет обязательной юридической силы в этой стране. В то же время, в принципе, в соответствии со статьей 18 Венской конвенции о праве международных договоров,⁵⁴ «государство обязано воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели, если [...] оно подписало договор». Следовательно, положения законопроекта не должны вступать в вопиющее противоречие с положениями КПИ ООН, тем самым нарушая саму цель настоящей Конвенции и статью 18 Венской конвенции о праве международных договоров.
43. Кроме того, следует особо отметить, что КПИ ООН подчеркивает необходимость «поощрения, защиты и обеспечения полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод»,⁵⁵ при этом гарантируя им равенство перед законом и по нему (Статья 5 КПИ ООН). Кроме того, статья 12 Конвенции ООН о правах инвалидов подтверждает, что «каждый инвалид, где бы

⁵⁰ Комитет КПП, к примеру, выразил обеспокоенность по поводу того, что, согласно законодательству, минимальный возраст для формирования организационного комитета по проведению уличных митингов составляет 19 лет (CRC/C/TUR/CO/2-3, 20 июля 2012, пп. 38-39), а также по поводу того, что принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка не отражен в качестве основного соображения во всех областях законодательства и политики, в том числе в области мирных собраний (CRC/C/GBR/CO/4, 20 октября 2008 г., п. 26). См. также доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации «*Об угрозах правам на свободу мирных собраний и ассоциации для групп наибольшего риска*» (2014 г.), A/HRC/26/29, пп. 23-24.

⁵¹ См. статью 3, п. 1 КПР ООН, согласно которой, «во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка». См. также статью 5 КПР ООН, которая гласит: «Государства-участники уважают ответственность, права и обязанности родителей и в соответствующих случаях членов расширенной семьи или общины, как это предусмотрено местным обычаем, опекунов или других лиц, несущих по закону ответственность за ребенка, должным образом управлять и руководить ребенком в осуществлении им признанных настоящей Конвенцией прав и делать это в соответствии с развивающимися способностями ребенка».

⁵² Специальный представитель Генерального Секретаря по вопросу о положении правозащитников, *Доклад о праве на протест в контексте свободы мирных собраний*, A/62/225, 13 августа 2007 г., п. 101 (a) (ii). См. также *Касл и другие против Комиссара полиции Метрополиса (Castle and Others v. Commissioner of Police for the Metropolis)* [2011] EWHC 2317 (Admin), пп. 51 и 73 в отношении особой обязанности учитывать необходимость защиты и содействия благополучию детей (хотя в настоящем деле суд установил, что указанный сотрудник полиции не нарушал свои обязанности в этом отношении, либо другие свои публично-правовые обязанности).

⁵³ Генеральная Ассамблея ООН, *Конвенция о правах инвалидов* (UN CRPD), A/RES/61/106, 24 января 2007 г.

Республика Узбекистан подписала Конвенцию 27 февраля 2009 г.

⁵⁴ Венская конвенция о праве международных договоров, была подписана 23 мая 1969 г. и вступила в силу в 1980 г. Узбекистан присоединился к этой конвенции 12 июля 1995 г.

⁵⁵ Статья 1 КПИ ООН.

он ни находился, имеет право на равную правовую защиту» и «пользуется правоспособностью наравне с другими во всех аспектах жизни». Государства-участники Конвенции ООН о правах инвалидов должны обеспечить, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать... в политической и общественной жизни наравне с другими (Статья 29 КПИ ООН), при этом способствуя их полному включению и вовлечению в местное сообщество (Статья 19 КПИ ООН). В частности, Комитет КПИ призывает государства «обеспечить равное признание инвалидов перед законом как лиц, обладающих правосубъектностью и правоспособностью во всех аспектах жизни наравне с другими».⁵⁶ Комитет также признал, что запрет или ограничение осуществления прав человека и основных свобод на основе предполагаемой или фактической ограниченности психосоциальных или интеллектуальных возможностей, включая ограничение в соответствии с индивидуальной оценкой, представляет собой дискриминацию по признаку инвалидности в смысле статьи 2 КПИ ООН.⁵⁷

44. Другими международными документами предусматривается, что «каждое лицо с психическим заболеванием имеет право пользоваться всеми гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами, признанными в Международном пакте о гражданских и политических правах и в других соответствующих документах».⁵⁸ В принципе, политика должна учитывать особые потребности людей с ограниченными возможностями и поддерживать их способность осуществлять свои права на свободу мирных собраний в пределах разумных ожиданий и в той степени, в которой это не накладывает непропорционального бремени на государственные органы.⁵⁹
45. Хотя оценка действующей в Узбекистане системы присвоения инвалидности выходит за рамки данного правового обзора, как о оценка того, является ли она дискриминационной по отношению к лицам с ограниченными возможностями, следует подчеркнуть, что в принципе никто и никогда не должен быть лишен правоспособности ввиду своей инвалидности.⁶⁰ Тем не менее, в недавнем отчете, опубликованном ООН, отмечается, что «ограниченные психические и умственные способности обычно приводятся в качестве причины для отмены дееспособности» в Узбекистане.⁶¹ Систематическое лишение инвалидов правоспособности на основе предполагаемой или фактической ограниченности их умственных способностей и, как следствие, лишение их права на осуществление определенных прав человека и основных свобод, в частности, права на свободу мирных собраний в случае данного законопроекта, наносит ущерб самой цели этой Конвенции и тем самым может привести к вопиющим нарушениям Конвенции ООН о правах инвалидов. В более общем смысле, факт лишения лица, состоящего на учете в психиатрическом учреждении,

⁵⁶ КПЧ ООН, *Замечание общего порядка 1 к статье 12: Равенство перед законом* (2014 г.), п. 50(а).

⁵⁷ Комитет КПИ ООН, *Жолт Буйдозо против Венгрии (Zsolt Bujdosó v. Hungary)*, сообщение № 4/2011, 16 октября 2013 г., п. 9.4.

⁵⁸ Принцип 1(5), UN GA Res 46/119.

⁵⁹ См., напр. документ, указанный в сноске **Error! Bookmark not defined.**, пп. 34 и 40 (Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации за 2014 г. (A/HRC/26/29)).

⁶⁰ См., напр., документ, указанный в сноске 50, доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации *«Об угрозах правам на свободу мирных собраний и ассоциации для групп наибольшего риска»*, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 апреля 2014 г., п. 70.

⁶¹ Миссия ООН в Узбекистане, *Анализ положения детей и взрослых с инвалидностью в Узбекистане – краткий доклад* (2019 г.), стр. 21.

возможности быть организатором мирного собрания также противоречит статьям 12, 19 и 29 Конвенции.

46. Что касается лишения права на организацию собраний лиц, состоящих на учете в наркологических центрах, это может быть равносильно дискриминации по состоянию здоровья и подпадать под запрет дискриминации по признаку «другого статуса», содержащийся в статье 26 МПГПП. В связи с этим в рекомендациях на международном уровне конкретно содержится призыв к государствам «отменить законодательство, способствующее стигме и дискриминации людей, употребляющих наркотики».⁶² **Соответственно, рекомендуется исключить требования статьи 6 законопроекта, запрещающие организацию мирных собраний лицам, «признанным судом недееспособными» и «состоящим на учете в психиатрических или наркологических учреждениях».**
47. Статья 6 законопроекта также запрещает организацию собраний «лицам, являющимся руководителем или членом негосударственной некоммерческой организации, ликвидированной или незарегистрированной на территории республики, а также деятельность которой приостановлена или запрещена в установленном законом порядке». Это требование крайне проблематично, поскольку право на свободу мирных собраний само по себе не предполагает наличия какой-либо предварительной организационной структуры у лиц, которые являются лидерами, координаторами, организаторами или участниками собрания.
48. Правом на свободу мирных собраний могут обладать и пользоваться отдельные лица и группы лиц (неформальные или профессиональные), юридические лица и корпорации, а также незарегистрированные или зарегистрированные объединения, в том числе профсоюзы, политические партии и религиозные группы.⁶³ Важно повторить, что незарегистрированные ассоциации пользуются защитой, предоставляемой статьей 22 МПГПП, а также другими международными и региональными документами, которые подтверждают свободу ассоциаций.⁶⁴ Соответственно, сам факт того, что объединение не зарегистрировано, не должен препятствовать осуществлению им своего права на свободу мирных собраний. **Следовательно, рекомендуется исключить ссылку на «незарегистрированность» из статьи 6.**
49. Что касается ликвидации и приостановления деятельности некоммерческих организаций, следует подчеркнуть, что запрещение или роспуск ассоциации всегда являются крайней мерой, применимой, например, в случае если ассоциация вовлечена в деятельность, создающую неминуемую угрозу насилия или других серьезных нарушений закона. Запрещение или роспуск ассоциации

⁶² См. Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу (UNAIDS), [Доклад о вопросах здоровья, прав человека и лицах, употребляющих наркотики](#) (2016 г.), стр. 41.

⁶³ В связи с вопросом ассоциаций и юридических лиц см. [Гайд Парк и другие против Молдовы \(5 и 6\) \(Hyde Park and Others v. Moldova\)](#), жалобы №№ 6991/08 и 15084/08, 14 сентября 2010 г., п. 32: «... «суд считает общепризнанным в своей прецедентной практике, что ассоциации могут быть жертвами вмешательства в осуществление права на свободу мирных собраний». В отношении профсоюзов см. [Озбент и другие против Турции \(Özbenit i others v. Turkey\)](#), жалобы №№ 56395/08 и 58241/08, 9 июня 2015 г. (только на английском), пп. 48-50. См. также БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, [Руководящие принципы по свободе мирных собраний](#) (2015), п. 19; БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, [Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий](#). (Варшава: БДИПЧ, 2011 г.) п. 11.

⁶⁴ См. документ, указанный в сноске 29 Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации, [Доклад о видах передовой практики, обеспечивающих поощрение и защиту права на свободу мирных собраний и права на свободу ассоциации](#), 21 мая 2012 г.), п. 96.

происходят только по решению независимого и беспристрастного суда.⁶⁵ Аналогично, любое приостановление деятельности ассоциации может быть оправдано только угрозой, которую данная ассоциация представляет для демократии.⁶⁶ В законопроекте не указано, кто должен принять решение о запрете деятельности таких организаций. В этом случае также необходима ссылка на четкую юридическую процедуру и указание правовых оснований для запрета организации/ассоциации. Лучше запрещать собрания в ситуациях, когда они преследуют явно насильственные намерения или используются для нарушения прав других лиц,⁶⁷ при условии, что такой запрет будет сформулирован в соответствии с международными стандартами в области прав человека.

50. Статья 12 законопроекта предусматривает, что после подачи заявления и получения разрешения на проведение митинга, собрания и/или демонстрации организатор и другие граждане имеют право провести предварительную «агитационную кампанию» среди граждан в течение трех дней до планируемой общественной активности. Следовательно, ни организатор(-ы), ни другие лица не могут распространять информацию о запланированном собрании до срока, указанного в законопроекте. Распространение информации о запланированном собрании - это средство коммуникации, защищенное правами на свободу слова и собраний, и не подлежит ограничению. Поэтому такое ограничение затрудняет надлежащее информирование общественности о цели, времени и месте проведения мероприятия и его эффективную организацию и, в соответствии с изложенным в пункте 22 выше, представляет собой одну из форм цензуры. Учитывая презумпцию в пользу (мирных) собраний, организаторы имеют право объявить о проведении собрания заранее, как по интернету, так и иными способами,⁶⁸ и у них должно быть достаточно времени для этого. **Следовательно, рекомендуется пересмотреть это положение статьи 12.**
51. Ответственность за поддержание правопорядка лежит на органах власти, поскольку это является основным обязательством государства.⁶⁹ В принципе, государства несут позитивную обязанность обеспечивать и защищать осуществление права на свободу мирных собраний, что должно быть отражено в законодательной базе и соответствующих регламентах и практике правоохранительных органов.⁷⁰
52. Некоторые положения законопроекта фактически перекладывают на организаторов собраний обязанности и ответственность, которые являются основными обязанностями государства. Например, статья 6, пункт 3

⁶⁵ БДИПЧ ОБСЕ / Венецианская комиссия, (2015), pp. 35, 244 и 255.

⁶⁶ Там же, п. 255.

⁶⁷ ЕСПЧ, *Гайд Парк и другие против Молдовы (Hyde Park and Others vs Moldova)* (жалоба №45095/06, постановление от 31 марта 2009 г.), п. 26: «Суд считает неприемлемым с точки зрения статьи 11 Конвенции тот факт, что вмешательство в право на свободу собраний может быть оправдано лишь на основании частного мнения властей относительно существования конкретного протеста».

⁶⁸ См. Соображения КПЧ ООН (по существу дела): *Тулженкова против Беларуси* (1226/03) 26 октября 2011 г., ССРР/С/103/D/1838/2008 г., п. 9.3. Комитет заявил, что распространение информации о предстоящем собрании не может повлечь наказание на законных основаниях в отсутствие «конкретных пояснений относительно того, какую опасность может представлять заблаговременное распространение информации».

⁶⁹ См. документ, указанный в сноске 13, п. 31 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

⁷⁰ Там же, Принцип 2.2. (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

законопроекта возлагает на организаторов ответственность за принятие мер по удалению с места проведения митинга, собрания и/или демонстрации участников, не подчинившихся законным требованиям организатора, представителей органов исполнительной власти на местах и органов внутренних дел. В принципе, организаторы должны приложить разумные усилия для соблюдения требований законодательства и обеспечения того, чтобы их собрания были мирными.⁷¹ Однако возложение слишком большой ответственности на организаторов собрания ставит их в положение сотрудников правоохранительных органов, выполняющих функции государства, и может оказать расхолаживающий эффект, в результате чего собрание может не состояться.⁷² Помимо этого, если собрание перерастет в серьезное нарушение общественного порядка, то именно государство, а не его организаторы или участники, должно отвечать за минимизацию ущерба.⁷³ **Следовательно, требование об удалении организаторами определенных участников собрания ограничивает право организаторов на свободу мирных собраний и его рекомендуется исключить.**

53. Кроме того, статья 6, пункт 4 законопроекта требует от организаторов «обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения митинга, собрания и/или демонстрации, принимать меры по пресечению препятствования дорожному движению». В соответствии с Руководящими принципами по свободе мирных собраний 2010 года, организаторы собраний не несут ответственность в случае, если ущерб имуществу, беспорядки или насильственные действия вызваны участниками собрания или наблюдателями, действующими независимо.⁷⁴ В частности, организатор не несет ответственность за действия отдельных участников, если только он или она явно не подстрекал/-а их к совершению таких действий (в этом случае организатор будет нести ответственность за свои собственные действия (подстрекательство), но не за действия отдельных участников).⁷⁵ Однако возложение слишком большой ответственности на организаторов собрания может демотивировать их,⁷⁶ в результате чего собрание может не состояться. **Следовательно, налагаемое Законопроектом на организаторов обязательство по обеспечению безопасности различных мест, имущества и зданий представляется чрезмерным и подлежит пересмотру.**
54. Статья 6, пункт 4 законопроекта также касается случаев, в которых организатор должен «приостанавливать митинг, собрание и/или демонстрацию или

⁷¹ См. документ, указанный в сноске 25, п. 26 (Совместный доклад специальных докладчиков ООН (A/HRC/31/66)).

⁷² См. документ, указанный в сноске 13, п. 197 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

⁷³ См., напр., БДИПЧ ОБСЕ, *Комментарии по проекту закона «О публичных собраниях в Федерации Боснии и Герцеговины»* (24 апреля 2018 г.), п. 68.

⁷⁴ См. документ, указанный в сноске 25, п. 26 (Совместный доклад Специальных докладчиков ООН (A/HRC/31/66)).

⁷⁵ См., напр., Решение Конституционного суда Республики Латвия в деле № 2006-03-0106 (23 ноября 2006 г.), п.34.4 (английский перевод): «Если на организатора мероприятия возлагается слишком большая ответственность перед, во время или даже после мероприятия... в другое время эти лица будут воздерживаться от использования своих прав, опасаясь возможного наказания и дополнительной ответственности». См. также *НААСР против Claiborne Hardware*, 458 U. S. 886, 922-932 (1982 г.).

⁷⁶ Там же, см. документ, указанный в сноске 13, Принцип 5.7 и п. 197 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

прекращать его в случае совершения участниками незаконных действий, а также по законному требованию представителей органов исполнительной власти на местах, внутренних дел и подразделений Национальной гвардии Республики Узбекистан». Это также навязывает организаторам собрания выполнение государственных функций сотрудников правоохранительных органов, что также может демотивировать организаторов, в результате чего собрание может не состояться. Нарушения законодательства и даже применение насилия или агрессивное поведение со стороны небольшого числа участников собрания автоматически не превращает мирное собрание в немирное и подлежащее прекращению.⁷⁷ Сотрудники правоохранительных органов обязаны различать мирных и агрессивных участников, поскольку только лица, принимающие участие в насилии, утрачивают юридическую гарантию их права на свободу собраний.⁷⁸ Любое вмешательство государства должно быть направлено на отдельных правонарушителей, а не на всех участников в целом.⁷⁹ В принципе, международные стандарты гласят, что даже в случае существования реального риска того, что собрание приведет к беспорядкам ввиду развития событий, не зависящих от организаторов, это автоматически не отменяет действие статьи 11(1) ЕКПЧ в отношении этого собрания.⁸⁰ Отдельные случаи насилия, даже совершаемые участниками в ходе демонстрации, сами по себе недостаточны для оправдания широких ограничений, включая приостановление или разгон собрания и его мирных участников.⁸¹ Следовательно, разгон собрания должен быть крайней мерой, которую следует рассматривать только в том случае, если менее ограничительные меры не достигнут цели, преследуемой властями при защите других соответствующих интересов.⁸²

55. Законодатели должны четко следовать этому подходу при разработке национальных законов и исполнении нормативных актов. Хорошим примером является Закон о демонстрациях Албании 2001 года, статья 9.2 которого гласит: «Сотрудник полиции, ответственный за содействие и наблюдение за проведением демонстрации, может приказать группе лиц покинуть демонстрацию, если сочтет, что уход этой группы лиц, которые мешают нормальному проведению демонстрации, позволит избежать риска». **В свете вышесказанного рекомендуется пересмотреть положение статьи 6 законопроекта о**

⁷⁷ Там же, пп. 25 и 164 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

⁷⁸ Там же, пп. 159 и 167 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.). См. [Соломону и другие против Турции \(Solomou u Others v. Turkey\)](#) (жалоба №36832/97, постановление от 24 июня 2008 г.), в котором суд признал нарушение статьи 2 в связи с обстрелом невооружённого участника демонстрации. Правительство Турции возразило, что применение силы турецкой полицией Кипра было оправдано согласно статье 2(2) ЕКПЧ. Однако суд опроверг этот аргумент, сочтя крайне важным то, что, несмотря на то, что некоторые демонстранты были вооружены железными прутьями, сам г-н Соломону не был вооружен и вел себя мирно.

⁷⁹ Там же, пп. 159 и 167 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

⁸⁰ Там же, пп. 71 и 159 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.). См. также ЕСПЧ, [Швабе и М.Г. против Германии \(Schwabe и M.G. v. Germany\)](#) (жалобы №№ 8080/08 и 8577/08, постановление от 1 декабря 2011 г.), п. 103; и [Тараненко против России](#) (жалоба №19554/05, постановление от 15 мая 2014 г.), п. 66.

⁸¹ Там же, пп. 71 и 159 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.). См. также [Анненков и другие против России](#) (жалоба №31475/10, решение от 25 июля 2017 г.), пп. 98, и 124-6).

⁸² Там же, пп. 104 и 165 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

приостановлении собраний в связи с противоправными действиями участников.

56. Статья 21 законопроекта возлагает на организаторов собрания ответственность за возмещение «вреда», причиненного участниками во время собрания. Важно подчеркнуть, что отдельные лица несут ответственность только за свои собственные действия.⁸³ Организаторы будут нести ответственность только в том случае, если они лично и намеренно подстрекали к причинению реального вреда или нарушению порядка, совершали эти действия или участвовали в них.⁸⁴ Организаторы не должны нести ответственность за действия отдельных участников или лиц, не участвующих в собрании, или провокаторов; вместо этого следует предусмотреть индивидуальную ответственность каждого лица, которое лично совершает правонарушение или не подчиняется законным приказам сотрудников правоохранительных органов.⁸⁵ Следовательно, организаторы не могут нести ответственность за действия отдельных участников. В этом аспекте положительным является тот факт, что статья 20 законопроекта предусматривает индивидуальную ответственность за противоправные действия. **БДИПЧ рекомендует перефразировать статью 21 законопроекта исключив требование об ответственности за вред/ущерб, и дополнить ее ссылкой на статью 20.**

5.4. Ограничения, налагаемые на участников митингов, собраний и демонстраций

57. Статья 15, пункт 2, и статья 16, пункт 1 законопроекта предусматривают право органов внутренних дел и подразделений Национальной гвардии организовывать личный досмотр участников при входе на место проведения общественного собрания, что противоречит международным рекомендациям. Участников собрания не следует останавливать, обыскивать или задерживать по пути к месту проведения собрания в отсутствие явных и объективных доказательств угрозы неминуемого насилия или иного серьезного преступления. Недопустимо вмешательство государства с целью предотвращения участия отдельных лиц в собрании путем их предварительного задержания или ограничения их доступа к месту проведения собрания при помощи физических или административных барьеров лишь на основании предполагаемой возможности совершения преступления. В отсутствие разумных основания для

⁸³ См., напр., ЕСПЧ, [Эзелин против Франции \(Ezelin v. France\)](#) (жалоба №11800/85, постановление от 26 апреля 1991 г.), п. 53: «Суд, однако, считает, что свобода принимать участие в мирном собрании в данном случае демонстрации, которая не была запрещена, настолько важна, что не может быть как-либо ограничена даже для адвоката, если только он/она не совершает никакого предосудительного действия в этой связи».

⁸⁴ См. документ, указанный в сноске 13, Принцип 5.7 и пп. 197-198 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.). См. напр., ЕСПЧ, ЕСПЧ, [Эзелин против Франции \(Ezelin v. France\)](#) (жалоба №11800/85, постановление от 26 апреля 1991 г.), п. 53, в котором суд отметил, что хотя заявитель не отмежевался от преступных действий, совершенных во время демонстрации, сам он не совершал ни одного из этих действий; поэтому наложение административного штрафа на него не было необходимым в демократическом государстве; и ЕСПЧ, [Сергей Кузнецов против России](#) (жалоба №10877/04, постановление от 23 октября 2008 г.), пп. 43-48.

⁸⁵ Там же, Принцип 5.7 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.). См., например, Решение Конституционного суда Республики Латвия в деле № 2006-03-0106 (23 ноября 2006 г.), п.34.4 (английский перевод): «Если на организатора мероприятия возлагается слишком большая ответственность перед, во время или даже после мероприятия... в другое время эти лица будут воздерживаться от использования своих прав, опасаясь возможного наказания и дополнительной ответственности». См. также *NAACP v. Claiborne Hardware*, 458 U. S. 886, 922-932 (1982 г.)

того, чтобы предполагать наличие явной и непосредственной угрозы неминуемого насилия или иного преступления, представители правоохранительных органов не должны останавливать, обыскивать и/или задерживать участников, направляющихся к месту собрания, если у них нет достаточных оснований полагать, что они собираются участвовать в насильственных действиях или преступлении.⁸⁶ Основание для остановки, обыска или задержания участника должно быть связано непосредственно с его/ее личностью, а не с фактом участия в собрании. Исключительно в тех случаях, когда имеются доказательства вероятного насилия, в том числе доказательства того, что значительная часть участников собрания может быть вооружена, на пути к месту собрания могут быть установлены полицейские контрольные пункты, где участники могут подвергнуться обыску.⁸⁷ **Рекомендуется изложить в положениях законопроекта, а также в порядке действий правоохранительных органов строгие критерии проведения обысков в таких ситуациях.**

58. Статья 15, пункт 3, и статья 16, пункт 1 законопроекта предоставляют органам внутренних дел и Национальной гвардии право запрещать допуск лиц на место проведения митинга, собрания и/или демонстрации в случае нарушения предельной нормы наполняемости территории (помещения). Неясно, какие критерии будут использоваться для расчета «предельной нормы заполняемости» и как это будет применяться к маршам и демонстрациям. **Рекомендуется исключить данные положения законопроекта на том основании, что они являются туманными и слишком общими и поэтому могут привести к произволу правоохранительных органов.**
59. Статья 6, пункт 5, и статья 7, пункт 4 законопроекта запрещают организаторам и участникам «использовать транспортные средства на местах проведения митинга, собрания и/или демонстрации». Неясно, что авторы законопроекта подразумевают под использованием транспортных средств. Так, например, транспортные средства могут быть использованы в качестве трибуны для выступающих или для перевозки участников. Вопросы общественной безопасности могут возникать тогда, когда присутствие или поведение участников собрания создает значительную и неминуемую угрозу нанесения телесных повреждений другим участникам, представителям власти или прохожим, либо угрозу порчи имущества. Примеры включают случаи, когда движущиеся транспортные средства являются частью собрания и могут представлять опасность для отдельных лиц, присутствующих на собрании... В таких случаях предпочтительнее будет принять дополнительные меры

⁸⁶ Там же, п. 154 и документ, указанный в сноске 63 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.). ЕСПЧ усмотрел нарушение статьи 11 в деле [Низет Эздемир против Турции \(Nisbet Özdemir v. Turkey\)](#) (жалоба №23143/04, постановление от 19 января 2010, только на французском), в котором заявительница была арестована по дороге на несанкционированную демонстрацию протеста против возможного введения американских войск в Ирак. См. также факты в деле [Гаспарян против Армении \(№.2\)](#), жалоба №22571/05, 16 июня 2009 г.; *R (по заявлению Ляпорта) (FC) против старшего констебля Глостершира (R (on the application by Laporte) (FC) v. Chief Constable of Gloucestershire)* [2006] HL 55; и Доклад Специального представителя Генерального Секретаря по вопросу о положении правозащитников, [Правозащитники: записка Генерального секретаря](#), U.N. Doc. A/61/312, 5 сентября 2006 г. См. также *Маккартни против Баррета (McCarthy v. Barrett)*, 804 F. Supp. 2d 1126, 1135-1138 (W.D. Wash. 2011 г.) (в котором суд постановил, что введение запрета на въезд демонстрантов в зону протеста нарушает свободу слова и ассоциации).

⁸⁷ Там же, п. 161 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

предосторожности, нежели налагать более широкие ограничения на само собрание...⁸⁸ БДИПЧ рекомендует пересмотреть запреты, упомянутые в статье 6, пункт 5, и статье 7, пункт 4, или, как минимум, применять подобное ограничение лишь в случае существования серьезной и неминуемой угрозы нанесения телесных повреждений другим участникам, представителям власти или прохожим, либо угрозы порчи имущества.

60. Статья 7, пункт 3 законопроекта запрещает участникам «использовать средства маскировки и иные предметы, затрудняющие визуальное установление их личности». **В принципе, не должно существовать никаких безоговорочных или установленных ограничений на ношение масок и лицевых повязок.** Действительно, ношение масок и лицевых повязок на собраниях в выразительных целях является формой общения, защищенной правами на свободу слова и собраний.⁸⁹ Маски и повязки могут использоваться для выражения определенной точки зрения или религиозных убеждений, либо для защиты участника собрания от преследования.⁹⁰ Ношение масок или других лицевых повязок во время мирных собраний не следует запрещать при условии, что маску или костюм не надевают с целью предотвращения идентификации лица, чье поведение дает вероятный повод для задержания, и что маска не создает явной и реальной опасности неминуемого незаконного поведения.⁹¹ Более того, человек не обязан снимать маску, если его/ее поведение не дает достаточных оснований для ареста, а повязка не препятствует установлению его/ее личности.⁹² **Следовательно, содержащийся в пункте 3 статьи 7 запрет на средства маскировки и иные предметы, затрудняющие визуальное установление личности, рекомендуется пересмотреть или, как минимум, применять подобное ограничение лишь в случае наличия очевидных доказательств неминуемого насилия.**
61. Статья 7, пункт 3 также гласит, что участники обязаны не создавать препятствий для «движения транспортных средств и пешеходов». Учитывая важность свободы собраний в демократическом обществе, собрания следует считать таким же законным использованием публичного пространства, как другие, более обыденные виды его использования, такие как коммерческая деятельность или движение пешеходов и транспортных средств.⁹³ Следовательно,

⁸⁸ См. документ, указанный в сноске 13, п. 98 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

⁸⁹ Там же, п. 98.

⁹⁰ См. также Доклад Специального докладчика ООН (2014 г.), A/HRC/26/29, 14 апреля 2014 г., документ, указанный в сноске 50, пп. 32-33. Для обсуждения этого вопроса см. также Сеть мониторинга политики, 22 мая 2015, [“Why Cover up? The need for Protest Anonymity”](#) («Зачем скрывать свою личность? Необходимость в анонимности демонстрантов»).

⁹¹ См. документ, указанный в сноске 13, п. 98 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

⁹² См., например, решение Конституционного суда Польши от 10 июля 2004 г. (Кр 1/04); в деле *Ку-Клукс-Клан против Керика* (*Ku Klux Klan v. Kerik*), 356 F.3d 197 (2d Cir. 2004 г.) суд поддержал закон о запрете на ношение масок, если они не являются средством выражения идеи; в деле *Райан против Округа Ду-Пейдже* (*Ryan v. City of DuPage*), 45 F.3d 1090 (7th Cir. 1995) суд поддержал запрет на использование масок, если их ношение подразумевает запугивание. Однако в деле г. *Дайтон против Эсраты* (*City of Dayton v. Esrati*), 125 Ohio App. 3d 60, 707 N.E.2d 1140 (1997 г.) суд отменил приговор за ношение маски «ниндзя» на заседании правительственной комиссии, поскольку обвинение основывалось на чисто выразительном характере поведения.

⁹³ См. документ, указанный в сноске 13, Принцип 3.2 и п. 20 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.). «В демократическом обществе публичное пространство - это не только место для передвижения, но также место для участия в мирных собраниях»; Конституционный суд Испании, решение STC 193/2011 от 12 декабря 2011 г. [английский перевод]. Сравн. Европейский суд, дело *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge v. Republik Osterreich* (С-

временное препятствование движению автотранспорта или пешеходов само по себе не является законным основанием для наложения ограничений на собрание.⁹⁴ **БДИПЧ рекомендует пересмотреть или изменить это ограничение.**

6. Запрещение, приостановление, прекращение или разгон собраний

62. Согласно статье 4, пункт 2 запрещается проведение митингов, собраний и/или демонстраций в целях насильственного свержения конституционного строя, разжигания национальной, расовой или религиозной вражды, пропаганды насилия и войны, а также дискредитации государственных органов. Любые ограничения, налагаемые на собрания, должны быть закреплены законодательно и иметь одно или несколько законных оснований, предписанных соответствующими международными и региональными документами по правам человека, таких как национальная безопасность, общественная безопасность, общественный порядок, защита общественного здоровья или морали, а также защита прав и свобод других людей. Эти основания не должны дополняться иными основаниями в национальном законодательстве и должны толковаться властями в узком смысле.⁹⁵ Никакие ограничения на собрания не должны основываться на содержании идеи (идей), которые участники стремятся выразить в рамках, установленных статьями 18 и 21 МПГПП. Ограничения не могут быть оправданы лишь несогласием властей с сутью конкретного протеста - и поэтому критика политики правительства или идеи, оспаривающие установленный порядок ненасильственными методами, заслуживают защиты.⁹⁶ Статья 21

112/00, решение от 12 июня 2003 г.). В деле *Патyi и другие против Венгрии (Patyí и Others v. Hungary)* (жалоба № 35127/08, 17 января 2008 г.), пп. 42-43, суд отклонил доводы венгерского правительства, касающиеся возможного нарушения движения и общественного транспорта. Аналогично, в деле *Кёртвейешши против Венгрии (Körtvélyessy v. Hungary)* (жалоба № 7871/10, 4 апреля 2016 г., п. 29), суд пришел к выводу о том, что «что власти, издавая запрет на демонстрацию и полагаясь только на соображения дорожного движения, не смогли установить справедливый баланс между правами тех, кто желает осуществлять свою свободу собраний, и тех, чья свобода передвижения могла быть временно нарушена». См. также *Гаага против Комитета промышленной организации (Hague v. CIO)*, 307 U.S. 496, 515 (1939 г.). Больше аргументов против приоритизации дорожного движения над свободой собраний см. в статье Николаса Бломли «Столкновение гражданских прав и гражданского строительства: городское публичное пространство и логика дорожного движения» в канадском журнале «Право и общество», том 22, № 2, 2007 г., стр. 55-72 (Nicholas Blomley, “Civil Rights Meets Civil engineering: Urban Public Space and Traffic Logic” *Canadian Journal of Law and Society* Vol.22 No.2 2007 55-72). См. также, Межамериканская комиссия по правам человека, «Доклад Управления Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений», 2008 г., п. 70: «Естественно, забастовки, перекрытие дорог, занятие общественных мест и даже беспорядки, которые могут возникать в ходе социальных протестов, могут привести к неприятным последствиям или причинить вред, который необходимо предотвратить и устранить. Тем не менее, несоразмерные ограничения на протест, особенно в тех случаях, когда у групп нет другого способа публично заявить о себе, создают серьезную угрозу для права на свободу выражения мнений. В связи с этим Управление Специального докладчика выражает обеспокоенность наличием в законе положений, предусматривающих уголовную ответственность только за участие в акции протеста, перекрытии дорог (вне зависимости от времени и формы) или беспорядках, которые на самом деле сами по себе не оказывают негативного влияния на охраняемые законом интересы, такие как жизнь или свобода людей».

⁹⁴ См. документ, указанный в сноске 13, п. 80 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2010 г.).

⁹⁵ Там же, п. 28 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2019 г.).

⁹⁶ Там же, п. 28 (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, 2019 г.). В деле *Озгур Гюндем против Турции (Ozgur Gundem v. Turkey)* (жалоба №23144/93, 16 марта 2000 г., п. 43) ЕСПЧ заявил следующее: «Подлинное, эффективное осуществление свободы выражения мнений зависит не только от обязанности государства не вмешиваться, но может потребовать позитивных мер защиты, даже в сфере межлических отношений».

ММГПП допускает ограничения, необходимые в демократическом обществе в интересах национальной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности, защиты прав и свобод других лиц. При всей обоснованности ограничений в отношении демонстраций, направленных на насильственное свержение конституционного строя или разжигание ненависти и поощрение насилия, «дискредитация государственных органов» не является законным основанием для наложения ограничений на собрания. **Следовательно, рекомендуется привести пункт 2 статьи 4 законопроекта в соответствие с требованиями статьи 21 ММГПП.**

63. Статья 17 законопроекта содержит длинный список оснований для запрещения, приостановления или прекращения собраний, который включает «обстоятельства, ставящие под угрозу здоровье участников и других лиц (намерение осуществления голодовки, блокировки дорог, а также иные действия связанные аморальными проступками и другие правонарушения); нарушение прав и свобод других физических и юридических лиц при проведении митингов, собраний и/или демонстраций; несоблюдение регламента проведения митингов, собраний и/или демонстраций». Положительным моментом является то, что статья возлагает обязательства на государственные органы, а не на организаторов. С другой стороны, список слишком широк, и некоторые определения довольно расплывчаты. Вместо того чтобы составлять длинный список, авторам законопроекта стоит сузить возможность разгона собрания до случаев, в которых существует неизбежная угроза возникновения опасной ситуации и насилия, поскольку не все нарушения закона будут оправдывать прекращение и разгон собрания. В этом контексте также применим принцип пропорциональности, что следует подчеркнуть в законе. В статье 17 законопроекта могут описываться ситуации, в которых прекращение/разгон собрания оправдан, но каждую ситуацию следует оценивать отдельно, не превращая статью в основание для автоматического прекращения собрания. Общеизвестно, что разгон собраний должен быть крайней мерой, поскольку он серьезно ограничивает право на свободу мирных собраний. Кроме того, разгон собрания может усилить напряженность и риск обострения ситуации. Основания для разгона должны быть сведены к ситуациям, когда существует реальная угроза общественной безопасности или угроза неминуемого насилия, которое невозможно предотвратить иным образом. Правоохранительные органы не должны разгонять собрания за исключением тех случаев, когда угроза неминуемого насилия сохраняется и после принятия ими мер для защиты собрания.⁹⁷ **Следовательно, рекомендуется сформулировать общее правило об угрозе неминуемого насилия.**
64. При принятии решения о прекращении собрания предпочтение должно быть отдано его добровольному роспуску. Участников необходимо попросить разойтись и предоставить им для этого достаточно времени.⁹⁸ В соответствии с

⁹⁷ См. Комментарии БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона «О публичных собраниях в Федерации Боснии и Герцеговины», FOA-ViH/323/2018, 24 апреля 2018 г., п. 54.

⁹⁸ См. документ, указанный в сноске 25 – Совместный доклад Специальных докладчиков ООН (2016 г.), A/HRC/31/66, п. 63: «Только государственные органы или высокопоставленные должностные лица, обладающие достаточной и точной информацией о ситуации на местах, должны быть уполномочены отдавать приказ о разгоне собрания. Если разгон собрания представляется необходимым, следует четко и ясно информировать об этом собрание и его участников и дать им разумное время на то, чтобы они могли добровольно разойтись. Дальнейшее вмешательство правоохранительных органов возможно только в том случае, если участники не расходятся».

принципом соразмерности, применение силы остается крайней мерой, а применение силы, которая может привести к травмам, возможно только с целью предотвращения как минимум равностепенного вреда. Применение силы, которая может привести к более серьезным последствиям, чем незначительные травмы, не может быть санкционировано только лишь для обеспечения порядка или противодействия пассивному сопротивлению. Статья 17 законопроекта требует от властей применять «все необходимые меры по прекращению» собрания. В статье не перечисляются шаги, которые должны быть предприняты, и не ставится условие о соответствии мер принципу соразмерности. Неясность и широкая формулировка этого положения несут в себе серьезную опасность чрезмерных мер, включая чрезмерное применение силы. **Таким образом, рекомендуется переформулировать пункт 6 статьи 17 в соответствии с международными стандартами.**

7. Право на эффективное средство правовой защиты

65. Лицам, реализующим или стремящимся реализовать право на свободу мирных собраний, необходимо прибегнуть к эффективным средствам правовой защиты против решений, которые несоразмерно, произвольно или незаконно ограничивают или запрещают собрания. Это включает в себя возможность доступа к независимым и беспристрастным административным и судебным апелляционным механизмам.⁹⁹ Положительным является то, что согласно статье 19 законопроекта, решения и бездействие властей в отношении собраний могут быть обжалованы в вышестоящей инстанции, однако необходимо уточнить процедуры обжалования. Кроме того, законопроект не предусматривает никаких гарантий своевременного рассмотрения апелляций. **Рекомендуется уточнить в законопроекте, какое именно законодательство применимо к обжалованию решений, а также требование о том, что решения по апелляциям должны выноситься своевременно.**

8. Другие комментарии

66. Согласно статьям 10 и 16 законопроекта, не только органы исполнительной власти на местах и органы внутренних дел, но также и подразделения Национальной гвардии имеют право выделять места для проведения митингов, собраний и демонстраций, а также запрещать, приостанавливать, прекращать и разгонять собрания. Национальная гвардия является военным подразделением и выполняет определенные функции, связанные с террористическими и экстремистскими угрозами, поддержанием общественного порядка и национальной безопасности. Собрания же всегда должны контролироваться обычными сотрудниками правоохранительных органов, а не военнослужащими (включая военную полицию), которые не подготовлены для выполнения таких задач, с тем чтобы избежать возможной эскалации насилия.¹⁰⁰

⁹⁹ БДИПЧ ОБСЕ/Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту закона «О мирных собраниях в Кыргызской Республике»](#), CDL-AD(2010)050, п. 8.

¹⁰⁰ См. [Будапештский документ 1994 года \(Решения: IV. Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности\)](#), п. 37: «Государства участники не будут использовать вооруженные силы в целях

Поэтому рекомендуется не допускать Национальную гвардию к поддержанию порядка на собраниях.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

ограничения мирного и законного осуществления прав человека и гражданских прав лицами, действующими в личном качестве, либо в качестве представителей групп, или в целях лишения этих лиц их национальной, религиозной, культурной, языковой или этнической самобытности».

ПРИЛОЖЕНИЕ

Проект закона Республики Узбекистан «О шествиях, митингах и демонстрациях»

ЗАКОН РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН

О митингах, собраниях и демонстрациях граждан ID-3875

Проект

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

О митингах, собраниях и демонстрациях граждан

Принят Законодательной палатой _____
Одобен Сенатом _____

Статья 1. Цель настоящего Закона

Целью настоящего Закона является регулирование отношений в сфере осуществления социальных активностей граждан Республики Узбекистан в форме митингов, собраний и/или демонстраций.

Статья 2. Законодательство Республики Узбекистан о митингах, собраниях и демонстрациях

Законодательство о митингах, собраниях и демонстрациях состоит из настоящего Закона и иных актов законодательства.

Если международным договором Республики Узбекистан установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Республики Узбекистан о митингах, собраниях и демонстрациях, то применяются правила международного договора.

Порядок организации и проведения митингов, собраний и демонстраций политическими партиями, общественными и религиозными объединениями устанавливается законодательными актами Республики Узбекистан.

Статья 3. Основные понятия

В настоящем Законе применяются следующие основные понятия:

митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем по тем или другим вопросам;

собрание – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

демонстрация – организованная форма общественной активности, в которой осуществляется публичное выражение общественных настроений одним или группой граждан. Целью демонстрации является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной, культурной жизни страны и вопросам внешней политики, а также привлечение общественного внимания по какой-либо актуальной тематике.

Статья 4. Принципы проведения митингов, собраний и/или демонстраций

Проведение митингов, собраний и/или демонстраций основывается на принципах приоритетности прав, свобод и законных интересов граждан, законности, добровольности участия в них, публичности, открытости и проведения их на мирной основе.

Запрещается проведение митингов, собраний и/или демонстраций в целях насильственного свержения конституционного строя, разжигания национальной, расовой или религиозной вражды, пропаганды насилия и войны, а также дискредитации государственных органов.

Статья 5. Организация митингов, собраний и/или демонстраций

К организации митингов, собраний и/или демонстраций относятся:
подача заявления на получение разрешения на проведение митингов, собраний и/или демонстраций;
проведение предварительной агитации;
изготовление и распространение средств наглядной агитации;
другие действия, не противоречащие законодательству, совершаемые в целях подготовки и проведения митингов, собраний и/или демонстраций.

Статья 6. Организатор митинга, собрания и/или демонстрации

Организатором митинга, собрания и/или демонстрации (далее – организатор) могут быть один или несколько граждан Республики Узбекистан, достигшие возраста восемнадцати лет и принимающие на себя полную ответственность за обеспечение соблюдения правил проведения митингов, собраний и/или демонстраций в соответствии с настоящим Законом.

Не могут быть организатором:

лицо, признанное судом недееспособным;

лицо, состоящее на учете в психиатрических или наркологических учреждениях;

лицо, осужденное к лишению свободы;

иностранец и лицо без гражданства;

лицо, являющееся руководителем или членом негосударственной некоммерческой организации, ликвидированной или незарегистрированной на территории республики, а также деятельность которой приостановлена или запрещена в установленном законом порядке.

Организатор имеет право:

организовывать и проводить митинг, собрание и/или демонстрацию по официальному разрешению органов исполнительной власти на местах;
проводить предварительную агитацию;
уполномочивать отдельных участников выполнять распорядительные функции по его организации и проведению;
использовать при проведении митинга, собрания и/или демонстрации звукоусиливающие технические средства, аудио-видео установки и другие средства, не запрещенные законодательством.

Организатор обязан:

подать в орган исполнительной власти на местах заявление на получение разрешения на проведение митинга, собрания и/или демонстрации, вместе с регламентом проведения в порядке, установленном статьей 8 настоящего Закона;
при получении разрешения, обеспечивать соблюдение условий проведения митинга, собрания и/или демонстрации, указанных в регламенте о проведении или измененных в результате изучения органом исполнительной власти на местах;

требовать от участников митинга, собрания и/или демонстрации соблюдения общественного порядка, регламента его проведения, а также выполнять обязанности, предусмотренные частью третьей статьи 7 настоящего Закона.
Принимать меры по удалению с места проведения митинга, собрания и/или демонстрации участников, не подчинившихся законным требованиям организатора, представителей органов исполнительной власти на местах и внутренних дел;

оказывать всестороннее содействие представителям органов исполнительной власти на местах, внутренних дел и подразделений Национальной гвардии Республики Узбекистан, выполняя все их законные требования, в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан при проведении митинга, собрания и/или демонстрации;

приостанавливать митинг, собрание и/или демонстрацию или прекращать его в случае совершения участниками незаконных действий, а также по законному требованию представителей органов исполнительной власти на местах, внутренних дел и подразделений Национальной гвардии Республики Узбекистан;
обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения митинга, собрания и/или демонстрации, принимать меры по пресечению препятствования дорожному движению;

иметь наглядный отличительный знак организатора;

не совершать незаконных действий и не призывать участников на совершение таких действий.

Организатор не вправе:

использовать транспортные средства на местах проведения митинга, собрания и/или демонстрации;

проводить митинг, собрание и/или демонстрацию, если заявление на получение разрешения на его проведение не было подано (или не было подано в

установленный срок) либо не было получено официальное разрешение на его проведение.

Статья 7. Участники митингов, собраний и/или демонстраций

Участниками митинга, собрания и/или демонстрации признаются совершеннолетние граждане Республики Узбекистан.

Участники митинга, собрания и/или демонстрации имеют право:
при отсутствии организатора, самостоятельно подать заявление на получение разрешения на проведение митинга, собрания и/или демонстрации;
участвовать в обсуждении и принятии решений, иных коллективных действий в соответствии с целями митинга, собрания и/или демонстрации;
использовать при проведении митинга, собрания и/или демонстрации различную символику и иные средства публичного выражения коллективного или индивидуального мнения, а также средства агитации, не запрещенные законодательством Республики Узбекистан;
принимать и направлять резолюции, требования и другие обращения граждан в органы исполнительной власти на местах, самоуправления граждан, общественные объединения, международные и иные органы и организации.

Во время проведения митинга, собрания и/или демонстрации, его участники обязаны:

соблюдать общественный порядок и регламент проведения митинга, собрания и/или демонстрации;

выполнять законные требования представителей органов исполнительной власти на местах, внутренних дел, подразделений Национальной гвардии Республики Узбекистан и организатора;

не использовать средства маскировки и иные предметы, затрудняющие визуальное установление их личности;

не иметь при себе огнестрельное оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества или взрывные устройства (в том числе самодельные), колющие или режущие предметы, другие предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, легковоспламеняющиеся, горючие, едкие, сильнодействующие, ядовитые вещества, пиротехнические изделия, радиоактивные материалы и иные вещества, предметы и изделия, использование которых может привести к угрозе жизни и нанесению вреда здоровью человека, негативному воздействию к окружающей среде;

не распивать (употреблять) спиртные напитки, психотропные или другие вещества, влияющие на интеллектуально-волевою деятельность человека;

не препятствовать движению транспортных средств и пешеходов.

Участники не вправе использовать транспортные средства в местах проведения митинга, собрания и/или демонстрации.

Статья 8. Получение разрешения на проведение митингов, собраний и/или демонстраций

Для проведения митинга, собрания и/или демонстрации, в обязательном порядке подается соответствующее заявление органу исполнительной власти на местах для получения разрешения.

Заявление на получение разрешения на проведение митинга, собрания и/или демонстрации подается его организатором либо одним или несколькими участниками в орган исполнительной власти на местах, в письменной или электронной форме, в срок не позднее чем тридцать рабочих дней до дня проведения данной общественной активности.

К заявлению прилагается регламент проведения митинга, собрания и/или демонстрации, в котором необходимо указывать:

форму общественной активности (митинг, собрание и/или демонстрация);

цель митинга, собрания и/или демонстрации;

место (места) проведения митинга, собрания и/или демонстрации, маршруты движения участников;

дата, время начала и окончания митинга, собрания и/или демонстрации;

предполагаемое количество участников митинга, собрания и/или демонстрации;

формы и методы обеспечения общественного порядка и безопасности, организации медицинской помощи;

намерение использовать плакаты, лозунги, транспаранты и другие наглядные средства с указанием их содержания, звукоусиливающие технические устройства при проведении митинга, собрания и/или демонстрации;

фамилия, имя, отчество организатора (организаторов), а также активных участников, сведения о его/их месте жительства или пребывания и номер телефона;

источники финансирования организации и проведения митингов, собраний и/или демонстраций.

Заявление на получение разрешения на проведение митинга, собрания и/или демонстрации, подписывается организатором, а при отсутствии его, одним или несколькими участниками.

Статья 9. Рассмотрение заявления на разрешение на проведение митингов, собраний и/или демонстраций, выдача разрешения

Орган исполнительной власти на местах при рассмотрении заявления на разрешение на проведение митингов, собраний и/или демонстраций изучает:

соответствие регламента проведения с требованиями настоящего Закона, в том числе место, время и сроки проведения, личные данные организатора, и активных участников, используемые средства публичного выражения мнения;

целесообразность проведения данных действий по соображениям обеспечения безопасности и общественного порядка, а также наличие целей насильственного свержения конституционного строя, разжигания национальной, расовой или религиозной вражды, пропаганды насилия и войны, а также дискредитации государственных органов.

По итогам изучения, орган исполнительной власти на местах согласовывает решение на выдачу разрешения с территориальным органом внутренних дел и подразделениями Национальной гвардии Республики Узбекистан, а также заинтересованными органами и ведомствами.

В случае несоответствия регламента проведения митингов, собраний и/или демонстраций с требованиями настоящего Закона, а также обеспечению безопасности и общественного порядка и по другим обоснованным поводам,

поступившим от одного или нескольких заинтересованных органов и ведомств, орган исполнительной власти на местах принимает решение об отказе выдачи разрешения и направляет ответное письмо заявителю с обоснованным сообщением об отказе.

В отдельных случаях, орган исполнительной власти на местах вправе принять решение о разрешении на проведение митингов, собраний и/или демонстраций с условием внесения изменений или исключений в регламент и направляет ответное письмо с соответствующим обоснованием.

Ответное письмо заявителю с сообщением о разрешении на проведение митингов, собраний и/или демонстраций является одновременно официальным разрешительным документом на проведение данных действий.

Статья 10. Место проведения митингов, собраний и/или демонстраций

Митинги, собрания и/или демонстрации могут проводиться только в специально отведенных местах, выделенных органом исполнительной власти на местах, по согласованию с территориальным органом внутренних дел, подразделениями Национальной гвардии Республики Узбекистан, а также заинтересованными органами и ведомствами.

В целях обеспечения безопасности, запрещается выделение мест на проведение митингов, собраний и/или демонстраций, расположенных на расстоянии до 500 метров от следующих объектов и территорий:

административных зданий органов государственной власти и управления, органов исполнительной власти на местах, правоохранительных органов, военизированных, особо важных и категорированных объектов;

зданий зарубежных дипломатических представительств и международных организаций;

зданий судов и учреждений по исполнению наказания;

зданий, сооружений и территорий, относящиеся к воздушному, железнодорожному, водному и автомобильному видам транспортной системы;

территорий, относящиеся к пограничным зонам и особым видам охраны;

зданий и территорий, занимаемых социальными объектами (образовательные, медицинские, детские и иные учреждения);

мест захоронения и религиозных организаций;

зданий, занимаемых средствами массовой информации;

памятников истории и культуры;

зданий и территорий, относящихся к объектам частной собственности.

При выделении мест, непосредственно расположенных на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, разрешение на проведение митингов, собраний и/или демонстраций в обязательном порядке согласовывается с Министерством культуры Республики Узбекистан, с учетом особенностей объектов и требований настоящего Закона.

Статья 11. Время проведения митингов, собраний и/или демонстраций

Проведение митингов, собраний и/или демонстраций допускается только по рабочим дням недели и не может начинаться ранее 10.00 часов и заканчиваться позднее 17.00 часов.

Статья 12. Предварительная агитация

Организатор и иные граждане после подачи заявления и получения разрешения на проведение митинга, собрания и/или демонстрации имеют право проводить предварительную агитацию среди граждан за три дня до планируемой общественной активности, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях проведения митинга, собрания и/или демонстрации и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением данной активности, а также призывать граждан и их объединения принять участие в готовящемся митинге, собрании и/или демонстрации.

Предварительная агитация может проводиться с использованием средств массовой информации, устных призывов и объявлений.

Недопустимо проведение предварительной агитации в формах, оскорбляющих и унижающих достоинство физических и юридических лиц.

Организатор, в случае отказа от проведения митинга, собрания и/или демонстрации, обязан принять соответствующие меры по прекращению предварительной агитации и информированию граждан о принятом решении, а также уведомить об этом орган исполнительной власти на местах, которому подано заявление на получение разрешения на проведение данной общественной активности.

Статья 13. Материально-техническое обеспечение проведения митингов, собраний и/или демонстраций

Материально-техническое обеспечение организации и проведения митингов, собраний и/или демонстраций осуществляется его организатором и участниками за счет собственных средств, а также иных источников, не запрещенных законодательством.

Не допускается финансирование и предоставление имущества для организации и проведения митингов, собраний и/или демонстраций иностранными государствами, международными, иностранными неправительственными и некоммерческими организациями, либо по их поручению от других лиц.

Запрещается привлекать на митинги, собрания и/или демонстраций граждан за материальное вознаграждение.

Статья 14. Права и обязанности органов исполнительной власти на местах

Для проведения гражданами митингов, собраний и/или демонстраций решением органа исполнительной власти на местах выделяется место по территориальности, с учетом требований, изложенных в статье 10 настоящего Закона.

Органы исполнительной власти на местах после получения заявления о проведении митинга, собрания и/или демонстрации обязаны:

изучить заявление и прилагаемый регламент о проведении митинга, собрания и/или демонстрации, принять согласованное с органами, указанными в статье 9 настоящего Закона, решение о разрешении, запрещении проведения или изменении условий проведения митинга, собрания и/или демонстрации в

соответствии с настоящим Законом, а также направить заявителю соответствующее ответное письмо в сроки, в соответствии с законодательством об обращениях физических и юридических лиц; в зависимости от формы общественной активности и количества его участников, назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору содействия в проведении данной формы общественной активности в соответствии с требованиями настоящего Закона.

Органы исполнительной власти на местах имеют право:

требовать от организатора и/или активных участников соблюдения порядка организации и проведения митинга, собрания и/или демонстрации; выдавать разрешение (или запрещать) на проведение митинга, собрания и/или демонстрации согласно требованиям настоящего Закона, принимать решение о приостановлении или прекращении митинга, собрания и/или демонстрации по обоснованным соображениям безопасности, предусмотренным настоящим Законом.

При проведении митинга, собрания и/или демонстрации, органы исполнительной власти на местах обязаны:

присутствовать на митинге, собрании и/или демонстрации;

оказывать организатору и/или активным участникам содействие в проведении митинга, собрания и/или демонстрации;

обеспечивать совместно с органами внутренних дел, подразделениями Национальной гвардии Республики Узбекистан, а также организатором и/или активными участниками общественный порядок и безопасность лиц, а также соблюдение законности при его проведении.

Статья 15. Права и обязанности органов внутренних дел

Руководитель органов внутренних дел, ответственный за территорию (помещение), на которой (в котором) планируется проведение митинга, собрания и/или демонстрации, обязан назначить представителя органа внутренних дел и выделить необходимые силы и средства в целях обеспечения общественного порядка и безопасности физических и юридических лиц, в период проведения митинга, собрания и/или демонстрации, а также приостановления или прекращения их в случае нарушения требований настоящего Закона.

Органы внутренних дел имеют право:

организовать личный досмотр участников при входе на место проведения митинга, собрания и/или демонстрации, с целью обнаружения запрещенных предметов;

требовать от организатора и участников соблюдения порядка организации и проведения митинга, собрания и/или демонстрации;

запрещать допуск лиц на место проведения митинга, собрания и/или демонстрации, в случае нарушения предельной нормы наполняемости территории (помещения);

по просьбе организатора, отстранить с места проведения митинга, собрания и/или демонстрации лиц, не выполняющих законные требования организатора;

при несоблюдении требований настоящего Закона, а также при угрозе общественной безопасности и иных возникших обстоятельствах, негативно влияющих на общественно-политическую ситуацию, принимать меры по

прекращению митинга, собрания и/или демонстрации, в отношении нарушителей правопорядка в соответствии с законодательством.

Органы внутренних дел обязаны:

рассматривать решения органа исполнительной власти на местах о разрешении, запрещении проведения или изменении условий проведения митинга, собрания и/или демонстрации;

организовывать проверку территории проведения митинга, собрания и/или демонстрации, на предмет выявления взрывоопасных и взрывчатых веществ и иных запрещенных предметов;

оказывать содействие организатору и/или активным участникам в проведении митинга, собрания и/или демонстрации, в пределах своей компетенции;

обеспечивать совместно с представителем органа исполнительной власти на местах и подразделениями Национальной гвардии безопасность и общественный порядок, а также соблюдение законности при его проведении.

Статья 16. Права и обязанности подразделений Национальной гвардии Республики Узбекистан

Подразделения Национальной гвардии Республики Узбекистан имеют право:

оказывать содействие в организации личного досмотра участников при входе на место проведения митингов, собраний и/или демонстраций, с целью обнаружения запрещенных предметов;

требовать от организатора и участников соблюдения порядка организации и проведения митингов, собраний и/или демонстраций;

запрещать допуск лиц на место проведения митингов, собраний и/или демонстраций, случае нарушения предельной нормы наполняемости территории (помещения);

при несоблюдении требований настоящего Закона, а также при угрозе общественной безопасности и иных возникших обстоятельствах, негативно влияющих на общественно-политическую ситуацию, оказывать всестороннее содействие органам внутренних дел по прекращению митингов, собраний и/или демонстраций, а также принятию мер в соответствии с законодательством, в отношении нарушителей правопорядка.

Подразделения Национальной гвардии Республики Узбекистан обязаны:

рассматривать решения органа исполнительной власти на местах о разрешении, запрещении проведения или изменении условий проведения митинга, собрания и/или демонстрации;

обеспечивать безопасность и общественный порядок в период проведения митинга, собрания и/или демонстрации, а также соблюдение законности при его проведении совместно с органами внутренних дел и другими заинтересованными органами, и ведомствами;

оказывать содействие организатору и/или активным участникам в проведении митингов, собраний и/или демонстраций в пределах своей компетенции.

Статья 17. Основания и порядок запрещения, приостановления или прекращения митингов, собраний и/или демонстраций

Органы власти имеют право запрещать, приостанавливать или прекращать проведение митингов, собраний и/или демонстраций по обоснованным соображениям безопасности.

Основанием запрещения проведения митингов, собраний и/или демонстраций является не соответствие регламента проведения митинга, собрания и/или демонстрации с требованиями настоящего Закона.

Основаниями приостановления митингов, собраний и/или демонстраций являются:

совершение участниками фактов нарушения общественного порядка во время проведения митингов, собраний и/или демонстраций;

обстоятельства, ставящие под угрозу здоровье участников и других лиц (намерение осуществления голодовки, блокировки дорог, а также иные действия связанные аморальными проступками и другие правонарушения);

нарушение прав и свобод других физических и юридических лиц при проведении митингов, собраний и/или демонстраций;

несоблюдение регламента проведения митингов, собраний и/или демонстраций.

Основаниями прекращения митингов, собраний и/или демонстраций являются:

создание угрозы для жизни и здоровья лиц и их имущества, а также других обстоятельств, неприемлемых для обеспечения безопасности;

совершение организатором и участниками незаконных действий и умышленное нарушение требований настоящего Закона, касающихся порядка проведения митингов, собраний и/или демонстраций;

невыполнения требований об устранении нарушений, указанных в части третьей настоящей статьи;

иные чрезвычайные ситуации и обстоятельства, создающие реальную угрозу безопасности общества, а также имущества физических и юридических лиц.

В случае принятия решения о приостановлении или прекращении митинга, собрания и/или демонстрации, представители органов исполнительной власти на местах, внутренних дел или Национальной гвардии Республики Узбекистан дают указание организатору или участникам (при отсутствии организатора) приостановить/прекратить митинг, собрание и/или демонстрацию, обосновав причину его приостановления или прекращения, установив время для выполнения данного указания.

В случае невыполнения указания о приостановлении или прекращении митинга, собрания и/или демонстрации органов внутренних дел, совместно с подразделениями Национальной гвардии Республики Узбекистан принимают необходимые меры по прекращению митинга, собрания и/или демонстрации, действуя при этом, в соответствии с законодательством.

В случае возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов, повреждением или уничтожением имущества и других случаев, требующих экстренных действий, прекращение митингов, собраний и/или демонстраций осуществляется в соответствии с законодательством, устанавливающим порядок прекращения таких ситуаций.

Неисполнение законных требований представителя органов власти, выражающиеся в неповиновении (сопротивлении) им организатором и участниками, влечет за собой ответственность, предусмотренную законодательством.

Статья 18. Обеспечение условий для проведения митингов, собраний и/или демонстраций

Организатор, должностные лица и другие лица не вправе препятствовать участникам митингов, собраний и/или демонстраций в выражении своих мнений способом, без угрозы безопасности и нарушений общественного порядка, и регламента проведения митингов, собраний и/или демонстраций.

Органы государственной власти на местах, органы внутренних дел, подразделения Национальной гвардии Республики Узбекистан и заинтересованные органы и ведомства, которым адресуются обращения, явившиеся причинами проведения общественной активности, обязаны рассмотреть их по существу и принять по ним необходимые решения в порядке, установленном законодательством.

В целях обеспечения проведения митингов, собраний и/или демонстраций, поддержание общественного порядка, регулирование дорожного движения, санитарное и медицинское обслуживание осуществляются на безвозмездной основе.

Статья 19. Обжалование решений и действий (бездействия) органов исполнительной власти и иных причастных органов

Решения и действия (бездействие) органов исполнительной власти и иных причастных органов, касающиеся организации и проведения гражданами митингов, собраний и/или демонстраций, могут быть обжалованы в вышестоящие органы либо непосредственно в суд в порядке, установленном законодательством.

Статья 20. Ответственность за нарушение законодательства о митингах, собраниях и демонстрациях

Лица, виновные в нарушении законодательства о митингах, собраниях и демонстрациях, несут ответственность в установленном порядке.

Статья 21. Возмещение вреда при проведении митингов, собраний и/или демонстраций

Вред, причиненный организаторами и участниками митингов, собраний и/или демонстраций государству, физическим и юридическим лицам, а также организациям во время проведения общественной активности подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством.

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

Кабинету Министров Республики Узбекистан и другим заинтересованным министерствам, ведомствам и организациям 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 со дня его официального опубликования.

**Президент
Республики Узбекистан**

Ш. Мирзиёев