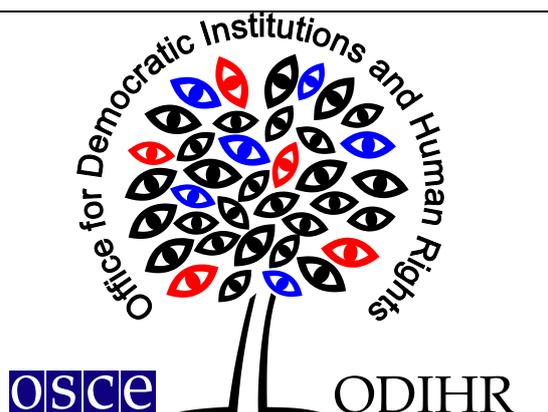


Варшава, 20 декабря 2019 г.

Opinion-Nr.: TERR-UZB/355/2019
[JG/AIC]

www.legislationline.org



КОММЕНТАРИИ К ЗАКОНУ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «О БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ»

**на основе неофициального перевода закона на английский язык,
предоставленного Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам
человека**

*Комментарии составлены при участии Ричарда Клейтона, королевского адвоката,
Лондон, Великобритания, и Хелен Даффи, профессора в области прав человека и
гуманитарного права Лейденского университета*

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
Ул. Медова № 10 PL-00-251 Варшава тел. +48 22 520 06 00 факс. +48 22 520 0605

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

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	3
II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА.....	3
III. РЕЗЮМЕ.....	4
IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	7
1. Международные стандарты по предотвращению терроризма и борьбе с ним	7
2. Общие замечания	11
3. Определение термина «терроризм» и связанных с ним терминов.....	14
3.1. <i>Определение терминов «терроризм», «террористическая акция» и «террорист»</i>	<i>14</i>
3.2. <i>Определение термина «финансирование терроризма».....</i>	<i>20</i>
3.3. <i>Определение терминов «террористическая деятельность» и «поддержка», включая «подстрекательство к терроризму», «подготовку», «обучение» и другие термины</i>	<i>22</i>
3.4. <i>Определение терминов «террористическая организация», «террористическая группа» и «антитеррористическая организация».....</i>	<i>25</i>
4. Правовые основы борьбы с терроризмом	26
5. Контртеррористические полномочия и потенциальное влияние закона «О борьбе с терроризмом» на права человека и основные свободы	28
5.1. <i>Потенциальное влияние на право на жизнь.....</i>	<i>30</i>
5.2. <i>Потенциальное воздействие на право на свободу и безопасность личности.....</i>	<i>33</i>
5.3. <i>Потенциальное воздействие на право на свободу ассоциации, свободу выражения мнения и свободу мирных собраний</i>	<i>36</i>
5.4. <i>Потенциальное воздействие на свободу убеждений и их свободное выражение и ограничение права на доступ к информации</i>	<i>37</i>
5.5. <i>Потенциальное воздействие на право на неприкосновенность частной жизни.....</i>	<i>41</i>
5.6. <i>Потенциальное воздействие на свободу перемещения.....</i>	<i>44</i>
5.7. <i>Дополнительные замечания.....</i>	<i>46</i>
6. Жертвы терроризма.....	49
7. Ответственность за участие в террористической деятельности.....	53
8. Механизм надзора и подотчетности	53
9. Международное сотрудничество	57
10. Заключительные замечания	58

Приложение: Закон Республики Узбекистан «О борьбе с терроризмом»

I. ВВЕДЕНИЕ

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

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

4. Предметом анализа настоящих Замечаний является исключительно представленный на рассмотрение закон «О борьбе с терроризмом». Ограничиваясь данным законом, Комментарии не содержат полного и всеобъемлющего обзора всей правовой и институциональной базы в сфере противодействия и предупреждения «терроризма» и так называемого «экстремизма» в Республике Узбекистан, однако их следует рассматривать во взаимосвязи с выводами и рекомендациями, содержащимися в [«Замечаниях БДИПЧ ОБСЕ по поводу Закона Республики Узбекистан «О противодействии экстремизму»»](#).
5. В Замечаниях затронуты ключевые вопросы и указаны вызывающие озабоченность положения закона. В интересах краткости Комментарии больше фокусируются не на положительных сторонах закона, а на тех положениях, которые требуют усовершенствования. Последующие рекомендации основаны на соответствующих международных стандартах и обязательствах ОБСЕ. По мере необходимости в Замечаниях также подчеркивается передовой опыт других государств-участников ОБСЕ в этой области.
6. Кроме того, в соответствии с Конвенцией ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)³ и Планом действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства 2004 г., а также обязательствами по учету

¹ Все юридические обзоры по законопроектам и действующим законам Узбекистана доступны на сайте: <https://www.legislationline.org/odihr-documents/page/legal-reviews/country/55/Uzbekistan/show>.

² БДИПЧ провело эту оценку в рамках своего мандата, установленного Бухарестским планом действий ОБСЕ по борьбе с терроризмом, см. пп. 6, 18 и 22 [Приложения к решению Совета министров ОБСЕ МС\(9\).ДЕС/1](#), Бухарест, 3-4 декабря 2001 г.

³ Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), принятая Генеральной ассамблеей ООН резолюцией 34/180 от 18 декабря 1979 г. Республика Узбекистан присоединилась к Конвенции 19 июля 1995 г.

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

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

III. РЕЗЮМЕ

9. Хотя общая цель закона «О борьбе с терроризмом в Республике Узбекистан» заслуживает одобрения, закон вызывает множество серьезных опасений в плане соответствия международным стандартам в области прав человека и содержит ряд положений, которые могут привести к серьезным ограничениям всего спектра прав человека. В частности, широта и характер соответствующих положений могут поставить под угрозу принцип правовой определенности, а также права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, свободу выражения мнений, свободу ассоциации и мирных собраний, свободу мысли, совести и религии или убеждений, а также принцип равенства, как описано ниже.
10. Основной проблемой является юридическое определение используемого в Законе (и в Уголовном кодексе Республики Узбекистан) термина «терроризм» и связанных с ним терминов, что вызывает необходимость внесения поправок в целях уточнения их сферы действия и соблюдения принципов правовой определенности и предсказуемости (а также принципа конкретности норм уголовного права). Эта необходимость подтверждается недавними выводами органов ООН по контролю за соблюдением прав человека, в которых особо отмечается негативное влияние антитеррористических мер и слишком широкого и расплывчатого законодательства на права человека и основные свободы в Республике Узбекистан.
11. Полномочия, предоставленные государственным органам в соответствии с законом, имеют далеко идущие последствия. При этом, в настоящее время не существует четкой законодательной базы для регулирования и ограничения таких полномочий, ясно определяющей обстоятельства, в которых они могут осуществляться, а также цель, порядок и гарантии их осуществления.
12. Хотя закон заслуживает одобрения с точки зрения защиты прав жертв, он не обеспечивает наполнение этих прав содержанием, применение принципиального подхода к статусу жертвы и определение конкретных механизмов полного и эффективного возмещения причиненного жертвам вреда, помимо простой

⁴ См. п. 32 [Плана действий ОБСЕ по содействию гендерному равенству](#), принятого решением №14/04, MC.DEC/14/04 (2004 г.).

денежной компенсации. В более общем плане закон должен сопровождаться более широкими политическими и/или программными инициативами, включая превентивные меры, которые сами должны соответствовать международным стандартам в области прав человека.

13. В дополнение к вышесказанному, БДИПЧ, в частности, рекомендует следующее:
- А. существенно пересмотреть используемое в законе (и в Уголовном кодексе) определение термина «терроризм» и других связанных с ним терминов, с тем чтобы обеспечить соблюдение прав человека и соответствие международным стандартам, для чего необходимо:
- ограничиться упоминанием отдельного преступного *умысла*, направленного на устрашение или понуждение государства или международной организации совершить или воздержаться от совершения каких-либо действий, изъяв из закона такие неопределенные термины, как «осложнение международных отношений», «нарушение суверенитета» и «территориальной целостности», «подрыв безопасности государства», «дестабилизация общественно-политической обстановки», «достижение политических, религиозных, идеологических и иных целей, ответственность за которые предусмотрена Уголовным кодексом Республики Узбекистан»; [пп. 37 и 42]
 - обеспечить соответствие лежащих в основе этого понятия противоправных деяний определению правонарушения в международных антитеррористических конвенциях или определению тяжкого преступления в национальном законодательстве, которое соответствует международным стандартам в области прав человека и имеет определенную степень тяжести, как, например, деяние, совершенное с целью причинения смерти или серьезного телесного повреждения, или связанное с насилием со смертельным исходом или опасным физическим насилием; [п. 42]
 - строго ограничить виды противоправных деяний (*actus reus*) в определении «финансирования терроризма» предоставлением или сбором средств, при этом ограничив преступный умысел (*mens rea*) намерением использовать средства для совершения террористического акта или знанием о том, что средства будут использованы с целью совершения такого акта; [п. 49]
 - предусмотреть в законе узко сформулированные, но эффективные исключения с тем, чтобы антитеррористическое законодательство не налагало чрезмерных ограничений на деятельность лиц, занятых подлинной правозащитной и гуманитарной деятельностью, в том числе юристов, правозащитников, учителей, врачей или журналистов; [п. 50]
 - гарантировать, что подготовительные действия будут преследоваться по закону только в случае существования реального риска осуществления террористического акта, при наличии непосредственной связи между действиями и самим преступлением, и при демонстрации преступного намерения осуществить такой акт и причинить вред, или, по крайней мере, создать серьезный риск причинения предсказуемого вреда; [п. 52]
 - определить «подстрекательство к терроризму» как высказывание, направленное на подстрекательство к совершению террористического акта (носящего действительно террористический характер), при существовании реального (объективного) риска совершения такого акта; при этом

необходимо обеспечить правовую защиту с целью исключения уголовной ответственности, особенно в тех случаях, когда, например, подобные высказывания имеют место в рамках добросовестного обсуждения или публичных дебатов по вопросам, связанным с религией, образованием, научными исследованиями, политикой, искусством или иным вопросам, представляющим общественный интерес; [п. 54]

В. изъять:

- положение о «неотвратимости наказания» за акт терроризма из статьи 4, [п. 28];
- формулировку «уничтожить» и «уничтожение» террористов из статей 9, 16 и 17; [п. 67]
- указания на пропаганду или оправдание терроризма из статей 5 и 20; [пп. 82 и 85]

С. ввести некую форму внешнего независимого контроля над обоснованностью решения о начале «антитеррористической операции», при этом четко и строго ограничив сроки проведения такой операции, а также личный, материальный, географический и временной охват полномочий органов власти, участвующих в борьбе с терроризмом; [пп. 58, 61-62 и 65]

Д. сформулировать ключевые принципы, которыми следует руководствоваться при применении силы, включая принципы крайней необходимости, сдержанности и соразмерности, при этом подчеркнув, что применение силы, способной привести к смертельному исходу, является крайней мерой, к которой следует прибегать только в тех случаях, когда это является единственным способом защиты от неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения, влекущего за собой серьезную угрозу для жизни; исключить из статьи 19 последний параграф о применении в отношении террористов видов вооружения, боевой техники и специальных средств, которое может повлечь за собой нежелательные последствия; [пп. 69 и 71]

Е. указать в этом законе или другом законодательном акте, что информация, полученная незаконными способами, включая пытки или другое бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание, не может быть использована в суде в качестве доказательства; [п. 72]

Ф. указать максимальную продолжительность содержания под стражей в связи с антитеррористической операцией, а также необходимость применения всех процессуальных гарантий, предусмотренных статьей 9 МПГПП, как подробно изложено в пп. 74-78;

Г. пересмотреть статью 9 закона, чтобы гарантировать принятие решения о ликвидации организации независимым и беспристрастным судом, а не Службой государственной безопасности; [п. 81]

Н. в статье 20 четко ограничить продолжительность запрета на публикацию информации сроком проводимой антитеррористической операции. Указать, что запрет распространяется только на информацию, касающуюся тактических или оперативных аспектов, при этом гарантировав отсутствие требования о неразглашении в отношении возможных преступлений или нарушений прав

человека, совершенных государственными органами во время такой операции; [п. 84]

- I. указать в статье 5 на невозможность применения запрета на въезд на территорию страны, если результатом такого запрета станет высылка лиц обратно в страну, где они подвергнутся опасности пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, рискам нарушения права на жизнь, серьезных форм сексуального и гендерного насилия, длительного одиночного заключения или других серьезных нарушений прав человека; [п. 98]
- J. расширить сферу действия положений о возмещении вреда жертвам, с тем чтобы охватить все виды причиненного вреда, не ограничиваясь простой финансовой компенсацией; в частности, предусмотреть реабилитацию жертв, в том числе предоставление медицинских, психологических, юридических и социальных услуг; при этом требования к документации и доказательствам, необходимым для регистрации в качестве жертв и получения возмещения, должны быть максимально простыми, а жертвы должны иметь всю необходимую информацию о своих правах; [пп. 108-112]
- K. дополнить закон положениями, обеспечивающими надлежащий уровень подотчетности, а также внутреннего и внешнего надзора за всей деятельностью, связанной с предупреждением терроризма и борьбой с ним, в том числе со стороны парламента, института омбудсмена, Национального центра по правам человека, судебных органов, гражданского общества и СМИ; [п. 120] и
- L. пересмотреть статью 30 закона «О борьбе с терроризмом», которая освобождает от ответственности всех участников антитеррористической операции, дополнив закон положениями, предусматривающими наличие механизма для независимого, беспристрастного, быстрого, эффективного и прозрачного рассмотрения и расследования случаев гибели людей или иных случаев нанесения вреда здоровью в контексте усилий по борьбе с терроризмом, и, в случае необходимости, уголовного преследования виновных. [п. 124]

Включенные в данный текст дополнительные рекомендации выделены жирным шрифтом.

IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Международные стандарты по предотвращению терроризма и борьбе с ним

- 14. Всеобщее уважение прав человека и верховенство права должны составлять фундаментальную основу усилий по предотвращению терроризма и борьбе с ним.⁵

⁵ См. ОБСЕ, *Хартия о предотвращении терроризма и борьбе с ним*, 10-е заседание Совета министров ОБСЕ, Порто, 2002 г., пп. 5-7. См. также ООН, *Глобальная контртеррористическая стратегия и план действий* (2006 г.), раздел IV. См. также *Совместное заявление* Верховного комиссара ООН по правам человека, Генерального секретаря Совета Европы и директора БДИПЧ (29 ноября 2001 г.).

Защита и поощрение всех прав человека, а также эффективные меры по борьбе с терроризмом являются взаимодополняющими и взаимоподкрепляющими целями,⁶ которые также составляют суть всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ. Тем самым, международно признается важность антитеррористического законодательства и практики, соответствующих международному праву, включая международные стандарты в области прав человека.

15. Международные стандарты по борьбе с терроризмом закреплены в ряде международно-правовых документов, сосредоточенных на различных аспектах, участником которых является Республика Узбекистан. В то время как *Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов*,⁷ посвящена защите лиц, пользующихся особой защитой, *Международная конвенция о борьбе с захватом заложников*,⁸ *Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом*,⁹ а также *Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения*¹⁰ направлены на защиту населения в целом. В частности, *Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма*¹¹ фокусируется на финансовых активах террористических организаций, в то время как *Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма*¹² и *Конвенция о физической защите ядерного материала*¹³ посвящены вопросам использования опасных материалов в террористических целях. И, наконец, еще одна категория международно-правовых документов касается угона самолетов террористическими организациями и насильственных действий, совершаемых в аэропортах¹⁴, на судах или на стационарных морских платформах.¹⁵
16. Международная правовая база также включает ряд резолюций Совета Безопасности ООН, таких как Резолюция 2178 (2014) и Резолюция 2396 (2017) о так называемых «иностранных боевиках-террористах»¹⁶ и резолюция 1373 (2001)

⁶ Верховный комиссар ООН по правам человека, *Доклад о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом*, A/HRC/4/88, 9 марта 2007 г., п. 2.

⁷ ООН, *Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов*, принятая 14 декабря 1973 года. Республика Узбекистан присоединилась к этой Конвенции 19 января 1998 года.

⁸ ООН, *Международная конвенция о борьбе с захватом заложников*, принятая 17 декабря 1979 года. Республика Узбекистан присоединилась к этой Конвенции 19 января 1998 года.

⁹ ООН, *Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом*, принятая 15 декабря 1997 года. Республика Узбекистан присоединилась к этой Конвенции 30 ноября 1998 года.

¹⁰ ООН, *Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения*, принятая 1 марта 1991 года. Республика Узбекистан присоединилась к этой Конвенции 9 июня 1999 года.

¹¹ ООН, *Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма*, принятая 9 декабря 1999 года. Республика Узбекистан присоединилась к этой Конвенции 9 июля 2001 года.

¹² ООН, *Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма*, принятая 13 апреля 2005 года. Республика Узбекистан присоединилась к этой Конвенции 29 апреля 2008 года.

¹³ *Конвенция о физической защите ядерного материала*, принятая 3 марта 1980 года. Республика Узбекистан присоединилась к этой Конвенции 9 февраля 1998 года.

¹⁴ Это включает в себя *Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов*, принятую 14 сентября 1963 года (которая вступила в силу в Республике Узбекистан 29 октября 1995 года); *Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов*, принятую 16 декабря 1970 года (к которой Республика Узбекистан присоединилась 7 февраля 1994 года); *Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации*, принятую 23 сентября 1971 года (к которой Республика Узбекистан присоединилась 7 февраля 1994 года); и *Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию*, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, принятый 24 февраля 1988 (который вступил в силу в Республике Узбекистан 9 марта 1994 года).

¹⁵ См. *Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства*, принятая 10 марта 1988 г. (которая вступила в силу в Республике Узбекистан 24 декабря 2000 г.); и *Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе*, принятый 10 марта 1988 г. (которая вступила в силу в Республике Узбекистан 24 декабря 2000 г.).

¹⁶ См. <[https://www.undocs.org/S/RES/2178%20\(2014\)](https://www.undocs.org/S/RES/2178%20(2014))> и <[https://www.undocs.org/S/RES/2396%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2396%20(2017))>.

об угрозах международному миру и безопасности, создаваемых террористическими актами,¹⁷ а также ряд резолюций, принятых Генеральной Ассамблеей ООН по ряду различных вопросов, касающихся борьбы с терроризмом.¹⁸

17. Международные усилия по борьбе с терроризмом также регулируются рамками [Глобальной контртеррористической стратегии и Плана действий ООН](#) (2006),¹⁹ согласно которым, меры по обеспечению всеобщего уважения прав человека и верховенства права являются фундаментальной основой предотвращения терроризма и борьбы с ним.²⁰ Обязательства Республики Узбекистан в этой сфере закреплены, в частности, в *Международном пакте ООН о гражданских и политических правах* (МПГПП),²¹ *Международном пакте ООН об экономических, социальных и культурных правах* (МПЭСКП),²² *Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин* (КЛДЖ),²³ *Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания* (КПП ООН)²⁴ и *Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации* (КЛРД),²⁵ в том виде, в котором они интерпретируются и уточняются соответствующими договорными и другими международными органами по контролю за соблюдением прав человека.
18. На уровне ОБСЕ государства-участники также осудили терроризм и договорились о принятии эффективных мер по его предотвращению и пресечению при соблюдении международных стандартов в области прав человека и верховенства права. Государства-участники прямо подчеркнули, что развитые демократические институты, соблюдение прав человека и верховенство права являются основой таких мер,²⁶ как подробно изложено в *Бухарестском плане действий ОБСЕ по борьбе с терроризмом 2011 г.*²⁷ Согласно решению афинской встречи Совета министров ОБСЕ «О дальнейших усилиях ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам и вызовам безопасности и стабильности» (2009),²⁸ государства-участники признают необходимость выполнения содержащихся в универсальных конвенциях и протоколах о борьбе с терроризмом положений о наказуемости преступлений в рамках национального уголовного законодательства, а там, где это применимо, также в рамках административного и гражданского законодательства, предусмотрев надлежащие меры наказания за акты терроризма. Государства-участники также регулярно/неоднократно подтверждали свои

¹⁷ См. <<http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/res-sc.html>>.

¹⁸ См. обзор на сайте <<http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/res-ga.html>>.

¹⁹ См. <<https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy>>.

²⁰ Там же, раздел IV Плана действий (приложение к Глобальной контртеррористической стратегии ООН 2006 года).

²¹ *Международный пакт ООН о гражданских и политических правах* (далее - МПГПП), принятый Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года. Республика Узбекистан присоединилась к МПГПП 28 сентября 1995 года.

²² *Международный пакт ООН об экономических, социальных и культурных правах* (далее - МПЭСКП), принятый Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года. Республика Узбекистан присоединилась к МПЭСКП 28 сентября 1995 года.

²³ *Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин* (КЛДЖ), принятая Генеральной ассамблеей ООН резолюцией 34/180 от 18 декабря 1979 г. Республика Узбекистан присоединилась к Конвенции КЛДЖ 19 июля 1995 года.

²⁴ *Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания* (далее КПП ООН), принятая Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 39/46 от 10 декабря 1984 года. Республика Узбекистан присоединилась к КПП ООН 28 сентября 1995 года.

²⁵ *Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации* (далее - КЛРД), принятая Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2106 (XX) от 21 декабря 1965 года. Республика Узбекистан присоединилась к CERD 28 сентября 1995 года.

²⁶ См. [Обзор обязательств ОБСЕ по борьбе с терроризмом](#) (с последним обновлением в марте 2018 года).

²⁷ Документ, приведенный в сноске 3 (Бухарестский планом действий ОБСЕ по борьбе с терроризмом, 2001 г.).

²⁸ [Решение Совета министров ОБСЕ №2/09, 2 декабря 2009 г.](#)

обязательства по обеспечению уважения и защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом.²⁹

19. Хотя Республика Узбекистан не является государством-членом Совета Европы (далее СЕ), Европейская конвенция о правах человека и основных свободах (далее ЕКПЧ), развитая прецедентная практика Европейского суда по правам человека (далее ЕСПЧ) в области борьбы с терроризмом и другие инструменты Совета Европы могут быть использованы в качестве полезных справочных документов.
20. Другие узкоспециальные документы необязательного характера, содержащие полезные практические рекомендации и примеры передового опыта в этой области, среди прочего, включают в себя:
 - доклады Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (далее «Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом»),³⁰ а также доклады и другие документы договорных органов и других международных организаций по контролю за соблюдением прав человека;³¹
 - [Руководство БДИПЧ «Борьба с терроризмом и защита прав человека» \(2008\)](#);³²
 - [«Права человека в антитеррористических расследованиях: практическое пособие для сотрудников правоохранительных органов»](#) (2013), опубликованное БДИПЧ совместно с Отделом стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам;³³
 - [Руководство «Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму: подход, основанный на взаимодействии полиции с населением»](#) Отдела стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам (2014);³⁴
 - [«Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами», в контексте защиты прав человека»,](#) БДИПЧ ОБСЕ (2018);³⁵
 - [«Руководство по гендерным аспектам мер борьбы с терроризмом в рамках уголовного правосудия»,](#) УНП ООН (2019);

²⁹ См., напр., [Общая рамочная основа для борьбы с терроризмом ОБСЕ](#), утвержденная решением №1063 Постоянного совета на 934-м пленарном заседании 7 декабря 2012 г.; [Декларация министров ОБСЕ о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму](#) (2015 г.); и [Декларация Совета министров ОБСЕ о наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему](#), MC.DOC/1/16, 9 декабря 2016 г.

³⁰ На сайте <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx>>.

³¹ На сайте <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>.

³² См. БДИПЧ, [руководство «Борьба с терроризмом, и защита прав человека»](#) (2008 г.).

³³ См. Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам, [«Права человека в антитеррористических расследованиях: Практическое пособие для сотрудников правоохранительных органов»](#) (2013 г.).

³⁴ См. Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам, [Руководство «Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму: Подход, основанный на взаимодействии полиции с населением»](#) (2014 г.).

³⁵ См. БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами», в контексте защиты прав человека](#) (2018 г.).

- [Справочное руководство по основным правам человека «Соответствие национального законодательства по борьбе с терроризмом международному праву в области прав человека»](#) Рабочей группы по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом (2014) и [Изложение фактов «Права человека, терроризм и борьба с терроризмом»](#), УВКПЧ ООН(2008).³⁶
21. Масштабы «терроризма» и формы его поддержки, а также характер ответных мер, предусмотренных в законе «О борьбе с терроризмом», позволяют использовать их в нарушение всего спектра гражданских, политических, экономических и социальных прав. Особые вопросы возникают в связи с правом на жизнь (статья 6 МПГПП), правом не подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в личную или семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции или незаконным посягательствам на честь и репутацию (статья 17 МПГПП), правом на свободу мысли, совести и религии (статья 18 МПГПП), правом на свободное выражение мнений (статья 19 МПГПП), правом на мирные собрания (статья 21 МПГПП) и правом на свободу ассоциации (статья 22 МПГПП), как подробнее описано ниже.

2. Общие замечания

22. Цель и основные задачи закона «О борьбе с терроризмом» определены в статье 1, в соответствии с которой, они состоят в *«обеспечении безопасности личности, общества и государства от терроризма, защите суверенитета и территориальной целостности государства, сохранении гражданского мира и национального согласия»*. Было бы целесообразно прямо указать, **в соответствии с международными стандартами, что меры по борьбе с терроризмом, защита верховенства права и прав человека являются «взаимодополняющими [...] взаимоподкрепляющими» целями.** Действительно, нарушения прав человека могут содействовать укреплению и усилению, а не ослаблению причин насильственного экстремизма и связанного с ним терроризма.³⁷
23. Заслуживает одобрения тот факт, что статья 3 закона «О борьбе с терроризмом» подчеркивает приоритетность международного права, а статья 4 прямо указывает на *«законность»* и *«приоритетность прав, свобод и законных интересов личности»* как на одни из основных принципов борьбы с терроризмом. В то же время вызывает сомнение способность такого заявления обеспечить преобладание международных стандартов в области прав человека на практике. Будучи довольно расплывчатым и широким, сам закон не соответствует принципу правовой определенности, как это продемонстрировано далее. Кроме того, некоторые из его положений могут посягать на права человека и основные свободы, особенно права на жизнь и свободу, уважение частной и семейной жизни, свободу мысли, совести и религии или убеждений, свободу выражения мнений, свободу ассоциации и свободу мирных собраний. В любом случае, в статье 1 или 4 следует четко указать, что **закон должен толковаться и применяться единообразно с соблюдением верховенства права и международно-правовой базы, включая международные**

³⁶ УВКПЧ ООН, [Изложение фактов «Права человека, терроризм и борьба с терроризмом»](#) (2008 г.).

³⁷ Там же, [Глобальная контртеррористическая стратегия ООН](#) состоит из четырех компонентов, которые включают меры по устранению условий, способствующих распространению терроризма (раздел 1), и меры по обеспечению всеобщего уважения прав человека и верховенства права как фундаментальной основы для борьбы с терроризмом (раздел 4).

права человека, гуманитарное и беженское право, в соответствии с международными документами.³⁸

24. Также следует подчеркнуть особое значение запрещения дискриминации в рамках усилий по предупреждению терроризма и борьбе с ним, которое признается на уровне государств-участников ОБСЕ³⁹ и на международном уровне.⁴⁰ Законодателям следует рассмотреть возможность **включения в статью 4 четкого заявления о запрещении дискриминации по любому признаку, включая национальное или этническое происхождение, цвет кожи, социальное происхождение, религию или убеждения, состояние здоровья, политические или иные взгляды, либо по любым иным признакам.**
25. В статье 4 закона перечислены основные принципы борьбы с терроризмом, в том числе, «приоритетность мер по предупреждению терроризма», «неотвратимость наказания», «сочетание гласных и негласных методов борьбы с терроризмом» и «единоначалие в руководстве антитеррористической операцией, привлекаемыми силами и средствами».
26. В целом заслуживает одобрения тот факт, что в статье 5 закона подчеркнута важность мер по предупреждению терроризма, поскольку предупреждение, судебное преследование, реабилитация и реинтеграция определены в качестве важнейших элементов эффективного подхода к предупреждению терроризма и насильственного экстремизма и борьбе с ними на международном уровне.⁴¹ Однако, статья 5 не поясняет значение термина «*предупреждение террористической деятельности*», а вместо этого содержит лишь перечень запрещенных видов деятельности, тем самым смещая акцент с профилактики и реабилитации на репрессивные и карательные меры/подходы, в то время как предупреждение и разрешение конфликтов должны быть первоочередными задачами в рамках борьбы с терроризмом и предотвращения насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму (НЭРВТ), и борьбе с ними.⁴² Статья 5 содержит широкое положение о проведении «*комплекса политических, социально-экономических, правовых и других профилактических мер государственными органами, органами самоуправления граждан и общественными объединениями, а также предприятиями, учреждениями, организациями*» без указания конкретных типов предполагаемых мер. Существует ряд инициатив, которые разработчики политики и/или законов могут использовать в качестве подходов, направленных на устранение условий, способствующих

³⁸ См., напр., ОБСЕ, преамбула к [«Декларация о роли ОБСЕ в противодействии феномену иностранных боевиков-террористов в контексте выполнения резолюций Совета Безопасности ООН 2170 \(2014\) и 2178 \(2014\)»](#), принятой Советом министров ОБСЕ в Базеле 5 декабря 2014 г., МС.DOC/5/14. Эта декларация основана на более ранней [Общей рамочной основе для борьбы с терроризмом](#), ОБСЕ, 7 декабря 2012 г., РС.DEC/1063, которая, в свою очередь, строилась на [«Бухарестском плане действий по борьбе с терроризмом»](#), ОБСЕ, 4 декабря 2001 г., МС(9).DEC/1. См. также Резолюции Совета безопасности ООН [2170 \(2014\)](#) и [2178 \(2014\)](#), в которых неоднократно упоминается, что содержащиеся в них обязательства должны применяться в соответствии с правами человека, международным гуманитарным и беженским правом.

³⁹ ОБСЕ, [«Стратегия по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке»](#), 2003 г.

⁴⁰ См., напр., Комитет по ликвидации расовой дискриминации, [«Доклад о расовой дискриминации и мерах по борьбе с терроризмом»](#), 2002 г., пп. 5-6.

⁴¹ Это отражено, например, в [Резолюции Совета безопасности ООН 2178 \(2014\)](#) и в обязательствах ОБСЕ, таких как [Декларация Совета министров ОБСЕ о наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему](#) (2016 г.), п. 8 и [Декларация министров ОБСЕ о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму](#), МС.DOC/4/15, 4 декабря 2015 г. См. также документ, приведенный в сноске 35, стр. 29 (БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с «иностранными боевиками-террористами»](#), 2018 г.).

⁴² См. деятельность системы ООН по реализации [Глобальной контртеррористической стратегии и плана действий ООН](#) (2006 г.), 20 апреля 2018 г., <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/840>.

распространению терроризма,⁴³ включив их в политические или программные документы и/или подробно изложив их в рамках закона. К таким инициативам относятся: разработка основанных на взаимодействии полиции с населением подходов к предупреждению терроризма, расширение прав и возможностей женщин, а также мужчин, молодежи, общин и представителей меньшинств по участию в этих усилиях, содействие повышению прозрачности и контролируемости контртеррористических мер,⁴⁴ а также привлечение пользующихся доверием населения лиц к участию в противодействии пропаганде, распространяемой террористическими и воинствующими экстремистскими группами.⁴⁵ Необходимо помнить о таких более общих мерах, которые важны сами по себе, а не только в той степени, в которой они способствуют борьбе с терроризмом.⁴⁶

27. Кроме того, согласно международным рекомендациям, **при осуществлении мер, направленных на предупреждение терроризма и борьбу с ним, необходимо учитывать гендерные аспекты**, признавая, что антитеррористические меры, включая уголовно-правовые, должны разрабатываться с учетом ролей, конкретных потребностей и степени уязвимости женщин и мужчин, мальчиков и девочек, а также молодых людей, в каком бы качестве они не выступали – в качестве правонарушителей, жертв или агентов, участвующих в осуществлении усилий по предупреждению терроризма и борьбе с ним.⁴⁷ **В статье 4 закона следует однозначно указать на необходимость учета гендерных аспектов при осуществлении мер по предупреждению терроризма и борьбе с ним.**
28. В статье 4 упоминается «неотвратимость наказания». Помимо того, что сам термин недостаточно ясен, он противоречит цели предупреждения терроризма, упомянутой в той же статье. Наказание применимо лишь в том случае, если совершенное деяние носит террористический характер в соответствии с

⁴³ Признанные на уровне ООН и ОБСЕ условия, способствующие терроризму, включают, например, «затянувшиеся неразрешенные конфликты, дегуманизацию жертв терроризма во всех его формах и проявлениях, отсутствие верховенства закона, нарушения прав человека, дискриминация на этнической, национальной и религиозной почве, политическая изоляция, социально-экономическая маргинализация и отсутствие надлежащего управления» – см. [Глобальная контртеррористическая стратегия и план действий ООН](#) (2006 г.); и [заявление министров ОБСЕ в поддержку Глобальной контртеррористической стратегии ООН](#) (2007 г.).

⁴⁴ См. документ, приведенный в сноске 34, стр. 94-99 (Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам, [руководство «Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму»](#) (2014 г.)).

⁴⁵ См., напр., руководство Секретариата ОБСЕ, [«Роль гражданского общества в предупреждении и пресечении НЭРВТ в Юго-Восточной Европе»](#), 4 июля 2019 г., особенно стр. 57 и 60. Также см. там же, стр. 45 (Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам, [руководство «Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму»](#), 2014 г.); документ, приведенный в сноске 35, стр. 55-59 (БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с «иностранными боевиками-террористами»](#), 2018 г.); ОБСЕ, [Декларация министров ОБСЕ о предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму](#), МС.ДОС/4/15, 4 декабря 2015.

⁴⁶ См. там же, стр. 44 (Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам, [руководство «Предупреждение терроризма и борьба с НЭРВТ»](#)). К ним относятся, например, устранение негативных социально-экономических факторов, таких как коррупция и отсутствие надлежащего управления, а также высокий уровень безработицы, особенно среди молодежи; укрепление демократических институтов и верховенства права, включая демократическую полицейскую деятельность, содействие диалогу между государством и обществом и обеспечение уважения прав человека и основных свобод; борьба с нетерпимостью и дискриминацией, а также содействие взаимному уважению, сосуществованию и гармоничным отношениям между этническими, религиозными, языковыми и другими группами; и предотвращение насильственных конфликтов, а также содействие мирному урегулированию споров и разрешению существующих конфликтов – см. ОБСЕ Сводные рамки борьбы с терроризмом.

⁴⁷ См. ОБСЕ, [«Документ о восприятии председательства: рекомендации Контртеррористической конференции в рамках ОБСЕ на тему «Обратный поток иностранных боевиков-террористов \(ИБТ\): вызовы для региона ОБСЕ и за его пределами»](#), Рим, 10-11 мая 2018 г.), председательство Италии в ОБСЕ, СЮ.GAL/90/18, 20 июля 2018 г., стр. 5; и документ, приведенный в сноске 35, подраздел 3.7 (БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с «иностранными боевиками-террористами»](#), 2018 г.). См. также УПН ООН, [Руководство по гендерным аспектам мер уголовного правосудия по борьбе с терроризмом](#), 2019 г.), особенно стр. 12 и 26.

международными стандартами (см. раздел 3 ниже), и если факт совершения уголовного преступления установлен без доли обоснованного сомнения. Кроме того, «неотвратимость» наказания в некоторой степени лишает судью/суд свободы усмотрения в принятии решений о возможных альтернативных мерах, например, возможности принять решение о прекращении или приостановлении судебного разбирательства в отношении несовершеннолетних правонарушителей в соответствии с передовой международной практикой, что также может рассматриваться как посягательство на международные стандарты независимости судебных органов.⁴⁸ **Поэтому рекомендуется изъять из статьи 4 положение о «неотвратимости наказания» за совершение акта терроризма.**

29. Следует отметить, что многочисленные общие указания на «*иные законодательные акты*» (статья 3), «*иные полномочия в соответствии с законодательством*» (статьи 9-14¹), «*законодательство*» (статья 28) или «*установленный порядок*» (статья 31) без каких-либо дальнейших пояснений затрудняют или делают невозможным точное понимание значения многих положений. Рекомендуется **включить в закон конкретные ссылки на соответствующее законодательство для повышения доступности, правовой определенности и предсказуемости.** Это особенно важно с точки зрения информированности о видах ответственности (статья 28 закона «О борьбе с терроризмом»; см. также раздел 7 ниже).
30. Наконец, стоит подчеркнуть, что правовая база в сфере борьбы с терроризмом довольно сильно фрагментирована, поскольку эта сфера также регулируется другими законами о функционировании различных органов, упомянутыми в главе II, в первую очередь законом «О Службе государственной безопасности» и Уголовным кодексом. Эта фрагментированность создает неопределенность в отношении ограничения полномочий Службы государственной безопасности⁴⁹ и других органов, участвующих в борьбе с терроризмом. В статье 9 перечислен ряд полномочий, которые должны осуществляться в рамках борьбы с терроризмом, включая выявление и пресечение террористической деятельности, сбор информации, выявление незаконного перемещения через границу и т. д. В этой связи возникает вопрос о том, создает ли этот закон *новый* правовой режим, свободный от общих правил (и правовых гарантий), предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом и другими законами.

3. Определение термина «терроризм» и связанных с ним терминов

3.1. Определение терминов «терроризм», «террористическая акция» и «террорист»

31. Согласно определению, содержащемуся в статье 2 закона, термин «*терроризм*» имеет следующее значение: «*насилие, угроза его применения или иные преступные деяния, создающие опасность жизни, здоровью личности, уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, и направленные на*

⁴⁸ См., напр., УНП ООН, [Правосудие: вопросы, касающиеся детей, находящихся в конфликте с законом - типовой закон о правосудии в отношении несовершеннолетних и соответствующий комментарий](#) (2013 г.). См. также доклад Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, «*Миссия в ЮАР*» (25 января 2001 г.), E/CN.4/2001/65/Add.2, стр. 4. См. также документ, приведенный в сноске 35, стр. 39 (БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами](#), 2018 г.).

⁴⁹ На сайте <<http://www.lex.uz/docs/3610937>>.

понуждение государства, международной организации, физического или юридического лица совершить или воздержаться от совершения каких-либо действий, осложнение международных отношений, нарушение суверенитета, территориальной целостности, подрыв безопасности государства, провокацию вооруженных конфликтов, устрашение населения, дестабилизацию общественно-политической обстановки для достижения политических, религиозных, идеологических и иных целей, ответственность за которые предусмотрена Уголовным кодексом Республики Узбекистан».

32. Во-первых, вызывает сомнение необходимость приводить в законе отдельное длинное определение термина «*терроризм*»,⁵⁰ отличное от определения, содержащегося в статье 155 Уголовного кодекса,⁵¹ вместо того, чтобы сделать ссылку на соответствующее положение кодекса, при условии, что оно соответствует международным рекомендациям (см. ниже). Помимо несоответствия определению, приведенному в Уголовном кодексе, данное определение, по-видимому, подразумевает, что государственные органы имеют дело с некими действиями, которые не обязательно носят преступный характер, что может означать, что это отдельные действия, регулируемые отдельными правилами.⁵² Это также создает правовую неопределенность, в которой несколько дублирующих друг друга правил применимы к одним и тем же действиям, что может вызвать вопросы относительно определенности и предсказуемости законодательства.⁵³
33. Во-вторых, формулировка определения «*терроризм*» является довольно расплывчатой и широкой по смыслу. В отсутствие единого согласованного на международном уровне определения терроризма⁵⁴ важно, чтобы национальное законодательство предусматривало четкое и узкое определение понятия «*терроризм*», соответствующее принципам правовой определенности, предсказуемости и конкретности норм уголовного права. Для этого уголовная ответственность и наказание должны определяться ясными и четкими положениями,⁵⁵ из которых следует, какое деяние влечет за собой уголовную ответственность.⁵⁶ В связи с этим Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом отметил, что любое определение терроризма должно содержать в себе совокупность трех элементов для обеспечения соблюдения прав человека. В частности, такое определение должно обозначать действие: (1) соответствующее

⁵⁰ В статье 2 закона терроризм определяется как «насилие, угроза его применения или иные преступные деяния, создающие опасность жизни, здоровью личности, уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов и направленные на понуждение государства, международной организации, физического или юридического лица совершить или воздержаться от совершения каких-либо действий, осложнение международных отношений, нарушение суверенитета, территориальной целостности, подрыв безопасности государства, провокацию вооруженных конфликтов, устрашение населения, дестабилизацию общественно-политической обстановки, для достижения политических, религиозных, идеологических и иных целей, ответственность за которые предусмотрена Уголовным кодексом Республики Узбекистан».

⁵¹ В статье 155 Уголовного кодекса терроризм определяется как «насилие, использование силы, иные деяния, создающие опасность личности или собственности, либо угроза их осуществления для понуждения государственного органа, международной организации, их должностных лиц, физического или юридического лица совершить или воздержаться от совершения какой-либо деятельности в целях осложнения международных отношений, нарушения суверенитета и территориальной целостности, подрыва безопасности государства, провокации войны, вооруженного конфликта, дестабилизации общественно-политической обстановки, устрашения населения».

⁵² См., напр., Венецианская комиссия, «*Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»*», 22 октября 2018 г., п. 14.

⁵³ См. для сравнения постановление ЕСПЧ по делу «*Рекевены (Rekényi) против Венгрии*» [Большая палата] (жалоба № 25390/94, постановление от 20 мая 1999 г.), п. 34.

⁵⁴ Специальный докладчик ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, *Доклад 2005 года*, док. ООН E/CN.4/2006/98, пп. 26-28; *Доклад 2010 года о десяти областях передового опыта в борьбе с терроризмом 2010 года*, док. ООН A/HRC/16/51 (2010 г.), пп. 26-28; и *Доклад перед Комиссией ООН по правам человека*, 2019 г., док. ООН A/HRC/40/52, 1 марта 2019 г., п. 19.

⁵⁵ КГПП, *Замечание общего порядка №29 «Чрезвычайное положение»* (по статье 4 МПГПП), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), п. 7.

⁵⁶ Статья 15, п. 1, МПГПП.

определению тяжкого преступления в универсальных антитеррористических конвенциях (либо действие, соответствующее всем элементам тяжкого преступления, определенного в национальном законодательстве); и (2) осуществленное с целью вызвать состояние страха или принудить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения; а также (3) соответствующее преступлению определенной степени тяжести, например, такому как: (а) преднамеренный захват заложников; (б) намеренное причинение смерти или тяжкого телесного повреждения; (с) причинение смерти или применение серьезного физического насилия.⁵⁷ Необходимо отметить, что Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом однозначно заявил, что «ущерб имуществу, в отсутствие иных обстоятельств, не должен рассматриваться как терроризм».⁵⁸ Этот подход также нашел отражение в [Резолюции 1566 \(2004\) Совета безопасности ООН](#).

34. В этом свете, содержащееся в законе определение термина «*терроризм*» представляется слишком широким и всеобъемлющим и не соответствует вышеупомянутым элементам. Особую обеспокоенность вызывает то, что, по-видимому, это определение отделяет «*терроризм*» и связанные с ним виды деятельности от того, что признано основным элементом такой деятельности, а именно применение насилия, вместо этого затрагивая гораздо более широкий круг действий, которые не имеют определений в национальном или международном законодательстве.
35. Что касается определения противоправного деяния (*actus reus*), оно содержит широкое указание на «*другие преступные деяния*» (статья 2 закона), тем самым, потенциально распространяясь на любое уголовное преступление. Следовательно, оно не соответствует принципу правовой определенности, а также не всегда соответствует вышеупомянутой степени серьезности преступления. Кроме того, не все деяния, классифицирующиеся как преступные в рамках национального или международного законодательства, являются актами терроризма или должны определяться как таковые,⁵⁹ при этом, некоторые виды деяний классифицируются в национальном законодательстве как преступные в нарушение международных стандартов, что было отмечено в недавно опубликованных БДИПЧ [Комментариях по отдельным правовым актам, регулиующим массовые коммуникации, информационные технологии и использование Интернета в Узбекистане](#).⁶⁰
36. Также неясен характер преступного умысла (*mens rea*) в определении термина «*терроризм*» в статье 2, «*цель*» которого состоит в том, чтобы вызвать различные результаты/последствия. **Неясно, подразумевается ли здесь индивидуальный преступный умысел, следовательно, в закон необходимо внести ясность в связи с этим вопросом.**

⁵⁷ См. Специальный докладчик ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, [Доклад 2010 года](#), A/HRC/16/51, 22 декабря 2010 г., п. 27; и [Резолюция Совета безопасности ООН 1566 \(2004 г.\)](#), S/RES/1566 (2004), п. 3. В отношении определения понятия «терроризм» в контексте ОБСЕ см. документ, приведенный в сноске 34, стр. 27-30 (Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам, [руководство «Предупреждение терроризма и борьба с НЭРВТ](#), 2014 г.). См. также, напр., БДИПЧ, [«Заключение по проекту закона Туниса «О борьбе с терроризмом и предотвращении отмывания денег»](#)», 9 декабря 2013 г., пп. 18-27.

⁵⁸ См. документ, приведенный в сноске 54, п. 75 (с) (Доклад Специального докладчика ООН по вопросу борьбы с терроризмом, 2019 г.).

⁵⁹ См. документ, приведенный в сноске 54, п. 38 (Доклад Специального докладчика ООН по вопросу борьбы с терроризмом, 2005 г.).

⁶⁰ См., напр., криминализацию определенных актов в Узбекистане как нарушающих международные стандарты; см. БДИПЧ, [Комментарии по отдельным правовым актам, регулиующим массовые коммуникации, информационные технологии и использование Интернета в Узбекистане](#), 31 октября 2019 г., подраздел 4.2.

37. Кроме того, в определении упомянут ряд целей, таких как «осложнение международных отношений», «нарушение суверенитета и территориальной целостности», «подрыв безопасности государства», «дестабилизация общественно-политической обстановки», «достижение политических, религиозных, идеологических и иных целей, ответственность за которые предусмотрена Уголовным кодексом Республики Узбекистан», которые выходят за рамки вышеупомянутого определения, соответствующего принципам соблюдения прав человека, и кажутся слишком расплывчатыми и широкими. Действительно, различные формы законного осуществления прав человека, включая, в частности, высказывания политической оппозиции, могут рассматриваться как «осложняющие международные отношения». Кроме того, широкие ссылки на политические, религиозные или идеологические цели, преследуемые с использованием любых преступных средств, могут быть направлены против конкретных групп и ущемлять право на равенство. Ссылки на другие часто используемые, но неопределенные термины, такие как «национальная безопасность», которая сама по себе не является термином, определенным на международном уровне, усугубляют проблему неясности и неопределенности правовых положений.
38. Включение понятия «нарушение суверенитета и территориальной целостности» в определение термина «терроризм» не соответствует международным стандартам; весьма сомнительно, что закон или чрезвычайные правовые механизмы, предназначенные для борьбы с терроризмом, применимы в контексте сепаратизма.⁶¹ Кроме того, подобная формулировка может охватывать очень большое количество возможных действий, которые, по-видимому, не предусмотрены какими-либо положениями Уголовного кодекса Республики Узбекистан и не соответствуют ни правонарушениям, предусмотренным универсальными международно-правовыми механизмами по борьбе с терроризмом, перечисленными в п. 15 выше, ни конкретным тяжким уголовным преступлениям. Некоторые из использованных в законе выражений (например, осложнение международных отношений, дестабилизация общественно-политической обстановки) также крайне расплывчаты и могут толковаться по-разному.
39. В свете вышеизложенного определение термина «терроризм» не соответствует принципу правовой определенности, что потенциально может привести к его произвольному применению/толкованию со стороны государственных органов, отвечающих за осуществление закона. Как отмечается в опубликованных БДИПЧ и Венецианской комиссией Руководящих принципах по свободе мирных собраний, «в национальном законодательстве о противодействии терроризму или экстремизму должно быть дано узкое определение терминов «терроризм» и «экстремизм», с тем чтобы под это определение не попадали акции гражданского неповиновения и протеста, либо акции, преследующие определенные политические, религиозные или идеологические цели, либо попытки оказать влияние на другие группы в обществе, правительство или международную общественность».⁶² На практике такое расплывчатое определение может быть использовано в качестве инструмента для подавления законных действий, таких как политическое

⁶¹ См., напр., документ, приведенный в сноске 52, п. 16 (Венецианская комиссия, «[Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#)», 2018 г.).

⁶² БДИПЧ- Венецианская комиссия, [Руководящие принципы по свободе мирных собраний](#) (2010 г., 2-е издание), п. 91.

инакомыслие, демократическое участие или деятельность правозащитных неправительственных организаций, забастовки профсоюзов или акции гражданского неповиновения,⁶³ как было отмечено органами ООН по контролю за соблюдением прав человека, которые выразили некоторые опасения относительно слишком широкого определения термина «*терроризм*» в законе «О борьбе с терроризмом» и в Уголовном кодексе Республики Узбекистан.⁶⁴

40. Также следует подчеркнуть, что даже определение, приведенное в Уголовном кодексе, представляется слишком расплывчатым и широким по смыслу, так как оно охватывает «*другие деяния, создающие опасность личности или собственности*», которые могут не достигать той степени тяжести, которая позволяет определить «*терроризм*» как уголовное преступление (см. п. 33 выше). Кроме того, субъективная сторона уголовного преступления (преступный умысел) также плохо определена и нуждается в уточнении. Подобно определению, приведенному в статье 2, данное определение содержит расплывчатые и широкие цели, такие как «*осложнение международных отношений*», «*подрыв безопасности государства*», и «*дестабилизация общественно-политической обстановки*», которые являются недостаточно конкретным и точными, чтобы соответствовать принципам правовой определенности, предсказуемости и конкретности норм уголовного права (см. п. 33 выше).
41. В то же время определение «*террористического акта*» в статье 2 сформулировано иначе и содержит указания на некоторые деяния, которые включены в вышеупомянутые универсальные антитеррористические конвенции. Однако также, как и в определении термина «*терроризм*», некоторые формулировки, содержащиеся в определении «*террористического акта*», представляются расплывчатыми и слишком широкими по смыслу, и потенциально могут распространяться на законную деятельность. Это, в частности, относится к указаниям на «*создание паники и провоцирование беспорядков в местах скопления населения и при проведении массовых мероприятий*», «*распространение угроз любыми средствами и методами*», «*иные действия террористического характера, установленные законодательством Республики Узбекистан и общепризнанными нормами международного права*». Таким образом, определение «*террористический акт*» может также не соответствовать принципу правовой определенности.
42. В свете вышеизложенного, **определение термина «терроризм» в законе (и в Уголовном кодексе) следует существенно пересмотреть с целью обеспечения соблюдения прав человека и соответствия международным стандартам. Как в Уголовном кодексе, так и в законе необходимо дать как можно более узкое, точное и взаимно согласованное определение терроризма (и его производных). Было бы предпочтительнее, если бы закон, вместо того, чтобы давать отдельное определение, содержал перекрестную ссылку на соответствующее**

⁶³ Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом, [Доклад перед Комиссией ООН по правам человека](#), док. ООН A/HRC/40/52, 1 марта 2019 г., п. 22, в котором рекомендуется «при любой возможности однозначно освобождать гуманитарные действия от своих мер по борьбе с терроризмом».

⁶⁴ См., напр., Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений, [доклад о миссии в Узбекистан](#), 2018 г., A/HRC/37/49/Add.2, 22 февраля 2018 г., п. 98, в котором говорится: «несколько тысяч человек были заключены в тюрьму на срок до 20 лет по расплывчатым обвинениям в «терроризме», «религиозном экстремизме», «антиконституционной» деятельности или членстве в «незаконной религиозной группе»». См. также КГПП, [Заключительные замечания по четвертому периодическому докладу Узбекистана](#), ССРР/С/УЗВ/СО/4, 17 августа 2015 г., п. 11, в которых с беспокойством отмечается «слишком широкое определение терроризма и террористической деятельности, которое, по сообщениям, широко используется», и рекомендуется внести поправки в «слишком широкое определение терроризма и террористической деятельности».

положение Уголовного кодекса, при условии, что оно соответствует международным стандартам.

43. В любом случае, необходимо пересмотреть определения преступного умысла (*mens rea*) и противоправного деяния (*actus reus*), более четко обозначив их границы и обеспечив их соответствие правам человека, как указано в п. 33 выше. В особенности это касается определения термина «*терроризм*», который должен обозначать только конкретный преступный умысел, направленный на устрашение или понуждение государства или международной организации совершить или воздержаться от совершения каких-либо действий, все же остальные неопределенные термины следует изъять из закона. Кроме того, лежащие в основе этого понятия противоправные деяния должны соответствовать определению правонарушения в международных антитеррористических конвенциях или определению тяжкого преступления в национальном законодательстве, которое соответствует международным стандартам в области прав человека и имеет определенную степень тяжести, как, например, деяние, совершенное с целью причинения смерти или серьезного телесного повреждения, или связанное с насилием со смертельным исходом или опасным физическим насилием. Во избежание неясности, можно, по примеру других стран, использовать перекрестные ссылки на соответствующие положения Уголовного кодекса Республики Узбекистан,⁶⁵ касающиеся тяжких преступлений, если они сами соответствуют международным стандартам в области прав человека.
44. Следует отметить, что в соответствии с определением, приведенным в [Резолюции 2178 Совета безопасности ООН \(2014\)](#) об «иностранных боевиках-террористах», в понятие «*террорист*» также входит выезд за границу или транзитный проезд через территорию Республики Узбекистан для участия в террористической деятельности. При рассмотрении такого явления как «иностранные боевики-террористы» возникает ряд вопросов в области прав человека, о чем говорится в [«Руководстве БДИПЧ по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами», в контексте защиты прав человека»](#) (2018). В этом контексте закон «О борьбе с терроризмом» должен пояснить, что выезд лица за границу или транзитный проезд через территорию государства будет квалифицироваться как незаконный и подлежать уголовной ответственности только в том случае, если *намерение* участвовать в «*террористической деятельности*» можно доказать и продемонстрировать. Хотя вред в конечном счете может быть нанесен другим лицом, для оправдания использования уголовного права должно присутствовать достаточное нормативное участие лица в противоправном деянии либо, как минимум, преднамеренное создание риска совершения такого деяния.⁶⁶ Лицо должно иметь умысел на совершение действий и причинение вреда или, как минимум, на создание серьезного риска предсказуемого вреда.⁶⁷ **Необходимо уточнить этот психический элемент (*mens rea*) в законе.** Важно провести различие между «*террористической деятельностью*» и участием в «*вооруженных конфликтах*» в

⁶⁵ См., напр., [статья 421-1](#) Уголовного кодекса Франции.

⁶⁶ См., напр., документ, приведенный в сноске 35, стр. 37 (БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами](#), 2018 г.).

⁶⁷ Там же, стр. 38 (БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами](#), 2018 г.).

соответствии с международным гуманитарным правом (МГП), отметив, что МГП поддерживает объявление по окончании конфликта амнистии для лиц, участвовавших в конфликте, но не связанных с нарушением МГП.⁶⁸

3.2. Определение термина «финансирование терроризма»

45. Статья 2 закона определяет «финансирование терроризма» как «*деятельность, направленную на обеспечение существования, функционирования, финансирования террористической организации, выезд за границу либо передвижение через территорию Республики Узбекистан для участия в террористической деятельности, подготовку и совершение террористической акции, прямое или косвенное предоставление или сбор любых средств, ресурсов, иных услуг террористическим организациям либо лицам, содействующим или участвующим в террористической деятельности*». Следует отметить, что статья 155³ Уголовного кодекса содержит аналогичное определение этого термина.
46. Статья 2 [Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма](#),⁶⁹ участником которой является Узбекистан, обязывает государства предупреждать финансирование терроризма и преследовать его по закону. Однако определение, содержащееся в законе (и в Уголовном кодексе), является слишком широким и требует уточнения. В частности, ссылка на «предоставление иных услуг» неопределенного характера и неопределенную «поддержку» террористической деятельности фактически выходит за рамки «финансирования» терроризма, что противоречит смыслу названия статьи. Неясен масштаб этих более широких форм участия, которые также не имеют определения на международном уровне. Это также подчеркивается широкой и неопределенной ссылкой на «**прямое и косвенное**» предоставление таких услуг или поддержки, которая потенциально носит всеобъемлющий характер и создает условия для злоупотреблений.
47. Неопределенность значения и масштаба «*участия в террористической деятельности*», упомянутого в определении финансирования терроризма, потенциально дает правоохранительным органам широкие полномочия при определении круга организаций, лиц и видов деятельности, охватываемых законом.⁷⁰ Такая формулировка не должна использоваться с целью ограничения

⁶⁸ Там же, стр. 24-25 (БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами](#), 2018 г.); и МККК, [Международное гуманитарное право: Том I: Правила](#) (2009 г.), правило 159.

⁶⁹ В статье 2 [Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма](#) правонарушения, предусмотренные Конвенцией, определяются как прямое или косвенное, незаконное и преднамеренное предоставление или сбор средств с намерением или при условии, что они будут использованы, полностью или частично, для совершения деяния, являющегося правонарушением в рамках универсальных договоров о борьбе с терроризмом, или любых других действий, направленных на гибель или причинение серьезного телесного повреждения гражданским лицам или любому другому лицу, не участвующему в вооруженном конфликте, когда цель такого деяния по своей природе или контексту состоит в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию действовать или воздерживаться от действий.

⁷⁰ См., напр., БДИПЧ, [Предварительное заключение по проекту изменений в нормативно-правовой базе «О противодействии экстремизму и терроризму» в Республике Казахстан](#) (6 октября 2016 г.), п. 34; и документ, приведенный в сноске 57, п. 26 («[Заключение БДИПЧ по проекту закона Туниса «О борьбе с терроризмом»](#), 2016 г.). См. также УНП ООН, [Руководство по отражению в законодательстве и реализации универсальных антитеррористических инструментов](#) (2006 г.), пп. 212-233. См. определение понятия «участие» в Уголовных кодексах государств-участников ОБСЕ, напр. в статье 421-2-1 Уголовного кодекса Франции, согласно которому: «Участие в любой созданной группе или ассоциации, созданной с целью подготовки, отмеченной одним или несколькими материальными действиями, любого из террористических актов, предусмотренных в предыдущих статьях, также является террористическим актом»; и в статье 83.18 Уголовного кодекса Канады, в которой содержится определение, а также перечень точных критериев и факторов, которые необходимо учитывать для оценки наличия такого участия, <<http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes>>. См. также определение понятия «участие в ассоциации или группе с целью терроризма» в Дополнительном протоколе к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма от 22 октября 2015 г., согласно которому такое участие должно быть незаконным и умышленным (см. также пп. 31-37 Пояснительного

гуманитарной помощи, прекращения деятельности неправительственных организаций или подавления гражданского общества, правозащитников, журналистов, групп меньшинств, профсоюзных активистов, коренных народов и членов политической оппозиции, как было заявлено на международном уровне.⁷¹ В целом, определение противоправного деяния (*actus reus*) в рамках формулировки «финансирования терроризма» не соответствует принципам правовой определенности, предсказуемости и конкретности уголовного права, а также является гораздо более широким, чем определение, данное в Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма, которое строго ограничено «предоставлением или сбором средств».

48. Это определение также представляется неясным с точки зрения типа психического элемента (преступного умысла), который необходим для того, чтобы оценить, было ли совершено противоправное деяние. Статья 2 Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма, содержит указание на «**незаконное и умышленное предоставление средств или осуществление их сбора с намерением, чтобы они использовались, или при осознании того, что они будут использованы, полностью или частично, для совершения преступного [террористического] деяния**». В этой связи следует подчеркнуть особую важность определения преступного умысла (*mens rea*) для преступлений, связанных с поддержкой терроризма, в том числе его финансированием, с точки зрения гендерных последствий, особенно, если учесть, что чем шире это определение, тем больше вероятность того, что оно может повлиять на права ребенка и семейную жизнь и оказать несоразмерное воздействие на женщин. Действительно, в некоторых ситуациях у женщин может быть гораздо более ограниченный доступ к информации, либо они могут иметь крайне ограниченные сведения о деятельности своих супругов или членов семьи или не иметь таких сведений вовсе, либо же не иметь возможности воспротивиться такой деятельности или отказаться поддерживать ее.⁷² Кроме того, более широкое значение преступного умысла может способствовать судебному преследованию лиц, которые оказывают поддержку члену семьи, занимающемуся терроризмом, даже если такая поддержка оказывается из чувства семейного долга или лояльности, а не в целях содействия террористической деятельности, и это, в частности, оказывает несоразмерное воздействие на женщин.⁷³

доклада <<https://rm.coe.int/168047c5ec>>); и статью 4 *директивы ЕС 2017/541 Европейского парламента и Совета Европейского союза от 15 марта 2017 года о борьбе с терроризмом и замене Рамочного решения Совета 2002/475 / JHA и внесении изменений в Решение Совета 2005/671 / JHA*, в котором говорится, что участие в действиях террористической группы, если оно преднамеренно, должно быть наказуемо как уголовное преступление, а также, что участие в деятельности террористической группы включает «предоставление информации или материальных ресурсов или финансирование ее деятельности любым способом, зная о том, что такое участие будет способствовать преступной деятельности террористической группировки». Тем не менее, см. в контексте уголовного преступления в форме «членства в вооруженной организации», *Мнение Венецианской комиссии по статьям 216, 299, 301 и 314 Уголовного кодекса Турции*, CDL-AD (2016) 002-е, 11-12 марта 2016 г., пп. 95-121 и 128.

⁷¹ См., напр., документ, приведенный в сноске 54, пп. 3 и 34 (Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, 2019 г. См. также, напр., К. Mackintosh and P. Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action* («Исследование влияния контртеррористических мер доноров на принципиальные гуманитарные действия»), июль 2013 г., независимое исследование для УКГВ ООН и Норвежского совета по беженцам, стр. 40.

⁷² См. документ, приведенный в сноске 47, стр. 41-42 (УПН ООН, *Руководство по гендерным аспектам мер уголовного правосудия по борьбе с терроризмом*, 2019 г.).

⁷³ Там же, стр. 42. См. также, напр., Véronique Boutin, *'Has Countering the Financing of Terrorism Gone Wrong? Prosecuting the Parents of Foreign Terrorist Fighters'* (Беренис Бутин: «Неужели борьба с финансированием терроризма прошла неправильно? Преследование родителей иностранных боевиков-террористов»), Международный антитеррористический центр, 2 октября 2017 г.

49. На основании вышесказанного, **рекомендуется существенно пересмотреть определение «финансирования терроризма» в законе (и Уголовном кодексе), строго ограничив связанные с ним виды противоправных деяний предоставлением или сбором средств** (также см. замечания по поводу подготовки террористов, планирования и приготовления террористических актов в подразделе 3.3. ниже). Аналогичным образом, **во избежание возможного дискриминационного воздействия данного положения, рекомендуется ограничить определение преступного умысла намерением использования средств для совершения террористического акта или знанием о том, что средства будут использованы с целью совершения такого акта, в строгом соответствии с международными рекомендациями** (см. п. 33 выше)
50. В закон также следует **включить узко сформулированные, но эффективные исключения с тем, чтобы антитеррористическое законодательство не налагало чрезмерных ограничений на деятельность лиц, занятых подлинной правозащитной и гуманитарной деятельностью,**⁷⁴ в частности, не ограничивало законную деятельность юристов, правозащитников, педагогов, врачей или журналистов, и в целом не ограничивало доступ частных лиц к любым услугам, на которые они имеют право на основании своих экономических, социальных и культурных прав.

3.3. Определение терминов «террористическая деятельность» и «поддержка», включая «подстрекательство к терроризму», «подготовку», «обучение» и другие термины

51. Определение «*террористической деятельности*» охватывает ряд более широких действий, включая планирование и подготовку «*террористической акции*», «*подстрекательство к терроризму*», а также вербовку и обучение террористов, которые не определены в законе.
52. В связи с планированием и подготовкой «*террористической акции*» следует отметить, что статья 25 Уголовного кодекса Республики Узбекистан предусматривает уголовную ответственность за подготовку и покушение на преступление так же, как и за совершение соответствующего уголовного преступления, и определяет подготовку как «*деяние лица, создающее условия для совершения или сокрытия умышленного преступления, прерванного до начала его совершения по обстоятельствам, от него не зависящим*». Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности ООН призывает государства-члены «*обеспечивать, чтобы любое лицо, принимающее участие в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов или в поддержке террористических актов, привлекалось к судебной ответственности*». В своих усилиях по борьбе с

⁷⁴ См. документ, приведенный в сноске 54, п. 75 (f) (Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, 2019 г.). См. также документ, приведенный в сноске 35, стр. 26-28 (БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами](#), 2018 г.). Поучительны исключения для организаций, занимающихся оказанием гуманитарной помощи другими государствами, например, в Законе о пресечении терроризма в Новой Зеландии 2002 года, разделы 9 (1) и (2), которые напрямую предусматривают предоставление продовольствия, одежды и лекарств даже специальным террористическим организациям, если это необходимо для удовлетворения основных потребностей. Законы других государств предусматривают явные исключения для гуманитарной работы в зонах конфликта; см., напр., статью 260 (4) Уголовного кодекса Швейцарии, в которой говорится, что понятие финансирование терроризма не применяется, если финансирование «*предназначено для поддержки действий, которые не нарушают нормы международного права о ведении вооруженных конфликтов*».

терроризмом государства во все большей степени стремятся превентивно использовать уголовное законодательство путем установления уголовной ответственности за действия, предшествующие совершению акта терроризма, что вызывает вопросы относительно расширения возможностей для нарушений прав человека, а также действенности таких изменений в контексте предупреждения терроризма.⁷⁵ Подготовительные действия, которые могут включать в себя планирование или сговор с целью совершения или содействия совершению террористического акта, должны преследоваться по закону **только в случае существования реального риска осуществления террористического акта** (в отличие от абстрактной угрозы), **при наличии непосредственной связи между действиями и самим преступлением, и при демонстрации преступного намерения** (осуществить такой акт и причинить вред, или, по крайней мере, создать серьезный риск причинения предсказуемого вреда).⁷⁶ **Эти требования следует отразить в законе при указании на подготовку террористического акта или давая определение термину «подготовка».**

53. Что касается «вербовки» и «подготовки» террористов, то, хотя установление уголовной ответственности за совершение таких действий соответствует международным стандартам,⁷⁷ опыт других государств показывает, что «подготовка» также может быть истолкована в широком смысле и требует четкого определения, подразумевающего намерение содействовать террористическому насилию. В противном случае это определение может распространяться на законные виды деятельности, такие как научные исследования и образование, или может быть использовано против правозащитных организаций, занимающихся подготовкой негосударственных субъектов по вопросам верховенства права, международного гуманитарного права или прав человека. Следует отметить, что в статье 155² Уголовного кодекса говорится о прохождении лицом обучения, заведомо для обучающегося проводимого в целях осуществления террористической деятельности, и описывается содержание такой подготовки. В любом случае, **необходимо дать четкие определения обоим терминам, при этом обеспечив ясное определение психического элемента, то есть намерения способствовать совершению террористического преступления.**⁷⁸ Полезным примером для определения «вербовки» и «подготовки» террористов может стать определение этих терминов, содержащееся в Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма.⁷⁹

⁷⁵ Там же, стр. 35 (БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с «иностранными боевиками-террористами»](#), 2018 г.).

⁷⁶ Там же, стр. 37-38 (БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с «иностранными боевиками-террористами»](#), 2018 г.).

⁷⁷ См., напр., Резолюции Совета безопасности ООН [2396 \(2017\)](#) и [2178 \(2014\)](#).

⁷⁸ Документ, приведенный в сноске 35, стр. 38-39 (БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с «иностранными боевиками-террористами»](#), 2018 г.).

⁷⁹ В качестве передовой практики см., напр., статьи 6 и 7 [Конвенции Совета Европы по предупреждению терроризма](#), СЕТС 196, принятой 16 мая 2005 г. В соответствии со статьей 6, «вербовка террористов» означает «привлечение другого лица к совершению или участию в совершении террористических преступлений или к присоединению к какому-либо объединению или группе с целью содействия совершению этим объединением или группой одного или нескольких террористических преступлений», в то время как статья 7 определяет «подготовку террористов» как «инструктирование по вопросам изготовления или использования взрывчатых веществ, огнестрельного или иного оружия, или ядовитых или вредных веществ, или по вопросам других конкретных методов или приемов в целях совершения или содействия совершению террористического преступления, когда заведомо известно, что переданные навыки предназначены для использования в этих целях», при этом оба этих преступления должны быть совершены «незаконно и умышленно». См. также документ, приведенный в сноске 57, п. 26 (напр., БДИПЧ, [«Заключение по проекту закона Туниса «О борьбе с терроризмом»](#)»).

54. Среди других видов «террористической деятельности», перечисленных в статье 2, упоминается «подстрекательство к террористической акции», которому, однако, закон не дает определения. [Резолюция Совета безопасности ООН 1624 \(2005\)](#) призывает все государства принять необходимые меры, чтобы запретить подстрекательство к совершению террористического акта или актов⁸⁰ в соответствии с их обязательством по предупреждению актов насилия. Однако запрет и уголовное преследование за преступления, заключающиеся в выражении мнения, должны применяться в исключительных случаях, сам же термин должен иметь четкое определение и строгое ограничение, чтобы предотвратить злоупотребления, которые все чаще встречаются в международной практике борьбы с терроризмом. Таким образом, в целях соблюдения прав человека, закон должен давать правонарушению, заключающемуся в «подстрекательстве к терроризму или террористическим актам», четкое определение, которое должно (а) прямо указывать на намерение передать сообщение, подстрекающее к совершению террористического акта; и (b) ограничиваться подстрекательством к действию, носящему действительно террористический характер; и (c) содержать фактический (объективный) риск того, что провоцируемое действие будет совершено; и (d) предусматривать применение средств правовой защиты или принципов, ведущих к исключению уголовной ответственности в определенных случаях,⁸¹ например, когда подобные высказывания имеют место в рамках добросовестного обсуждения или публичных дебатов по вопросам, связанным с религией, образованием, научными исследованиями, политикой, искусством или иным вопросам, представляющим общественный интерес.⁸² **Закон «О борьбе с терроризмом» следует дополнить определением термина «подстрекательство к терроризму», обозначив его как высказывание, предназначенное для подстрекательства к совершению террористического акта (действия, носящего действительно террористический характер), при существовании реального (объективного) риска совершения подстрекаемого действия, при этом обеспечив наличие средств правовой защиты, исключающих уголовную ответственность.**

⁸⁰ См. также Резолюцию Совета безопасности ООН, [1624 \(2005 г.\)](#), 14 сентября 2005 г., док. ООН S/RES/1624 (2005), п. 1, который призывает государства запретить в законодательстве подстрекательство к совершению террористических актов.

⁸¹ См. определение типового преступления подстрекательства к терроризму, предоставленное Специальным докладчиком ООН по вопросу о борьбе с терроризмом в документе, приведенный в сноске 54, п. 31 ([Доклад](#) Специального докладчика ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, 2010 г.). Как однозначно заявили представители межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения, «под подстрекательством следует понимать прямой призыв к участию в терроризме с намерением способствовать терроризму, и в контексте, в котором этот призыв является причиной повышения реальной вероятности совершения террористического акта»; см. Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе выражения мнений, представитель ОБСЕ по вопросу о свободе СМИ, Специальный докладчик ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений, [Совместная декларация 2005 года](#), подраздел об антитеррористических мерах. См. также, напр.: Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе выражения мнений, представитель ОБСЕ по вопросу о свободе СМИ, Специальный докладчик ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений и Специальный докладчик АСНПР по вопросу о свободе выражения мнений и доступу к информации (далее «представители межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения»), [Совместная декларация по вопросу о свободе выражения и сети интернет 2011 года](#), Раздел 8 «Безопасность и свобода выражения мнений», п. 1 (d). См. также документ, приведенный в сноске 34, стр. 42 (Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам, [Предупреждение терроризма и борьба с НЭРВТ](#), 2014 г.); и документ, приведенный в сноске 35, стр. 53 и 55 (БДИПЧ, [Руководство по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с иностранными боевиками-террористами](#), 2018 г.). См. также Принцип 6 [Йоханнесбургских принципов «Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации»](#), принятых 1 октября 1995 года группой экспертов в области международного права, национальной безопасности и прав человека и утвержденные Специальным докладчиком ООН по вопросу о свободе мнений и их выражения. См. также статью 5 [Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма 2005 года](#), в которой «публичное провоцирование к совершению террористических актов» определено как «распространение или иное предоставление обществу сообщения с целью подстрекательства к совершению террористического преступления, когда такое поведение, независимо от того, направлено ли оно непосредственно в защиту террористических преступлений или нет, создает опасность совершения одного или нескольких таких преступлений».

⁸² См., напр., Представитель ОБСЕ по вопросу о свободе СМИ, [Правовой анализ предлагаемого проекта закона Канады С-51, «О борьбе с терроризмом», 2015 год: потенциальное влияние на свободу выражения мнений](#) (май 2015 г.), стр. 9-10.

3.4. Определение терминов «террористическая организация», «террористическая группа» и «антитеррористическая организация»

55. Согласно статье 2 закона «О борьбе с терроризмом», «террористическая группа» - это «группа лиц, по предварительному сговору совершившая террористическую акцию, приготовление к террористической акции, либо покушение на ее совершение», а «террористическая организация» - это «устойчивое объединение двух или более лиц либо террористических групп для осуществления террористической деятельности». Хотя на первый взгляд использованные здесь термины кажутся ясными, за исключением таких расплывчатых и широких формулировок как «террористическая акция» и «террористическая деятельность», в связи с ними возникают два вопроса, требующих пояснений.
56. Во-первых, вызывает сомнения необходимость в отдельных определениях двух взаимозаменяемых в международном праве терминов - «террористическая организация» и «террористическая группа», и неясна разница между этими двумя категориями.
57. Второй вопрос касается индивидуальной ответственности. Для осуществления уголовного преследования за членство в террористической организации необходимы неоспоримые, убедительные доказательства признаков фактического членства лица в такой организации, что подразумевает постоянные и интенсивные отношения с организацией и наличие свидетельств того, что лицо сознательно и добровольно действовало в рамках иерархической структуры данной организации.⁸³ Кроме того, вынося суждение о членстве лица в такой организации, суды государства не должны руководствоваться выраженным этим лицом мнением, вне зависимости от формы выражения, в качестве единственного доказательства его/ее членства в организации.⁸⁴ В противном случае, это может привести к нарушению права на свободу выражения мнения, которое должно соответствовать строгим критериям подстрекательства к насилию.⁸⁵ Более того, принятие широкого толкования членства в террористической организации, потенциально устанавливающее уголовную ответственность за целый ряд законных действий, может воспрепятствовать участию других членов общества в демонстрациях, организациях гражданского общества и в открытых политических дебатах.⁸⁶
58. Также вызывает опасения определение «антитеррористической операции» как «комплекса согласованных и взаимосвязанных специальных мероприятий, направленных на пресечение террористической акции и минимизацию ее последствий, а также обеспечение безопасности физических лиц и

⁸³ См., напр., Венецианская комиссия, Венецианская комиссия, «[Заключение по статьям 216, 299, 301 и 314 Уголовного кодекса Турции](#)», CDL-AD(2016)002, 15 марта 2016 г., пп. 98-106. См. также для сравнения постановление ЕСПЧ по делу «[Бакир \(Bakir\) и др. против Турции](#)» (жалоба № 46713/10, постановление от 10 июля 2018 г.), пп. 58, 65 и 67.

⁸⁴ Там же, п. 107 (Венецианская комиссия, «[Заключение по статьям 216, 299, 301 и 314 Уголовного кодекса Турции](#)», 2016 г.).

⁸⁵ То есть, (1) высказывание направлено на подстрекательство к неизбежному насилию; (2) может спровоцировать такое насилие; (3) существует прямая и непосредственная связь между высказыванием и вероятностью или возникновением такого насилия. См. [Совместная декларация представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения «О свободе выражения мнения и противодействии насильственному экстремизму](#)», 3 мая 2016 г., п. 2 (d); и документ, приведенный в сноске 81, Принцип 6 ([Йоханнесбургские принципы «Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации](#)», 1995 г.). См. также Доклад Генерального секретаря ООН, «[О защите прав человека и основных свобод в условиях противодействия терроризму](#)», A/63/337, 28 августа 2008 г., п. 62

⁸⁶ См., напр., для сравнения, документ, приведенный в сноске 83, п. 68 (постановление ЕСПЧ по делу «[Бакир \(Bakir\) и др. против Турции](#)», 2018 г.); и постановление ЕСПЧ по делу «[Ишикырык \(Isikiryk\) против Турции](#)» (жалоба № 46713/10, постановление от 14 ноября 2017 г.), пп. 65-69.

обезвреживание террористов». Это определение может подразумевать, что государственные органы могут принимать любые (неопределенные) специальные меры, без указания условий и обстоятельств для принятия решения о проведении «антитеррористической операции», географических и временных ограничений,⁸⁷ лиц, в отношении которых должны применяться такие (неопределенные) меры, а также объема полномочий государственных органов (хотя некоторые из них упомянуты в статье 19, касающейся зоны проведения операции) и соответствующих материальных и процессуальных гарантий, а также надлежащего механизма надзора и подотчетности (см. разделы 5 и 6 ниже). Также неясно, что подразумевается под «обезвреживанием» террористов (в отношении такой формулировки см. также комментариев в конце подраздела 5.1 ниже). **Должна существовать некая форма (основанного на фактических данных) внешнего независимого контроля над обоснованностью решения о начале «антитеррористической операции, вне зависимости от того, кто отвечает за принятие такого решения.**⁸⁸ Могут быть предусмотрены различные механизмы контроля - например, одобрение со стороны суда либо какой-либо парламентской комиссии или подкомиссии, а правовой режим антитеррористической операции должен быть введен на *ограниченный срок*. Если такой режим вводится на территории особенно крупного географического образования (например, целого региона или столицы) или если его продолжительность выходит за рамки первоначально установленного срока, законодательному органу следует рассмотреть возможность осуществления особо тщательной проверки таких решений и введения дополнительных гарантий - например, путем установления требования о санкционировании подобных операций на экстренном пленарном заседании парламента.⁸⁹ **Рекомендуется внести в закон соответствующие изменения.**

4. Правовые основы борьбы с терроризмом

59. В соответствии со статьей 8 закона, координация деятельности государственных органов, участвующих в борьбе с терроризмом, осуществляется Службой государственной безопасности. Другими государственными органами, осуществляющими борьбу с терроризмом, согласно в статье 8, являются: Национальная гвардия, Государственная служба безопасности Президента, Министерство внутренних дел, Государственный таможенный комитет, Министерство обороны, Министерство по чрезвычайным ситуациям и Департамент по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан. В то же время, учитывая один из заявленных основных принципов закона, а именно «приоритетность мер по предупреждению терроризма» (статья 4), для этой цели могут также рассматриваться некоторые другие субъекты, в частности, Министерство народного образования, Министерство юстиции, Министерство экономики и промышленности, Министерство занятости и трудовых отношений, Министерство здравоохранения и др.

⁸⁷ См., напр., документ, приведенный в сноске 52, п. 53 (Венецианская комиссия, «[Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#)», 2018 г.).

⁸⁸ Там же, п. 53 (Венецианская комиссия, «[Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#)», 2018 г.).

⁸⁹ Там же, п. 56 (Венецианская комиссия, «[Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#)», 2018 г.).

60. Естественно, что все упомянутые в этой статье государственные органы могут на определенном этапе участвовать в осуществлении контртеррористической деятельности. Однако центральная роль Службы государственной безопасности как координирующего органа потенциально может повлиять на осуществление этой службой предоставленных ей широких полномочий, что особенно важно в свете высказанной на международном уровне обеспокоенности в отношении осуществляемых такой службой интрузивных мер контроля и прошлых нарушений прав человека, включая пытки,⁹⁰ с оговоркой о проводимых в настоящее время реформах.
61. В целом рекомендовано возложить осуществление контртеррористических полномочий в возможно более широких пределах на гражданские власти, чьи функции связаны с борьбой с преступностью и чье исполнение обязанностей по борьбе с терроризмом соответствует их обычным полномочиям.⁹¹ Следовательно, рекомендуется **рассмотреть возможность наделения полномочиями по борьбе с терроризмом гражданских/правоохранительных органов. Кроме того, закон должен предусматривать наличие специальных механизмов в связи с проведением контртеррористической операции, которая должна иметь строго ограниченные сроки, а также адекватные правовые гарантии, включая судебный надзор, на случай, если указанные меры ограничивают права и свободы, для предотвращения произвольного или необоснованного осуществления полномочий этими органами.**⁹²
62. Закон устанавливает для определенных органов власти, в том числе для Службы государственной безопасности, конкретные полномочия, выходящие за рамки обычных правоохранительных полномочий. Во-первых, следует подчеркнуть, что использование таких полномочий для любых целей, кроме борьбы с терроризмом, как определено в соответствии с подразделом 3.1. выше, запрещено.⁹³ Такие особые контртеррористические полномочия должны быть ограничены во времени и подлежать регулярному пересмотру.⁹⁴ Кроме того, они должны основываться на четких правовых положениях, содержащих подробное перечисление всех соответствующих полномочий.⁹⁵ В этом смысле положения закона представляются проблематичными, поскольку, наряду с перечислением прерогатив каждого отдельного органа, в них содержится указание на *«иные полномочия в соответствии с законодательством»*. Такая формулировка довольно туманна, поскольку она не содержит указания на конкретное законодательство, о котором идет речь, и может подразумевать широкий круг полномочий (см. также дополнительные комментарии по конкретным полномочиям и влиянию на права человека ниже). В свете вышеизложенного, **необходимо более четко определить конкретные полномочия органов власти, участвующих в борьбе с**

⁹⁰ См., напр., документ, приведенный в сноске 64, п. 101 (i) ((Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений, *доклад о миссии в Узбекистан*, 2018 г.); и различные доклады организаций гражданского общества в процессе подготовки к пятому докладу об исполнении Конвенции ООН против пыток, на сайте https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=UZB&Lang=EN).

⁹¹ Целевая группа ООН по осуществлению контртеррористических мероприятий (ЦГОКМ ООН), *Базовое справочное руководство по основным правам человека: Соответствие национального законодательства по борьбе с терроризмом международному праву в области прав человека* (2014 г.), п. 60. См. также документ, приведенный в сноске 54, п. 17 и Практику 3(1) (*Доклад* Специального докладчика ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, 2010 г.).

⁹² Там же, п. 60 (ЦГОКМ ООН, «Справочное руководство по правам человека», 2014 г.).

⁹³ Документ, приведенный в сноске 544, п. 17 и Практический метод 3(3) (*Доклад* Специального докладчика ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, 2010 г.).

⁹⁴ Там же, Практический метод 4.

⁹⁵ См., напр., документ, приведенный в сноске 91, стр. 24 (ЦГОКМ ООН, «Справочное руководство по правам человека», 2014 г.).

терроризмом, и внести в закон перекрестные ссылки на соответствующее законодательство.

5. Контртеррористические полномочия и потенциальное влияние закона «О борьбе с терроризмом» на права человека и основные свободы

63. Как правило, характер деятельности служб безопасности и предоставленные им полномочия предполагают потенциальную возможность ограничения прав человека и основных свобод, однако такое ограничение может быть законным только при определенных обстоятельствах, должно быть продиктовано строгой необходимостью и отвечать принципу соразмерности. Поэтому важно, чтобы у деятельности таких органов были внутренние и внешние ограничения.⁹⁶ В целом, как продемонстрировано ниже, закон предоставляет таким органам широкие полномочия. При этом, в настоящее время не существует четкой законодательной базы для регулирования и ограничения таких полномочий, ясно определяющей обстоятельства, в которых они могут осуществляться, а также цель, порядок и гарантии их осуществления. В связи с возможным посягательством на некоторые права человека и основные свободы, включая права на жизнь, защиту от произвольного задержания, неприкосновенность частной жизни, свободу мнений и их выражения, свободу ассоциации, мирных собраний и др., осуществление таких полномочий должно быть строго ограничено.
64. Также следует отметить, что с началом *«антитеррористической операции»* вступает в действие специальный правовой режим, который позволяет лицам, проводящим *«антитеррористическую операцию»*, использовать ряд особых прерогатив, перечисленных в статье 19 закона, которые могут включать в себя ограничение свободы передвижения, задержание лиц, свободное проникновение в любые помещения и здания, осуществление личного досмотра лиц, въезжающих в зону проведения антитеррористической операции, или покидающих эту зону, а также досмотр их багажа и транспортных средств и т. д. Объявление какой-либо местности на территории страны *«зоной антитеррористической операции»* очевидно создает возможности для серьезного ограничения прав человека лиц, подозреваемых в терроризме, и третьих лиц. Похоже, тем самым, происходит создание района, на который не распространяется действие общепринятых норм в области прав человека, где дозволено неизбирательное использование всех видов оружия, несанкционированное содержание под стражей и обыски, что приводит к возникновению серьезных проблем с правами человека, отменяя необходимость соответствия критериям *«чрезвычайного положения»*, установленным статьей 4 МПГПП. В то же время правовой режим, касающийся *«чрезвычайного положения»*, следует отделить от режима, касающегося *«террористических актов»*,⁹⁷ за исключением случаев, когда степень серьезности таких актов настолько высока, что *«жизнь нации находится под угрозой»*, как указано в статье 4 МПГПП. Однако проведение *«антитеррористической операции»* не должно использоваться для отступления от материальных и процессуальных гарантий, которые применяются

⁹⁶ См., напр., Венецианская комиссия, [«Доклад о демократическом надзоре над службами безопасности» \(нов. ред.\)](#), CDL-AD(2015)010, 15 декабря 2015 г., пп. 1-2.

⁹⁷ См., напр., документ, приведенный в сноске 52, п. 54 (Венецианская комиссия, [«Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#)», 2018 г.).

в связи с объявлением чрезвычайного положения в соответствии с международными стандартами.⁹⁸ Таким образом, статья 19 санкционирует далеко идущие меры, практически не упоминая обстоятельства, при которых они могут быть использованы, а также не указывая материальные и процессуальные гарантии для обеспечения необходимости и соразмерности таких мер. Хотя такие меры могут быть оправданы в определенных исключительных обстоятельствах, важно пояснить, что они должны отвечать соответствующему правовому критерию, который варьируется в зависимости от прав, о которых идет речь.

65. В любом случае в законе должны быть определены материальные обстоятельства и условия, при которых соответствующие органы могут применять свои полномочия при осуществлении мер по предупреждению терроризма в обычных обстоятельствах, а также в контексте «антитеррористической операции»; при этом закон должен устанавливать строгие и четкие ограничения в отношении личных, материальных, географических и временных рамок таких полномочий в соответствии с пороговым требованием необходимости таких мер.⁹⁹ Кроме того, для обеспечения соразмерности применяемых мер и во избежание злоупотребления полномочиями можно ввести контроль со стороны внешних независимых органов¹⁰⁰ (см. также раздел 8 о механизмах надзора и подотчетности). Характер процессуальных гарантий должен зависеть от характера и серьезности вмешательства в охраняемое право.¹⁰¹ Вполне возможно, что осуществление полномочий государственными органами ограничивается другими законами (например, Уголовно-процессуальным кодексом или другими актами). В этом случае закон «О борьбе с терроризмом» необходимо дополнить ссылками на соответствующие законы, так как отсутствие таких ссылок создает опасность злоупотребления этими положениями.¹⁰²
66. Наконец, следует также подчеркнуть, что никогда и ни при каких обстоятельствах, будь то «чрезвычайное положение» или «антитеррористическая операция», осуществление полномочий государственными органами не должно нарушать

⁹⁸ См. статью 4 МПГПП и КГПП, [Замечание общего порядка №29 «Чрезвычайное положение»](#) (по статье 4 МПГПП), ССРР/C/21/Rev.1/Add. 11 (2001 г.). В этом отношении, когда государство стремится отступить от обязательств в соответствии с этими положениями, должны быть соблюдены определенные общие условия, а именно: (i) наличие чрезвычайной ситуации; (ii) временный и исключительный характер чрезвычайного положения и отступления; (iii) определенные процедурные требования, которым должно следовать запрашивающее государство, включая официальное объявление чрезвычайного положения; и (iv) необходимость и соразмерность мер с точки зрения их временного, географического и материального охвата, при этом определенные неотъемлемые права должны быть исключены из сферы их применения. В Копенгагенском документе ОБСЕ (1990 г.) говорится, что «введение чрезвычайного положения должно провозглашаться официально, публично и в соответствии с положениями, установленными законом» (стр. 25.2). Что касается официального объявления чрезвычайного положения, это включает информирование международных и региональных органов по правам человека, в частности ООН (согласно статье 4 п. 3 МПГПП), в то время как государства-участники ОБСЕ также должны информировать ОБСЕ (п. 28.10 из Московского документа ОБСЕ (1991 г.), в частности БДИПЧ (см. п. 5 (б) Хельсинкского документа 1992 г.).

⁹⁹ Аналогично наличию «разумного подозрения» в отношении конкретного лица, которое требуется для инициирования определенных следственных действий в контексте уголовного судопроизводства. Что касается порогового требования, см., в частности, постановление ЕСПЧ по делу [«Сабо \(Szabó\) и Вуви \(Vissy\) против Венгрии»](#) (жалоба № 37138/14, постановление от 12 января 2016 г.), п. 66 и последующие.

¹⁰⁰ См., напр., документ, приведенный в сноске 52, п. 41 (Венецианская комиссия, [«Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#)», 2018 г.).

¹⁰¹ Там же, п. 42. См. также, напр., Венецианская комиссия и Директорат по правам человека Генерального директората по правам человека и верховенству права Совета Европы, [Совместное заключение по проекту закона о внесении изменений и дополнений в определенные законодательные акты, предложенному разведывательной службой и службой безопасности Республики Молдова](#), CDL-AD(2014)009, п. 30; и [«Польша - Мнение о Законе от 15 января 2016 года о внесении изменений в Закон о полиции и некоторые другие законы»](#), CDL-AD(2016)012.

¹⁰² См., напр., документ, приведенный в сноске 52, п. 44 (Венецианская комиссия, [«Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#)», 2018 г.).

императивные или неотменяемые нормы международного права и суть какого-либо из прав человека.¹⁰³ Следовательно, даже во время антитеррористической операции неизменно должны быть гарантированы следующие права: право на жизнь,¹⁰⁴ запрещение пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания,¹⁰⁵ принцип законности в сфере уголовного права,¹⁰⁶ основные принципы справедливого судебного разбирательства,¹⁰⁷ то есть право быть судимым независимым и беспристрастным судом,¹⁰⁸ презумпция невиновности,¹⁰⁹ право арестованных или задержанных подозреваемых без задержек предстать перед (независимым и беспристрастным) судебным органом, чтобы оспорить законность своего ареста или задержания в суде.¹¹⁰

5.1. Потенциальное влияние на право на жизнь

67. Статья 9 закона гласит, что Служба государственной безопасности *«нейтрализует, а при сопротивлении принимает меры к уничтожению террористов, террористических групп в пограничной полосе и пограничной зоне»*. Далее та же терминология используется в статье 16 о руководстве и управлении антитеррористической операцией и в статье 17 в связи с недостижением цели переговоров с террористами. Последний же абзац статьи 19 гласит, что лица, проводящие операцию, имеют право *«применять в отношении террористов имеющиеся виды вооружения, боевой техники и специальные средства»*, подразумевая, что им разрешено применять смертоносную силу против террористов. Хотя террористическую угрозу необходимо нейтрализовать, следует делать различие между такой угрозой и людьми. **Формулировки «уничтожить» и «уничтожение»** содержат сомнительный посыл в отношении позитивных обязательств государства по защите жизни всех людей и вызывают серьезную обеспокоенность в связи соблюдением строгих критериев допустимого применения смертоносной силы в соответствии с международным правом в области прав человека, поэтому **рекомендуется исключить их из закона**.
68. Более того, согласно статье 6 МПГПП, никто не может быть произвольно лишен жизни. В Замечании общего порядка №36¹¹¹ Комитет по правам человека ООН

¹⁰³ Документ, приведенный в сноске 54, Практика 2(2) (*Доклад* Специального докладчика ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, 2010 г.).

¹⁰⁴ Статья 6 МПГПП.

¹⁰⁵ Статья 7 МПГПП и статья 1 Конвенции ООН против пыток, которые конкретно касаются пыток и жестокого обращения, «причиненных по инициативе или с согласия или молчаливого согласия государственного должностного лица или другого лица, действующего в официальном качестве». См. также пп. 1 и 3 *Замечания общего порядка №2 Комитета КПП ООН*.

¹⁰⁶ Статья 15 МПГПП.

¹⁰⁷ КПП, *Замечание общего порядка №32 по статье 14 МПГПП* (2018 г.), п. 6.

¹⁰⁸ Статья 14 МПГПП; обычно считается, что, хотя отступления от некоторых положений статьи 14 МПГПП о праве на справедливое судебное разбирательство допустимы в чрезвычайных ситуациях, основополагающие принципы справедливого судебного разбирательства не допускают отступлений (см. КПП, *Замечание общего порядка №24* (1994 г.), п. 8; *Замечание общего порядка №29 «Чрезвычайное положение»* (2001 г.), п. 16; *Замечание общего порядка №32 по статье 14 МПГПП* (2007 г.), п. 5). Хотя природа этих «основополагающих принципов» не была четко определена, право на независимое и беспристрастное судебное разбирательство было прямо признано не допускающим отступлений (см. п. 19 КПП, Замечания общего порядка №32).

¹⁰⁹ Там же, п. 8, КПП, Замечание общего порядка №24; пп. 11 и 16, КПП, Замечание общего порядка №29; и п. 6, КПП, Замечание общего порядка №32.

¹¹⁰ Статья 9, п. 4 МПГПП; см. там же, п. 16 (Замечание общего порядка №29); и КПП, *Замечание общего порядка №35 по статье 9 МПГПП* (2014 г.), пп. 32 и 64-68; см. также Экономический и социальный совет ООН, *Сиразусские принципы толкования ограничений и отступлений от положений МПГПП*, док. ООН E/CN.4/1985/4, Приложение (1985 г.), согласно которому процессуальные права, закрепленные в статье 9 (4) МПГПП (то есть надзор со стороны судебного органа за законностью содержания под стражей), функционально не допускают отступлений, поскольку это необходимо для защиты других не допускающих отступлений прав.

¹¹¹ КПП, *Замечание общего порядка №36 по статье 6 МПГПП* (30 октября 2018 г.).

заявил, что Статья 6 Пакта гарантирует право на жизнь всем людям без какого бы то ни было различия, включая лиц, подозреваемых или осужденных в связи с даже самыми тяжкими преступлениями.¹¹² Далее в документе отмечается, что лишение жизни, не имеющее под собой правовой основы или иным образом несовместимое с охраняющими жизнь законами и процедурами, как правило, является произвольным по своему характеру,¹¹³ и что применение потенциально смертоносной силы в правоохранных целях является крайней мерой, к которой следует прибегать только в случае строгой необходимости для защиты жизни от неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения.¹¹⁴ Следовательно, государства обязаны принять соответствующее законодательство по контролю за применением смертоносной силы сотрудниками правоохранных органов, процедур, направленных на обеспечение надлежащего планирования действий правоохранных органов в соответствии с необходимостью минимизации рисков для жизни людей, обязательное информирование, рассмотрение и расследование в связи с инцидентами со смертельным исходом и другими угрожающими жизни инцидентами,¹¹⁵ которое должно приводить к возбуждению уголовного преследования в случае сбора достаточных инкриминирующих доказательств.¹¹⁶ В целом, правоохранные и антитеррористические операции, проводимые в рамках борьбы с терроризмом, должны планироваться и контролироваться властями, с тем чтобы свести к минимуму применение смертоносной силы и человеческие жертвы, при этом обеспечив соблюдение всех возможных мер предосторожности при выборе средств и методов проведения операции.¹¹⁷ Преднамеренное применение смертоносной силы не входит в доступный правительству арсенал мер вне рамок вооруженного конфликта. Прежде чем прибегнуть к смертоносной силе, следует исчерпать все возможности для ареста лиц, подозреваемых в том, что они находятся в процессе совершения актов террора.¹¹⁸ Сотрудники правоохранных органов должны предоставить подозреваемым возможность сдаться и должны стремиться к дифференцированному применению силы,¹¹⁹ прибегая к потенциально смертельной силе в качестве крайней меры в случае неминуемого риска для жизни или серьезного ранения.

69. В свете вышесказанного, если другими законами не предусмотрено иное, **в настоящем законе необходимо сформулировать ключевые принципы, которыми следует руководствоваться при применении силы, включая принципы крайней необходимости, сдержанности и соразмерности, при этом подчеркнуть, что применение силы, способной привести к смертельному**

¹¹² Там же, п. 3 (КГПП, Замечание общего порядка №36, 2018 г.).

¹¹³ Там же, п. 11 (КГПП, Замечание общего порядка №36, 2018 г.).

¹¹⁴ Там же, п. 12 (КГПП, Замечание общего порядка №36, 2018 г.).

¹¹⁵ Там же, п. 13 (КГПП, Замечание общего порядка №36, 2018 г.).

¹¹⁶ Там же, п. 27 (КГПП, Замечание общего порядка №36, 2018 г.).

¹¹⁷ См. напр., документ, приведенный в сноске 52, п. 59 (Венецианская комиссия, «*Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»*», 2018 г.). Для сравнения в контексте Совета Европы см. также постановление ЕСПЧ по делу «*Финогенов и др. против России*» (жалобы №18299/03 и №27311/03, постановление от 20 декабря 2011 г.), п. 208, и дальнейшие ссылки.

¹¹⁸ См. УВКПЧ ООН, «*Права человека, терроризм и борьба с терроризмом*», 2008 г., стр. 30.

¹¹⁹ См. мнения КГПП по поводу жалобы №45/1979, «*Суарес де Герреро (Suárez de Guerrero)*», 31 марта 1982 г. (A/37/40, приложение XI, пп. 12.2, 13.1–13.3). См. также ООН, «*Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка*», 1990 г. (A/CONF.144/28/Rev.1), *Кодекс поведения сотрудников правоохранных органов* (резолюция №34/169 Генеральной Ассамблеи ООН) и «*Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней*» (резолюция №1989/65 Экономического и социального совета).

исходу, является крайней мерой,¹²⁰ к которой следует прибегать лишь в тех случаях, если это является единственным способом защиты от неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения, влекущего за собой большую угрозу для жизни.¹²¹ Рекомендуется прямо указать в законе на необходимость приложить все усилия для поимки лиц, представляющих неминуемую угрозу, а также пояснить, что сотрудники правоохранительных органов должны предоставить подозреваемым возможность сдаться и должны стремиться к дифференцированному применению силы.

70. Кроме того, в законе не указаны обстоятельства, при которых может быть назначено проведение «антитеррористической операции» и, как следствие, применение силы против «террористов», а также то, в каких случаях Служба государственной безопасности может использовать свои контртеррористические полномочия помимо ситуации (неопределенного) сопротивления со стороны террористов/террористических групп (статья 9). В статье 2 уточняется, что «антитеррористическая операция» направлена на пресечение террористической акции и минимизацию ее последствий, а также на обеспечение безопасности физических лиц и обезвреживание террористов. При том, что может быть сложно и не всегда целесообразно устанавливать в законе четкие и подробные правила ведения переговоров, а также описывать другие варианты оперативных и политических решений, доступных силам безопасности/правоохранительным органам и государству,¹²² закон «О борьбе с терроризмом» должен предусматривать больше гарантий для более строгого ограничения использования предусмотренных в нем широких контртеррористических полномочий (см. также п. 58 выше).
71. Необходимо исключить из статьи 19 закона положение о применении в отношении террористов видов вооружения, боевой техники и специальных средств, которое может повлечь за собой нежелательные последствия,¹²³ предусмотрев в нем запрет на неизбирательное применение оружия без учета конкретной ситуации. Полезным руководством в этом вопросе могут служить [«Основные принципы ООН по применению силы и огнестрельного оружия лицами по поддержанию правопорядка»](#),¹²⁴ согласно которым такой запрет действует и при чрезвычайных обстоятельствах, таких, как внутренняя политическая нестабильность или любые другие чрезвычайные общественные явления,¹²⁵ а значит, он действует и в контексте антитеррористической операции.

¹²⁰ См. ООН, [«Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка»](#), 1990 г., Принцип 4.

¹²¹ См. доклад Специального докладчика ООН по вопросу о внесудебных казнях, произвольных казнях и суммарных казнях за 2006 год, E / CN.4 / 2006/53, п. 48. «О строгих требованиях, касающихся применения силы в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека», см., в частности, постановление ЕСПЧ по делу «Макканн (McCann) против Соединенного Королевства» [Большая палата] (жалоба №18984 / 91, постановление от 27 сентября 1995 года).

¹²² См. документ, приведенный в сноске 52, пп. 59-60 (Венецианская комиссия, [«Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#)», 2018 г.); а также документ, приведенный в сноске 117, п. 223 (ЕСПЧ, [«Финогенов и др. против России»](#), 2011 г.).

¹²³ Там же, п. 62 (Венецианская комиссия, [«Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#)», 2018 г.); для сравнения см. также постановление ЕСПЧ по делу [«Тагаева и др. против России»](#) (жалобы № 26562/07 и соавт.), 13 апреля 2017 г., п. 598.

¹²⁴ См. ООН, [«Основные принципы ООН по применению силы и огнестрельного оружия лицами по поддержанию правопорядка»](#), принятые Восьмым конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 г.

¹²⁵ Там же, п. 8.

72. Наконец, БДИПЧ ссылается на выводы и рекомендации в своем [Заклучении по статье 235 Уголовного кодекса Узбекистана \(2014\)](#).¹²⁶ Следует также подчеркнуть, что применение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения для получения информации от подозреваемых в терроризме полностью запрещено, равно как и использование в ходе судебного разбирательства доказательств, полученных под пытками на территории государства или за рубежом, а также «тайных улик», представленных прокуратурой и другими органами в ходе судебного разбирательства, в нарушение принципа неприемлемости доказательств, полученных под пыткой, предусмотренного статьей 15 Конвенции ООН против пыток.¹²⁷ Следовательно, **информация, полученная незаконными способами, включая пытки или другое бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание, не может быть использована в суде в качестве доказательства, поэтому следует включить необходимые положения в соответствующее законодательство.**¹²⁸

5.2. Потенциальное воздействие на право на свободу и безопасность личности

73. Статья 19 допускает, в контексте антитеррористической операции и в зоне ее проведения, задержание лиц для установления личности в случае отсутствия у них документов, удостоверяющих личность.
74. В соответствии с международным правом любое задержание должно быть исключительной мерой, и хотя статья 9 МПГПП не содержит подробного перечня допустимых оснований для лишения лица свободы, существует серьезный риск того, что административное задержание (вне рамок судебного преследования за уголовное преступление) может быть произвольным; поэтому, если такое задержание вообще предусмотрено законом, оно должно осуществляться при полном соблюдении гарантий, предусмотренных статьей 9 МПГПП,¹²⁹ на максимально короткий срок, отвечающий требованиям абсолютной необходимости. Закон не устанавливает каких-либо ограничений в отношении максимального срока задержания. Кроме того, в законе ничего не говорится о процессуальных гарантиях, которые должны быть установлены в соответствии со статьей 9 МПГПП, особенно об обязанности информировать арестованных на понятном им языке о причинах их ареста,¹³⁰ об их праве на связь с семьей и на получение юридической помощи с момента задержания, а также на надлежащее

¹²⁶ См. также БДИПЧ, [«Заклучение по статье 235 Уголовного кодекса Республики Узбекистан»](#), 10 июня 2014 г., п. 33; и там же, п. 5 (Замечание общего порядка №2 Комитета ООН против пыток).

¹²⁷ См. статью 15 Конвенции ООН против пыток. См. также [доклад Специального докладчика ООН по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания Совету по правам человека ООН](#), 2015 год, док. ООН/HR/25/60, 10 апреля 2014 г., п. 21.

¹²⁸ См. КПП ООН, [«Заклучительные замечания по четвертому периодическому докладу Узбекистана»](#), CAT/C/UZB/CO/4, 10 декабря 2013 г., п. 16. См. также, напр., [статья 232 Модельного кодекса уголовного судопроизводства для постконфликтных государств](#) (2008 г.), разработанного Американским институтом мира (USIP) в сотрудничестве с Ирландским центром по правам человека (ICHR), УВКПЧ ООН и УПН ООН.

¹²⁹ См. напр., КПП, Замечание общего порядка №35 по статье 9 МПГПП (2014 г.), пп. 14-15. См. также, для сравнения, постановление ЕСПЧ по делу [«Саади \(Saadi\) против Соединенного Королевства»](#) [Большая палата] (жалоба №13229/03, постановление от 29 января 2008 г.), п. 74; и [«Ким \(Kim\) против России»](#) (жалоба №44260/13, постановление от 17 июля 2014 г.), п. 49.

¹³⁰ См. п. 2 статьи 9 МПГПП; п. 23.1. Московского документа КБСЕ (1991); и там же, п. 24 (КГПП, Замечание общего порядка №35, 2014 г.). См. также [Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой-бы то ни было форме](#), принятый резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 43/173 от 9 декабря 1988 г., Принцип 10.

медицинское обследование у практикующего врача.¹³¹ Задержанных необходимо ясно информировать об их правах на языке, который они понимают.¹³² Предоставление информационных бюллетеней на соответствующем языке, в том числе языке Брайля, часто может помочь задержанному усвоить эту информацию.¹³³ Кроме того, задержанные иностранные граждане должны быть проинформированы об их праве на общение с консульскими должностными лицами своего государства¹³⁴ или, если эти граждане ищут убежища, с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев,¹³⁵ хотя при этом следует отметить, что не существует специальной правовой базы для защиты беженцев. В случае ареста или задержания детей, которые должны быть крайней мерой,¹³⁶ об аресте и его причинах необходимо проинформировать родителей, опекунов или законных представителей, в отношении же некоторых лиц с психическими расстройствами, уведомление об аресте и его причинах также должно направляться указанным ими лицам или соответствующим членам их семей.¹³⁷

75. Следует отметить, что некоторые из этих гарантий в отношении прав подозреваемых упомянуты в статье 48 Уголовно-процессуального кодекса Республики Узбекистан¹³⁸ в контексте уголовного судопроизводства. **Неясно, применимы ли такие гарантии в ситуации, охватываемой законом «О борьбе с терроризмом». В случае положительного ответа, необходимо включить в закон ссылки на соответствующие положения Уголовного кодекса. В любом случае необходимо указать в законе максимальный срок задержания, который должен быть обусловлен необходимостью и пропорционален времени, необходимому для проверки личности. Также следует обеспечить применение всех вышеупомянутых минимальных гарантий.**
76. Статья 19 также предусматривает задержание лиц, «совершивших правонарушения либо действия, направленные на воспрепятствование законным требованиям лиц, проводящих антитеррористическую операцию, а также связанные с несанкционированным проникновением или попыткой проникновения в зону проведения антитеррористической операции». Во-первых, следует отметить, что предусмотренные в законе основания для задержания слишком широки, особенно это касается упоминания о несанкционированном проникновении в зону проведения антитеррористической операции, которая может не иметь четких/визуальных границ, что не соответствует требованию правовой определенности и соразмерности. Также, закон должен предусматривать применение вышеупомянутых гарантий. Кроме того, так как приведшие к задержанию/аресту действия могут классифицироваться как уголовное или

¹³¹ Там же, Принципы 13 – 18 ([Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой-бы то ни было форме](#), 1988 г.). См. также [Резолюцию Совета ООН по правам человека №31/31 \(2016 г.\)](#), п. 8.

¹³² Там же, Принципы 13–14 ([Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой-бы то ни было форме](#), 1988 г.).

¹³³ См. документ, приведенный в сноске 129, п. 58 (Центр КГПП, Замечание общего порядка №35, 2014 г.).

¹³⁴ См. Ст. 36 Венской Конвенции о консульских сношениях. Республика Узбекистан присоединилась к этой Конвенции 2 марта 1992 года.

¹³⁵ См. документ, приведенный в сноске 130, Принцип 16 (ООН, [Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой-бы то ни было форме](#), 1988 г.); См. также там же, п. 58 (Центр КГПП, Замечание общего порядка №35, 2014 г.).

¹³⁶ См. Статью 37 (b) Конвенции ООН о правах ребенка; и Комитет ООН по правам ребенка (КПР ООН), [Замечание общего порядка №10 \(2007 г.\)](#), пп. 79-80.

¹³⁷ См. документ, приведенный в сноске 129, п. 28 (Центр КГПП, Замечание общего порядка №35, 2014 г.).

¹³⁸ На сайте: <http://lex.uz/docs/111463>.

административное правонарушение, задержанные/арестованные лица должны быть в срочном порядке проинформированы о любом предъявленном им (уголовном) обвинении (статья 9 п. 2 МПГПП), а также должны быть в срочном порядке доставлены к судье или к другому должностному лицу, которому по закону принадлежит право осуществлять судебную власть, для вынесения решения относительно законности их задержания (статья 9 п. 3 МПГПП). «В срочном порядке» как правило означает не более 48 часов в отношении взрослых и не более 24 в отношении несовершеннолетних¹³⁹ (при этом следует помнить, что задержание несовершеннолетних является крайней мерой). **Необходимо уточнить в законе, применимы ли предусмотренные в Уголовном кодексе гарантии в таком случае, учитывая, что весь спектр вышеупомянутых гарантий должен применяться в любом случае.**

77. Следует отметить, что задержанных необходимо содержать под стражей только в специально предназначенных для этого официальных учреждениях, а также необходимо вести централизованный официальный реестр с указанием имен задержанных и мест их содержания под стражей, временем их прибытия и отбытия и имен лиц, ответственных за их содержание под стражей, доступный для всех заинтересованных лиц, включая родственников задержанных.¹⁴⁰ Условия содержания под стражей должны соответствовать стандартам человеческого достоинства,¹⁴¹ при этом **несовершеннолетние (задержания которых, как правило, следует избегать)¹⁴² должны содержаться отдельно от взрослых,¹⁴³ а женщины – отдельно от мужчин, в соответствии с требованиями международных стандартов.¹⁴⁴ Эти гарантии необходимо предусмотреть в соответствующем законодательстве.¹⁴⁵**
78. В целом, закон не содержит положений о соответствующих действующих процедурах и гарантиях. Все гарантии, необходимые для защиты лиц, лишенных свободы (статья 9 МПГПП), а также гарантии надлежащего отправления правосудия и справедливого судебного разбирательства, которые должны применяться, начиная со стадии расследования на протяжении всего уголовного производства, а также после его завершения, согласно статье 14 МПГПП, должны предусматриваться законом и соблюдаться на практике. Это имеет решающее

¹³⁹ См. документ, приведенный в сноске 129, п. 33 (Центр КГПП, Замечание общего порядка №35, 2014 г.).

¹⁴⁰ См. документ, приведенный в сноске 131, принцип 12 (ООН, [Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой-бы то ни было форме](#), 1988 г.). См. также Резолюцию Совета ООН по правам человека №31 / 31 (2016 г.), п. 9, которая призывает государства **обеспечить** составление и ведение обновляемых официальных списков и/или отдельных дел задержанных лиц или лиц, содержащихся под стражей до суда, в которых указываются как минимум: а) причины ареста; б) время ареста этого лица и время, когда такое лицо было препровождено в место содержания, а также время первого появления перед судебным или иным органом; в) фамилии соответствующих должностных лиц правоохранительных органов; г) точные данные в отношении места содержания.

¹⁴¹ Это право предоставляется всем без исключения, в соответствии с п. 1 статьи 10 МПГПП; См. там же, п. 100.

¹⁴² См. документ, приведенный в сноске 129, п. 62 (Центр КГПП, Замечание общего порядка №35, 2014 г.); и КПР ООН, [Замечание общего порядка №10](#) (2007 г.), пп. 79-80.

¹⁴³ Статья 37 (с) Конвенции ООН по правам ребенка.

¹⁴⁴ См. [Минимальные стандартные правила обращения с заключенными \(Правила Нельсона Манделы\)](#) (2015), статья 11 (а), в которой говорится, что «мужчин и женщин следует по возможности содержать в отдельных учреждениях; если же мужчины и женщины содержатся в одном и том же учреждении, то женщин следует размещать в полностью отдельных участках». См. также БДИПЧ, [«Предупреждение и пресечение насилия на сексуальной и гендерной почве в местах лишения свободы»](#) (2019 г.), стр. 98-99; [Руководство ОБСЕ по демократическим основам полицейской деятельности](#), (май 2008 г.), п. 62.

¹⁴⁵ Недавняя публикация БДИПЧ 2019 года БДИПЧ, [«Предупреждение и пресечение насилия на сексуальной и гендерной почве в местах лишения свободы»](#) и [Руководство по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания](#) (или Стамбульский протокол 1999 года, в настоящее время находится в процессе пересмотра) могут послужить полезной справочной информацией по вопросу о предупреждении и пресечении насилия на сексуальной и гендерной почве и пыток в условиях лишения свободы.

значение в свете выводов международных органов по контролю за соблюдением прав человека, которые указывают на недостатки в применении законодательства, регулирующего судебный контроль над задержаниями, такие как неинформирование задержанных лиц об их правах при аресте, неуведомление родственников задержанных лиц, отсутствие возможности на встречу с адвокатом по выбору задержанного, отсутствие доступа к врачу с момента задержания, а также на вопросы, касающиеся независимости судебных органов и судей.¹⁴⁶ **Соответствующее законодательство должно четко предусматривать перечисленные выше права и гарантии.**

5.3. Потенциальное воздействие на право на свободу ассоциации, свободу выражения мнения и свободу мирных собраний

79. Статья 5 закона «О борьбе с терроризмом» предусматривает запрет на создание и функционирование «*террористических групп и организаций*», а также на «*аккредитацию, регистрацию и функционирование юридических лиц, их отделений (филиалов) и представительств (в том числе иностранных и международных организаций), причастных к террористической деятельности*». В свете неопределенного и широкого значения терминов «*терроризм*» и «*террористическая организация*» нельзя исключить их произвольное толкование регистрационными органами, которые могут отказать ассоциации в регистрации на основании предполагаемых «*террористических*» целей или действий, или потому что такая ассоциация/объединение может составлять так называемую «*террористическую группу/организацию*».
80. Согласно [Руководящим принципам по свободе объединений БДИПЧ ОБСЕ 2015 г.](#) существует презумпция в пользу законности создания, целей и деятельности объединений, независимо от каких-либо формальных требований к их созданию¹⁴⁷ и «*[л]юбые действия, направленные против объединения и/или его членов, могут предприниматься только в том случае, если положения его учредительных документов (в том числе устава, регламента и внутренних нормативных документов) являются однозначно незаконными или если имели место конкретные противозаконные действия*». ¹⁴⁸ Это означает, что объединения не могут и не должны лишаться права быть зарегистрированными и/или признанными иным образом, если их цели и задачи не находятся в явном противоречии с международными стандартами в области прав человека. ¹⁴⁹ В связи с этим положения закона не должны использоваться для препятствия регистрации или деятельности организаций гражданского общества, чьи цели или деятельность не всегда совпадают с мнениями и убеждениями большинства населения или даже прямо противоречат им, ¹⁵⁰ к примеру, подвергают сомнению существующий порядок или содержат призыв к изменению конституции или законодательства мирным путем, направлены на повышение самосознания меньшинства, содержат требование об отделении части территории государства или о защите прав человека

¹⁴⁶ См. напр., Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, [Предварительные замечания по результатам официального визита в Узбекистан](#) (9 октября 2019 г.); также см. документ, приведенный в сноске 64, п. 71 (Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений, [доклад о миссии в Узбекистан](#), 2018 г.); и пп. 15-16 и 21 (КГПП, [Заключительные наблюдения по Узбекистану](#), 2015 г.).

¹⁴⁷ БДИПЧ-Венецианская комиссия, «[Руководящие принципы по свободе объединений](#)», 2015 г., п. 26.

¹⁴⁸ Там же, п. 68 (БДИПЧ-Венецианская комиссия, «[Руководящие принципы по свободе объединений](#)», 2015 г.).

¹⁴⁹ Там же, пп. 88 и 181 (БДИПЧ-Венецианская комиссия, «[Руководящие принципы по свободе объединений](#)», 2015 г.).

¹⁵⁰ Там же, пп. 98 и 182 (БДИПЧ-Венецианская комиссия, «[Руководящие принципы по свободе объединений](#)», 2015 г.).

и основных свобод.¹⁵¹ Кроме того, запрещение создания объединения на основе расплывчатых и широких формулировок, содержащихся в законе, будет означать нарушение принципа законности ограничения.¹⁵² Это может привести к злоупотреблениям и произвольному применению таких положений государственными органами с целью ограничения прав человека и основных свобод, а также пространства для гражданского общества, и преследования правозащитников, как описано в недавних докладах международных органов по контролю за соблюдением прав человека.¹⁵³ **Поэтому рекомендуется пересмотреть статью 5 или более четко ограничить ее действие запрещением регистрации ассоциаций, чьи цели и задачи явно противоречат международным стандартам в области прав человека.**

81. В статье 9 далее говорится о ликвидации так называемых «террористических организаций» Службой государственной безопасности без вмешательства суда. Опять же, в свете слишком расплывчатого и широкого определения «терроризма», «террористического акта» и «террористических организаций», таким положением можно злоупотреблять, чтобы распустить неправительственные организации или ассоциации, которые осуществляют законную деятельность, как продемонстрировано в докладах международных органов по контролю за соблюдением прав человека.¹⁵⁴ В соответствии со статьей 22 МПГПП, любое ограничение свободы ассоциации должно быть предписано законом и направлено на достижение законной цели, упомянутой в МПГПП, а также должно отвечать принципам необходимости и соразмерности, и в то же время должно подлежать эффективному контролю и оперативному и действенному обжалованию в судебном порядке. Согласно [Руководящим принципам по свободе объединений](#) и [Руководящим принципам правового регулирования деятельности политических партий](#), к запрету или роспуску политической партии следует прибегать лишь как к крайней мере,¹⁵⁵ и только по решению независимого и беспристрастного суда.¹⁵⁶ Также должна существовать целенаправленная связь между террористическим преступлением и действиями должностных лиц соответствующего юридического лица.¹⁵⁷ **Следовательно, это положение необходимо пересмотреть, чтобы гарантировать принятие решения о роспуске организации независимым и беспристрастным судом.**

5.4. Потенциальное воздействие на свободу убеждений и их свободное выражение и ограничение права на доступ к информации

82. Помимо общего упоминания «подстрекательства к терроризму», которое, может, как указано в п. 54 выше, привести к необоснованному ограничению свободы выражения мнения, закон также содержит ряд других положений, которые могут нарушать право на свободу выражения мнения и распространения информации. В

¹⁵¹ Там же, п. 182 (БДИПЧ-Венецианская комиссия, «[Руководящие принципы по свободе объединений](#)», 2015 г.).

¹⁵² Там же, п. 109 (БДИПЧ-Венецианская комиссия, «[Руководящие принципы по свободе объединений](#)», 2015 г.).

¹⁵³ См. документ, приведенный в сноске 64, п. 98 (Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений, [доклад о миссии в Узбекистан](#), 2018 г.); и п. 11 (КГПП, [Заключительные наблюдения по Узбекистану](#), 2015 г.).

¹⁵⁴ См. напр., там же, п. 25 (КГПП, [Заключительные наблюдения по Узбекистану](#), 2015 г.).

¹⁵⁵ См. документ, приведенный в сноске 147, пп. 35, 114 и 234 (БДИПЧ-Венецианская комиссия, «[Руководящие принципы по свободе объединений](#)», 2015 г.); и «[Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий](#)», 2010 г., п. 51.

¹⁵⁶ Там же, п. 244 (БДИПЧ-Венецианская комиссия, «[Руководящие принципы по свободе объединений](#)», 2015 г.).

¹⁵⁷ См. Венецианская комиссия, «[Турция - Мнение о законах о чрезвычайном положении №667-676, принятых вслед за неудавшейся попыткой государственного переворота 15 июля 2016 года](#)», CDL-AD(2016)037, п. 128 и последующие.

статье 5 говорится о запрещении «пропаганды терроризма». Термин «пропаганда» является довольно расплывчатым, поэтому его трудно отличить от других форм выражения, защищаемых статьей 19 МПГПП.¹⁵⁸ Международные органы по контролю за соблюдением прав человека неоднократно высказывали критические замечания в отношении аналогичных законов, однозначно рекомендуя избегать таких общих терминов, как «пропаганда».¹⁵⁹ Кроме того, простое повторение высказываний террористов, которое само по себе не является подстрекательством, не должно быть запрещено/вести к уголовной ответственности.¹⁶⁰ Следовательно, чтобы не допустить злоупотреблений в целях ограничения критических или оскорбительных высказываний, включая социальные протесты, и чтобы обеспечить соблюдение международных норм в области прав человека, запрещенное поведение должно содержать все вышеупомянутые элементы «подстрекательства к терроризму».¹⁶¹ Соответственно, термин «пропаганда терроризма» следует заменить термином «подстрекательство к терроризму», дав ему определение, которое отражает четыре элемента, упомянутых в п. 54 выше. Необходимо также отметить, что задержание лиц в соответствии с подобными положениями о «пропаганде» за действия, не соответствующие определению прямого подстрекательства, также представляет собой нарушение их права на свободу, защищенного статьей 9 МПГПП, учитывая недостаточную определенность правовых оснований для их задержания.

83. Статья 20 закона запрещает распространение информации, раскрывающей «специальные технические приемы и тактику проведения антитеррористической операции», а также информации, «способной затруднить проведение антитеррористической операции, создать угрозу жизни и здоровью физических лиц». В этом отношении право на достоверную информацию и обязанность обеспечить гласность являются частью обязательств государства в области прав человека с учетом допустимых ограничений, если они необходимы и соразмерны. Для того чтобы не создавать помехи при проведении антитеррористической операции, некоторые оперативные, технические и политические аспекты управления операцией могут не разглашаться на законных основаниях до тех пор, пока кризисная ситуация не будет разрешена.¹⁶² Однако ограничение на раскрытие информации не может действовать, если правительство не в состоянии доказать наличие «реального и идентифицируемого риска нанесения значительного вреда

¹⁵⁸ См. напр., БДИПЧ ОБСЕ–Венецианская комиссия, [«Совместное предварительное заключение по закону Украины «Об осуждении коммунистического и национал-социалистического \(нацистского\) тоталитарных режимов и запрете пропаганды их символики»](#), 21 декабря 2015 г., пп. 83-85 и 119.

¹⁵⁹ См. напр., УВКПЧ ООН, [Изложение фактов «Права человека, терроризм и борьба с терроризмом»](#) (2008 г.), стр. 42-43. Например, в Турции есть пропагандистские законы, которые широко используются для преследования законных действий правозащитников, и неоднократно осуждались как нарушение прав. Некоторые из множества примеров – постановление ЕСПЧ по делу [«Кавала \(Kavala\) против Турции»](#) (жалоба №28749/18, постановление от 10 декабря 2019 г.); [«Йилмаз \(Yilmaz\) и Килич \(Kilic\) против Турции»](#) (жалоба №68514/01, постановление от 17 июля 2008 г.); Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе мнений и их выражения, [доклад о миссии в Турцию](#), A/HRC/35/22/Add.3, 7 июня 2017 г.

¹⁶⁰ [Совместная декларация представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения](#) «Об оскорблении религиозного и антитеррористического и антиэкстремистского законодательстве» (10 декабря 2008 года), раздел «Антитеррористическое законодательство», второй абзац.

¹⁶¹ То есть, (а) прямо указывать на намерение передать сообщение, подстрекающее к совершению террористического акта; и (b) ограничиваться подстрекательством к действию, носящему действительно террористический характер; и (c) содержать фактический (объективный) риск того, что провоцируемое действие будет совершено; и (d) предусматривать применение средств правовой защиты или принципов, ведущих к исключению уголовной ответственности в определенных случаях. См. документы, цитируемые в сноске 81.

¹⁶² См. напр., документ, приведенный в сноске 52, п. 66 (Венецианская комиссия, [«Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#), 2018 г.).

законным интересам национальной безопасности»,¹⁶³ который перевешивает общественный интерес в части обнародования данной информации.¹⁶⁴ Если обнародование информации не вредит законным интересам государства, нет оснований для того, чтобы удерживать или утаивать ее.¹⁶⁵ В любом случае такой запрет не должен использоваться для сокрытия действий государственных органов от общественного контроля, для их защиты от затруднений или для ограничения доступа к информации, представляющей общественный интерес, особенно информации о возможных нарушениях прав человека или нарушениях со стороны государственных органов в ходе антитеррористических операций, которые, к примеру, могут быть раскрыты информаторами и журналистами, занимающимися расследованиями.¹⁶⁶ Действительно, как особо подчеркивает Комитет ООН по правам человека, СМИ играют ключевую роль при предоставлении населению информации о террористических действиях¹⁶⁷ (и общественность вправе быть информированной о них), и главная роль журналистов, как «общественных наблюдателей», состоит том, чтобы раскрывать необоснованные или незаконные действия.¹⁶⁸

84. Статья 20 закона «О борьбе с терроризмом» гласит, что представителям СМИ среди прочего следует запретить распространение информации, «способной затруднить проведение антитеррористической операции». Эта формулировка представляется слишком общей и неясной в плане того, какую информацию потенциально можно рассматривать как затрудняющую проведение определенных видов антитеррористических операций. Более того, данное положение не соответствует критериям строгой необходимости, которые могут оправдывать краткосрочное ограничение свободы выражения мнений и свободы СМИ в частности, при условии соблюдения необходимых правовых и процессуальных гарантий. В законе также нет указания на право СМИ оспаривать подобные ограничения в отношении распространения информации, особенно если ее распространение отвечает общественным интересам. Ограничение распространения информации в каждом конкретном случае, когда это необходимо для эффективности антитеррористической операции, можно было бы рассматривать как соразмерное вмешательство, однако, по-видимому, статья 20 закона предусматривает иное, а именно, полное запрещение распространения информации об антитеррористических операциях. **Это положение противоречит правам на свободу выражения мнений и на доступ к информации, а также принципу гласности, упомянутому в статье 4 закона, и его следует обозначить более четко. Следовательно, ограничения, предусмотренные статьей 20 закона, должны быть более узкими, чтобы соответствовать критериям**

¹⁶³ Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мнений и их выражения *«О защите источников информации и информаторов»*, 2017 г., A/70/361, п. 47; и *Глобальные принципы национальной безопасности и права на информацию* (Принципы Тсване), разработанные и принятые 12 июня 2013 года большим собранием экспертов из международных организаций, гражданского общества, научных кругов и специалистов по национальной безопасности, принцип 3 (b).

¹⁶⁴ Там же, п. 10 (Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мнений и их выражения *«О защите источников информации и информаторов»*, 2017 г.).

¹⁶⁵ См. документ, приведенный в сноске 167, п. 30 (КГПП, Замечание общего порядка №34, 2011 г.).

¹⁶⁶ БДИПЧ, *Руководящие принципы по защите правозащитников* (2014 г.), п. 144. См. также документ, приведенный в сноске 81, Принцип 2 (b) (*Йоханнесбургские принципы «Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации»*, 1995 г.). См. также Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мнений и их выражения *«О защите источников информации и информаторов»* (2017 г.), A/70/361, пп. 11 и 60.

¹⁶⁷ КГПП, *Замечание общего порядка № 34, статья 19, Свобода мнений и их выражения*, 12 сентября 2011 г., п. 46.

¹⁶⁸ Для сравнения см. также, напр., постановление ЕСПЧ по делу *«Штолль (Stoll) против Швейцарии»* [Большая палата] (жалоба №69698/01, постановление от 10 декабря 2007 г.), п. 108 и последующие.

строгой необходимости и соразмерности. В частности, они должны быть кратковременными, применяться в ограниченной географической зоне и касаться тактических или оперативных аспектов текущей антитеррористической операции.¹⁶⁹ Можно предусмотреть с законе дополнительные *серьезные основания* в пользу нераспространения подобной информации во время кризиса, однако при этом закон должен гарантировать журналистам возможность «защитить общественные интересы» после завершения «*антитеррористической операции*».¹⁷⁰ В любом случае, статья не должна содержать требование о нераспространении информации о возможных преступлениях или нарушениях прав человека, совершенных государственными органами во время такой операции.

85. Далее статья 20 предусматривает запрет на распространение журналистами информации, «способствующей пропаганде или оправданию терроризма». Это ограничение вновь является слишком расплывчатым, широким и не соответствующим принципу законности. В этой связи Комитет ООН по правам человека выразил озабоченность по поводу законов, содержащих такие формулировки как «восхваление» и «оправдание» терроризма в контексте контртеррористических мер, с учетом того, что их применение может привести к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений.¹⁷¹ Здесь следует вновь подчеркнуть, что запрет должен распространяться только на «подстрекательство к терроризму», в соответствии с определением, приведенным в п. 54 выше. Также, как БДИПЧ отметило в своих [«Комментариях по некоторым законодательным актам, регулиującym массовые коммуникации, информационные технологии и использование интернета в Узбекистане»](#), необходимость в отдельном регулировании ограничений по контенту для средств массовой информации вместо законодательства общего применения, регламентирующего деятельность физических и юридических лиц, представляется сомнительной.¹⁷² Если публикация или публичное выражение определенного мнения сопряжены с достаточным риском причинения вреда, то оправданное ограничение свободы выражения мнений должно применяться в соответствии с международными стандартами, независимо от того, каким образом или кем было сделано высказывание.¹⁷³ **По этой причине рекомендуется изъять этот запрет из статьи 20 закона.**

86. Статья 20 также содержит запрет на распространение информации о сотрудниках подразделений, участвующих в антитеррористической операции, а также о лицах, оказывающих содействие в ее проведении. В целом, это положение менее проблематично, поскольку конфиденциальность таких лиц должна быть защищена, хотя это также не должно являться предлогом абсолютного запрета на распространение информации, если это может отвечать общественным интересам. В частности, такой запрет не должен защищать виновных от ответственности в случаях грубых нарушений прав человека.

¹⁶⁹ См. напр., документ, приведенный в сноске 52, п. 67 (Венецианская комиссия, [«Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#), 2018 г.).

¹⁷⁰ Там же, п. 69 (Венецианская комиссия, [«Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#), 2018 г.).

¹⁷¹ См. документ, приведенный в сноске 167, п. 46 (КГПП, Замечание общего порядка №34, 2011 г.).

¹⁷² См. документ, приведенный в сноске 60, п. 30 (БДИПЧ, «Комментарии по вопросу о свободе выражения в Узбекистане», 2019 г.).

¹⁷³ Там же, п. 30 (БДИПЧ, «Комментарии по вопросу о свободе выражения в Узбекистане», 2019 г.).

87. С учетом всего вышеизложенного, статья 20 может представлять явное препятствие для реализации принципов открытости, честного расследования, доступа к информации и права на достоверную информацию, признаваемых международными нормами в области прав человека, а также для усвоения уроков, необходимых для того, чтобы подобное не повторилось в будущем. Это может иметь серьезные последствия с точки зрения свободы СМИ, а также контролируемости контртеррористических мер, следовательно, данное положение необходимо существенно пересмотреть в соответствии с вышеупомянутыми принципами, чтобы обеспечить его соответствие международным стандартам.

5.5. Потенциальное воздействие на право на неприкосновенность частной жизни

88. Статья 9 закона «О борьбе с терроризмом» гласит, что Служба государственной безопасности «выявляет» террористическую деятельность; такая же формулировка использована в отношении Министерства внутренних дел в статье 10. Помимо этого, Служба государственной безопасности осуществляет «сбор и анализ информации о деятельности террористов, террористических групп и террористических организаций» (третий абзац статьи 9). Из статьи неясно, какие действия могут осуществляться с целью «выявления» террористической деятельности, и какие материально-правовые и процессуальные гарантии существуют в отношении сбора и обработки информации. Следует отметить, что в 2017 г. Совет ООН по правам человека принял резолюцию, в которой призвал государства уважать и защищать право на неприкосновенность частной жизни, в том числе в контексте цифровой связи.¹⁷⁴ Более того, Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение прямо заявил, что «государствам и неправительственным организациям следует воздерживаться от введения законов или правил, которые бы требовали «упреждающего» мониторинга или фильтрации контента, поскольку ни то, ни другое не соответствует праву на неприкосновенность частной жизни и может быть равнозначно предварительной цензуре».¹⁷⁵ Специальный докладчик далее подчеркнул, что «государствам надлежит воздерживаться от внедрения моделей регулирования, при которых арбитрами по вопросам законного выражения мнений выступают не судебные, а государственные органы».¹⁷⁶ В то же время, в принятом в 2006 году [Решении о противодействии использованию интернета террористических целях](#) Совет министров ОБСЕ предлагает государствам-участникам расширять их мониторинг вебсайтов террористических/экстремистских организаций, исповедующих насилие, при этом обеспечивая соблюдение прав на неприкосновенность частной жизни, свободу мнений и свободу выражения, и верховенство закона (п. б).
89. В любом случае статья 9 Закона не должна толковаться как санкционирующая инвазивные методы наблюдения, включая перехват частных сообщений, без надлежащих материальных и процессуальных гарантий. В противном случае это

¹⁷⁴ Резолюция Совета ООН по правам человека «[Право на неприкосновенность частной жизни в цифровую эпоху](#)», (22 марта 2017 г.), A/HRC/34/L.7/Rev.1, п. 6.

¹⁷⁵ См. доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мнений и их выражения «Регулирование пользовательского Интернет-контента», A/HRC/38/35, 6 апреля 2018 г., п. 67.

¹⁷⁶ Там же, п. 68.

будет идти в разрез со статьей 17 МПГПП, которая гласит, что «[н]икто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции». Если эта статья подразумевает получение и регистрацию Службой государственной безопасности и/или другими государственными органами информации о лицах с помощью слежки, перехвата сообщений или секретных операций, то такие меры должны быть предусмотрены в рамках четко и однозначно сформулированной нормативной базы, устанавливающей обстоятельства в которых такие меры являются допустимыми, а также процедуры, которые должны предшествовать их осуществлению.

90. В любом случае, с учетом вышесказанного, **меры, предусмотренные в таких положениях закона должны быть максимально четкими и соразмерными угрозе безопасности.**¹⁷⁷ Эти меры также должны быть оправданными, необходимыми, соразмерными и недискриминационными. В частности, они должны регулироваться определенными условиями и адекватными и эффективными гарантиями, в том числе четкими основаниями и обстоятельствами, оправдывающими их применение (чего нельзя сказать о данном законе, учитывая нечеткое и слишком широкое определение терминов «терроризм»/«террористическая деятельность»), а также предварительным разрешением независимого органа;¹⁷⁸ также должно быть предусмотрено ограничение личного и материального объема и продолжительности полномочий или процедур, связанных с осуществлением контроля, а также судебный или иной независимый надзор.¹⁷⁹ Кроме того, должны существовать адекватные и эффективные гарантии защиты от риска превышения таких полномочий или злоупотребления ими со стороны государственных органов, включая адекватные средства правовой защиты в случае злоупотребления.¹⁸⁰
91. В принципе, законодательство должно предусматривать процедуру, которой необходимо следовать при проверке, использовании и хранении полученных данных, включая меры предосторожности, которые необходимо соблюдать при передаче данных третьим лицам; оно также должно определять конкретные условия, при которых полученные данные или записи могут или должны быть удалены или уничтожены.¹⁸¹ Также должны существовать некоторые правила, определяющие, с необходимой степенью точности, способ проверки информации, полученной в результате наблюдения, и/или процедуры для обеспечения сохранности и конфиденциальности такой информации.¹⁸² В целом,

¹⁷⁷ Доклад Специального докладчик ООН по вопросу о борьбе с терроризмом [«Право на неприкосновенность частной жизни в условиях борьбы с терроризмом»](#), 2009 г., A/HRC/13/37, 28 декабря 2009 г., п. 60.

¹⁷⁸ Там же, п. 62.

¹⁷⁹ Там же. См. также, напр., документ, приведенный в сноске 33 (БДИПЧ, «Права человека в антитеррористических расследованиях», 2013 г.), в частности, стр. 38; и БДИПЧ, [«Заключение о проекте закона Украины «О борьбе с киберпреступностью»](#) (22 августа 2014 г.), пп. 44-45. См. также См. документ, приведенный в сноске 174, п. 5 (Резолюция Совета ООН по правам человека [«Право на неприкосновенность частной жизни в цифровую эпоху»](#), 2017 г.); УПН ООН, [Контеррористический модуль 12: Конфиденциальность, методы расследования и сбор информации](#); а также, для сравнения, постановление ЕСПЧ по делу [«Ассоциация за европейскую интеграцию и права человека» и Екимджиев \(Ekimdzhiyev\) против Болгарии»](#) (жалоба №62540/00, постановление от 28 июня 2007 г.), п. 76; и [«Узун \(Uzun\) против Германии»](#) (жалоба №35623/05, постановление от 2 сентября 2010 г.), п. 63.

¹⁸⁰ Там же, п. 47 (БДИПЧ, [«Заключение о проекте закона Украины «О борьбе с киберпреступностью»](#), 2014 г.); а также, для сравнения, постановление ЕСПЧ по делу [«Ассоциация за европейскую интеграцию и права человека» и Екимджиев \(Ekimdzhiyev\) против Болгарии»](#), п. 77.

¹⁸¹ Там же, п. 46 (БДИПЧ, [«Заключение о проекте закона Украины «О борьбе с киберпреступностью»](#), 2014 г.)

¹⁸² Там же, п. 47 (БДИПЧ, [«Заключение о проекте закона Украины «О борьбе с киберпреступностью»](#), 2014 г.)

законодательство также должно предотвращать неправомерный доступ, использование и передачу/обмен национальными органами любых личных данных в соответствии с международными стандартами и передовой практикой.¹⁸³ И, наконец, следует подчеркнуть, что в соответствии с рекомендациями международных докладчиков и представителей по вопросу о свободе выражения мнений, *«государства никогда не должны осуществлять надзор на основе этнического или религиозного профилирования или устанавливая надзор за целыми общинами. Вместо этого, им следует осуществлять надзор за конкретными лицами и создавать соответствующие правовые, процедурные и надзорные системы для предотвращения злоупотребления надзорными полномочиями»*.¹⁸⁴

92. С учетом вышесказанного, **все перечисленные материально-правовые и процессуальные гарантии необходимо отразить в законе или включить в него соответствующую перекрестную ссылку на конкретное законодательство, предусматривающее такие гарантии.**
93. Статья 19 закона также гласит, что лица, проводящие *«антитеррористическую операцию»*, могут беспрепятственно, в любое время суток входить (проникать) в помещения и транспортные средства *«для пресечения террористической акции, преследования лиц, подозреваемых в ее совершении, если промедление может поставить под угрозу жизнь и здоровье физических лиц, безопасность общества и государства»*. Этим лицам также разрешается использовать в служебных целях частные средства связи, а также транспортные средства в целях, перечисленных в статье 19.¹⁸⁵ Вход в частные помещения и захват частной собственности являются вмешательством в права человека и, следовательно, должны быть предусмотрены законом в соответствии с международными стандартами в области прав человека, а также должны отвечать критериям обоснованности, необходимости, соразмерности и недискриминации.¹⁸⁶ Хотя в случае угрозы человеческой жизни может потребоваться срочное вмешательство, **упоминание «здоровья» и «безопасности общества и государства»** представляется слишком широким, может подвергаться различным толкованиям и создавать возможности для злоупотреблений. **Следовательно, эту формулировку рекомендуется пересмотреть.**
94. Наконец, статья 19 предусматривает проведение при входе (въезде) в зону проведения антитеррористической операции и при выходе (выезде) из указанной зоны личного досмотра физических лиц, досмотра находящихся при них вещей, транспортных средств и провозимых на них грузов, в том числе с применением технических и иных средств контроля. В целом, досмотры/обыски должны **проводиться при полном уважении человеческого достоинства и принципов**

¹⁸³ См., напр., для справки по поводу основных принципов, регулирующих защиту личных данных, Раздел III *«Справочника по европейскому законодательству о защите данных»* Агентства ЕС по основным правам (2014 г.). Ключевые принципы в этой области включают в себя: принцип законной обработки; принцип уточнения и ограничения цели; принципы качества данных, включая актуальность, точность и ограниченное хранение данных, в частности, требование о том, что хранение должно быть ограничено во времени; принцип честной обработки данных и принцип подотчетности.

¹⁸⁴ Совместная декларация представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения *«О свободе выражения мнений и противодействии насильственному экстремизму»*, 2016 г., п. 2(g).

¹⁸⁵ То есть, с целью предотвращения террористического акта, с целью преследования и задержания лиц, совершивших или предположительно совершивших террористический акт, прибытия на место происшествия и доставки в больницу лиц, нуждающихся в неотложной медицинской помощи.

¹⁸⁶ См. *Московский документ ОБСЕ*, 1991 г., п. 24. См. также, напр., документ, приведенный в сноске 33, стр. 64 (БДИПЧ, «Права человека в антитеррористических расследованиях», 2013 г.).

соразмерности и недискриминации.¹⁸⁷ Тщательный обыск человека, его/ее одежды и вещей является вмешательством в частную жизнь, в то время как публичный характер такого обыска может также унижить и вызывать смущение у обыскиваемого лица, тем самым усугубив серьезность вмешательства.¹⁸⁸ Поэтому необходимо предусмотреть ряд гарантий для того, чтобы такие меры осуществлялись в соответствии с правами человека, и необходимо включить эти гарантии в закон или в соответствующие протоколы обыска.¹⁸⁹

5.6. Потенциальное воздействие на свободу перемещения

95. Статья 5 Закона о борьбе с терроризмом также запрещает въезд в Республику Узбекистан иностранных граждан и лиц без гражданства, причастных к «*террористической деятельности*». Во-первых, в статье не указано, как определяется причастность к «*террористической деятельности*», требуется ли для этого судебное решение, нахождение в списках членов «*террористической организации*», или что-либо еще. Следует подчеркнуть, что в уголовном праве и судебной практике некоторых стран используется слишком широкое определение термина «*терроризм*», которое гораздо шире по смыслу, чем это рекомендовано на международном уровне (см. подраздел 3.1. выше), что создает риск того, что в таких странах ярлык «*террориста*» могут навесить на обычных преступников или политических диссидентов.¹⁹⁰ **Необходимо уточнить аспекты, связанные с навешиванием ярлыка так называемого «террориста».**
96. Если власти намерены использовать в качестве источника информации списки «*террористических организаций*», составленные международными или региональными организациями, следует подчеркнуть, что Специальный докладчик ООН по вопросу о борьбе с терроризмом подверг критике такой процесс составления списков, отметив отсутствие правовой определенности, процессуальные недостатки и отсутствие процессуальных гарантий.¹⁹¹ Соответственно, если авторы закона намерены воспользоваться этим вариантом, необходимо обеспечить судебный пересмотр любых исполнительных мер в отношении лиц, включенных в такой список на внутригосударственном уровне, а также предусмотреть адекватные минимальные правовые гарантии в соответствии с международными рекомендациями.¹⁹²

¹⁸⁷ См. КГПП, «*Замечание общего порядка №16: статья 17 («Право на личную жизнь»)*», 8 апреля 1988 г., п. 8; пп. 4 и 4.5 Люблянского документа ОБСЕ (2005 г.), «Концепция в области безопасности границ и пограничного режима: рамки для сотрудничества государств-участников ОБСЕ»; и БДИПЧ, *Руководящие принципы по защите правозащитников* (2014 г.), п. 340.

¹⁸⁸ Для сравнения см. напр., постановление ЕСПЧ по делу «*Гиллан (Gillan) и Квинтон (Quinton) против Соединенного Королевства*» (жалоба №4158/05, постановление от 12 января 2010 г.), п. 63.

¹⁸⁹ См., например, перечень в документе, приведенном в сноске 33, стр. 80 (БДИПЧ, «Права человека в антитеррористических расследованиях», 2013 г.).

¹⁹⁰ См. напр., документ, приведенный в сноске 83, п. 98 и последующие (Венецианская комиссия, «*Заключение по статьям 216, 299, 301 и 314 Уголовного кодекса Турции, 2016 г.*»); и документ, приведенный в сноске 157, п. 128 и последующие (Венецианская комиссия, «*Турция - Мнение о законах о чрезвычайном положении №667-676, 2016 г.*»).

¹⁹¹ Специальный докладчик ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, «*Доклад о соблюдении Организацией Объединенных Наций международного права в области прав человека в условиях борьбы с терроризмом*», док. ООН A/65/258 (2010 г.), пп. 55-58; и документ, приведенный в сноске 54, п. 33 (доклад Специального докладчика ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, 2010 г.). См. также, напр., документ, приведенный в сноске 52, п. 75 (Венецианская комиссия, «*Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»*», 2018 г.).

¹⁹² В дополнение к судебному надзору, Специальный докладчик ООН определил шесть минимальных гарантий в отношении осуществления любых санкций против физических или юридических лиц, входящих в любой список террористов: (1) санкции против физического или юридического лица, включая включение в список террористов, должны основываться на разумных основаниях полагать, что физическое или юридическое лицо сознательно совершило террористический акт, участвовало в нем или способствовало его совершению, в соответствии с надлежащими определениями; (2) внесенное в список физическое или

97. Кроме того, хотя Республика Узбекистан не является участником Конвенции 1951 года о статусе беженцев, Конвенции 1954 года о статусе апатридов и Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, однако в соответствии со статьей 7 МПГПП и статьей 3 КПП ООН, никто не должен подвергаться опасности применения пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания по их возвращении в другую страну посредством выдачи, высылки или *принудительного возвращения*. В своих докладах государства-участникам следует указывать, какие меры приняты с этой целью.¹⁹³ Соответственно, если лицо, пытавшееся проникнуть на территорию Республики Узбекистан в поисках убежища, было осуждено за «*терроризм*» в его/ее родной стране, и если в этой стране существует серьезная угроза для его/ее жизни и здоровья, «*недопущение*» этого лица на территорию Узбекистана может быть проблематичным с точки зрения нарушения статьи 7 МПГПП и статьи 3 КПП ООН.¹⁹⁴
98. В свете вышеизложенного, **в законе необходимо отразить требование о том, что перед тем как запретить иностранному гражданину или лицу без гражданства въезд на территорию Республики Узбекистан, судам республики следует оценить, носили ли «*террористические*» преступления, вменяемые лицу, въезжающему на территорию или пересекающему границу Узбекистана, действительно «*террористический*» характер в соответствии со смыслом международных конвенций.**¹⁹⁵ Помимо этого, необходимо указать, что запрет на въезд на территорию страны не должен применяться, если в результате этого лицо будет отослано обратно в страну, где в отношении его/ее существует опасность применения пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания,¹⁹⁶ риски нарушения права на жизнь¹⁹⁷ или свободу и целостность личности,¹⁹⁸ грубого отказа в

юридическое лицо должно быть незамедлительно проинформировано о включении в список и фактических основаниях для этого, о последствиях такого внесения в список и о правах, связанных с включением в список (т.е. о гарантиях, указанных в подпунктах (3) - (6) настоящего пункта); (3) внесенное в список физическое или юридическое лицо имеет право ходатайствовать об исключении из списка или неисполнении санкций и имеет право на судебный пересмотр решения, вытекающего из заявления об исключении из списка или неисполнении санкций, при этом такой пересмотр осуществляется с соблюдением надлежащей процедуры, включая раскрытие дела против лица, и таких норм в отношении бремени доказывания, которые соответствуют суровости санкций; (4) внесенное в список физическое или юридическое лицо имеет право подать новое заявление об исключении или отмене санкций в случае существенного изменения обстоятельств или появления новых доказательств, имеющих отношение к его/ее внесению в список; (5) внесение физического или юридического лица в список и вытекающие из этого санкции автоматически прекращаются по истечении 12 месяцев, если только они не будут продлены на основании определения, соответствующего гарантиям в подпунктах (1) - (3) настоящего пункта; (6) компенсация должна быть предоставлена физическим и юридическим лицам, которые были неправомерно включены в список, включая третьих лиц - См. там же документ, приведенный в сноске 54, Практика 9 (доклад Специального докладчика ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, 2010 г.).

¹⁹³ КГПП, *Замечание общего порядка №20 по статье 7 МПГПП (1992 г.)*, п. 9.

¹⁹⁴ См. напр., документ, приведенный в сноске 52, п. 77 (Венецианская комиссия, «*Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»*», 2018 г.).

¹⁹⁵ Там же.

¹⁹⁶ См. статьи 2 (1) и 7 МПГПП и статью 3 Конвенции ООН против пыток. См. также, напр., документ, приведенный в сноске 111, п. 31 (КГПП, *Замечание общего порядка №36*, 2018 г.).

¹⁹⁷ См. напр., документ, приведенный в сноске 54, п. 38, и Практику 10.5 (*Доклад* Специального докладчика ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, 2010 г.); а также доклад Генерального секретаря ООН, «*О защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом*», А/63/337, 28 августа 2008 г., п. 45. См. также УВКПЧ ООН, «*Техническая записка по вопросу о невысылке в соответствии с международным правом в области прав человека*» (2018 г.), стр. 1; и КГПП, *Замечание общего порядка №31* (2004 г.), п. 12.

¹⁹⁸ Там же, п. 45 (Доклад Генерального секретаря ООН, 2008 г.); и стр. 1 (УВКПЧ ООН, *Техническая записка по вопросу о невысылке*, 2018 г.).

правосудии,¹⁹⁹ серьезных форм сексуального и гендерного насилия,²⁰⁰ длительного одиночного заключения²⁰¹ или других серьезных нарушений прав человека.

5.7. Дополнительные замечания

99. Статья 5 закона «О борьбе с терроризмом» также предусматривает запрет на «сокрытие сведений и фактов о готовящихся или совершенных террористических акциях». Это означает, что лица, имеющие сведения о потенциальных запланированных террористических актах, обязаны сообщать об этом компетентным органам. Это положение представляется достаточно проблематичным, так как, криминализация бездействия, которая может быть и допустима в уголовном праве, должна иметь исключительный характер и должна основываться на особых обязанностях, налагаемых законом на группы лиц, а не на всеобщей обязанности.²⁰² Хотя цель запрета можно считать законной, **сам запрет необходимо пояснить или, как минимум, обеспечить его строгое применение и толкование, например, для того, чтобы гарантировать целесообразность и соразмерность вмешательства в частную и семейную жизнь.** Особое внимание следует уделить возможным последствиям запрета с точки зрения правовой определенности, а также стигматизации и наказания семей и общин,²⁰³ особенно таких групп как представители СМИ, адвокаты, правозащитники и члены их семей, включая детей. Кроме того, это положение не должно использоваться в качестве основания для принудительных допросов, в законе же должны быть четко изложены основания и правовые гарантии для проведения допросов.
100. Статья 6 закона обязывает органы государственной власти, частные организации, общественные объединения и граждан, «оказывать содействие и необходимую помощь государственным органам, осуществляющим борьбу с терроризмом». Хотя вопросы участия отдельных граждан и частных организаций как правило отражены в действующих международных резолюциях и декларациях о борьбе с терроризмом и НЭРВТ, необходимость принуждения таких лиц и организаций к оказанию содействия государственным органам, как это предусмотрено в законе, вызывает большие сомнения. Как отметил Специальный докладчик ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, это может быть контрпродуктивным и иметь эффект, противоположный предполагаемому эффекту, потенциально «разделяя,

¹⁹⁹ Там же, п. 45 (Доклад Генерального секретаря ООН, 2008 г.); и стр. 1 (УВКПЧ ООН, Техническая записка по вопросу о невысылке, 2018 г.). Хотя Узбекистан не является членом Совета Европы, однако для сравнения см. также постановление ЕСПЧ по делу «Отман (Абу Катада) (Othman (Abu Qatada) против Соединенного Королевства» (жалоба №8139/09, 17 января 2012 г.), пп. 258-259.

²⁰⁰ Там же, стр. 1 (УВКПЧ ООН, Техническая записка по вопросу о невысылке, 2018 г.). См. также, напр., КПП ООН, «*Ньямба (Njamba) и Баликоса (Balikosa) против Швеции*», жалоба №322/2007, 3 июня 2010 г., п. 9.5; и Комитет КЛДЖ, *Общая рекомендация №32* (2014 г.), п. 23.

²⁰¹ Там же, пп. 39 и 42 (Доклад Генерального секретаря ООН, 2008 г.); и стр. 1 (УВКПЧ ООН, Техническая записка по вопросу о невысылке, 2018 г.). См. также, напр., КПП, *Замечание общего порядка №20* (1994 г.), п. 6.

²⁰² См. напр., Helen Duffy, *'The war on terror' u the framework of international law' (2013)* (Хелен Даффи, «Война с террором и рамки международного права», 2013 г.), стр. 182.

²⁰³ См. напр., Международная комиссия юристов, «Доклад Группы видных юристов по вопросам терроризма, борьбы с терроризмом и прав человека», 22 июля 2009 г., стр. 134, в котором указывается на опасность того, что СМИ, адвокаты, правозащитники и члены семьи (особенно дети) могут подвергнуться наказанию. О радикализирующем потенциале таких мер и «символическом напоминании об общих обстоятельствах группы по отношению к властям и их агентам контроля» см. С. Campbell, *'Beyond Radicalization: Towards an Integrated Anti-Violence Rule of Law Strategy'* в издании А. Salinas de Frias, К. Samuel and N. White (eds.), Counter-Terrorism: International Law and Practice (Oxford, 2012), стр. 255–82 на стр. 272.

стигматизируя и отдаляя группы населения друг от друга», тем самым «содействуя «экстремизму», а не противодействуя ему».²⁰⁴

101. Кроме того, в законе не уточняется, какое содействие или информацию, в каких обстоятельствах и при каких условиях могут запрашивать государственные органы, осуществляющие борьбу с терроризмом. Это создает ряд проблем с точки зрения соблюдения международных стандартов в области прав человека. Во-первых, это положение не должно открывать незаконный доступ к некоторым не подлежащим оглашению или конфиденциальным сообщениям, например, к информации, составляющей адвокатскую тайну,²⁰⁵ тайну исповеди или к другим сообщениям подобного характера между последователями веры и рукоположенными исповедниками или соответствующими духовными лицами в других конфессиях,²⁰⁶ а также к информации, составляющей врачебную тайну.²⁰⁷ Кроме того, в законе, возможно, стоит предусмотреть исключения в отношении членов семей или близких родственников, которых не следует принуждать к предъявлению улик или даче свидетельских показаний (если только они не пожелают сделать это по собственной воле).²⁰⁸ Необходимо обеспечить соответствующие гарантии для предотвращения нередких случаев незаконного задержания женщин (и детей) и жестокого обращения с ними в целях получения сведений о членах их семей мужского пола, о которых сообщил Специальный докладчик ООН по вопросу о борьбе с терроризмом.²⁰⁹
102. Кроме того, статья 6 также не должна предоставлять государственным органам неограниченные полномочия для получения какой-либо информации. Например, конфиденциальность журналистских источников информации должна быть защищена вне зависимости от обстоятельств, даже в контексте мер по борьбе с терроризмом. Как отметили представители межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнений, «должны действовать обычные правила защиты конфиденциальности источников журналистской информации, в том числе правило о том, что данный принцип может быть отменен только решением суда на основании того факта, что доступ к источнику информации необходим для защиты имеющего превалирующее значение общественного интереса или права гражданина, которые нельзя защитить иным способом».²¹⁰ Следовательно, доступ к сведениям о таких источниках должен быть возможен только на основании постановления суда и обоснован превалирующим значением общественного интереса, учитывая важность защиты журналистских источников для свободы прессы в

²⁰⁴ См. напр., Специальный докладчик ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, *Доклад о последующей миссии в Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии*, A/HRC/35/28/Add.1, 8 июня 2017 г., пп. 13-14.

²⁰⁵ Хотя это напрямую не предусмотрено статьей 14 МПГПП, особый характер отношений между адвокатом и клиентом – а также необходимость доверия и конфиденциальности, позволяющие адвокату получать полные инструкции для подготовки и защиты по делу – рассматриваются как требование предоставлять адвокату возможность встречаться со своими клиентами наедине и общаться в условиях, полностью обеспечивающих конфиденциальность их общения – см. КППП, *Замечание общего порядка №32 по Статье 14 МПГПП* (2007 г.), п. 34; и БДИПЧ, *Справедливое судебное разбирательство в международном праве: юридический сборник* (2012 г.), стр. 144-146.

²⁰⁶ См. напр., БДИПЧ и Венецианская комиссия, *Рекомендации по анализу законодательства о религии или вероисповедании* (2004 г.), часть II.B.E.1.

²⁰⁷ См. для сравнения, передовую практику в контексте уголовного судопроизводства в отношении исключения в качестве улики определенных привилегированных сообщений, отраженную в *статье 244 Модельного кодекса уголовного судопроизводства для постконфликтных государств* (2008 г.), разработанного Американским институтом мира (USIP) в сотрудничестве с Ирландским центром по правам человека (ICHR), УВКПЧ ООН и УПН ООН.

²⁰⁸ См. напр., там же, статью 232 *Модельного кодекса уголовного судопроизводства для постконфликтных государств* (2008 г.).

²⁰⁹ См. напр., доклад Специального докладчика ООН по вопросу о борьбе с терроризмом за 2009 год, A/64/211, п. 31.

²¹⁰ *Совместная декларация представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения «Об оскорблении религий и антитеррористическом и антиэкстремистском законодательстве»*, последний абзац.

демократическом обществе и тот потенциально сдерживающий эффект, который порядок раскрытия источников может оказать на осуществление этой свободы.²¹¹

103. Аналогичным образом, конфиденциальная информация, которой располагают объединения, особенно те, что занимаются вопросами прав человека, требует особой защиты. Согласно [Руководящим принципам по свободе объединений](#), «право на неприкосновенность частной жизни применяется к объединениям» (п. 228) и «законодательством также должны быть предусмотрены гарантии уважения частной жизни клиентов, членов и учредителей объединений, а также средства возмещения ущерба в случае любых нарушений в этом отношении» (п. 231). Этот принцип также распространяется на сотрудников и доноров.²¹²
104. Кроме того, статьи 5 и 6 не следует толковать как требование к интернет-провайдерам о проведении постоянного мониторинга всех сообщений в обслуживаемых ими сетях или выявлении противозаконного поведения, поскольку это стало бы для них необоснованной и дорогостоящей обязанностью.²¹³ В принципе, поставщиков услуг не должны касаться никакие общие обязательства по мониторингу или выявлению фактов или обстоятельств, указывающих на незаконную деятельность.²¹⁴
105. В целом, эта общая обязанность по оказанию поддержки и содействия государственным органам и раскрытию информации и фактов о планируемых и совершенных террористических актах сформулирована слишком широко, чтобы быть законной в соответствии со смыслом МПГПП.²¹⁵ Если, тем не менее, такая обязанность будет сохранена в законе, то, в свете вышеизложенного, **закон следует ввести определенные исключения, касающиеся обязанности раскрывать информацию и факты о планируемых или совершенных террористических актах, а также оказывать содействие правительственным органам. Эти исключения должны в первую очередь относиться к адвокатам, журналистам, священникам или рукоположенным исповедникам, врачам/психологам/психиатрам, к секретным или конфиденциальным сведениям/сообщениям, а также к близким родственникам (и детям) предполагаемых/подозреваемых террористов. Закон также должен указывать обстоятельства и условия, при которых могут быть запрошены подобные сведения или помощь. Кроме того, необходимо предусмотреть требование о том, чтобы указанные государственные органы обосновывали запросы о предоставлении им информации, подробно излагая цель своего запроса, а также требование о том, чтобы обоснованность запроса была подтверждена судом (или другим независимым внешним органом).**²¹⁶

²¹¹ См. документ, приведенный в сноске 32, стр. 239 (Руководство БДИПЧ [«Борьба с терроризмом и защита прав человека»](#), 2008 г.).

²¹² См. напр., БДИПЧ и Венецианская комиссия, [«Совместное мнение по проекту закона №140/2017 Румынии «О внесении изменений в постановление правительства № 26/2000 об ассоциациях и фондах»» \(16 марта 2018 г.\)](#), п. 41. См. также, для сравнения, Совет Европы, [«Основологающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе»](#), п. 67 Пояснительной записки.

²¹³ См. напр., БДИПЧ, [«Заключение о проекте закона Украины «О борьбе с киберпреступностью»»](#) (22 августа 2014), п. 64.

²¹⁴ Там же, п. 64, а также, для сравнения, см. Комитет министров Совета Европы, [«Декларация о свободе общения в интернете»](#), 28 мая 2003 г., Принцип 6; и постановление Европейского суда по делу [«Scarlet Extended SA v. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL \(SABAM\)»](#), 24 ноября 2011 г., С-70/10.

²¹⁵ Для сравнения см. постановление ЕСПЧ по делу [«Роман Захаров против России»](#) [Большая палата] (жалоба №47143/06, постановление от 4 декабря 2015 г.), п. 229, в котором Суд постановил, что «национальное законодательство должно быть достаточно четким, чтобы дать гражданам адекватное указание на обстоятельства и условия, на которых государственные органы вправе прибегать к любым таким мерам».

²¹⁶ См. напр., документ, приведенный в сноске 52, п. 38 (Венецианская комиссия, [«Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»»](#), 2018 г.).

6. Жертвы терроризма

106. В принципе заслуживает одобрения тот факт, что статья 22 закона предусматривает возмещение жертвам вреда, нанесенного «*в результате террористической акции*», а статья 23 закона касается возмещения государством вреда, «*причиненного личности или имуществу физических или юридических лиц в результате проведения антитеррористической операции*». В то же время право на возмещение ущерба лицам, пострадавшим от терроризма или нарушений, совершенных в контексте борьбы с терроризмом, и объем предоставляемой им помощи должны рассматриваться гораздо шире, чем как простая (финансовая) *компенсация* за ущерб, и должны, кроме того, охватывать аспекты, подробно изложенные ниже.
107. Действительно, право на эффективное средство правовой защиты, закрепленное в статье 2 МПГПП, имеет гораздо более широкую сферу применения и должно подразумевать полное и эффективное возмещение ущерба в соответствии с международными стандартами. Это означает не только компенсацию (которая, как правило, состоит из денежного возмещения материального и морального ущерба, нанесенного в результате нарушений, как правило, вместе с возмещением затрат на юридические услуги и других разумно понесенных расходов), но и реституцию - когда это возможно и уместно, а также реабилитацию, удовлетворение и гарантии неповторения.²¹⁷ Это право жертв²¹⁸ на возмещение подтверждается судебной практикой международных судов и органов, занимающихся толкованием и применением договоров, таких как МПГПП, а также документов «мягкого права», таких как [Декларация ООН об основных принципах правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью](#) (1985 г.)²¹⁹ и [Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права](#) (2005).²²⁰ Специальным докладчиком ООН по вопросу о борьбе с терроризмом были также разработаны [«Рамочные принципы обеспечения защиты прав человека жертв терроризма»](#) (2012 г.),²²¹ которые могут послужить полезным руководством в целях доработки закона, с тем чтобы обеспечить жертвам терроризма полное и эффективное возмещение.

²¹⁷ Полное и эффективное возмещение включает в себя следующие формы: реституция (т. е. меры, восстанавливающие положение жертвы до нарушения прав), компенсация (т. к. денежное возмещение материального и морального ущерба, причиненного в результате нарушения, вместе с возмещением затрат на юридические услуги и других разумно понесенных расходов), реабилитация (т.е. медицинская и психологическая помощь, а также другие юридические и социальные услуги), удовлетворение (то есть нефинансовая форма возмещения, которая включает, в частности, полную и публичную проверку фактов и формальное принятие ответственности любого государства) и гарантия неповторения (включая обязательство предпринять все разумные шаги для выявления системных сбоев и человеческих ошибок, и обязательство реформировать законы и административную практику, которые могли вызвать или способствовать возможности совершения террористического акта); см. пп. 15-23 [Декларации ООН «Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права»](#), Резолюция Генеральной ассамблеи A/RES/60/147, 16 декабря 2005 г.

²¹⁸ Для целей данного заключения термин «жертва» используется в его юридическом смысле в контексте уголовного судопроизводства и международно признанных «правами жертв». Это не наносит ущерба другим терминам, таким как «пострадавший», которые могут быть более целесообразны в других конкретных контекстах.

²¹⁹ [Декларация ООН об основных принципах правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью](#), резолюция Генеральной ассамблеи ООН A/RES/40/34, 29 ноября 1985 г.

²²⁰ [Декларация ООН «Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права»](#), резолюция Генеральной ассамблеи ООН A/RES/60/147, 16 декабря 2005 г.

²²¹ См. пп. 51-62, Специальный докладчик ООН по вопросу борьбы с терроризмом, [«Рамочные принципы обеспечения защиты прав человека жертв терроризма»](#), 4 июня 2012 г., A/HRC/20/14, пп. 51-62.

108. В частности, отмечается, что в статье 22 не указаны виды вреда, которые подлежат возмещению, и в этом плане статью необходимо конкретизировать. Если же этот вопрос рассматривается в каком-либо другом законодательном акте, то ссылку на него необходимо включить в настоящий закон. Соответствующее положение должно охватывать физический и психологический вред, упущенные возможности, материальный ущерб и потерю заработков, моральный ущерб и расходы на юридическую или экспертную помощь, медицинские, психологические и социальные услуги,²²² сообразно обстоятельствам, с учетом различных потребностей жертв, особенно женщин и детей.²²³ Следует также четко указать, что возмещение должно предоставляться не только непосредственным жертвам, но и членам их семей. Кроме того, в законе следует более подробно остановиться и на других мерах, направленных на реабилитацию жертв, включая предоставление медицинских, психологических, юридических и социальных услуг.²²⁴
109. Помимо этого, в законе следует сформулировать обязательство государства проводить эффективное официальное расследование в случае гибели или серьезного ранения людей в результате прямого или косвенного воздействия террористического акта, с тем чтобы обеспечить подотчетность и извлечь уроки на будущее.²²⁵ Закон также должен предусматривать некоторые схемы возмещения ущерба, обеспечивающие материальную компенсацию жертвам террористических актов даже в том случае, если виновный не установлен, не задержан или признан недееспособным, и рассмотреть возможность, помимо прочего, введения программы медицинской и социальной реабилитации.²²⁶
110. Также важно, чтобы все аспекты программ возмещения ущерба были основаны на принципах равенства и недискриминации, а разработка, осуществление и контроль процесса возмещения ущерба учитывали интересы жертв и гендерные аспекты, и при этом женщинам была предоставлена возможность активно участвовать в этих процессах.²²⁷ Кроме того, в качестве примера передовой практики могут быть рассмотрены и другие меры, такие как назначение сотрудников следственных органов по контактам с семьями пострадавших, которые будут предоставлять жертвам регулярные отчеты о ходе судебных процессов после террористической атаки; предоставление ассоциациям жертв права участвовать в уголовных процессах в поддержку жертв; и создание центра помощи жертвам, с собственным вебсайтом и телефоном доверия.²²⁸

²²² Там же, п. 51 («*Рамочные принципы обеспечения защиты прав человека жертв терроризма*», 2012 г.); также см. документ, приведенный в сноске 220, п. 20 (Декларация ООН 2005 года). См. также для сравнения, *Пояснительный доклад к Конвенции Совета Европы о компенсации жертвам насильственных преступлений*, особенно пп. 18-19.

²²³ См. напр., документ, приведенный в сноске 47, стр. 183 (УПН ООН, *Руководство по гендерным аспектам мер уголовного правосудия по борьбе с терроризмом*, 2019 г.).

²²⁴ См. документ, приведенный в сноске 220, там же, п. 21 (Декларация ООН 2005 года).

²²⁵ См. напр., документ, приведенный в сноске 221, п. 67 (с) (Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом, «*Рамочные принципы обеспечения защиты прав человека жертв терроризма*», 2012 г.).

²²⁶ Там же, п. 67 (l) (Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом, «*Рамочные принципы обеспечения защиты прав человека жертв терроризма*», 2012 г.).

²²⁷ См. напр., документ, приведенный в сноске 47, стр. 179-183 (УПН ООН, *Руководство по гендерным аспектам мер уголовного правосудия по борьбе с терроризмом*, 2019 г.).

²²⁸ Эти и другие предложения см. в документе Управления ООН по наркотикам и преступности (УПН ООН), *Реагирование системы уголовного правосудия в целях поддержки жертв террористических актов* (2008 г.); и БДИПЧ ОБСЕ, справочный документ «Солидарности с жертвами терроризма» (2006 г.).

111. В целом, в законе или в другом соответствующем законодательном акте **важно обговорить максимально простые требования к документации и доказательствам для регистрации в качестве жертв и получения возмещения**, с тем чтобы не допустить исключения некоторых категорий жертв, особенно женщин, представителей этнических меньшинств, лиц без гражданства или беженцев. В частности, авторам закона следует избегать жестких требований, таких как «прописка» (система обязательной регистрации постоянного или временного проживания), которая, по мнению различных международных органов по правам человека, является дискриминационным требованием с точки зрения доступа к различным правам.²²⁹
112. Кроме того, закон должен также предусматривать обязанность государственных органов, включая социальные и медицинские службы и службы поддержки жертв, предоставлять жертвам или их семьям всю информацию, необходимую для осуществления любых имеющихся у них прав.²³⁰ В частности, в случае, если пострадавшими являются дети, им незамедлительно и с учетом интересов ребенка должна предоставляться информация о существующих возможностях получения возмещения от правонарушителя или от государства в рамках судебного процесса, процесса альтернативного гражданского производства или в рамках других процессов.²³¹ Кроме того, такая информация должна также предоставляться их родителям или опекунам и законным представителям.²³² Суд должен также проинформировать потерпевшего ребенка или его / ее родителей или опекуна(-ов) и адвоката(-ов) о процедурах получения компенсации и полного и эффективного возмещения.²³³ **Настоящий закон или другое соответствующее законодательство должно быть соответствующим образом дополнено.**
113. Второй абзац статьи 23 закона гласит: «Не подлежит возмещению вред, причиненный лицу в связи с пресечением его участия в террористической акции».
114. Во-первых, несмотря на то, что право на получение компенсации может быть ограничено в случае, если жертва принадлежит к преступной организации или объединению, которое находится в центре антитеррористической операции,²³⁴ второй абзац статьи 23 не следует толковать как отменяющий обязательство о подотчетности и возмещения ущерба в случаях нарушения прав человека государством или государственными органами в ходе антитеррористической операции, особенно таких грубых нарушений прав человека, как пытки, насильственные исчезновения, или произвольное лишение жизни²³⁵ (см.

²²⁹ См. напр., Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, [Заключительные замечания по второму периодическому докладу Узбекистана](#), 13 июня 2014 г., п. 9. См. также Комитет КЛДЖ, [Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Узбекистана](#), 24 ноября 2015 г., п. 21; и Комитет по ликвидации расовой дискриминации, [Заклучительные замечания по восьмому и девятому периодическим докладом Узбекистана](#), 14 марта 2014 г., пп. 18 и 20.

²³⁰ См. документ, приведенный в сноске 221, п. 67 (е) (Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом, [«Рамочные принципы обеспечения защиты прав человека жертв терроризма»](#), 2012 г.). См. также документ, приведенный в сноске 220, п. 24 (Декларация ООН 2005 года).

²³¹ См. п. 35 [Приложения «Руководство по правосудию по вопросам, касающимся детей-жертв и свидетелей преступлений»](#) к резолюции №2005/20 Экономического и социального совета, 22 июля 2005 г.

²³² Там же, п. 20 ([«Руководство по правосудию по вопросам, касающимся детей-жертв и свидетелей преступлений»](#), 2005 г.).

²³³ См. п. 1 и 2 статьи [«Модельного закона по вопросам правосудия в делах, связанных с участием детей - жертв и свидетелей преступлений»](#), УПН ООН-ЮНИСЕФ (2009 г.).

²³⁴ См. напр., БДИПЧ, [«Заклучение о проекте закона Черногории «О возмещении ущерба жертвам преступных деяний»](#) (26 июля 2014 г.), п. 64. Для сравнения см. также, напр., статью 8 [Конвенции Совета Европы о компенсации жертвам насильственных преступлений](#).

²³⁵ См. ООН, [«Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права»](#) (2005 г.).

подраздел 5.1 выше и раздел 8 данного заключения). Важно гарантировать, что государство и государственные органы будут нести ответственность за подобные нарушения независимо от личности людей, против которых они направлены. Иное было бы несовместимо с международным правом в сфере защиты прав человека. **Поэтому следует пересмотреть формулировку второго абзаца статьи 23 закона, чтобы уточнить эту оговорку.**

115. Кроме того, в случаях, касающихся лиц, в отношении которых в контексте антитеррористической операции было совершено грубое нарушение международного права в сфере защиты прав человека, члены их семьи все равно должны рассматриваться как жертвы и иметь право на средства правовой защиты в соответствии с международными стандартами в области прав человека при условии, что они не являлись соучастниками и умышленно не оказывали содействия правонарушителям, имея намерение или информацию о том, что эта помощь будет использована для совершения террористического акта (см. подраздел 3.2 выше).
116. Кроме того, в этом пункте не учитывается конкретное положение лиц, вынужденных вступать в связь с террористической группой в результате похищения, торговли людьми, сексуального насилия или других принудительных мер, в то время как такие лица сами должны считаться жертвами терроризма, в том числе в целях предоставления официальной помощи, включения в программы репарации, реабилитации и реинтеграции.²³⁶ Действительно, как конкретно указано в [Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности](#), жертвы торговли людьми имеют право на особую защиту и помощь в соответствии с международными договорами.²³⁷ Кроме того, на международном уровне подчеркивается, что государства не должны преследовать или наказывать пострадавших от торговли людьми за преступления, которые они совершили в период, когда являлись жертвами такой торговли,²³⁸ однако это не гарантирует полной неприкосновенности лицам, которые совершили другие, не связанные со своим статусом жертвы преступления с преступным намерением.²³⁹ В докладе Специального представителя и координатора ОБСЕ по вопросу о противодействии торговле людьми говорится, что обязанность освобождения от наказания может быть применена к любому преступлению, при условии, что будет установлена

²³⁶ См. напр., [Резолюцию №2331 Совета безопасности ООН \(2016 г.\)](#), п. 10. См. также, напр., документ, приведенный в сноске 47, стр. 179-183 (УПН ООН, [Руководство по гендерным аспектам мер уголовного правосудия по борьбе с терроризмом](#), 2019 г.).

²³⁷ Республика Узбекистан ратифицировала [Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности](#) 12 августа 2008 года.

²³⁸ Рабочая группа ООН по торговле людьми, [Освобождение от наказания и освобождения от уголовного преследования жертв торговли людьми. Подходы к привлечению к административной и судебной ответственности за преступления, совершенные в процессе торговли людьми](#), СТОС/ COP/WG.4/2010/4 (9 декабря 2009 г.), п. 10. Для сравнения см. также Совет Европы, [Конвенция о противодействии торговле людьми](#), СETS No. 197 (Варшава, 2005 г.), Статья 26; и [Директиву 2011/36/EU Европейского парламента и Совета Европейского союза от 5 апреля 2011 года о предупреждении и противодействии торговле людьми, о защите пострадавших и о замене Рамочного решения Совета 2002/629/JHA](#) (5 апреля 2011 г.), Статья 8.

²³⁹ См. также, напр., документ, приведенный в сноске 47, стр. 54 (УПН ООН, [Руководство по гендерным аспектам мер уголовного правосудия по борьбе с терроризмом](#), 2019 г.), где УПН ООН также отмечает два различных критерия, которые могут быть использованы для определения сферы поведения, к которой применяется принцип ненаказания, то есть (1) критерии причинности, относящиеся к тому, касается ли преступление непосредственно торговли людьми или связано с ней; и (2) критерии принуждения, относящиеся к преступлениям, которые жертва торговли людьми была вынуждена совершить.

необходимая связь с торговлей людьми,²⁴⁰ в то же время при толковании понятия «принуждение» в целях освобождения от наказания необходимо учитывать целый ряд фактических обстоятельств, при которых жертвы торговли людьми лишаются возможности действовать по собственной воле²⁴¹ - это не только применение или угроза применения силы, но также похищение, мошенничество, обман, злоупотребление вышестоящим служебным положением. Это следует принимать во внимание в контексте закона «О борьбе с терроризмом». В любом случае, авторам закона **следует конкретно сформулировать исключения из упомянутого во втором абзаце статьи 23 положения, предусматривающие, что в возмещении не будет отказано лицам, принужденным к связи с террористической группой в результате похищения, мошенничества, обмана, торговли людьми, сексуального насилия или других принудительных мер.**

7. Ответственность за участие в террористической деятельности

117. Статья 28 закона гласит: «*Лица, участвующие в террористической деятельности, несут ответственность в соответствии с законодательством*». Такая формулировка является крайне расплывчатой, и составителям рекомендуется указать конкретные законодательные акты и уточнить, какие виды поведения повлекут за собой ответственность какого рода. Если предусмотрена уголовная ответственность, то принцип «*nullum crimen sine lege*», отраженный в статье 15 (1) МПГПП, требует четкого и точного определения материальных и психологических элементов, обеспечивающих основу для индивидуальной виновности и соответствующего наказания, соразмерного конкретной роли и участию личности в конкретном преступлении.²⁴² Соответственно, **виновное поведение и необходимое психическое намерение, соответствующее указанному поведению, должны быть четко определены и более точно и конкретно изложены в этом законе или другом соответствующем законодательном акте, ссылка на который должна быть приведена в законе. Также следует уточнить связь с другими положениями уголовного законодательства.**

8. Механизм надзора и подотчетности

118. Подотчетность и надзор над деятельностью государственных и правоохранительных органов являются важнейшим аспектом обеспечения соблюдения прав человека в ходе деятельности и уголовных расследований, осуществляемых этими органами. В тех случаях, когда законодательство, касающееся борьбы с терроризмом, наделяет государственные органы дискреционными полномочиями, как в данном случае, особенно важно наличие адекватных гарантий, включая судебный контроль, с целью предотвращения произвольного или необоснованного применения дискреционных полномочий.
119. Наиболее эффективным механизмом надзора и контроля является сочетание внутриведомственных механизмов подотчетности (например, надлежащего и

²⁴⁰ ОБСЕ, Бюро Специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми, [«Политические и законодательные рекомендации по эффективному осуществлению положения о наказании в отношении жертв торговли людьми»](#) (Вена, 2013 г.), стр. 23.

²⁴¹ Там же, стр. 11–12.

²⁴² КГПП, [Замечание общего порядка №29 «Чрезвычайное положение»](#) (Статья 4 МПГПП), CCPR/C/21/Rev.1/Add. 11 (2001 г.), п. 7.

независимого расследования неправомерных действий, дисциплинарного производства, кодексов поведения и т. д.), парламентского надзора (со стороны членов парламента, парламентских следственных комиссий), судебного надзора и надзора со стороны независимых органов, таких как национальные правозащитные учреждения и организации гражданского общества.²⁴³ Без механизмов внешнего надзора государственные органы имели бы полную свободу действий в принятии решений о расследовании или наказании за проступки, что сделало бы внутриведомственный контроль неэффективным.²⁴⁴ В этой связи важно повторить, что государства обязаны проводить оперативное, независимое и эффективное расследование в случае поступления надежной информации о нарушениях прав человека, включая нарушения, которые предположительно были совершены в ходе антитеррористических операций, сотрудниками правоохранительных органов, разведывательных служб или негосударственных лиц или организаций.²⁴⁵

120. **Закон рекомендуется дополнить положениями, обеспечивающими надлежащий уровень подотчетности и надзора, как внутреннего, так и внешнего, за всей деятельностью, связанной с предупреждением терроризма и борьбой с ним, в том числе со стороны парламента, института омбудсмана, Национального центра по правам человека, судебных органов, гражданского общества и СМИ.**
121. Что касается парламентского контроля, важно, чтобы он выходил за пределы простой ежегодной отчетности, а соответствующий парламентский орган или комитет обладал надлежащими следственными полномочиями для контроля за деятельностью всех органов, участвующих в предупреждении терроризма и борьбе с ним.²⁴⁶ Следует отметить, что любой последующий контроль со стороны парламентского подкомитета или другого органа будет совершенно неэффективным в отсутствие правил, требующих ведения надлежащего учета в службах безопасности и других соответствующих органах, а также в отсутствие «документальных свидетельств» действий, предпринятых указанными службами (особенно связанных со слежкой или другими специальными мерами).²⁴⁷ Законодательство также должно предусматривать доступ надзорного органа к этим документам, а записи должны соответствовать определенным параметрам (в них должны указываться причины конкретных действий соответствующих органов, их продолжительность, объем, полученная информация и т. д.). **Закон рекомендуется дополнить соответствующим образом.**

²⁴³ См. напр., ОБСЕ, [Управление сектором безопасности и реформирование этого сектора - Руководящие принципы для сотрудников ОБСЕ](#) (2016 г.), стр. 53; и в отношении деятельности правоохранительных органов в целом см. ОБСЕ, [Руководство по демократическим основам полицейской деятельности](#), май 2008 г., п. 84.

²⁴⁴ Там же, п. 86 (ОБСЕ, [Руководство по демократическим основам полицейской деятельности](#), 2008 г.).

²⁴⁵ См. документ, приведенный в сноске 91, стр. 29-30 (ЦГОКМ ООН, «Справочное руководство по правам человека», 2014 г.). См. также для сравнения постановление ЕСПЧ по делу [«Бринд \(Brind\) и др. против Соединенного Королевства»](#) (жалоба №18714/91, постановление от 9 мая 1994 г.).

²⁴⁶ См. напр., Венецианская комиссия и Директорат по правам человека Генерального директората по правам человека и верховенству права Совета Европы, [Совместное заключение по законопроекту № 281 о внесении изменений и дополнений в закон Республики Молдова о так называемом «мандате безопасности»](#), CDL-AD(2017)009, 14 марта 2017 г., п. 33. См. также для сравнения, постановление ЕСПЧ по делу [«Сабо \(Szabó\) и Вуши \(Vissy\) против Венгрии»](#) (жалоба №37138/14, постановление от 12 января 2016 г.), п. 82, в котором говорится: «... Суд не убежден, что это рассмотрение [Парламентским комитетом] может гарантировать возмещение любого индивидуального вреда, причиненного тайным наблюдением, или эффективно, то есть, с учётом самих операций, контролировать ежедневную работу наблюдательных органов, тем более, что не представляется, что комитет имеет подробный доступ к соответствующим документам. Поэтому объём его контроля ограничен [...]».

²⁴⁷ См. напр., Венецианская комиссия, [«Доклад о демократическом надзоре над службами безопасности» \(нов. ред.\)](#), CDL-AD(2015)010, п. 153.

122. Статья 30 закона гласит: «Военнослужащие, специалисты и другие лица, участвующие в антитеррористической операции, освобождаются от ответственности за вынужденный вред, причиненный при проведении такой операции». Из этого положения неясно, ограничивается ли вред причинением имущественного или материального ущерба или также включает в себя причинение вреда человеку и потенциальную гибель людей. Хотя в ходе антитеррористической операции сотрудники службы безопасности могут причинять вред террористам и другим лицам, а также наносить ущерб имуществу, такой ущерб должен быть соразмерным, и законодательство должно предусматривать ответственность – как уголовную, так и дисциплинарную – сотрудников службы безопасности за *чрезвычайно несоразмерные действия*, причинившие такой вред / ущерб, а государство должно нести гражданскую ответственность в этих случаях.²⁴⁸ Обязательства по расследованию, установлению истины и обеспечению подотчетности в антитеррористических операциях отмечались и отражены довольно подробно на международном уровне, например, в докладах Специального докладчика ООН по вопросу о борьбе с терроризмом.²⁴⁹ Освобождение от ответственности, особенно если оно распространяется на потенциальные случаи гибели людей и получения ими физических травм, противоречит принципу, согласно которому потенциально незаконное лишение жизни или произвольное применение чрезмерной силы во всех случаях подлежит расследованию и, в зависимости от обстоятельств, преследованию в судебном порядке.²⁵⁰ Действительно, этот принцип помогает обеспечить привлечение виновных к ответственности, способствует подотчетности и предотвращению безнаказанности, не допускает отказа в правосудии и помогает извлечь необходимые уроки для пересмотра практики и политики с целью избежать повторных нарушений.²⁵¹ Соответственно, широкий иммунитет в отношении причинения любого «вреда» в ходе антитеррористических операций создает опасный пробел в урегулировании ситуаций, связанных с возможным лишением жизни, в нарушение статьи 6 МПГПП.²⁵²
123. Кроме того, термин «вынужденный» в статье 30 является неоднозначным, поскольку неясно, освобождает ли это от ответственности указанных лиц в случаях, когда они обладали необходимыми знаниями и способствовали совершению уголовного преступления, возможно, «вынужденно», например, действуя по приказу начальства. Неясно, как это взаимосвязано с обстоятельствами, освобождающими от ответственности, и понятием о намерении в соответствии с уголовным законодательством. В этой связи следует подчеркнуть, что в случаях серьезных нарушений прав человека действия, предпринятые подчиненными в соответствии с указами вышестоящих лиц, не

²⁴⁸ См. напр., документ, приведенный в сноске 52, п. 64 (Венецианская комиссия, «[Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#)», 2018 г.).

²⁴⁹ См. напр., Специальный докладчик ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, «[Рамочные принципы обеспечения ответственности государственных должностных лиц за грубые или систематические нарушения прав человека, совершенные в ходе санкционированных государствами контртеррористических инициатив](#)» (2013 г.) A/HRC/22/52.

²⁵⁰ См. напр., документ, приведенный в сноске 111, п. 27 (КГПП, Замечание общего порядка №36, 2018 г.). См. также для сравнения, напр., постановления ЕСПЧ по делам «[Мустафа Тунк \(Mustafa Tunç\) и Фецире Тунк \(Fecire Tunç\) против Турции](#)» [Большая палата] (жалоба №24014/05, постановление от 14 апреля 2015 г.); и «[Армани да Сильва \(Armani Da Silva\) против Соединенного Королевства](#)» (жалоба №5878/08, постановление от 30 марта 2016 г.).

²⁵¹ Там же, п. 27 (КГПП, Замечание общего порядка №36, 2018 г.).

²⁵² Там же, п. 27 (КГПП, Замечание общего порядка №36, 2018 г.). См. также для сравнения документ, приведенный в сноске 123, п. 599 (постановление ЕСПЧ по делу «[Тагаева и др. против России](#)», 2017 г.).

считаются обстоятельством, освобождающим от ответственности, и подчиненные должны привлекаться к ответственности в индивидуальном порядке.²⁵³

124. Следовательно, статья 30 закона «О борьбе с терроризмом» должна быть полностью пересмотрена, а закон дополнен положениями, предусматривающими наличие соответствующего механизма для беспристрастного, быстрого, эффективного и прозрачного рассмотрения, расследования и, в случае необходимости, уголовного преследования лиц, виновных в гибели людей или нанесении иного ущерба здоровью в контексте усилий по борьбе с терроризмом, или в других инцидентах (см. также раздел 8 ниже). Если статья 30 все же останется в законе, она не должна гарантировать неприкосновенность в случаях чрезвычайно несоразмерных действий, причинивших вред/ущерб, или освобождать от ответственности лиц, осуществляющих антитеррористическую деятельность, в случаях чрезмерного применения силы и незаконного лишения жизни, и в более широком смысле - использоваться для предотвращения тщательного и эффективного расследования случаев нарушений прав человека в соответствии с требованиями международного права.
125. Что касается возможной потери жизни и вреда для здоровья в контексте «антитеррористических операций», необходимо подчеркнуть, что расследования сообщений о нарушениях статьи 6 МПГПП всегда должны быть независимыми, беспристрастными, оперативными, тщательными, эффективными, заслуживающими доверия и прозрачными.²⁵⁴ Если это уже не обговорено в других законодательных актах, то это следует конкретизировать в настоящем законе.
126. Наконец, закон должен также предусматривать уголовную и дисциплинарную ответственность соответствующих органов по борьбе с терроризмом и сотрудников службы безопасности за чрезвычайно несоразмерные действия и ненадлежащее планирование и проведение антитеррористических операций, а государство должно нести гражданскую ответственность в случаях причинения вреда вследствие таких несоразмерных действий (см. также раздел 7 выше).²⁵⁵ Закон запрещает неизбирательное использование не соответствующего ситуации оружия, а действия сотрудников службы безопасности, повлекшие гибель людей или причинения вреда их здоровью, подлежат независимому и эффективному расследованию.²⁵⁶

²⁵³ См., например, в отношении случаев, связанных с пытками и другими видами жестокого обращения, статью 2 Конвенции ООН против пыток и п. 26 [Замечания общего порядка №2 КПП ООН](#). См., напр. п. 10 [Заключительных наблюдений](#) КПП ООН по поводу Соединенного Королевства, CAT/C/GBR/CO/5, 24 июня 2013 г., в котором КПП, в частности, заявляет, что защита «законных полномочий, обоснование или оправдание» при обвинении в официальном умышленном причинении сильной боли или страданий противоречит принципу абсолютного запрещения пыток. См. также п. 14 КПП ООН касательно Израиля, CAT/C/ISR/CO/4, 23 июня 2009 г., в отношении устранения исключения об «оправдывающих основаниях защиты», которое возникает в случае «бомб замедленного действия», т. е. при допросе подозреваемых в терроризме или лиц, иным образом обладающих информацией о потенциальных террористических атаках. См. также, напр., стр. 37, [доклад Ассоциации по предотвращению пыток «О ключевых вопросах в разработке законодательства против пыток, 2013 г.»](#) и [Заключения БДИПЧ по статье 235 Уголовного кодекса Республики Узбекистан](#) (об определении понятия пытки) (2014 г.), пп. 33-36.

²⁵⁴ Там же, п. 28 (КПП, Замечание общего порядка №36, 2018 г.). См. также, напр., документ, приведенный в сноске 91, пп. 72-77 (ЦГОКМ ООН, [«Справочник по основным правам человека»](#) 2014 г.).

²⁵⁵ См. напр., документ, приведенный в сноске 52, п. 87 (Венецианская комиссия, [«Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#), 2018 г.).

²⁵⁶ Там же, п. 87 (Венецианская комиссия, [«Мнение относительно закона Республики Молдова «О предупреждении и борьбе с терроризмом»](#), 2018 г.).

9. Международное сотрудничество

127. Государства обязаны сотрудничать друг с другом в предотвращении и реагировании на серьезные преступления, и Совет Безопасности ООН подчеркнул это обязательство в недавних резолюциях о борьбе с терроризмом.²⁵⁷ Поэтому статья 7, касающаяся «международного сотрудничества в борьбе с терроризмом» является уместной. Однако в законе должно быть четко указано, что эта обязанность квалифицируется обязанностью отказаться от сотрудничества, если такое сотрудничество создает реальный риск нарушения прав человека в другом государстве. Действительно, Специальный докладчик ООП по вопросу о борьбе с терроризмом специально *«предостерег от любой формы сотрудничества, будь то в области взаимной правовой помощи или обмена разведанными, которая может способствовать нарушениям или злоупотреблениям в области прав человека, и отметил, что государство будет нести ответственность за инициирование обмена информацией, которая будет способствовать грубым нарушениям прав человека»*.²⁵⁸
128. Заслуживает одобрение обязательство действовать «в соответствии с международными договорами», ратифицированными Республикой Узбекистан, в отношении сотрудничества с другими государствами (статья 7). Следует понимать это обязательство как включающее в себя не только документы об экстрадиции и взаимной правовой помощи, но и договоры о правах человека. В частности, **власти должны соблюдать принцип невысылки** (то есть не возвращать и не экстрадировать иностранных граждан в страну, где им угрожает реальная опасность подвергнуться пыткам или другому бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию или смерти, либо иного рода преследованию, вопиющему отказу в правосудии или другим серьезным нарушениям прав человека; см. также пункты 97-98 ниже,²⁵⁹ **и это следует прямо указать в настоящем законе или, в зависимости от обстоятельств, включить в него перекрестные ссылки.**
129. Что касается обмена разведанными, гарантии обычно включают получение независимого предварительного разрешения и / или последующий независимый анализ.²⁶⁰ В этом отношении важно упомянуть [сборник справочников «Передовой опыт в отношении правовых и институциональных основ и мер, обеспечивающих соблюдение прав человека разведывательными органами в условиях борьбы с терроризмом, в том числе в отношении надзора над ними» \(2010 г.\)](#), составленный Специальным докладчиком ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, который может послужить полезным пособием при рассмотрении вопроса о сотрудничестве с иностранными разведывательными ведомствами. Что касается обмена доказательствами, кто, как ясно заявил Специальный докладчик ООН по вопросу о

²⁵⁷ См. напр., Совет безопасности ООН, [Резолюция 2396 \(2017 г.\)](#).

²⁵⁸ См. напр., Специальный докладчик ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, [Ответ на призыв к предоставлению материалов для публикации УВКПЧ в соответствии с резолюцией 31/3 Совета по правам человека](#), стр. 6.

²⁵⁹ См. статью 2 (1) МПГПП; статья 3 Конвенции ООН против пыток; и КГПП, [Замечание общего порядка №36 по статье 6 МПГПП](#) (3 сентября 2019 г.), п. 31.

²⁶⁰ См. Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о борьбе с терроризмом, 2014 г., A/69/397, п. 45. См. также, напр., Резолюция Генеральной ассамблеи ООН [\(A/69/488/Add.2 и Corr.1\)](#), 18 декабря 2014 г., п. 4(d); КГПП, [«Заключительные наблюдения относительно пятого периодического доклада Франции](#), ССРР/С/ФРА/СО/5, п. 12; и [Седьмой периодический доклад Соединенного Королевства](#), ССРР/С/GBR/СО/7, п. 24; доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе мнения и их выражения, [О прослушивании средств коммуникации](#), 2013 г., A/HRC/23/40, 17 апреля 2013 г., п. 93.

борьбе с терроризмом, государства должны обусловить сотрудничество в свете оценки воздействия на права человека. В противном случае может оказаться, что государство будет оказывать помощь и содействие в нарушение международного права.²⁶¹ Аналогичным образом, нельзя использовать доказательства, если существует реальный риск того, что они были получены в результате пыток или жестокого обращения и других серьезных нарушений прав человека (см. пункт 72 выше) в другой стране. Те же принципы применяются и к получению информации. **Вышеупомянутые гарантии должны быть отражены в настоящем законе или, в зависимости от обстоятельств, в другом соответствующем законодательстве.**

10. Заключительные замечания

130. При внесении поправок в антитеррористическое законодательство государствам следует предусматривать **конкретную оценку соответствия законодательства международным нормам в области прав человека и беженского права.**²⁶² При этом законодатели должны оценивать последствия планируемого законодательства и проектов положений для женщин и мужчин, чтобы их применение было одинаково предсказуемым для обоих полов,²⁶³ а также влияние на детей, молодых людей, этнические меньшинства и лиц с ограниченными возможностями. В 2016 году Генеральная Ассамблея в своей [Резолюции 70/148](#) настоятельно призвала государства учитывать вопросы гендерного равенства и недискриминации при разработке, рассмотрении и осуществлении всех мер по борьбе с терроризмом и содействовать всестороннему и эффективному участию женщин в этих процессах.
131. Кроме того, государствам следует обеспечивать как можно более широкую политическую и общественную поддержку антитеррористического законодательства путем организации открытого, инклюзивного, прозрачного процесса разработки политики и законодательства.²⁶⁴ **Учитывая потенциальную возможность того, что поправки в законодательство о противодействии терроризму могут посягать на права человека и основные свободы, такие поправки следует вносить только после широких, открытых и свободных общественных обсуждений, сроки проведения которых позволяют организовать широкие и предметные дебаты с участием различных групп, в том числе меньшинств и религиозных групп или групп по убеждениям и общественных объединений, в том числе и тех, которые критически настроены в отношении правительства.**²⁶⁵ Прозрачность, открытость и инклюзивность процесса, как правило, считаются ключевыми элементами, необходимыми для принятия

²⁶¹ В соответствии со статьей 16 [Доклада Комиссии международного права об ответственности государств за международно-противоправные деяния](#) (2001 г.), представленного Генеральной ассамблее ООН в 2001 году.

²⁶² См. напр., документ, приведенный в сноске 91, п. 55 (ЦГОКМ ООН, [«Справочник по основным правам человека»](#) 2014 г.).

²⁶³ См. также, напр., документ, приведенный в сноске 47, стр. 41 (УПН ООН, [Руководство по гендерным аспектам мер уголовного правосудия по борьбе с терроризмом](#), 2019 г.).

²⁶⁴ Там же, п. 55.

²⁶⁵ См. [документ Московского совещания ОБСЕ 1991 года](#), п. 18.1, в котором говорится, что «законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей». См. также [Решение ОБСЕ №3/13 «Свобода мысли, совести, религии и убеждений»](#), принятое 6 декабря 2013 года в Киеве, которое призывает государства-участников ОБСЕ «содействовать своевременному включению религиозных сообществ или сообществ, объединенных теми или иными убеждениями, в процесс обсуждения общественностью соответствующих законодательных инициатив»; Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, [«Любянские рекомендации по интеграции разнообразных меньшинств»](#) (2012 г.), принцип 2 на стр. 9 и принцип 23 на стр. 32; и [«Рекомендации от расширения участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне»](#) (апрель 2015 г.).

последовательного текста закона, который будет положительно встречен обществом в целом, и будет отражать волю народа.

132. Наконец, парламенту следует создать специализированный орган или использовать иной механизм для пересмотра соответствующего законодательства после его принятия, а также на регулярной или постоянной основе, с тем чтобы обеспечить его соответствие нормам международного права в области прав человека и беженского права.²⁶⁶

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

²⁶⁶ См. напр., документ, приведенный в сноске 91, п. 56 (ЦГОКМ ООН, «Справочное руководство по правам человека», 2014 г.).