



## **Анализ законопроекта Кыргызской Республики “О свободе религии и вероисповедания и о религиозных организациях (конгрегациях)”**

Подготовлено  
Консультативной Группой Экспертов ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам религии и  
вероисповедания  
7 марта 2002 года

### **Краткое содержание**

В феврале 2002 года власти Кыргызстана обратились к Консультативной Группе Экспертов ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам религии и вероисповедания с просьбой просмотреть проект закона “О свободе религии и вероисповедания и о религиозных организациях (конгрегациях)”, для заслушивания парламентом в третьем чтении (здесь и далее проект закона за февраль 2002 года или “законопроект”). Консультативная группа с удовольствием воспользовалась такой возможностью и представляет проведенный анализ на рассмотрение Жогорку Кенеш (парламента).

Это второй такой анализ, проведенный в этом году Консультативной группой в отношении законопроектов Кыргызстана, связанных с вопросами религии. Первый раз был проанализирован проект закона “О свободе религии и религиозных организациях”. Результаты первого рецензирования были представлены Консультативной группой 30 марта 2001 года (здесь и далее “первое рецензирование ОБСЕ”). Консультативная группа считает, что проект закона 2002 года содержит в себе многочисленные усовершенствования проекта закона 2001 года, и представляется, что были предприняты сознательные усилия для того, чтобы учесть многие рекомендации Консультативной группы. Консультативная группа хотела бы также поздравить власти Кыргызстана за проведение круглых столов и общественного обсуждения этих двух законопроектов. Вопросы религии и вероисповедания являются вопросами основополагающих прав человека, и совершенно правильно то, что законодательный процесс открыт для обзора со стороны общественности.

Первый обзор, проведенный ОБСЕ и представленный Консультативной группой, был достаточно длинным. Вместо того, чтобы повторять многие положения, приведенные в первом обзоре и вместо того, чтобы сослаться на закон, данный анализ предполагает, что те кто будут его читать уже знакомы с первым обзором – и в частности с важной информацией и итогами, содержащимися в первых двенадцати страницах данного обзора. Соответственно здесь упоминается и первый обзор ОБСЕ.

Консультативная группа повторяет то, что было отмечено в первом обзоре, а именно то, что теперешний Закон Кыргызстана о религии в целом соответствует международным стандартам.

В февральском законопроекте за 2002 год имеется несколько положений, которые вызывают восхищение, включая такие как ссылки на международные стандарты защиты прав человека, пропаганда толерантности, а также признание прав или автономии религии. Такие положения считаются одними из самых лучших во всех странах участницах ОБСЕ. Тем не менее, есть некоторые положения, которые можно усовершенствовать, а также имеется несколько существенных проблем, которые следует поправить. Наиболее серьезные вопросы включают в себя следующее:

1. Законопроект слишком длинный и в нем есть некоторые несоответствия, которые необходимо устранить путем технического рецензирования законопроекта в отношении терминологии, определений, а также на предмет соответствия другим кыргызским законам.
2. Несмотря на то, что впечатляющие изменения были сделаны в отношении процесса регистрации, все еще остаются существенные проблемы, относящиеся к этому процессу, а также к статусу тех групп, которые не зарегистрированы.
3. Несмотря на то, что впечатляющие изменения были также сделаны в отношении образовательных вопросов, все еще остаются существенные потенциальные посягательства на свободу образования.
4. Имеются также существенные потенциальные посягательства на свободу слова.

Кроме того, есть некоторые другие положения относительно правоприменения нового закона, включая применение уголовного законодательства, которые в идеале должны быть исправлены. В некоторых случаях проблемы могут быть с легкостью разрешены, в других же случаях рекомендуется смена направления.

Этот анализ не ставит своей целью рассмотреть все вопросы, поднятые в февральском законопроекте 2002 года. Тем не менее, здесь делается попытка осветить наиболее важные положения. Если кыргызские власти захотят получить дополнительные комментарии, при условии, что на это будет отведено дополнительное время, Консультативная группа с удовольствием дополнит данный анализ.

## **1. Позитивные черты февральского законопроекта от 2002 года**

Консультативная группа с удовольствием отмечает, что были проведено существенное усовершенствование февральского законопроекта с учетом международных стандартов. Консультативная группа с особым удовольствием отмечает, что в законопроект включены сильные положения в отношении конституционных прав в Кыргызской Республике и международные нормы по правам человека (статьи 1, 2 и 4). Есть также другие достойные похвалы положения, включая автономность религии (статья 6.3), пропаганду толерантности (статья 6.5), новый раздел об определениях и разъяснениях, а также упрощение процесса регистрации. В статье 16 говорится о сознательном отказе от службы в армии, что не является обязательным требованием в соответствии с международным законодательством, а является намерением. Существенный прогресс также отмечается в

том, что фокус делается на запрещение незаконной деятельности вместо того, чтобы проводить криминализацию определенных вероубеждений. За небольшим исключением в законопроекте избегается употребление уничижительных формулировок. Налицо существенное улучшение, и разработчики законопроекта заслуживают похвалы за предпринятые серьезные усилия по приведению законопроекта в соответствие с международными стандартами.

## **II. Потенциальные проблемы пересмотренного законопроекта**

Потенциальные проблемы всегда существуют в законодательстве, особенно это относится к законопроекту, который был составлен недавно.

### **A. Большой объем, внутренняя логика и определения**

**Объем и законотворчество.** Возможно, самой заметной особенностью февральского законопроекта является его большой объем. Законопроект состоит из 45 отдельных статей. Несмотря на то, что большой объем сам по себе не проблема, очень многие положения не являются необходимыми, многие чересчур многословны, а иногда даже и противоречивы. Кажется, что были объединены два разных текста. С точки зрения технической манеры написания законопроектов, неплохо было бы этот законопроект сократить, тем самым снизив возможность путаницы и несообразности. Несмотря на то, что в февральском законопроекте были устранены многие несоответствия предыдущего законопроекта в отношении религиозных организаций, все равно в нем содержатся 20 различных статей, которые прямо или косвенно имеют отношение к различным типам религиозных организаций (18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39 и 42). Существует по меньшей мере шесть различных статей, которые относятся к религиозному образованию (12, 13, 14, 15, 25 и 28). Мы надеемся, что законопроект можно усовершенствовать и сделать короче.

Все положения законопроекта необходимо тщательно проверить и откорректировать с тем, чтобы обеспечить внутреннюю последовательность и соответствие законодательству Кыргызстана.

**Техническая рекомендация 1: укоротить законопроект и внести в него ясность.**

**“Положения политики”, содержащие потенциально серьезные проблемы.** Несколько положений законопроекта представляют собой общие положения в отношении политики, в которых юридическая последовательность либо отсутствует вообще, либо они написаны такими словами, которые делают их неясными в отношении того, создаются ли по ним какие-либо права или же наоборот, некоторым образом эти права ограничиваются, включая статьи 3, 7, 8, 10, 11 и, возможно, 9. Для того, чтобы избежать путаницы в отношении разницы между *законом* и *общим положением* относительно религии, следовало бы либо вообще убрать эти статьи или же перенести их в раздел, в котором ясно говорится о том, что данные положения не имеют юридических последствий. Некоторые определения, приведенные в статье 3 также похожи на положения политики, а не на технические определения.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Смотри техническую рекомендацию №6, приведенную ниже.

**Техническая рекомендация и рекомендация по существу 2:** убрать такие положения законопроекта, которые не влекут юридических последствий или являются расплывчатыми положениями государственной политики.

**Расплывчатость.** В законопроекте есть несколько положений, которые достаточно расплывчаты, и которые можно интерпретировать так, что произойдет серьезное нарушение предоставляемых прав на свободу вероисповедания. Например, в статье 9 содержатся слова, по которым поощряется как “отделение” религии от государства, так и призыв к “сотрудничеству” религии и государства.<sup>2</sup> Поскольку в законопроекте содержится несколько положений, которые можно двояко интерпретировать, стоит отредактировать язык изложения во всех подобных случаях.

**Техническая рекомендация и рекомендация по существу 3:** добавить новую статью 1.4, в которой говорилось бы: “Этот закон должен интерпретироваться властями Кыргызской Республики и ее судами так, чтобы предоставлялась полная защита свободы религии и вероисповедания в соответствии со статьей 1. Ни одно из положений данного законопроекта не должно интерпретироваться в технической манере для ограничения пользования основополагающими правами.”

**Определения.** По первому обзору рекомендовалось включить определения, которые сейчас приводятся в статье 3. Эти определения представляют из себя черновой вариант, и их надо бы усовершенствовать.<sup>3</sup> Во многих определениях содержатся существенные проблемы с точки зрения международных норм, и в будущем их следует прояснить и усовершенствовать. Соответственно, на этой стадии будет сделано всего несколько кратких предложений. Консультативная группа с удовольствием предоставит дополнительные рекомендации по мере продолжения процесса анализа законопроекта.

**Техническая рекомендация и рекомендация по существу 4:** пересмотреть и внести ясность в определения в статье 3.

Некоторые термины статьи 3 могут быть поняты как уничижительные термины, порочащие некоторые религиозные убеждения. Вместо того, чтобы использовать уничижительные термины типа “секта” и “культ” лучше было бы использовать нейтральные термины, такие как “зарегистрированная религиозная организация” и “незарегистрированная религиозная организация”.

**Техническая рекомендация 5:** избежать использования любой потенциально уничижительной терминологии в определениях.

Некоторые из определений являются описательными положениями политики, а не техническими определениями. (См. статью 3, параграф 7, к примеру).

---

<sup>2</sup> Другой пример: в статье 20.3 говорится: “Религиозная организация должна ежегодно информировать соответствующие органы правительства о продолжении своей деятельности, предоставляя данные о внесении в государственный реестр юридических лиц.” Это положение можно интерпретировать так, как будто бы это что-то вроде требования вести бухгалтерию или же оно может быть использовано властями для того, чтобы обременить религиозные организации дополнительными обязанностями для того, чтобы расформировать их. Для того, чтобы избежать двусмысленности следовало бы дополнить следующее: “Если такое уведомление о продолжении деятельности предоставлено вовремя, в нем содержится обновленная информация об адресе, названии организации и т.п., то организация автоматически продолжает свою деятельность.”

<sup>3</sup> Здесь кажется есть типографская опечатка, где вместо “этический” говорится “этнический”

### **Техническая рекомендация 6: не включайте положения политики в статью 3.**

В статьях 26 и 30.4 приводятся многочисленные типы (неопределенные) религиозных организаций. Непонятно почему их надо идентифицировать и является ли такой список законным.

### **Техническая рекомендация и рекомендация по существу 7: уберите ссылки на все типы религиозных организаций, которые не определены законом и для идентификации которых нет никакого юридического основания.**

Использование “маркеров”. Некоторые статьи (такие как 4.2, 6.2, 7, 8, 9 и т.д.) содержат “маркеры”. Неплохо было бы пронумеровать их, что будет полезно для юристов и для тех, кто должен интерпретировать закон.

### **Техническая рекомендация и рекомендация по существу 8: пронумеруйте “маркеры”**

#### **В. Религиозные организации и регистрация**

Большая часть путаницы, связанной с вопросами регистрации религиозных организаций, которая имела место в первом проекте закона, была исключена из февральского законопроекта 2002 года. По новому законопроекту процесс регистрации упрощается, в нем содержатся более ясные директивы и предусмотрен процесс апелляции в случае отказа в регистрации. Тем не менее, в февральском законопроекте все еще остаются некоторые проблемные вопросы и определенная расплывчатость, которые можно легко исправить для того, чтобы привести их во внутреннее соответствие со статьями 2.1 и 4. Консультативная группа предлагает несколько рекомендаций, как технического характера, так и по существу.

С точки зрения логики кажется, что Глава V должна находиться перед Главой IV. Такая перемена поможет избежать некоторой путаницы.

### **Техническая рекомендация 9: поменять местами Главу V и Главу IV.**

В Главе V говорится о регистрации организаций и статей в государственных органах. Глава 26.1 предусматривает, что ответственность за регистрацию религиозных организаций должны нести “территориальные институты правосудия”.

### **Техническая рекомендация 10: для того, чтобы избежать недопонимания относительно названия, роли и месторасположения “территориальных институтов правосудия”, приведенных в статье 26.1, необходимо такие вещи уточнить.**

Статья 22 неясна, поскольку трудно разобраться в типе разрешения (или санкции), которое требуется по закону.

### **Техническая рекомендация и рекомендация по существу 11: уточнить или убрать статью 22.**

Существует некоторая неясность в Главе V, статьи с 26 по 31, и мы надеемся, что законодатели внесут ясность в эти положения. К примеру, в статьях с 27 по 30 не приводится агентство, которое отвечает за регистрацию организаций, приведенных в данных статьях, хотя и можно предположить, что здесь имеются ввиду “территориальные институты правосудия”, приведенные в статье 26, которые должны отвечать за все виды

регистрации в соответствии с Главой V. Некоторые религиозные организации имеют иерархическую структуру и для них, возможно, имеет смысл просто один раз зарегистрироваться на национальном уровне и иметь право (если таковое посчитается необходимым) уведомить местные власти. Точно так же в статье 30.2 устанавливается лимит времени на некоторые виды регистрации, но не ясно подходят ли статьи 30.2 и 30.3 ко всем видам регистрации, приведенным в Главе V.

**Техническая рекомендация 12:** создать новую статью (перед существующей статьей 26), по которой будет установлена простая процедура регистрации, а также процедуры заполнения регистрационных форм для всех видов регистрации по существующим статьям 26-30. В новой статье должны содержаться положения из существующих статей 26.1 и 30.2.

В статьях с 26 по 30 имеются положения, в которых приводятся материалы, которые необходимо представлять на регистрацию. Требования к предоставлению материалов на регистрацию не вызывают возражений за одним только исключением. Тем не менее, из статьи 26.2 (пункт 5) не совсем ясно какая информация требуется в отношении вероисповедания и деятельности организации, хотя у государства может возникнуть законный интерес в получении такой информации в целях идентификации. Важно, чтобы такая информация не стала основой для критической оценки религиозных убеждений организации или же обременительным требованием, которое может быть использовано в качестве повода для отказа в регистрации. Как уже было отмечено ранее в отношении статьи 20.3, у государства могут быть разумные основания для того, чтобы иметь ограниченный доступ к информации, но это не должно использоваться для того, чтобы преследовать организацию или подрывать свободу ее членов иметь религиозные убеждения. Кроме того, несколько более ясная формулировка может быть добавлена в статью 31, что позволит государству получать необходимую базовую информацию и в то же время не допустить нарушений в процессе регистрации.

**Рекомендация по существу 13:** новый раздел следует добавить в статью 31, в котором бы говорилось: “Целью подачи заявки на регистрацию является предоставление государству базовой информации об организации без намерения проводить обзор по существу самих религиозных убеждений. Государственные власти должны сохранять нейтралитет своей позиции относительно религии и не должно быть произвола закона или обременительной интерпретации с целью отложить или не допустить регистрацию. Государственные власти должны оказывать помощь организациям, обращающимся за регистрацией в выполнении требований регистрации, а не препятствовать ей. Письменный отказ в регистрации, в соответствии со статьей 30.2, может быть дан по единственной причине, каковой является несоответствие требованиям, предъявляемым к процессу регистрации.

Есть некоторая расплывчатость в статье 30.3 в отношении последствий, если регистрация не была завершена регистрирующей организацией в течение 30 дней.

**Техническая рекомендация и рекомендация по существу 14:** в законопроекте следует уточнить последствия того, что регистрация не была завершена регистрирующей организацией в течение 30 дней. Статью 30.2 (и другие положения, если это необходимо) следует изменить так, что если государство не смогло произвести нужные действия в течение отведенного времени, то регистрация считается автоматически произведенной, а факт регистрации должен быть зафиксирован в любой государственной регистрирующей организации или религиозной организации.

В статье 29 говорится о регистрации “религиозных объектов”. Цель этой статьи не ясна. И она может вызвать путаницу относительно необходимости регистрировать объекты. Требования к религиозным организациям приводить перечень их собственности, особенно если сюда включается движимое, а также и недвижимое имущество, создает ненужное бремя для религиозных организаций. И непонятно почему государство должно иметь право требовать такую подробную информацию от религиозных организаций.

### **Техническая рекомендация и рекомендация по существу 15: убрать статью 29.**

Возможно, самым спорным вопросом во всем законопроекте является статус незарегистрированных групп. По международному законодательству, и в соответствии с законодательством большинства государств, регистрация может придать группе статус “юридического лица”. Точно так же другие государства присваивают статус освобождения от налогов и предусматривают индивидуальные финансовые вклады в организацию, чтобы она стала освобожденной от налогов. У государства есть достаточный набор привилегий, которые оно может на законном основании присвоить зарегистрированным группам при условии, что все эти привилегии присуждаются не на дискриминационной основе.

Тем не менее, независимо от того зарегистрирована ли ассоциация в государственных органах или нет, ее члены имеют право пользоваться всеми правами на свободу вероисповедания, гарантированными в соответствии с международными стандартами. Государство *не может* сделать так, что пользование этими фундаментальными правами зависело бы от регистрации. И следовательно, государство *не может* сделать религиозную группу или группу, связанную религиозными убеждениями незаконной только потому, что таковые не были зарегистрированы.

Конечно же, если такая группа занимается деятельностью, нарушающей уголовное законодательство (как, например, убийство, похищение людей, кража или нападение), то такая группа или ее члены, при условии доказательств, могут быть подвергнуты уголовному преследованию со стороны государства в соответствии с уголовным законодательством. Но государство *не может* сделать пользование фундаментальными правами незаконным только потому, что группа не была зарегистрирована. И вызывающим тревогу примером тому, что это либо не признается, либо непонятно, служит статья 21.2 законопроекта. Точно также в статье 19.2 говорится, что запрещается пропагандировать ту религию, которая не была зарегистрирована в Кыргызской Республике, что противоречит международным нормам.

**Техническая рекомендация и рекомендация по существу 16: из законопроекта следует убрать все положения, которые говорят о том, что пользование правами на свободу вероисповедания зависит от государственной регистрации организаций, включая, к примеру, статьи 19.2 и 21.2. Для того, чтобы избежать любой неверной интерпретации не помешало бы включить положение, в котором говорится о том, что “пользование правами на свободу вероисповедания в полном объеме не зависит от государственной регистрации религиозной организации”.**

**Техническая рекомендация и рекомендация по существу 17: хотя это и не требуется по международному законодательству, может быть стоит четко и ясно определить те преимущества, которые вытекают для религиозной группы вследствие признания ее государством, включая такие возможности как статус юридического лица, освобождение от налогов, освобождение внесенных вкладов от налогов, освобождение религиозных деятелей от военной обязанности и т.д.**

Статья 45.3 представляет руководство для существующих религиозных организаций по поводу того, что надо сделать, чтобы соответствовать требованиям нового закона. Поскольку разумным является предположение о том, что существующие признанные религии и без того соответствуют требованиям закона, можно сделать добавления в отношении упрощения процесса и предотвращения в Кыргызской Республике такой ситуации, когда придется понести затраты, связанные с перерегистрацией.

**Техническая рекомендация и рекомендация по существу 18: добавить в статью 45 такую формулировку: “Государство полагает, что зарегистрированные религиозные группы должны также считаться зарегистрированными и по новому закону, но они должны предоставить любую дополнительную документацию, которая требуется для приведения в соответствие с законодательством. Они продолжают считаться зарегистрированными до тех пор, пока они не получили своевременного уведомления о не соответствии данному закону по существу и о том, что им предоставляется возможность предоставить требуемую документацию для того, чтобы соответствовать приемлемым требованиям данного закона.”**

### **С. Образование**

В февральском законопроекте от 2002 года содержится несколько разделов, имеющих отношение к образованию, включая статьи 12, 13, 14, 15, 25 и 28. В новом законопроекте устранены почти все проблемы, относящиеся к образованию, которые были обнаружены во время первого обзора ОБСЕ. За исключением двух моментов, новый законопроект соответствует международным стандартам.

Потенциально наиболее проблематичными положениями, относящимися к образованию, являются статьи 14.5 и 25.3. В статье 14.5 говорится, что: “ Лица, преподающие религиозные дисциплины должны иметь специальное духовное образование и официальное разрешение своего центрального духовенства, к которому они приписаны”. Несмотря на то, что государство имеет законный интерес к тому, чтобы обеспечить общее качество образования и создать соответствующие стандарты аккредитации для учебных заведений, непонятно какое отношение должно иметь государство к тому, какой квалификацией обладают те, кто проводит добровольное обучение или факультативное обучение религиозным вопросам. Может случиться так, что некоторые религии, к примеру, не имеют своего “центрального духовенства” или другого органа, который может выдать “официальное разрешение”. Можно сказать, что кроме того, что в этом положении следует отметить, что религия может сама регулировать тех, кто преподает ее дисциплины, само это положение кажется не нужным.

**Техническая рекомендация и рекомендация по существу 19: убрать статьи 14.5 и добавить в статью 12.2: “Данная система должна уважать права религиозных организаций структурировать религиозное обучение в соответствии с их собственными убеждениями относительно доктрины и относительно того, что религиозные группы сами назначают квалифицированный персонал”.**

В статье 25.3 говорится, что: “Религиозные институты образования обязаны получать разрешение заниматься образовательной деятельностью в соответствующем государственном органе и должны быть зарегистрированы в соответствии с данным законом.” Конечно же, у государства есть законный интерес в обеспечении соответствующего светского образования для студентов, и государство может иметь определенный законный интерес в надзоре за деятельностью религиозных институтов образования. Однако, интерес государства в контроле содержания “религиозного обучения” в религиозных институтах образования должен быть четко обоснован. Тогда как государство может предпринять разумные шаги для того, чтобы обеспечить то, что студентов не призывают к насилию или к незаконным действиям, государство должно избегать, насколько это возможно, вмешательства в чисто религиозные или теологические вопросы. Соответственно, если парламент считает, что статью 25.3 следует включить в закон, очень важно включить также дополнительную формулировку, которая ограничивала бы полномочия государства по контролю религиозных институтов образования в отношении преподавания религии.

**Рекомендация по существу 20: либо убрать статью 25.3, либо добавить новую формулировку, в которой говорилось бы: “Тем не менее, государство не должно препятствовать или вмешиваться в преподавание религии при условии, что такое преподавание не ведет к нарушению уголовного законодательства Кыргызской Республики.”**

Название статьи 15 находится в несоответствии с содержанием статьи 15.

**Техническая рекомендация 21: переделать название статьи 15 с тем, чтобы оно относилось к преподаванию религиозных предметов, а не к образованию, пропагандирующему конкретную религию.**

#### **D. Распространение литературы и миссионерская деятельность**

Одним из наиболее раздражающих вопросов для многих стран является присутствие миссионеров, которые убеждают людей принять новую религию. С одной стороны миссионеры, как и все другие люди, обладают фундаментальным правом на *свободу выражения*, на распространение литературы и на попытки убедить людей принять их идеи, политические, философские, религиозные или экономические. Кроме того, люди имеют *право выслушивать* идеи миссионеров или кого-либо другого, если они этого хотят. Но многие общества и культуры считают оскорбительным, что некоторые люди стараются убедить других людей сменить их религиозные убеждения. Верно то, что точно также как одни люди имеют право выражать свое мнение, другие точно также имеют право на то, чтобы их не беспокоили дома или где-либо еще, если они не хотят выслушивать эти идеи. Антагонизм заключается в том, что некоторые люди считают, что миссионеров можно отгородить, если они занимаются деятельностью, которая является непочтительной по отношению к другим религиям или окажется, что миссионеры приманивают людей за счет экономических стимулов.

У государства очень трудная роль в достижении баланса между этими двумя конкурирующими видами прав. С одной стороны оно должно защищать права людей выражать собственное мнение и права людей выслушивать это мнение; с другой стороны оно должно защищать и тех, которые не хотят выслушивать подобные идеи. Хотя государство и может защищать тех, которые не хотят выслушивать идеи, оно не

должно нарушать свободу выражения. Таким образом, государство не должно запрещать общее право человека на свободу выражения, но оно может защищать человека от нежелательного вмешательства.

В статьях 19 и 43 есть несколько положений, которые кажутся ненужными, так как нарушают свободу выражения.

В статье 19.5 содержится запрет на распространение религиозной литературы за исключением специально отведенных для этой цели мест. Это положение слишком строгое и здесь нарушается не только свобода религии и убеждений, но также и свобода слова. Если государство хочет защитить тех людей, которые не желают получать эту литературу, оно может это сделать в менее ограничительной манере. К примеру, государство может принять законодательство, запрещающее распространение литературы в тех домах, где люди вывешивают объявления о том, что они не желают получать литературу. Государство может также запретить попытки навязывания литературы, такие как, к примеру, действия, которые оказывают повторяющееся давление на человека с тем, чтобы он воспринял литературу или выслушивал идеи после того как этот человек ясно дал понять, что он не хочет, чтобы его беспокоили.

#### **Рекомендация по существу 22: убрать статью 19.4.**

В статье 19.6 говорится о том, что: “Религиозные организации (конгрегации) должны иметь эксклюзивные права на производство предметов религиозного культа в соответствии с процедурами, установленными законодательством Кыргызской Республики”. Цель этого положения не совсем ясна. Если этой целью является защита авторских прав, то защищать такие права лучше в соответствии с законом об авторских правах. Если же целью является контроль распространения таких книг, как Коран, Библия или Сутры, либо какие-то другие религиозные труды, или *версии* таких книг, которые могут распространяться, то это является недопустимым нарушением свободы слова и свободы вероисповедания.

#### **Рекомендация по существу 23: убрать статью 19.5**

В статье 19.4 говорится о том, что “Религиозная литература, печатные, аудио и видео материалы должны ввозиться или производиться религиозными организациями республики при условии согласования с соответствующими органами правительства.” Это положение написано таким расплывчатым языком, что правительство получает практически неограниченную власть помешать ввозу литературы, что само по себе защищено международными нормами по правам человека, независимо от природы такой литературы. Это является недопустимым серьезным нарушением.

#### **Техническая рекомендация и рекомендация по существу 24: убрать или изменить статью 19.6**

В статье 37.4 содержится запрет на использование материальных стимулов по обращению людей в другую религию. Хотя такого рода положения и разрешены по международному законодательству, важно, чтобы они не использовались в качестве предлога для недопущения искренней гуманитарной помощи со стороны религиозных групп или же в целях преследования этих религиозных групп. Соответственно, необходимо добавить уточняющие формулировки.

(См. также и рекомендация по существу 16 относительно статьи 19.2).

**Техническая рекомендация 25: добавить следующую формулировку в статью 37.4: “Тем не менее, это положение не должно использоваться для того, чтобы препятствовать оказанию законной гуманитарной помощи со стороны религиозных организаций, а также оно не должно использоваться в качестве предлога препятствованию такой деятельности, как предоставление пищи или оказание дружественных действий.”**

Неясна цель статьи 43. В том смысле, что она повторяет положения другого кыргызского закона, она не обязательна. Если же она создает новый закон, то непонятно с какой целью.

#### **Техническая рекомендация 26: изменить или убрать статью 43.**

### **Е. Разные положения**

**Ограничительные статьи.**<sup>4</sup> В первом обзоре ОБСЕ отмечалось, что в первоначальном проекте закона было несколько ограничительных статей, а также было рекомендовано все ограничения привести в одной статье, что соответствует международным стандартам. В большинстве случаев это и было сделано в статье

<sup>4</sup> Для обсуждения термина “ограничительные статьи” см. первый обзор ОБСЕ, стр.7

1.3 законопроекта за февраль 2002 года. Тем не менее, по меньшей мере одно положение нового законопроекта находится в несоответствии со статьей 1.3, а именно статья 10.2 (пункт 5). Не помешало бы внести небольшие изменения в текущую статью 1.3 и устранить несоответствие.

**Техническая рекомендация и рекомендация по существу 27:** убрать статью 10.2 (пункт 5) и изменить статью 1.3 следующим образом (курсивом): “Свобода на религиозные или атеистические убеждения и на то, чтобы предпринимать с этой целью какие-либо действия может быть ограничена только так, как это *предписывается законом или является необходимым*<sup>5</sup> для защиты прав и свобод других граждан, социальной защиты и в целях защиты конституционного строя.”

**Применение криминального законодательства.** Одним из самых проблемных аспектов февральского законопроекта 2002 года являются положения, в которых говорится о возможности применения уголовного законодательства. В качестве примера можно привести статьи 40 и 41. В странах членах ОБСЕ крайне редко такие вопросы, как гражданская регистрация религиозных организаций решаются с применением уголовного законодательства. Тем самым создается впечатление, что религиозные вопросы граничат с уголовными, тогда как свобода вероисповедания является фундаментальным правом всех людей.

**Рекомендация по существу 28:** либо убрать ссылки на уголовное законодательство в статьях 40 и 41, либо четко и ясно уточнить какие вопросы относятся к уголовно наказуемой деятельности (как например, насилие в отношении личности, собственности или государства).

**Подстрекательство к вражде.** В законопроекте есть несколько положений, которые запрещают подстрекательство к “вражде” на религиозной основе или оскорбление “чувств” верующих. (См. статьи 5.2, 6.2 (пункт 4), 17.5 и 19.2). Государство может запретить действия или слова, которые фактически провоцируют насилие или преследование. Тем не менее, государство должно к этому подходить осторожно с тем, чтобы не использовать свою власть для ограничения свободы слова, в соответствии с которой человек может проявить свое несогласие по вопросам религии и убеждений. Тогда как можно допустить ограничение речей, где используется грубая и оскорбительная риторика, порочащая другую религию, закон не должен применяться для того, чтобы подавлять религиозные утверждения. Так, например, закон не должен применяться против мусульманина, который говорит, что “нет Бога, кроме Аллаха” (на том основании, что это подстрекает вражду между индусами, проповедующими многобожие), закон также не должен применяться для того, чтобы запрещать православному говорить, что “Иисус Христос является единственным сыном Божиим вовеки рожденным Отцом, рожденным от девы Марии” (даже если мусульмане могут посчитать себя обиженными такими словами).

**Рекомендация по существу 29:** если оставить статьи 2, 6.2 (пункт 4) и статью 19.2, то необходимо добавить формулировку, которая улучшит их. Например, в статью 3 можно включить следующую формулировку: “разжигание вражды” должно означать использование слов или жестов, которые провоцируют насилие или оскорбительные действия против других на религиозной основе. Под “Разжиганием вражды” не следует понимать использование таких утверждений, относящихся к религиозным убеждениям, которые призваны выразить эти убеждения или отсутствие убеждений, критику убеждений или вовлечение в дискуссию по религиозным вопросам.”

**Религиозные политические партии.** Статьи 6.2 и 6.6 запрещают формирование политических партий на основе принадлежности к религии. Парламенту следует понять, что это противоречивые положения, и что не существует международного законодательства по этому вопросу. Разумные люди могут не согласиться с тем, что совсем не обязательно, что эти положения ущемляют свободу выражения и другие права, защищаемые международными стандартами. Консультативная группа не предлагает никаких рекомендаций по этому вопросу, но с уважением просит, чтобы Жогорку Кенеш внимательно рассмотрел вопрос о том необходимо ли это положение или о том, каким образом можно сделать так, чтобы оно незаконно не ущемляло права на свободу выражения и собраний.

**Военная служба.** В статье 16.4 говорится о том, что должны уважаться религиозные убеждения военнослужащего и запрещает религиозную пропаганду тем, кто занимает высокие посты. Полагаем, что в законопроекте не содержится намерения вмешиваться в то, как капелланы или другие священнослужители в армии выполняют свои религиозные функции. Небольшие изменения помогут разрешить любое возможное недопонимание.

---

<sup>5</sup> Вставленная формулировка была взята из ICCPR, статья 18.3

**Техническая рекомендация и рекомендация по существу 30:** добавить новое последнее предложение в статью 16.4, в котором будет говориться: “Однако, этот закон не должен пониматься так, как будто он запрещает военным капелланам выполнять их религиозные функции”.

Как было отмечено выше, в законопроект включены положения, поддерживающие сознательное право отказаться от службы в армии в определенных обстоятельствах. Это является очень положительным вкладом в закон и полностью соответствует разрабатываемым международным стандартам. Законопроект, однако, незаконно ограничивает такое право по отношению к определенным видам религий. Небольшое изменение смогло бы улучшить закон.

**Рекомендация по существу 31:** изменить статью 16.5, чтобы она звучала следующим образом: “ Лица, религиозные убеждения которых не позволяют использовать оружие и служить в армии должны иметь право по Закону Кыргызской Республики “Об альтернативной службе” заменить службу в армии альтернативной службой в кадетском корпусе. Освобождение от военной службы на этой основе должно предоставляться только тем, чьи убеждения являются искренними.”

*Средства массовой информации.* Статья 17 относится к вопросам религии и средствам массовой информации. Тогда как по статье 17.1 предоставляются определенные свободы религиозным группировкам, статья 17.2 требует, чтобы средства массовой информации пропагандировали государственную политику. Хотя средства массовой информации и не имеют права нарушать легитимный государственный закон (например, средства массовой информации не могут пропагандировать насилие), их не следует обязывать “продвигать” официальную политику.

**Рекомендация по существу 32:** убрать статью 17.2.

*Религиозные праздники.* Во многих государствах религиозные праздники являются государственными праздниками примерно так, как это приведено в статье 18.6. Несмотря на это, закон бы только выиграл, если бы в нем предусматривалось, чтобы и государство и работодатели постарались учесть религиозные праздники и других религий, если это уместно.

**Техническая рекомендация и рекомендация по существу 33:** изменить статью 18.6 так, чтобы правительством учитывались и другие религиозные праздники на такой же основе, как и те, которые уже были признаны.

*Исключения из законов, которые применимы в общем.* В статье 5.3 говорится, что: “Никто не может уклоняться от исполнения установленных законом обязательств на основании религиозных убеждений. Замена одного вида обязательств другим на основании религиозных убеждений может допускаться только в случаях, установленных законодательством Кыргызской Республики.” Хотя и понятно почему это положение может быть включено, может быть Жогорку Кенеш следует выбрать более гибкую формулировку данной статьи. Например, в некоторых странах существует законодательство, по которому убой скота должен проводиться в соответствии с правилами гигиены, но в то же самое время делается исключение для ритуального забоя, проводимого мусульманами и иезуитами, так, как этого требует требования их религий. Если же закон будет еще более гибким, то тем самым удовлетворяются как государственные интересы, так и интересы верующих, а иначе их верования не позволили бы им подчиняться закону. Совершенно ясно, что это сложная область, потому что не все религиозные ритуалы можно разрешить. Тем не менее, если бы в новом законопроекте учитывалась религиозная практика, то такой закон соответствовал бы международным стандартам, по которым допускаются только те ограничения, которые являются строго необходимыми для будущих законных и важных интересов государства.

**Рекомендация по существу 34:** парламент может пожелать установить директивы для важных обстоятельств, когда в определенных обстоятельствах допускались бы исключения к законам, которые в ином случае относились бы ко всему населению.

*Трудовые права.* В статье 39 содержатся некоторые директивы в отношении прав тех лиц, которые работают на религиозные организации. Эта область закона очень сложна, поскольку законодатель должен суметь учесть как интересы государства, по которым защищаются права работников, так и интересы религиозной автономии. Было бы разумно включить формулировку, которая разъясняла бы эти моменты.

**Техническая рекомендация 35:** добавить новый раздел в статью 39, в котором бы говорилось: “Религиозные организации и организации, создаваемые религиозными организациями для

**выполнения религиозных функций при найме на работу сотрудников могут отдавать предпочтение практикующим членам своей веры”.**

*Права всех лиц.* В статье 1.2 есть некоторая неопределенность относительно того, все ли лица имеют право на свободу вероисповедания или это относится только к гражданам Кыргызстана. Формулировку надо сделать четкой, чтобы она соответствовала международным стандартам, а все эти права относились бы ко всем лицам.

**Техническая рекомендация и рекомендация по существу 36: уточнить формулировку статьи 1.2 для того, чтобы обеспечить ситуацию, когда все права, приведенные в статье 1, предоставляются всем лицам.<sup>6</sup>**

## **Выводы**

Консультативная группа еще раз выражает свою благодарность кыргызским властям за предоставленную возможность ознакомиться с законопроектом и проанализировать его. Мы с удовлетворением отмечаем, что в февральский законопроект 2002 года были внесены существенные улучшения. Следует помнить, что в данном анализе приведены самые важные моменты, и мы не претендуем на то, чтобы считать этот анализ полным анализом законопроекта. Консультативная группа хотела бы и в дальнейшем продолжать действовать в том же духе и оказывать подобную помощь, если в таковой нуждаются.

---

<sup>6</sup> Если слово “и” убрать из русского варианта то, соответственно, и английский перевод будет иметь больше смысла, поскольку будет обеспечена защита прав всех граждан Кыргызстана. Далее в статье 5.4 предлагается, чтобы те же самые правила применялись и к иностранцам и к лицам без гражданства.