



Страсбург / Варшава, 12 октября 2020 г.

CDL-AD(2020)002

Заключение Венецианской комиссии № 998/2020
Заключение БДИПЧ ОБСЕ № FORB-UZB/387/2020

Язык оригинала: английский

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

БЮРО ПО ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ИНСТИТУТАМ И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
(БДИПЧ ОБСЕ)

РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН

СОВМЕСТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА
«О СВОБОДЕ СОВЕСТИ И РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ»

Принято Венецианской комиссией
на 124-м пленарном заседании в режиме онлайн
(8-9 октября 2020 г.)

На основе комментариев

г-на Яна ВЕЛАЕРСА (член ВК, Бельгия)
г-на Бена ВЕРМЮЛЕНА (член ВК, Нидерланды)
Совета экспертов БДИПЧ по вопросам свободы религии или
убеждений
г-на Сильвио ФЕРРАРИ (эксперт, БДИПЧ ОБСЕ)

В консультациях с г-ном Ахмедом ШАХИДОМ, Специальным докладчиком ООН по вопросу о свободе религии или убеждений

Содержание

| | | |
|------|---|----|
| I. | Введение | 3 |
| II. | Предмет анализа Совместного заключения | 4 |
| III. | Краткий обзор..... | 4 |
| IV. | Анализ и рекомендации | 7 |
| | A. Международные стандарты и обязательства ОБСЕ, касающиеся свободы религии или убеждений | 7 |
| | B. Национальное законодательство | 8 |
| | C. Сфера действия и цель законопроекта | 10 |
| | D. «Отделение религии от государства» и автономия / независимость религиозных организаций | 12 |
| | E. Обязательная регистрация и запрет деятельности незарегистрированных религиозных групп или групп, придерживающихся определенных убеждений | 17 |
| | F. Ограничения права исповедовать религию или убеждения..... | 20 |
| | 1. <i>Общая ограничительная оговорка</i> | 20 |
| | 2. <i>Запрещение «прозелитизма» и миссионерской деятельности</i> | 21 |
| | 3. <i>Ограничение преподавания религиозного учения или убеждений</i> | 23 |
| | 4. <i>Ограничение религиозных высказываний или убеждений</i> | 24 |
| | 5. <i>Религиозные обряды и церемонии</i> | 26 |
| | 6. <i>Материалы религиозного содержания</i> | 27 |
| | 7. <i>Выезд за границу</i> | 29 |
| | 8. <i>Ограничение права на отказ от военной службы по соображениям совести</i> | 29 |
| | G. Религиозные организации, центральный орган управления и религиозные учебные заведения | 30 |
| | 1. <i>Создание (регистрация) религиозной организации</i> | 31 |
| | 2. <i>Религиозные образовательные учреждения</i> | 38 |
| | 3. <i>Права и обязанности религиозных организаций</i> | 41 |
| | 4. <i>Аккредитация иностранных работников</i> | 44 |
| | 5. <i>Приостановление и прекращение деятельности религиозных организаций</i> | 44 |
| | H. Роль и полномочия Комитета по делам религий и других государственных органов..... | 46 |
| | I. Перерегистрация религиозных организаций..... | 49 |
| | J. Рекомендации по процессу подготовки и принятия законопроекта..... | 50 |

I. Введение

1. 6 августа 2020 года первый вице-спикер Законодательной палаты Парламента (Олий Мажлиса) Республики Узбекистан направил в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (здесь и далее «БДИПЧ ОБСЕ») и в Европейскую комиссию за демократию через право Совета Европы (здесь и далее «Венецианская комиссия») запрос о подготовке заключения по проекту закона Республики Узбекистан «О свободе совести и религиозных организациях» (здесь и далее «законопроект», CDL-REF (2020) 065)) с целью оценки его соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ. В соответствии с имеющейся практикой, Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ договорились о совместной подготовке Совместного заключения.

2. Г-да Ян Валаерс (член Венецианской комиссии, Бельгия) и Бен Вермюлен (член Венецианской комиссии, Нидерланды) были назначены докладчиками со стороны Венецианской комиссии. Г-н Сильвио Феррари был назначен экспертом по правовым вопросам со стороны БДИПЧ ОБСЕ. В подготовке заключения принимали участие члены Совета экспертов БДИПЧ по вопросам свободы религии или убеждений г-жа Монсеррат Гас-Айксендри, г-н Александр Ключев, г-н Эмир Ковачевич, г-н Каталин Райу, г-н Дмито Вовк и г-жа Мине Йилдирим. Совместное заключение было подготовлено в консультации со Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций по вопросу о свободе религии или убеждений г-ном Ахмедом Шахидом.

3. 21 сентября 2020 года совместная делегация в составе Яна Валаерса и Бена Вермюлена от имени Венецианской комиссии, а также Сильвио Феррари и Дмитро Вовка от имени БДИПЧ ОБСЕ в сопровождении Кэролайн Мартин и Сергея Кузнецова из Секретариата Венецианской комиссии, а также Константина Вардзелашвили, Миколая Вжеченковского и Анн-Лиз Шатлан из БДИПЧ ОБСЕ приняла участие в серии видеоконференций с представителями Законодательной палаты Олий Мажлиса, Комитета по делам религий при Кабинете министров, Министерства юстиции, религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, неправительственных организаций (НПО) и других заинтересованных сторон. Совместное заключение подготовлено с учетом информации, полученной в ходе этих встреч, а также почерпнутой из предоставленных властями письменных комментариев. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия выражают благодарность властям Узбекистана и Координатору проектов ОБСЕ в Узбекистане за поддержку в организации этих встреч. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия также выражают признательность государственным органам за их готовность рассмотреть и учесть рекомендации Совместного заключения на следующих этапах законодательного процесса.

4. Совместное заключение было рассмотрено членами Комиссии в ходе письменной процедуры, заменяющей заседания подкомиссий. После обмена мнениями с г-ном Шухратом Бафаевым, председателем Комитета по демократическим институтам, негосударственным организациям и органам самоуправления граждан Олий Мажлиса (Законодательной палаты) Республики Узбекистан, Совместное заключение было принято Венецианской комиссией на ее 124-м пленарном заседании, прошедшем в онлайн-режиме (Венеция, 8-9 октября 2020 г.).

II. Предмет анализа Совместного заключения

5. Настоящее Совместное заключение распространяется исключительно на представленный на рассмотрение законопроект. Ограничиваясь указанным документом, Совместное заключение не содержит полного и всестороннего обзора всей институционально-правовой базы, регулирующей вопросы о праве на свободу религии или убеждений/вероисповедания в Узбекистане.

6. В Совместном заключении поднимаются ключевые вопросы и указываются вызывающие озабоченность положения анализируемого документа. В интересах краткости Заключение больше фокусируется не на положительных сторонах законопроекта, а на положениях, требующих доработки. Последующие рекомендации основаны на международных стандартах и обязательствах в области прав человека, обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения и передовом опыте государств. По мере необходимости в Заключении также приводятся ссылки на соответствующие рекомендации, содержащиеся в заключениях по проектам законодательства, ранее опубликованных БДИПЧ ОБСЕ и / или Венецианской комиссией.

7. Совместное заключение основано на неофициальном английском переводе законопроекта, предоставленном первым вице-спикером Законодательной палаты Олий Мажлиса 6 августа 2020 г. Возможные ошибки в тексте Совместного заключения могут являться следствием неточностей, допущенных при переводе.

8. В связи с вышеизложенным, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия считают необходимым отметить, что настоящее Совместное заключение может не затрагивать всех аспектов законопроекта, и что оно ни коим образом не препятствует формулированию дополнительных письменных или устных рекомендаций или комментариев по соответствующим правовым или законодательным актам Республики Узбекистан в будущем.

III. Краткий обзор

9. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия приветствуют усилия Узбекистана по внесению поправок в национальное законодательство о праве на свободу религии или убеждений с целью его приведения в соответствие с международными стандартами в области свободы религии или убеждений, к чему призывает ряд международных органов по мониторингу соблюдения прав человека.¹ Законопроект содержит ряд заслуживающих одобрения положений, направленных на совершенствование действующего законодательства, а именно, сокращение минимального количества человек, необходимого для создания религиозной организации, снятие запрета на ношение религиозной одежды в общественных местах и требование о том, чтобы решение о ликвидации религиозной организации принималось судом, а не административными органами. Тем не менее, в законопроекте все еще сохраняются основные ограничения и недостатки, несовместимые с международными стандартами в области прав человека.

10. В частности, законопроект по-прежнему запрещает деятельность незарегистрированных религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, предусматривает строгие и обременительные требования к регистрации, налагает различные запреты или строгие ограничения в отношении

¹ См., напр., п. п. 42-43 [Заключительных замечаний по пятому периодическому докладу Узбекистана](#) Комитета ООН по правам человека (Центр по гражданским и политическим правам), CCPR/C/UZB/CO/5, 1 мая 2020 г.; п. п. 97 и 101 (b) [Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений о его миссии в Узбекистан](#), A/HRC/37/49/Add.2, 22 февраля 2018 г.

осуществления права на свободу религии или убеждений, например, в отношении религиозного образования, мест, где допускается проводить богослужения, а также в отношении производства, импорта и распространения религиозных материалов. В нем также сохраняется запрет на миссионерскую деятельность и «прозелитизм», которые способствуют нарушению так называемого «*межконфессионального согласия и религиозной толерантности в обществе*»² и, среди прочего, влекут за собой административное и уголовное наказание. Законопроект не предусматривает строгих гарантий автономии религиозных организаций, по-прежнему подчиняя основные элементы свободы исповедовать религию или убеждения, такие как организация мероприятий или участие в паломничестве за пределами страны, той или иной форме государственного контроля или необходимость получения разрешения от органов власти. Предусмотренные в законопроекте основания для приостановления деятельности или роспуска религиозной организации являются расплывчатыми и широкими, предоставляя излишне широкие дискреционные полномочия органам государственной власти в отсутствие эффективных средств правовой защиты. Следовательно, законопроект нуждается в существенном пересмотре с целью обеспечить его полное соответствие международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения.

11. В целях улучшения соответствия законопроекта международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ, БДИПЧ и Венецианская комиссия рекомендуют следующее:

- A. внести в законопроект поправки, упомянув в нем «*свободу мысли, совести, религии или убеждений*» и тем самым охватив, наряду с «религиозными», и нерелигиозные убеждения, а также «религиозные организации или организации, придерживающиеся определенных убеждений»; [п. 24]
- B. удалить из законопроекта общий запрет политических партий и общественных объединений по религиозному признаку; [п.36]
- C. удалить из законопроекта определение «незаконной религиозной деятельности» и однозначно указать, что незарегистрированные религиозные группы или группы, придерживающиеся определенных убеждений, могут существовать и осуществлять свою деятельность без регистрации [п. 38], обеспечив любой религиозной общине или общине, придерживающейся определенных убеждений, возможность при желании получить правосубъектность в качестве юридического лица, отличного от «религиозной организации», например, путем регистрации в качестве ассоциации или фонда; [п. 42]
- D. более строго сформулировать запрет, предусмотренный статьями 3 и 11 законопроекта, сведя его только к коммуникации и действиям, направленным на обращение других людей в свою веру с применением насилия, запугивания, угроз или других незаконных форм давления; [п. 51]
- E. отменить запрет на «занятие религиозной образовательной деятельностью в частном порядке» в пятом абзаце статьи 3 и в статье 11; [п. п. 52-53]
- F. пересмотреть положение, ограничивающее проведение религиозных обрядов и церемоний определенными специально отведенными для этого местами (статья 13); [п. 58]

² Термин «прозелитизм» недостаточно определен на международном уровне и обычно имеет негативный подтекст. В отношении деятельности, направленной на обращение в свою веру других людей без применения насилия, запугивания, угроз или других незаконных форм давления, предпочтительней использовать формулировку «ненасильственное убеждение». См. [Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений Генеральной Ассамблеи ООН](#), UN Doc. A/67/303, 13 августа 2012 г.; и стр. 64 документа БДИПЧ ОБСЕ «[Свобода религии или убеждений и безопасность. Руководство по вопросам политики](#)» (2019 г.).

- G. удалить из статей 14 и 20 законопроекта требование о получении «положительного заключения религиоведческой экспертизы» или «экспертизы религиозных материалов» как предварительное условие для производства, ввоза и распространения религиозных или мировоззренческих материалов на территории Республики Узбекистан; [п. 67]
- H. пересмотреть полномочия Комитета по делам религий в отношении религиозного паломничества за пределы страны; [п. 68]
- I. пересмотреть и упростить требования к регистрации и необходимым документам, с тем чтобы они не были излишне обременительными, в частности, отменить требование о получении письма-согласия от Комитета по делам религий и гарантийного письма от органов государственной власти на местах; [п. п. 72-84]
- J. более строго ограничить основания для отказа в регистрации религиозной организации или организации, придерживающейся определенных убеждений, в соответствии с основаниями для ограничения, допустимыми по статье 18 МПГПП; [п. 89-92]
- K. исключить из статьи 22 законопроекта обязанность уведомлять Комитет по делам религий о мероприятиях; [п. 101]
- L. дополнить главу 6 законопроекта, включив в нее систему предупреждений, дающую возможность исправить нарушение или упущение, предусмотрев поэтапные и более соразмерные санкции, которые должны применяться до применения столь крайней меры как приостановление или прекращение деятельности организации, а также подробно описать характер нарушений законодательства, которые могут повлечь за собой такие санкции, в том числе четко и точно определив серьезные основания для приостановления или ликвидации религиозной организации в качестве крайней меры, предусмотрев, что фактическое прекращение и ликвидация/отмена регистрации религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, будет отложена до тех пор, пока не будут исчерпаны все возможности для обжалования; [п. п. 110 и 113], а также, в целом,
- M. удалить расплывчатые и слишком общие формулировки, дающие излишне широкие дискреционные полномочия органам государственной власти, ответственным за реализацию закона, что может привести к его произвольному применению / толкованию и необоснованному ограничению права на свободу религии или убеждений. В частности, это касается следующих формулировок: *«сохранение межконфессионального и межнационального согласия» (статьи 1 и 17), «фундаментализм», «экстремизм» и «действия, направленные на противопоставление и обострение отношений» (второй абзац статьи 9), «деятельность, оскорбляющую религиозные чувства верующих» (четвертый абзац статьи 6 и четвертый абзац статьи 9), «унижение конституционных прав и свобод граждан», «нарушение гражданского согласия» и «иные корыстные цели» (статья 11), «ущемление чести и достоинства личности» (статья 13).* [п. п. 26, 29, 31, 46, 104].

Эти и дополнительные рекомендации, выделенные жирным шрифтом, включены в текст настоящего Совместного заключения.

IV. Анализ и рекомендации

A. Международные стандарты и обязательства ОБСЕ, касающиеся свободы религии или убеждений

12. В настоящем Совместном заключении законопроект анализируется с точки зрения его совместимости с международными стандартами, касающимися права на свободу религии или убеждений и права на свободу объединений, которые являются обязательными для Республики Узбекистан, а также представляют собой обязательства ОБСЕ в этой сфере.

13. Основные международные обязательства в этой сфере закреплены в следующих документах: Международный пакт о гражданских и политических правах³ (здесь и далее «МПГПП»), в частности, статьи 18 (о праве на свободу мысли, совести и религии) и 22 (о праве на свободу ассоциаций) и, в связи с этими правами, статья 2 (об обязательстве уважать и обеспечивать права всем без какого-либо различия). К обсуждаемой теме также имеет отношение ряд других положений МПГПП, поскольку законопроект может оказать влияние на гарантированные ими права - в частности, это статьи 19 (о свободе выражения мнения), 20 (п. 2) (о запрете всякого выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию), 17 (о праве на неприкосновенность частной жизни), 3 (право на равенство между мужчинами и женщинами), 27 (о правах этнических, религиозных или языковых меньшинств), 26 (о равенстве перед законом) и 21 (о праве на свободу мирных собраний). Помимо этого, следует упомянуть статью 14 Конвенции ООН о правах ребенка, которая гарантирует право ребенка на свободу мысли, совести и религии, и статью 30, в которой уточняется, что ребенку, принадлежащему к религиозному меньшинству «не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы [...] исповедовать свою религию».⁴

14. Несмотря на то, что Республика Узбекистан не является государством-членом Совета Европы (здесь и далее «СЕ»), в Совместном заключении также приводятся ссылки на Конвенцию Совета Европы о защите прав человека и основных свобод⁵ (здесь и далее «ЕКПЧ»), другие документы Совета Европы и прецедентное право Европейского суда по правам человека⁶ (здесь и далее «ЕСПЧ»), поскольку они содержат положения, аналогичные положениям МПГПП, и могут служить в качестве инструментов для толкования этих положений, а также в качестве полезных и надежных справочных документов по этому вопросу.

15. Кроме того, Республика Узбекистан взяла на себя различные обязательства, связанные с правом на свободу религии или убеждений, в рамках нескольких документов ОБСЕ, в частности Венского документа 1989 года, в котором среди прочего изложены ключевые права, такие как право общин верующих на признание их правового статуса, право основывать и содержать свободно доступные места богослужений или собраний и право на религиозное образование (п. 16).⁷ Кроме того, в Копенгагенском документе 1990 года говорится об обязательстве каждого государства уважать право на свободу менять религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или веру как

³ *Международный пакт о гражданских и политических правах* (здесь и далее «МПГПП»), принят резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года. Республика Узбекистан присоединилась к МПГПП 28 сентября 1995 года.

⁴ *Конвенция ООН о правах ребенка*, принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г. Республика Узбекистан присоединилась к Конвенции 29 июня 1994 г.

⁵ Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (здесь и далее «ЕКПЧ»), подписана 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.

⁶ Например, постановления ЕСПЧ в по делам *«Хасан (Hasan) и Чауш (Chauch) против Болгарии»*, жалоба № 30985/96, постановление от 26 октября 2000 г.; *«Баятыян (Bayatyan) против Армении»*, жалоба № 23459/03, постановление от 7 июля 2011 г.; *«Ахмет Арслан (Ahmet Arslan) и другие против Турции»*, жалоба № 41135/98, постановление от 23 февраля 2010 г.; *«Сюрек (Sürek) против Турции» (№ 1)*, жалоба № 26682/95, постановление от 14 июня 2004 г.; *«Коккинакус (Kokkinakis) против Греции»*, жалоба № 14307/88, постановление от 25 мая 1993 г.

⁷ Документ доступен по ссылке <<http://www.osce.org/mc/40881>>.

индивидуально, так и сообща с другими, публично или частным образом, путем отправления культа, обучения и выполнения религиозных и ритуальных обрядов. Осуществление этих прав подлежит лишь таким ограничениям, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам (пункт 9.4). Далее, в Маастрихтском документе 2003 года подчеркивается обязательство государства соблюдать принцип недискриминации в области религии или убеждений и содействовать свободе религии или убеждений посредством принятия эффективных мер на государственном уровне (пункт 9). Позднее эти обязательства нашли подтверждение в Решении Совета министров ОБСЕ 2013 года.⁸ Свобода ассоциации также защищена ключевыми обязательствами ОБСЕ (см., среди прочего, п. 9.3. Копенгагенского документа 1990 года).⁹

16. Другими полезными справочными документами являются Декларация ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 года (здесь и далее «Декларация ООН 1981 г.»),¹⁰ Декларация ООН о правах лиц принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам 1992 г.,¹¹ Замечания общего порядка Комитета ООН по правам человека,¹² доклады Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений¹³ и соответствующие резолюции Совета ООН по правам человека.¹⁴

17. В представленных в настоящем Заключении рекомендациях, при необходимости, также используются ссылки на другие документы необязательного характера, в которых представлены более подробные рекомендации по указанным вопросам, а именно: «Рекомендации по анализу законодательства о религии или вероисповедании», разработанные БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией в 2004 году¹⁵ (здесь и далее «Совместные рекомендации о свободе религии или вероисповедания 2004 года»), «Совместные руководящие принципы относительно правосубъектности религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений»¹⁶ (здесь и далее «Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года»), «Руководящие принципы по свободе объединений» 2015 года, совместно разработанные БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией¹⁷ и документ БДИПЧ ОБСЕ «Свобода религии или убеждений и безопасность. Руководство по вопросам политики» (2019 г.).¹⁸

В. Национальное законодательство

18. Статья 31 Конституции Республики Узбекистан гарантирует всем свободу совести и «право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой». Статья 57 Конституции запрещает создание «политических партий по национальному и

⁸ Совет Министров ОБСЕ, [Решение № 3/13 о свободе мысли, совести, религии или убеждений](#) (Киев, 2013 г.).

⁹ Обзор этих и других обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения см. в документе БДИПЧ ОБСЕ «[Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения \(сборник документов в тематическом порядке\)](#)», третье издание, в частности, см. подраздел 3.1.8.

¹⁰ [Декларация ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений](#), UN Doc. A/RES/36/55, Генеральная Ассамблея ООН, 25 ноября 1981 г.

¹¹ [Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам](#), принятая резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 года.

¹² В особенности, Комитет ООН по правам человека (Центр по гражданским и политическим правам), [Замечание общего порядка № 22 о праве на свободу мысли, совести и религии \(Статья 18 МПГП\)](#), 27 сентября 1993 г., CCPR/C/21/Rev.1/Add.4; и [Замечание общего порядка №34 по статье 19: Свобода мнений и их выражения](#), 12 сентября 2011 г., CCPR/C/GC/34.

¹³ Документ доступен по ссылкам: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Ctrp.s/Annual.aspx> и <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Annual.aspx>.

¹⁴ Документ доступен по ссылке: http://ap.ohchr.org/documents/dctpr_e.aspx?m=86.

¹⁵ БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, [Рекомендации по анализу законодательства о религии или вероисповедании](#) (2004 г.), CDL (2004)061 (здесь и далее «Совместные рекомендации о свободе религии или вероисповедания 2004 года»).

¹⁶ БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, [Руководящие принципы относительно правосубъектности религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений](#) (2014 г.), CDL(2014)029-е (здесь и далее «Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года»).

¹⁷ БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, [Руководящие принципы по свободе объединений](#) (2015 г.).

¹⁸ БДИПЧ ОБСЕ, [«Свобода религии или убеждений и безопасность. Руководство по вопросам политики»](#) (2019 г.).

религиозному признакам». Согласно статье 61 Конституции, «[р]елигиозные организации и объединения отделены от государства и равны перед законом» и «[г]осударство не вмешивается в деятельность религиозных объединений». Статья 18 Конституции устанавливает общий запрет дискриминации, в частности, на основании религии и убеждений.

19. Статья 20 Конституции предусматривает специальное положение об ограничении прав и свобод в целом, указывая, что «осуществление прав и свобод гражданином не должно нарушать законных интересов, прав и свобод других лиц, государства и общества».

20. Правила, регулирующие осуществление права на свободу совести, регистрацию религиозных организаций, их статус и обязанности, а также прекращение их деятельности, в настоящее время изложены в законе «О свободе совести и религиозных организациях» (который был принят в 1998 году и в последний раз редактировался в 2018 г.).¹⁹ В этой связи также актуальны некоторые положения Кодекса об административной ответственности²⁰ и Уголовного кодекса²¹ Республики Узбекистан, которые предусматривают административные и уголовные санкции, потенциально влияющие на осуществление права на свободу религии или убеждений (см. ниже).²² Кроме того, как отмечалось в ходе видеоконференций, различные аспекты осуществления права на свободу религии или убеждений регулируются многочисленными резолюциями и подзаконными актами, а законопроект направлен на объединение этих правил и положений в одном акте, что в принципе заслуживает одобрения.

¹⁹ Документ на английском и русском языках соответственно доступен по ссылкам:

<<http://www.legislationline.org/topics/country/45/topic/78>> и <<https://lex.uz/docs/65089#65280>>.

²⁰ Документ доступен по ссылке: <<https://lex.uz/docs/97661>><<https://lex.uz/docs/97661>>.

²¹ Документ доступен по ссылке: <<https://lex.uz/docs/111457>><<https://lex.uz/docs/111457>>.

²² В частности, **статья 240 Кодекса об административной ответственности** гласит: «Осуществление нелегальной религиозной деятельности, уклонение руководителей религиозных организаций от регистрации устава, организация и проведение служителями культа и членами религиозных организаций специальных детских и юношеских собраний, а также трудовых, литературных и иных кружков и групп, не имеющих отношения к отправлению культа, — влечет наложение штрафа от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы или административный арест до пятнадцати суток. Обращение верующих одних конфессий в другие (прозелитизм) и другая миссионерская деятельность — влечет наложение штрафа от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы или административный арест до пятнадцати суток», а при повторном совершении влечет уголовную ответственность согласно **статье 216² Уголовного кодекса**, с обязательными общественными работами до трехсот шестидесяти часов или ограничением свободы от одного года до трех лет либо лишением свободы до трех лет; **статья 184¹ Кодекса об административной ответственности**, согласно которой, «появление граждан Республики Узбекистан (за исключением служителей религиозных организаций) в общественных местах в культовых одеяниях — влечет наложение штрафа от пяти до десяти минимальных размеров заработной платы или административный арест до пятнадцати суток» и **статья 184²**, запрещающая «[н]езаконное изготовление, хранение, ввоз на территорию Республики Узбекистан с целью распространения или распространение материалов религиозного содержания», что влечет «наложение штрафа на граждан от двадцати до ста, а на должностных лиц — от пятидесяти до ста пятидесяти минимальных размеров заработной платы с конфискацией материалов и соответствующих средств для их изготовления и распространения», а при повторном совершении «наказывается штрафом от ста до двухсот минимальных размеров заработной платы или исправительными работами до трех лет» в соответствии со **статьей 202¹ Кодекса об административной ответственности**, которая гласит: «Склонение к участию в деятельности незаконных в Республике Узбекистан негосударственных некоммерческих организаций, течений, сект — влечет наложение штрафа от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы или административный арест до пятнадцати суток», а при повторном совершении влечет уголовную ответственность согласно **статье 216¹ Уголовного кодекса** с обязательными общественными работами до трехсот шестидесяти часов или исправительными работами до трех лет либо ограничением свободы от одного года до трех лет или лишением свободы до трех лет; **статья 241 Кодекса об административной ответственности** гласит: «Преподавание религиозных вероучений без специального религиозного образования и без разрешения центрального органа управления религиозной организации, а равно преподавание религиозных вероучений в частном порядке — влечет наложение штрафа от пяти до десяти минимальных размеров заработной платы или административный арест до пятнадцати суток», а при повторном совершении наказывается обязательными общественными работами до трехсот шестидесяти часов или исправительными работами до трех лет либо ограничением свободы от одного года до трех лет или лишением свободы до трех лет согласно **статье 229² Уголовного кодекса**. Кроме того, **п. 1 статьи 156 Уголовного кодекса** гласит: «Умышленные действия, унижающие национальную честь и достоинство, оскорбляющие чувства граждан в связи с их религиозным или атеистическим убеждением, совершенные с целью возбуждения вражды, нетерпимости или розни к группам населения по национальным, расовым, этническим или религиозным признакам, а равно прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ в зависимости от их национальной, расовой, этнической принадлежности или отношения к религии наказываются ограничением свободы от двух до пяти лет либо лишением свободы до пяти лет», а согласно **статье 216 of Уголовного кодекса**, «[н]езаконная организация или возобновление деятельности незаконных общественных объединений или религиозных организаций, а равно активное участие в их деятельности, — наказываются штрафом от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы или ограничением свободы от двух до пяти лет либо лишением свободы до пяти лет».

С. Сфера действия и цель законопроекта

21. Законопроект в первую очередь касается «свободы совести и религии». Однако по сути он регулирует осуществление права *исповедовать* религию. Тем не менее, важно подчеркнуть, что статья 18 МПГПП не допускает каких-либо ограничений свободы мысли и совести (или свободы иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору), которые защищены безоговорочно. Различие между «свободой совести» и «свободой религии или убеждений» также актуально с точки зрения их субъектов, поскольку по самой своей природе право на свободу совести является правом отдельных лиц, которое не может быть реализовано юридическими лицами и сообществами.²³

22. В законопроекте также в первую очередь говорится о «религии» / «религиозных убеждениях», но не упоминается свобода нерелигиозных убеждений, хотя в некоторых положениях используется слово «убеждения». ²⁴ Таким образом, неясно, охватывает ли законопроект также нерелигиозные «убеждения». Однако статья 18 МПГПП гарантирует не только свободу религии, но и «свободу убеждений»²⁵, так же, как и обязательства ОБСЕ.²⁶ Более того, Комитет ООН по правам человека прямо заявил, что «свобода мысли» и «свобода совести» защищаются в такой же степени, как и свобода религии или убеждений,²⁷ обеспечивая при этом потенциально широкое толкование типов систем ценностей, охраняемых статьей 18 МПГПП, включая теистические, нетеистические и атеистические убеждения, а также право не исповедовать никакой религии или убеждений.²⁸ В этом отношении исключительная ссылка на «атеистические убеждения» в четвертом абзаце статьи 6 законопроекта – например, исключение гуманизма – представляется слишком ограничительной.

23. Во всех положениях законопроекта, касающихся коллективных аспектов, содержатся ссылки только на «религиозные организации», а не на организации, основанные на (нерелигиозных) убеждениях.²⁹ Ссылка исключительно на «религиозные организации» подразумевает различное отношение к «религиозным организациям» и «организациям, основанным на нерелигиозных убеждениях». Такой подход нельзя назвать оправданным, если только общины, придерживающиеся определенных убеждений, не могут пройти регистрацию в соответствии с другими законами, касающимися, к примеру,

²³ Для сравнения см. на европейском уровне, решение Европейской комиссии по правам человека по делу [«Контакт Информацион Терапие и Хенген \(Kontakt Information-Therapie and Hagen\) против Австрии»](#), жалоба № 11921/86, решение от 12 октября 1988 г.

²⁴ См. ссылки на слово «убеждения» в третьем абзаце статьи 4 («религия и другие убеждения»), четвертом абзаце статьи 6 («религиозным или атеистическим убеждением») и шестом абзаце статьи 6 («религии или вероисповедания») законопроекта.

²⁵ См. раздел II (А.3) на стр. 9 документа, цитируемого в сноске 15 (Совместные рекомендации о свободе религии или вероисповедания 2004 года).

²⁶ В частности, см. п. п. 5 и 5.12 [Документа Копенгагенского совещания по человеческому измерению ОБСЕ](#) (Копенгаген, 5 июня – 29 июля 1990 г.); и [Решение № 3/13 о свободе мысли, совести, религии или убеждений](#) Совет Министров ОБСЕ (Киев, 2013 г.). Обзор этих и других обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения см. в документе БДИПЧ ОБСЕ [«Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения \(сборник документов в тематическом порядке\)»](#), третье издание, в частности, подраздел 3.1.8.

²⁷ См. п. 1 документа, цитируемого в сноске 12 (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 22, 1993 г.).

²⁸ Там же, п. п. 1-2 (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 22, 1993 г.). См. также ссылку на такие системы ценностей, как пацифизм, атеизм и веганство, или определенную политическую идеологию, такую как коммунизм, которые ЕСПЧ считает явно подпадающими под действие статьи 9 ЕКПЧ.; см. решения Европейской комиссии по правам человека по делам [«Эрроусмит \(Arrowsmith\) против Соединенного Королевства»](#), жалоба № 7050/75, решение от 16 мая 1977 г.; [«Ангелини \(Angelini\) против Швеции»](#), жалоба № 10491/83, решение от 3 декабря 1986 г.; [«W. против Соединенного Королевства»](#), жалоба № 18187/91, решение от 10 февраля 1993 г.; [«Хазар \(Hazar\), Хазар \(Hazar\) и Ачик \(Acik\) против Турции»](#), жалобы №№ 16311/90, 16312/90 и 16313/90, решение от 11 октября 1991 г.

²⁹ В связи со определением понятия «убеждения» см. п. 2 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные принципы правосубъектности общин 2014 года), в котором указывается, что «[п]онятия «религия» и «убеждения» следует толковать широко. Отправной точкой для определения сферы применения свободы религии или убеждений должна являться самоидентификация религии или убеждений, хотя государственные органы несомненно обладают определенной компетенцией по применению некоторых объективных, формальных критериев для определения применимости данных понятий в конкретном случае», а также подчеркивается, что «[с]уществует огромное многообразие религий и убеждений» и что «свобода религии или убеждений применяется не только к традиционным религиям (или убеждениям) или к религиям (или убеждениям), которые по своим формальным характеристикам или практике аналогичны традиционным религиям»; см. также раздел II (А.3) на стр. 9 документа, цитируемого в сноске 15 (Совместные рекомендации о свободе религии или вероисповедания 2004 года).

неправительственных/некоммерческих организаций или объединений, которые предусматривают защиту, равную той, что гарантирована «религиозным организациям». Во время видеоконференций представители органов государственной власти пояснили, что группы, придерживающиеся определенных (нерелигиозных) убеждений, смогут регистрироваться в соответствии с другими законами, касающимися неправительственных или некоммерческих организаций, но также подчеркнули, что в соответствии с Постановлением Кабинета Министров от 2003 г., религиозные организации пользуются определенными прерогативами или преимуществами, такими как освобождение от коммунальных услуг. Примечательно, что согласно второму абзацу статьи 20, религиозные организации освобождаются от уплаты государственной пошлины при обжаловании в суде правомерных решений государственных органов или неправомερных действий (бездействия) их должностных лиц, нарушающих их права и свободы. Неясно, распространяются ли аналогичные льготы или исключения на неправительственные или некоммерческие организации.

24. Во избежание неясности в отношении того, охватывает ли законопроект нерелигиозные убеждения, **рекомендуется изменить заголовок и формулировку законопроекта, указав на «свободу мысли, совести, религии или убеждений», и включив в текст законопроекта также упоминания организаций, основанных на нерелигиозных убеждениях и организаций, придерживающихся определенных убеждениях**, в соответствии со статьей 18 МПГПП и соответствующими обязательствами ОБСЕ.³⁰ При этом, **в законопроекте можно ограничиться регулированием лишь отдельных аспектов свободы убеждений только в том случае, если равная защита и обращение будут гарантированы организациям, основанным на определенных убеждениях, другими законами.**

25. Статья 4 законопроекта определяет «свободу совести» как «*гарантированное конституцией право граждан исповедовать любую религию или не исповедовать никакой религии*». Как упоминалось выше, рекомендуется дать определение понятию «право на свободу религии или убеждений». Как таковое это право не ограничивается только правом исповедовать или не исповедовать религию или убеждения. Его неотъемлемой внутренней составляющей является свобода мысли и совести (которая включает право иметь или принимать религию или убеждения или изменять их), а внешней – свобода исповедовать, как индивидуально, так и совместно с другими, публично или частным образом, свою религию или убеждения путем отправления культа, обучения и выполнения религиозных и ритуальных обрядов. Ни одного из этих элементов нет в определении, приведенном в статье 4 законопроекта, поэтому его следует расширить, и полезным примером в этом отношении могла бы послужить статья 18 МПГПП, согласно которой: «[с]вобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц».³¹

26. Хотя некоторые положения относятся к «гражданам»,³² что предполагает, что законные интересы неграждан не защищены на равных основаниях, во время

³⁰ Аналогичные рекомендации в отношении аналогичных положений см., напр., в п. п. 18-20 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по поводу проекта закона Республики Армения «О внесении дополнений и изменений в закон Республики Армения «О свободе совести и религиозных организациях»» ([Joint Opinion on the Draft Law Amending the Law of the Republic of Armenia on Freedom of Conscience and on Religious Organizations](#)), CDL-AD(2018)002, 20 марта 2018 г.

³¹ Хотя Узбекистан не является государством-членом Совета Европы, определение, приведенное в статье 9 ЕКПЧ, также может служить полезным руководством: «*Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или придерживаться убеждений как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным образом, в богослужении, учении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов*».

³² См., напр., статьи 1, 3 (определения понятий «религиозная организация» и «местная религиозная организация»), первый и третий абзацы статьи 4, статью 6, второй абзац статьи 9, статьи 10-13, 15-16, 19, 34 и 41. В определениях, приведенных в восьмом и десятом абзацах статьи 3 религиозная организация описывается как «*добровольное объединение граждан*», а в статье 34 (в) указан документ, содержащий «*подписи граждан Республики Узбекистан*», как один из документов,

видеоконференции представители органов государственной власти подчеркнули, что в соответствии со вторым абзацем статьи 6 законопроекта, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются всеми правами, гарантированными этим законом, наравне с гражданами Республики Узбекистан. Хотя, согласно статье 31 Конституции, «свобода совести гарантируется для всех» и «[к]аждый имеет право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой», положения законопроекта представляются гораздо более ограничительными. Признавая намерение разработчиков законопроекта распространить действие закона на неграждан, чтобы обозначить, что гарантии основных прав и свобод в равной степени касаются всех, а не только на граждан,³³ **было бы предпочтительнее воздержаться от отдельного упоминания «граждан» во всем законопроекте и использовать формулировку «все лица» или «все», в зависимости от обстоятельств.** Такой подход также соответствовал бы статье 31 Конституции Узбекистана.

27. В статье 1, посвященной цели законопроекта, в качестве общей цели указано «сохранение межрелигиозного и межнационального согласия». Схожая формулировка используется в третьем абзаце статьи 17 законопроекта при описании полномочий органов государственной власти на местах в религиозной сфере, и в пятом абзаце статьи 11, запрещающей любые формы миссионерской деятельности и прозелитизма, способствующие нарушению межконфессионального согласия. Хотя такая цель может быть законной и весомой, руководящим принципом должно быть уважение, защита и поощрение индивидуальной и коллективной свободы религии или убеждений. Более того, такая формулировка может привести к ограничительному толкованию закона и ограничению или уничтожению религиозного плюрализма и плюрализма убеждений, способствуя напряженности между различными религиозными группами или группами, придерживающимися определенных убеждений, вместо устранения причин напряженности путем обеспечения условий для полноценной реализации отдельными лицами и группами права на свободу религии или убеждений.³⁴ **Рекомендуется пересмотреть упоминание «сохранения межконфессионального и межнационального согласия», вместо этого сделав акцент на уважении, защите и поощрении индивидуальной и коллективной свободы религии или убеждений.**

D. «Отделение религии от государства» и автономия / независимость религиозных организаций

28. В статье 5 законопроекта перечислены основные принципы обеспечения свободы совести, в частности: «равенство»; «верховенство закона»; «открытость и прозрачность деятельности религиозных организаций»; «отделение религии от государства». В статье 5 также можно было бы упомянуть некоторые другие руководящие принципы, которые составляют ключевые гарантии права на свободу религии или убеждений, такие как принцип автономии и право на самоуправление религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, организаций, который уже упоминается в четвертом абзаце статьи 9 законопроекта, а также принцип

необходимых для регистрации местной религиозной организации; статья 11 законопроекта ссылается на «конституционные права и свободы граждан» и нанесение вреда «здоровью и морали граждан» как на законные основания для ограничений.

³³ См., напр., п. 132 [Комментариев БДИПЧ ОБСЕ к проекту Конституции Туркменистана](#) (2016). См. также, напр., п. 49 Заключения Венецианской комиссии по проекту закона «О пересмотре Конституции Румынии» (Venice Commission, [Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania](#)), CDL-AD(2014)010, 24 марта 2014 г.; и п. п. 55-57 Заключения по Конституции Болгарии ([Opinion on the Constitution of Bulgaria](#)), CDL-AD(2008)009, 31 марта 2008 г.

³⁴ Для сравнения см., напр., п. 116 постановления ЕСПЧ по делу «[Бессарабская Митрополия \(Metropolitan Church of Bessarabia\) и другие против Молдовы](#)», жалоба № 45701/99, решение от 13 декабря 2001 г., согласно которой, «роль властей при таких обстоятельствах состоит не в устранении причины напряжения исключением плюрализма, а в обеспечении того, чтобы противостоящие группы терпимо относились друг к другу»; см. также п. 53 постановления по делу «[Сериф \(Serif\) против Греции](#)», жалоба № 38178/97, постановление от 14 декабря 1999 г.

объективности и нейтралитета государства, который обеспечивает сообществам эффективную защиту и автономию.³⁵

29. В статьях 5 и 8 законопроекта говорится об «открытости и прозрачности деятельности религиозных организаций», в частности, в них сказано, что «[р]елигиозные организации осуществляют свою деятельность открыто и прозрачно во взаимодействии с государственными органами и общественными учреждениями». Эти положения расплывчаты и на практике могут создать возможности для вмешательства государства в дела религиозных организаций или организаций, придерживающихся определенных убеждений, что может привести принятию чрезмерно ограничительных и произвольных мер. Кроме того, они не предусматривают четких и предсказуемых обязательств для религиозных организаций или организаций, придерживающихся определенных убеждений, выполнения которых от них следует ждать, что может привести к введению обременительных требований к отчетности или иных требований, ведущих к неоправданному вмешательству в право на свободу религии или убеждений. Также следует подчеркнуть, что открытость и прозрачность сами по себе не упоминаются в качестве законных целей, оправдывающих ограничение, предусмотренное в пункте 3 статьи 18 МПГПП. Поэтому **рекомендуется пересмотреть целесообразность включения такой формулировки в законопроект.**

30. Статья 9 законопроекта содержит подробное описание принципа «отделения религии от государства». Второй абзац статьи 9 гласит, что «государство не допускает религиозного фундаментализма и экстремизма, действий, направленных на противопоставление и обострение отношений, разжигание вражды между различными конфессиями». Во-первых, на международном уровне нет единого мнения относительно нормативного определения «экстремизма», «насильственного экстремизма» или «фундаментализма».³⁶ БДИПЧ ОБСЕ, Венецианская комиссия и другие международные органы выразили озабоченность по поводу использования терминов «экстремизм» / «экстремистский» и «фундаментализм» в качестве юридических понятий, а также по поводу расплывчатости и неточности этих терминов, особенно в контексте уголовного законодательства.³⁷ На практике расплывчатость

³⁵ См., напр., разделы II (Б.4) и (Г) второго раздела документа, цитируемого в сноске 15 (Совместные рекомендации о свободе религии или вероисповедания 2004 года). Для сравнения на европейском уровне см. также п. 116 постановления ЕСПЧ по делу *«Бессарабская Митрополия (Metropolitan Church of Bessarabia) и другие против Молдовы»*, жалоба № 45701/99, постановление от 13 декабря 2001 г.

³⁶ См., напр., п. п. 11 и 21 *Тематического доклада за 2015 г.* Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (здесь и далее «Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека»), A/HRC/31/65, 22 февраля 2016 г., согласно которым, «несмотря на многочисленные инициативы по предупреждению насильственного экстремизма или противодействию ему, не существует общепринятого определения насильственного экстремизма, который остается «недостаточно ясным понятием»».

³⁷ См., напр., п. п. 12-14 доклада Специального докладчика ООН по борьбе с терроризмом и правам человека, *«Воздействие политики и практики, направленных на предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним, на права человека»*, A/HRC/43/46, 21 февраля 2020 г.; п. п. 10-11 *Доклада Специального докладчика ООН в области культурных прав о явлениях фундаментализма и экстремизма*, A/HRC/34/56, 16 января 2017 г.; и п. 51 *Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений о его миссии в Узбекистан за 2018 г.*, A/HRC/37/49/Add.2, 22 февраля 2018 г., где подчеркивается, что «при использовании в качестве уголовно-правовых категорий, расплывчатые термины, такие как «экстремизм» и «фундаментализм», несовместимы с принципом правовой определенности, а также с упомянутыми основными правами». См. также стр. 31-32 и 35 документа, цитируемого в сноске 18 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.), где говорится, что «термин «экстремизм» отличается неточностью и не имеет общепринятого определения, что дает простор для слишком широких и расплывчатых толкований и делает возможным произвольное применение закона»; п. п. 13-16 Заключение БДИПЧ ОБСЕ по закону Республики Молдова «О противодействии экстремистской деятельности» (БДИПЧ ОБСЕ, *Opinion on the Law on Countering Extremist Activity of the Republic of Moldova*) (30 декабря 2019 г.); п. п. 12-16 *Комментариев к закону Республики Узбекистан «О противодействии экстремизму»*, БДИПЧ ОБСЕ (22 ноября 2019 г.); п. п. 21-24 *Предварительного заключения по проекту закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия терроризму и экстремизму»*, БДИПЧ ОБСЕ (6 октября 2016 г.); п. 30 *Мнения Венецианской комиссии по поводу закона Российской Федерации «О противодействии экстремистской деятельности»*, CDL-AD(2012)016-е, 15-16 июня 2012 г. См. также п. п. 100, 205 и 213 *Руководящих принципов БДИПЧ ОБСЕ по защите правозащитников* (2014 г.); стр. 21 и 31 *Руководства БДИПЧ ОБСЕ по выработке ответов на угрозы и вызовы, связанные с «иностранными боевиками-террористами», в контексте защиты прав человека*, сентябрь 2018 г.; и подраздел 2.3.1 *«Руководства по предупреждению терроризма и борьбе с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму: подход, основанный на взаимодействии полиции с населением»* (2014 г.).

подобных терминов позволяет государствам принимать крайне жесткие, несоизмеримые и дискриминационные меры,³⁸ что подтверждается выводами международных механизмов по мониторингу за соблюдением прав человека, которые указывают на сохраняющиеся проблемы, в частности, в связи с обвинениями в так называемом «экстремизме» и их последствиями для свободы религии или убеждений, свободы выражения мнения, свободы объединений и мирных собраний, а также незаконными арестами, задержаниями, пытками и другими видами жестокого обращения в Республике Узбекистан.³⁹ Использование терминов «экстремизм» и «фундаментализм» может привести к существенному усилению государственного контроля над религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений, и к криминализации абсолютно законных действий, которые они совершают.⁴⁰ Ряд международных органов рекомендует воздерживаться от принятия правовых или иных мер на основе таких понятий, как «экстремизм» или «религиозный экстремизм», или ссылаться на них, учитывая расплывчатость этих терминов и возможность их неправомерного – слишком произвольного или дискриминационного – использования.⁴¹ Аналогичным образом, формулировка «действия, направленные на противопоставление и обострение отношений» между различными конфессиями настолько широка и универсальна, что может распространяться на неопределенное количество законных действий и видов деятельности на основе чисто субъективной оценки властями их потенциального предполагаемого вреда. Из-за широкой и неточной формулировки **это положение предоставляет слишком большую свободу действий органам государственной власти, ответственным за его реализацию, что может привести к его произвольному применению и толкованию и необоснованному ограничению права на свободу религии или убеждений, следовательно, его необходимо пересмотреть.**

31. В четвертом абзаце статьи 9 законопроекта отмечается, что «[г]осударство [...] не вмешивается в деятельность [религиозных организаций], если она не противоречит законодательству». Однако законодательство может ограничивать деятельность религиозных организаций только в той мере, в какой это необходимо для защиты целей, указанных в пункте 3 статьи 18 МПГПП, **что означает, что законодательство, ограничивающее свободу таких организаций, должно быть обосновано с учетом указанного положения МПГПП. Понятие деятельности религиозной организации, которая «противоречит» законодательству, следует переформулировать в целях отражения и соответствия требованиям этого положения.**⁴²

32. Далее четвертый абзац статьи 9 гласит, что государство «не допускает деятельность, оскорбляющую религиозные чувства верующих». Нельзя допустить, чтобы подобные положения препятствовали критике и высказыванию замечаний по поводу идей, убеждений или идеологий, религий и догматов веры или устанавливали

³⁸ См. также п. 19 [Доклада Специального докладчика по борьбе с терроризмом и правам человека Комиссии ООН по правам человека](#), UN Doc. A/HRC/40/52, 1 марта 2019 г.

³⁹ См. Центр ССРР, п. п. 20-21 и 42 [Заключительных замечаний по пятому периодическому докладу Узбекистана](#), ССРР/С/УЗВ/СО/5, 1 мая 2020 г.; п. п. 98 и 101 [Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений о его миссии в Узбекистан за 2018 г.](#), A/HRC/37/49/Add.2, 22 февраля 2018 г.; и Генеральная Ассамблея ООН, [Доклад Рабочей группы по Универсальному периодическому обзору: Узбекистан](#), A/HRC/39/7, 9 июля 2018 г.

⁴⁰ См. п. 152 Замечаний Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений, E/CN.4/2005/61/Add 1; и п. 14 [Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по вопросам свободы вероисповедания и религиозных организаций в Кыргызской Республике](#), CDL-AD(2008)032-e.

⁴¹ См., напр., стр. 31-32 и 35 документа, цитируемого в сноске 18 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.); и п. 52 (b) доклада Специального докладчика ООН по борьбе с терроризмом и правам человека [«Воздействие политики и практики, направленных на предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним, на права человека»](#), A/HRC/43/46, 21 февраля 2020 г.

⁴² Согласно п. 3 статьи 18 МПГПП, «свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц».

за это наказание.⁴³ Кроме того, следует отметить, что Комитет ООН по правам человека прямо признает, что «[з]апреты на разные формы неуважения к какой-либо религии или другим системам убеждений, в том числе законы о богохульстве, являются несовместимым с Пактом за исключением отдельных случаев, предусмотренных в пункте 2 статьи 20 Пакта», то есть, в случае подстрекательства к дискриминации, вражде и насилию.⁴⁴ **Рекомендуется исключить из четвертого абзаца статьи 9 законопроекта упоминание «деятельности, оскорбляющей религиозные чувства верующих» во избежание чрезмерно широкого и произвольного толкования этого положения властями.**

33. И, наконец, пятый абзац статьи 9 предусматривает запрет на «создание и деятельность в стране политической партии и иного общественного объединения по религиозному признаку, филиалов и представительств религиозных партий, создаваемых вне республики, участие религиозных организаций в деятельности политических партий и иных общественных объединений, предусматривающих политические цели, а также оказание им финансовой или иной помощи».

34. Свобода ассоциации и свобода выражения мнений, в том числе при создании и функционировании политических партий, являются индивидуальными и коллективными правами, которые должны соблюдаться без дискриминации, в том числе на основе религии или убеждений.⁴⁵ Кроме того, [Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам](#) (1992 г.) гласит, что «[л]ица, принадлежащие к меньшинствам, могут осуществлять свои права ... как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации» (пункт 1 статьи 3). Выражение религиозных убеждений в политической сфере защищается правом на свободу религии или убеждений, свободу выражения мнения и свободу ассоциации. Свобода выражения мнения и свобода ассоциации могут быть ограничены лишь для достижения законных целей, предусмотренных пунктом 2 статьи 19 и пунктом 2 статьи 22 МПГПП, в том числе по соображениям общественного порядка, защиты здоровья или нравственности населения, национальной безопасности и защиты прав (или репутации в отношении свободы выражения мнения) других лиц.⁴⁶

35. Для того, чтобы ограничение свободы ассоциации было законным, деятельность или цели политической партии должны представлять реальную угрозу государству и его

⁴³ См. п. 48 документа, цитируемого в сноске 12 (Замечание общего порядка №34 Комитета ООН по правам человека, 2011 г.); и п. 76 доклада Венецианской комиссии «[Report on the relationship between Freedom of Expression and Freedom of Religion: the issue of regulation and prosecution of Blasphemy, Religious Insult and Incitement to Religious Hatred](#)», CDL-AD(2008)026-е («Соотношение между свободой выражения мнения и свободой религии: проблема регулирования и уголовного преследования за богохульство, оскорбление религиозных чувств и разжигание религиозной ненависти»). Также см. для сравнения п. 47 постановления ЕСПЧ по делу «[Институт Отто Премингер \(Otto-Preminger Institut\) против Австрии](#)» (жалоба № 13470/87, постановление от 20 сентября 1994г.), в котором говорится, что «у тех, кто открыто выражает свою религиозную веру, независимо от принадлежности к религиозному большинству или меньшинству, нет разумных оснований ожидать, что они останутся вне критики. Они должны проявлять терпимость и мириться с тем, что другие отрицают их религиозные убеждения и даже распространяют учения, враждебные их вере», однако «способы критики или отрицания религиозных учений и убеждений могут повлечь за собой ответственность государства, если оно не обеспечивает спокойного пользования правом, гарантированным статьей 9, всем, кто придерживается этих учений и убеждений», особенно если «есть правомерное основание считать, что религиозные чувства верующих, гарантируемые статьей 9, подверглись оскорблению вследствие провокационного изображения объектов религиозного культа; и подобное изображение может рассматриваться как злонамеренное нарушение духа терпимости, который является отличительной чертой демократического общества».

⁴⁴ См. там же, п. 48 (Замечание общего порядка №34 Комитета ООН по правам человека, 2011 г.). См. также второй раздел «Уголовное преследование за клевету» совместной декларации Специального докладчика Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специального докладчика Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнения и Специального докладчика Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) по вопросам свободы выражения мнения и доступа к информации «[Десять основных вызовов свободе выражения мнения в следующем десятилетии](#)», 3 февраля 2010 г.

⁴⁵ Статьи 2 и 26 МПГПП. См. также п. 53 [Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий](#), совместно опубликованных БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией (2011 г.); и Принцип 5 (стр. 41) [Руководящих принципов по свободе объединений](#) (2015 г.).

⁴⁶ См. там же п. п. 89-90 [Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий](#); и Принцип 9 и п. п. 108-111 [Руководящих принципов по свободе объединений](#) 2015 г.

институтам или/и подразумевать применение насилия.⁴⁷ Трудно согласиться с тем, что это автоматически применимо ко всем без исключения политическим партиям, связанным с определенной религиозной конфессией или носящим ее название. Такие ограничения скорее могут быть допустимы только в отношении тех политических партий, агрессивно-религиозный характер которых представляет серьезную непосредственную угрозу конституционному порядку, и которые стремятся к осуществлению своих целей незаконными, а, возможно, и агрессивными методами.⁴⁸ Соответственно, религиозная партия не должна быть запрещена только по религиозному признаку. Следует отметить, что во многих государствах-участниках ОБСЕ обычной практикой является существование политических партий, действующих на основании религиозных убеждений или вдохновляемых ими, а также участие и поддержка религиозных общин.⁴⁹ Более того, это положение может не только препятствовать свободе выражения мнения, защищаемой статьей 19 МПГПП, ограничивая религиозно мотивированные политические дискуссии, но также может ограничивать право членов религиозных организаций или организаций, придерживающихся определенных убеждений, на волеизъявление в ходе политических дебатов, гарантированное статьей 25 МПГПП.

36. В свете вышеизложенного, **полный запрет политических партий по религиозному признаку, предусмотренный в пятом абзаце статьи 9 законопроекта, хотя и отражает запрет, предусмотренный статьей 57 Конституции Республики Узбекистан, не соответствует международным стандартам в области свободы религии или убеждений, выражения мнений и ассоциации, поскольку неясно, какой законной цели он служит, и в любом случае не может считаться «необходимым в демократическом обществе» и соразмерным той цели, которой он служит.**⁵⁰ Аналогичную озабоченность вызывает запрет на создание **«общественных объединений по религиозному признаку»**. Таким образом, **общий запрет политических партий и общественных объединений по религиозному признаку следует удалить из законопроекта.**

37. Пятый абзац статьи 9 законопроекта запрещает участие религиозных организаций в деятельности *«иных общественных объединений, предусматривающих политические цели, а также оказание им финансовой или иной помощи»*. Помимо расплывчивости самого термина *«общественные объединения, предусматривающие политические цели»*, также неясна законная цель такого запрета. В любом случае это не должно препятствовать религиозным организациям в создании благотворительных или некоммерческих организаций или объединений, осуществляющих деятельность в интересах общества. **Этот запрет также рекомендуется пересмотреть (см. также п. 41 ниже).**

⁴⁷ См., напр., п. п. 13-14 [Совместного заключения по проекту закона Кыргызской Республики «О политических партиях»](#), БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия (2009 г.). Для сравнения также см. постановление ЕСПЧ по делу *«Партия благоденствия (Refah Partisi) и другие против Турции»*, жалобы №№ 41340/98, 41342/98 и 41344/98, постановление от 13 февраля 2003 г., в котором суд отметил, что *«политическая партия, вдохновляемая моральными ценностями, основанными на религии, не может рассматриваться как изначально враждебная основополагающим принципам демократии»* (п. 100), государство может распустить политическую партию, если вероятность обретения ею политической власти представляется достаточно высокой (п. 108) и некоторые из выдвинутых ею предложений противоречат конституционному строю государства (п. п. 59-60, 67, 93) или основополагающим принципам демократии (п. 98).

⁴⁸ См., напр., п. 168 [Комментариев БДИПЧ ОБСЕ к проекту Конституции Туркменистана](#) (1 сентября 2016 г.). Для сравнения также см. п. 98 того же постановления ЕСПЧ по делу *«Партия благоденствия (Refah Partisi) и другие против Турции»*, в котором суд отметил, что *«политическая партия может способствовать изменению закона или правовых и конституционных структур государства при двух условиях: во-первых, средства, используемые для этой цели, должны быть законными и демократическими; во-вторых, предлагаемые изменения должны быть совместимы с основополагающими демократическими принципами»*.

⁴⁹ См., напр., п. 42 [Комментариев БДИПЧ ОБСЕ по поводу концепции государственной политики в религиозной сфере Кыргызской Республики](#) (2014 г.).

⁵⁰ См., напр., п. 168 [Комментариев БДИПЧ ОБСЕ к проекту Конституции Туркменистана](#) (1 сентября 2016 г.), согласно которому, *«безоговорочный запрет политических партий по религиозному признаку в статье 44 кажется несоразмерным и его рекомендуется пересмотреть»*.

Е. Обязательная регистрация и запрет деятельности незарегистрированных религиозных групп или групп, придерживающихся определенных убеждений

38. В пятом абзаце статьи 3 законопроекта термин «*незаконная религиозная деятельность*» определяется как «*осуществление религиозной организацией деятельности без прохождения регистрации в установленном порядке*». Это положение определяет как «незаконную» любую деятельность незарегистрированной религиозной организации и, таким образом, подразумевает, что государственная регистрация религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений, является необходимым условием для коллективного осуществления свободы религии или убеждений. В статье 11 также говорится о запрете «*незаконной религиозной деятельности*».

39. Это противоречит международному праву по правам человека, которое «предоставляет защиту религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, независимо от наличия у них статуса юридического лица».⁵¹ Первый пункт статьи 18 МПГПП гарантирует каждому человеку не только право на свободу мысли, совести и религии, но также право исповедовать свою религию и убеждения «сообща с другими», публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении. Право исповедовать свою религию или убеждения «сообща с другими» включает право на создание религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений, и на осуществление такой общиной своей деятельности без предварительного признания со стороны государства путем прохождения регистрации или иных аналогичных процедур,⁵² или без необходимости получения статуса юридического лица.⁵³ Как прямо указано в Совместных руководящих принципах правосубъектности общин 2014 года, «юридический запрет и санкционирование незарегистрированных видов деятельности несовместимы с международными стандартами».⁵⁴ Из этого следует, что деятельность религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений, не может квалифицироваться как «незаконная» лишь ввиду отсутствия регистрации, поскольку «*осуществление права на свободу религии или убеждений не должно зависеть от того, стремится ли та или иная группа получить статус юридического лица, и получила ли она такой статус*».⁵⁵ **Определение «незаконной религиозной деятельности» следует удалить из законопроекта, и законопроект должен распространять защиту на незарегистрированные религиозные группы или группы, придерживающиеся определенных убеждений, и прямо указывать, что они могут существовать и осуществлять свою деятельность без регистрации.** В ходе видеоконференций представители органов государственной власти пояснили, что отсутствие регистрации не препятствует индивидуальному осуществлению права на свободу религии или убеждений. Это относится только к осуществлению права исповедовать религию или убеждения индивидуально, однако также необходимо

⁵¹ См. п. 17 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

⁵² Там же, п. 10 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

⁵³ Там же, п. п. 10 и 21 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года); и п. 31 документа, цитируемого в сноске 30 (Совместное заключение по Армении 2018 года). См. также п. 70 [Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений Совету по правам человека](#), 22 декабря 2011 г., A/HRC/19/60, в котором отмечается, что «*Уважение свободы религии или убеждений в качестве права человека не зависит от процедур административной регистрации, поскольку оно приобрело статус права человека до получения согласия государства и независимо от него*». См. также п. 26 Совместного заключения по вопросам свободы вероисповедания и религиозных организаций в Кыргызской Республике, опубликованного Венецианской комиссией и Консультативным советом экспертов БДИПЧ по вопросам свободы религии и вероисповедания ([Joint Opinion on Freedom of Conscience and Religious Organizations in the Republic of Kyrgyzstan](#)), CDL-AD(2008)032, в котором отмечается, что «*решение о прохождении или отказе от государственной регистрации само по себе может быть продиктовано религиозными соображениями, и право на свободу религии или убеждений не должно зависеть от того, добивалась ли группа статуса юридического лица и получила ли она этот статус*».

⁵⁴ См. п. 10 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года). См. также п. 41 документа, цитируемого в сноске 53 ([Доклад Специального докладчика ООН за 2011 г.](#)); и Рекомендацию 3 на стр. 35 документа, цитируемого в сноске 18, (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.).

⁵⁵ См. п. 21 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

гарантировать осуществление этого права сообща с другими, например, право на коллективное богослужение или коллективное участие в жизни общества.

40. Второй абзац статьи 18 законопроекта гласит, что «*религиозная организация приобретает статус юридического лица после регистрации*». С учетом вышесказанного это положение не следует толковать как требование о том, чтобы религиозная группа или группа, придерживающаяся определенных убеждений, приобрела статус юридического лица до того, как ей будет разрешено осуществлять свое право на свободу религии или убеждений и свою деятельность. Хотя некоторые процедуры представляются необходимыми для предоставления определенным религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений статуса юридического лица, такие общины не должны быть обязаны получать статус юридического лица, если они не желают этого делать.⁵⁶

41. В то же время право на статус юридического лица чрезвычайно важно для полной реализации права на свободу религии или убеждений. При отсутствии доступа к правосубъектности ряд ключевых аспектов организованной жизни общины⁵⁷ в данной сфере становится невозможным или трудноосуществимым.⁵⁸ Следовательно, как неоднократно отмечалось БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией, любая религиозная группа или группа, придерживающаяся определенных убеждений, должна иметь доступ на недискриминационной основе к статусу юридического лица, если она того желает, даже если у нее нет необходимого количества членов / верующих для создания религиозной организации или организации, придерживающейся определенных убеждений, и поэтому такие группы должны иметь возможность получить такой статус⁵⁹ с помощью процедур и в формах, отличных от тех, которые предусмотрены для регистрации религиозных организаций или организаций, придерживающихся определенных убеждений (например, в качестве общественных объединений, фондов, трастов или любых других форм независимых юридических лиц).⁶⁰ Порядок получения статуса юридического лица религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений, должен быть быстрым, прозрачным, справедливым, инклюзивным и свободным от дискриминации и не должен

⁵⁶ См. п. 21 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года). См. также п. 26 [Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или вероисповедания о его миссии в Республику Казахстан](#), A/HRC/28/66/Add.1, 23 декабря 2014 г., в котором отмечено, что «*регистрация должна быть не обязательным правовым требованием, а предлагаемой государством услугой*».

⁵⁷ К этим аспектам относятся пользование банковскими счетами и обеспечение судебной защиты общины, ее членов и имущества; сохранение преемственности права собственности на религиозные сооружения; строительство новых религиозных сооружений; создание и обеспечение деятельности конфессиональных школ и высших учебных заведений; обеспечение широкомасштабного производства предметов и материалов, использующихся в религиозных обычаях и обрядах; прием на работу сотрудников; создание и управление работой средств массовой информации – см. п. 20 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года). См. также п. п. 45-51 документа, цитируемого в сноске 53 ([Доклад Специального докладчика ООН за 2011 г.](#)).

⁵⁸ Там же, п. 20 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

⁵⁹ См. п. 34 документа, цитируемого в сноске 30 (Совместное заключение по Армении 2018 года); а также п. 64 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту Закона о свободе совести и религиозных организациях и по законам о внесении поправок и дополнений в Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях и Закон об отношениях между Республикой Армения и Святой армянской апостольской церковью Республики Армения (OSCE/ODIHR and Venice Commission, [Joint Opinion on the Draft Law on Freedoms of Conscience and Religion and on the Laws Making Amendments and Supplements to the Criminal Code, the Administrative Offences Code and the Law on the Relations between the Republic of Armenia and the Holy Armenian Apostolic Church](#)), CDL-AD(2011)028. Для сравнения см. также п. 61 постановления ЕСПЧ по делу «[Религиозное общество Свидетелей Иеговы \(Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas\) и другие против Австрии](#)», жалоба № 40825/98, постановление от 31 июля 2008 г.; п. 52 постановления ЕСПЧ по делу «[Горжелик \(Gorzeliĭki\) другие против Польши](#)», жалоба №44158/98, постановление от 17 февраля 2004 г.; п. 31 и последующие пункты постановления ЕСПЧ по делу «[Сидиропулос \(Sidiropoulos\) и другие против Греции](#)», жалоба №26695/95, постановление от 10 июля 1998 г.. См. также п. 105 постановления ЕСПЧ по делу «[Бессарабская Митрополия \(Metropolitan Church of Bessarabia\) и другие против Молдовы](#)», жалоба № 45701/99, постановление от 13 декабря 2001 г.,

⁶⁰ Там же, п. п. 17 и 22 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года); и п. 34 (Совместное заключение по Армении 2018 года).

быть связан с какими-либо обременительными требованиями (см. также подраздел 1 раздела G ниже).⁶¹

42. В законопроекте не упоминается возможность приобретения статуса юридического лица в форме, отличной от *«религиозной организации»*. Более того, законопроект, похоже, исключает такую возможность, прямо запрещая создание *«общественного объединения по религиозному признаку»* (пятый абзац статьи 9 законопроекта).⁶² Этот запрет, по-видимому, также проистекает из шестого абзаца статьи 5 законопроекта, в которой любая деятельность религиозной организации, осуществляемая без прохождения регистрации, квалифицируется как незаконная. Таким образом, законопроект ограничивает доступ к правосубъектности религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, которые не соответствуют требованиям для регистрации в качестве религиозных организаций, но потенциально могут получить правосубъектность путем регистрации в качестве юридического лица другого типа. В свете вышеизложенного, **любая религиозная община или община, придерживающаяся определенных убеждений, должна, при желании, иметь возможность получить правосубъектность в качестве юридического лица, отличного от «религиозной организации», например, путем регистрации в качестве ассоциации или фонда. Порядок получения статуса юридического лица и приобретения прав, вытекающих из этого статуса, должен быть быстрым, прозрачным, справедливым, инклюзивным и свободным от дискриминации, независимо от используемой системы. Необходимо внести в законопроект соответствующие дополнения и изъять из него запрет на создание «общественных объединений по религиозному признаку».**

43. Следует отметить, что в статье 20 законопроекта перечислены права (зарегистрированных) религиозных организаций. В соответствии с международными стандартами, большинством этих прав должны пользоваться и незарегистрированные религиозные группы или группы, придерживающиеся определенных убеждений, и даже частные лица наравне с религиозными организациями (или организациями, придерживающимися определенных убеждений). Хотя государство может на законных основаниях предоставлять определенные льготы, такие как освобождение от уплаты налогов на пожертвования, только зарегистрированным религиозным организациям или организациям, придерживающимся определенных убеждений, нет причин отказывать незарегистрированным религиозным группам или группам, придерживающимся определенных убеждений, в возможности пользоваться основными правами, такими как, например, *«создание благоприятных условий в местах для богослужений или религиозных обрядов»* (первый абзац первого пункта статьи 20), *«проведение мероприятий по вопросам, связанным с ее деятельностью»* (четвертый абзац первого пункта статьи 20), *«установление международных связей в целях организации паломничества или участия в других религиозных мероприятиях»* (шестой абзац первого пункта статьи 20). Это основные проявления права исповедовать свою религию или убеждения, гарантированного статьей 18 МПГПП. Таким образом, рекомендуется **включить в законопроект неограниченный список прав, которыми пользуются все религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений, как зарегистрированные, так и незарегистрированные**⁶³ (см. также подраздел 3 раздела G ниже).

⁶¹ См. п. п. 24-25 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года); а также п. 73(d) документа, цитируемого в сноске 53 ([Доклад](#) Специального докладчика ООН за 2011 г.).

⁶² В Узбекистане «общественное объединение» рассматривается как тип негосударственной некоммерческой организации, деятельность которой регулируется [Законом об общественных объединениях](#) (1991 г. в редакции 2018 г.) и [Законом о негосударственных некоммерческих организациях](#) (1999 г. в редакции 2019 г.) и соответствует понятию «объединения», закрепленному в статье 22 МПГПП.

⁶³ Включая право собирать вместе верующих, проводить церемонии или другие мероприятия и дискуссии, распространять информацию об их религиозных идеях и других убеждениях, в том числе через средства массовой информации, решать вопросы, связанные с жизнью религиозной общины / общины, придерживающейся определенных убеждений, общаться с

F. Ограничения права исповедовать религию или убеждения

44. Свобода исповедовать мысли, совесть и религию или убеждения является внешней свободой (*forum externum*) и может быть ограничена, в отличие от права иметь, принимать или изменять религию или убеждения, которая представляет собой внутреннюю свободу (*forum internum*), является абсолютной и не подлежит никаким ограничениям.⁶⁴ Законопроект содержит ряд ограничений права исповедовать религию или убеждения.

1. Общая ограничительная оговорка

45. Третий абзац статьи 4 законопроекта гласит, что *«[о]существление свободы исповедовать религию или иные убеждения подлежит лишь тем ограничениям, которые необходимы для обеспечения общественного порядка, жизни, здоровья, морали, прав и свобод других граждан»*. Та же формулировка использована в статье 11 законопроекта. Ограничения на проявление свободы религии или убеждений должны быть предписаны законом (т. е. должны быть достаточно четкими, чтобы физические и юридические лица могли обеспечить соответствие им своей деятельности), быть необходимыми в демократическом обществе и соразмерными (законным) целям, которые они преследуют. Помимо ссылки на *«необходимость»* в третьем абзаце статьи 4, такие принципы больше не упоминаются ни в статье 4, ни в других частях законопроекта. С тем чтобы обеспечить понимание и систематическое применение таких принципов органами государственной власти и судами в контексте права на свободу религии или убеждений, рекомендуется **указать в третьем абзаце статьи 4 законопроекта, что свобода исповедовать религию или убеждения может подвергаться только таким ограничениям, которые необходимы в демократическом обществе и соразмерны законным целям, которые они преследуют.**⁶⁵

46. Согласно второму абзацу статьи 11, не допускается *«использование религии в целях насильственного изменения конституционного строя, нарушения территориальной целостности, суверенитета Республики Узбекистан, унижения конституционных прав и свобод граждан, пропаганды войны, национальной, расовой, этнической или религиозной вражды, нанесения вреда здоровью и нравственности граждан, нарушения гражданского согласия, распространения клеветнических, дестабилизирующих обстановку измышлений, создания паники среди населения и совершения иных действий, направленных против личности, общества и государства»*. Выражение *«унижение конституционных прав и свобод граждан»* не имеет определенного юридического значения и потенциально может привести к различным толкованиям и произвольному применению закона. То же самое касается *«нарушения гражданского согласия»* и остальной части этого положения, которая носит бессрочный, чрезвычайно широкий и общий характер. Принцип законности требует четкого и предсказуемого правового обоснования любого решения об ограничении прав и свобод человека, сформулированного достаточно ясно и точно, чтобы субъекты права могли согласовывать с ним свои действия, без предоставления

другими группами, защищать права членов своей общины или группы и т. д. См. также п. 58 постановления ЕСПЧ по делу «Библейский центр Чувашской Республики против России», жалоба №33203/08, постановление от 12 июня 2014 г., в котором Суд заявил, что «для того, чтобы мера считалась соизмеримой и необходимой в демократическом обществе, не должно существовать никаких других средств для достижения той же цели, которые бы в меньшей мере посягали на фундаментальные права заинтересованного лица». «Хасан (Hasan) и Чауш (Chauch) против Болгарии», жалоба № 30985/96, постановление от 26 октября 2000 г.; «Баятян (Bayatyan) против Армении», жалоба № 23459/03, постановление от 7 июля 2011 г.

⁶⁴ См. раздел II (Б.1) на стр. 10 документа, цитируемого в сноске 15 (Совместные рекомендации о свободе религии или вероисповедания 2004 года).

⁶⁵ См., напр., п. 40 документа, цитируемого в сноске 30 (Совместное заключение по Армении 2018 года); и п. 34 документа, цитируемого в сноске 59 (Совместное заключение по Армении 2011 года).

органам государственной власти слишком большой свободы действий.⁶⁶ В любом случае это положение предоставляет более широкие возможности для ограничения права на свободу религии или убеждений, чем основания для ограничений, допустимые в соответствии с международными стандартами. **Данную формулировку необходимо уточнить либо исключить из законопроекта.** То же самое касается ссылки на деятельность религиозных организаций, преследующих *«иные корыстные цели»*, в третьем абзаце статьи 11, так как эта формулировка не имеет точного юридического определения.

47. Наконец, важно регулировать процесс, предшествующий применению таких ограничений, включая указание органа, ответственного за принятие решений, содержания и способов сообщения о принятии решений об ограничениях и необходимость обоснования таких решений, а также того, как лицо или организация, на которые распространяются ограничения, может участвовать в этом процессе и высказать свою позицию.⁶⁷ Более того, в соответствии с пунктом 3 статьи 2 МПГПП, в случаях необоснованных или несоразмерных ограничений права на свободу религии или убеждений должен быть гарантирован доступ к эффективным средствам правовой защиты. В этом отношении необходимо дополнить законопроект, если только такая гарантия не предусмотрена отдельным законодательством.

48. Кроме того, некоторые положения законопроекта содержат ссылки на другие законы или законодательные акты.⁶⁸ Эти положения являются законными только в том случае, если законы, на которые они ссылаются, соответствуют международным и конституционным стандартам защиты свободы религии или убеждений. Более того, выполнение этих законов административными и судебными органами также должно соответствовать этим стандартам. И сами законы, и другие механизмы, обеспечивающие их выполнение, должны быть «необходимыми в демократическом обществе», что среди прочего подразумевает, что они должны быть пропорциональны законной цели, которую преследуют.

2. Запрещение «прозелитизма» и миссионерской деятельности

49. Согласно пятому абзацу статьи 11, запрещены *«любые формы миссионерской деятельности и прозелитизма, способствующие нарушению межконфессионального согласия и религиозной толерантности в обществе»*. В статье 3 законопроекта «миссионерство» определено как «деятельность по распространению вероучения и насаждению религиозных взглядов соответствующего религиозного объединения путем целенаправленного оказания идеологического воздействия на лицо (группу лиц) с целью обращения в членство данного объединения», а «прозелитизм» - как «одна из форм миссионерской деятельности религиозных организаций, имеющая целью обращение представителей иных религий в свою религию». Следует отметить, что

⁶⁶ См., напр., п. 58 [Контрольного списка вопросов для оценки соблюдения верховенства права](#) Венецианской комиссии, CDL-AD(2016)007. Для сравнения см. п. 48 постановления ЕСПЧ по делу [«Корецкий \(Koretsky\) против Украины»](#) (жалоба № 40269/02, постановление от 3 апреля 2008 г.); и п. 49 постановления по делу [«Санди Таймс \(The Sunday Times\) против Соединенного Королевства \(No. 1\)»](#) (жалоба № 6538/74, постановление от 26 апреля 1979 г.).

⁶⁷ См., напр., п. 41 документа, цитируемого в сноске 30 (Совместное заключение по Армении 2018 года); и п. 38 документа, цитируемого в сноске 59 (Совместное заключение по Армении 2011 года).

⁶⁸ См., напр., четвертый и пятый абзацы статьи 6 (*«ответственность, установленная законом»*) и *«установленные законом»* обязанности), статью 7 (соблюдение *«иных актов законодательства»*), четвертый абзац статьи 9 (*«если она не противоречит законодательству»*), статью 11 (*«незаконная религиозная деятельность»*), третий абзац статьи 13 (*«в порядке, установленном законом»*), первый абзац статьи 14 (*«в порядке, установленном Кабинетом Министров Республики Узбекистан»*), статью 16 (*«соблюдение религиозными организациями законодательства и уставной деятельности»*), *«обеспечения законности деятельности религиозных организаций»*, статью 17 (*«организуют исполнение законодательства»*), статью 18 (*«в соответствии с законодательством»*), статью 20 (*«религиозные мероприятия в соответствии с законодательством»*), статью 22 (соблюдение *«других актов законодательства»*), второй абзац статьи 29 (*«в соответствии с законодательством»*), первый абзац статьи 43 (в случае *«нарушения законодательства Республики Узбекистан»*) и первый абзац статьи 45 (*«на основании законодательства»*).

миссионерство или «прозелитизм» подлежат административной ответственности по статье 240 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности, а в случае повторного совершения - уголовной ответственности с лишением свободы до трех лет (статья 216² Уголовного кодекса). Более того, из определения, приведенного в статье 3 законопроекта, неясна разница между понятиями «миссионерская деятельность» и «прозелитизм». Эти виды деятельности направлены на то, чтобы «*обратить*» других людей в членство определенного объединения или в свою религию соответственно, что является тесно связанными понятиями.

50. Третий абзац статьи 5 действующего Закона 1998 года просто запрещает «*действия, направленные на обращение верующих одной конфессии в другую (прозелитизм), а также любую другую миссионерскую деятельность*». Пятый абзац статьи 11 содержит оговорку о том, что такие действия запрещены, если они «*способствуют нарушению межконфессионального согласия и религиозной толерантности в обществе*». Между тем, термины «межконфессиональное согласие» и «религиозная толерантность» расплывчаты, чрезмерно широки и могут толковаться властями по собственному усмотрению. Само по себе это не соответствует требованиям к качеству закона, поскольку невозможно разумно предвидеть, какой вид деятельности может нарушить так называемое «*межконфессиональное согласие*» и «*религиозную толерантность*». Кроме того, сами по себе эти понятия не являются основаниями для ограничения прав в соответствии с пунктом 3 статьи 18 МПГПП. В более общем смысле, термин «*прозелитизм*» является недостаточно определенным на международном уровне и обычно имеет негативный подтекст,⁶⁹ поэтому следует отдавать предпочтение формулировке «ненасильственное убеждение».⁷⁰

51. Важно подчеркнуть, что свобода исповедовать свою религию или убеждения включает право пытаться убедить других людей в обоснованности своей религии или убеждений или пытаться обратить из в другую религию, например, посредством «*проповедования*» или «*преподавания*».⁷¹ Таким образом, «*насаждение религиозных взглядов*» и «*оказание идеологического влияния на человека*» являются законными действиями, защищаемыми правом на свободу религии, или не признаются незаконными, если не сопровождаются принуждением. Следовательно, **необходимо более строго ограничить запрет, предусмотренный статьями 3 и 11 законопроекта, сведя его только к коммуникации и действиям, направленным на обращение других людей в свою веру с применением насилия, запугивания, угроз или других незаконных форм давления.**⁷² БДИПЧ и Венецианская комиссия с одобрением отмечают готовность властей прямо упомянуть принуждение в определении миссионерской деятельности и прозелитизма при пересмотре законопроекта.

⁶⁹ См. [Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений Генеральной Ассамблеи ООН](#), UN Doc. A/67/303, 13 августа 2012 г.; и стр. 64 документа, цитируемого в сноске 18 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.).

⁷⁰ Там же, стр. 64 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.), где отмечается, что термин «ненасильственное убеждение» используется для обозначения «*коммуникации и действий, направленных на обращение других людей в свою веру без применения насилия, запугивания, угроз или других незаконных форм давления*».

⁷¹ См., напр., п. п. 59-68 [Доклада Генеральной Ассамблеи](#) Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений (2005), A/60/399, в которых говорится, что «*[м]иссионерская деятельность является приемлемой как форма законного исповедования религии или убеждений, и поэтому она пользуется защитой в соответствии со статьей 18 Международного пакта о гражданских и политических правах и другими соответствующими международными документами*» и «*не может рассматриваться как нарушение свободы религии и убеждений других, если все соответствующие стороны являются взрослыми людьми, которые могут самостоятельно принимать соответствующие решения, и если между миссионерами и объектами миссионерской деятельности не существует отношений зависимости или подчиненности*» (п. 67); и п. 134 [Промежуточный доклад о ликвидации всех форм религиозной нетерпимости, подготовленный по итогам поездки в Грецию](#) (1996 г.), A/51/542/Add.1. См. также п. 46 документа, цитируемого в сноске 30 (Совместное заключение по Армении 2018 года); и там же, стр. 64-65 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.).

⁷² См., напр., стр. 64 документа, цитируемого в сноске 18 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.). См. также раздел II (Ж) документа, цитируемого в сноске 15 (Совместные рекомендации о свободе религии или вероисповедания 2004 года).

3. Ограничение преподавания религиозного учения или убеждений

52. Пятый абзац статьи 3 законопроекта, в котором содержится определение «незаконной религиозной деятельности», упомянуто *«занятие религиозной образовательной деятельностью в частном порядке»*. Статья 11 содержит запрет на *«преподавание религиозного вероучения в частном порядке, за исключением обучения родителями или лицами, их заменяющими, своих детей основам религиозной практики и этики поведения»*. Это положение фактически представляет собой общий запрет на обучение, проводимое в частном порядке лицами, не являющимися родителями или опекунами, но также может использоваться среди прочего для запрещения частных собраний с целью обсуждения религиозных текстов в домашних условиях.

53. Свобода религии или убеждений подразумевает свободу преподавать принципы своей религии или убеждений другим. В статье 18 МПГПП прямо говорится о свободе *«исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими [...] в учении»*. То же положение содержится в статье 9 ЕКПЧ. Статья 5 Декларации ООН 1981 года гарантирует каждому ребенку *«право на доступ к образованию в области религии или убеждений в соответствии с желаниями его родителей»*, а статья 6 гарантирует право *«вести преподавание по вопросам религии или убеждений в местах, подходящих для этой цели»*. В законопроекте не указано, почему частные условия не подходят для преподавания религии или убеждений. Более того, поскольку религиозные образовательные учреждения могут управляться только зарегистрированными *«религиозными организациями»* (см. подраздел 2 раздела G ниже) и с учетом строгих требований к регистрации (см. подраздел 1 раздела G ниже), это ограничение на религиозное обучение проводит различие между *«зарегистрированными религиями»* и другими религиозными или идеологическими (незарегистрированными) группами, которым не разрешено управлять религиозными образовательными учреждениями.⁷³ Таким образом, **ограничение, предусмотренное статьей 11, которая разрешает только обучение родителями или лицами, их заменяющими, своих детей основам религиозной практики и этики поведения, кажется несоразмерным и не отвечает требованию «необходимости в демократическом обществе», следовательно, его необходимо полностью пересмотреть.**

54. Согласно четвертому абзацу статьи 12, *«[к]аждый имеет право на получение профессионального религиозного образования в религиозных образовательных учреждениях»*, а в статье 19 уточняется, что граждане принимаются на обучение в религиозные образовательные учреждения после получения обязательного среднего образования. Как подтвердили представители органов государственной власти во время видеоконференций, это означает, что в Республике Узбекистан нет возможности создания религиозных образовательных учреждений начального или среднего образования, и что в религиозных образовательных учреждениях предоставляется только *профессиональное* религиозное образование. Согласно пункту 3 статьи 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП),⁷⁴ государства-участники обязуются *«уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов, выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, отвечающие тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством, и обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями»*. Право родителей обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями и изменяющимися способностями ребенка является

⁷³ См. раздел II (B.4) на стр. 14 документа, цитируемого в сноске 15 (Совместные рекомендации о свободе религии или вероисповедания 2004 года).

⁷⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый Резолюцией 200A (XXI) Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. Республика Узбекистан присоединилась к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 28 сентября 1995 года.

ключевым элементом свободы религии или убеждений в соответствии с пунктом 4 статьи 18 МПГПП,⁷⁵ что подразумевает возможность факультативного религиозного образования в государственных школах или других форм формального религиозного обучения. В свете вышеизложенного, родители в принципе должны иметь возможность отправлять своих детей в начальные и средние частные религиозные школы или иметь другие возможности для формального религиозного обучения,⁷⁶ что не разрешено Законопроектом. В то же время важно учитывать необходимость защиты несовершеннолетних от любой возможной идеологической обработки в возрасте, в котором они легко поддаются влиянию.⁷⁷

4. Ограничение религиозных высказываний или убеждений

55. В пятом абзаце статьи 10 законопроекта говорится, что «[п]ротиводействие насаждению и распространению различных религиозных идей и взглядов, угрожающих общественному порядку, здоровью и нравственности граждан», является одним из основных направлений государственной политики в сфере обеспечения свободы совести. Такая формулировка не должна использоваться для неоправданного ограничения свободы исповедовать религию или убеждения и свободы участвовать в религиозных или выражающих убеждения высказываниях или дискурсе, защита которых предусмотрена статьей 19 МПГПП.⁷⁸ В дополнение к основаниям для ограничения, перечисленным в пункте 3 статьи 18 МПГПП, согласно которому «[с]вобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц», пункт 2 статьи 19 МПГПП гласит, что осуществление права на свободу выражения «налагает особые обязанности и особую ответственность», и указывает уважение прав и репутации других лиц и охрану государственной безопасности, общественного порядка и здоровья населения в качестве законных оснований для ограничения этой свободы. На свободу выражения мнения также влияет пункт 2 статьи 20 МПГПП, который требует от государств-участников запретить законом всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. На международном уровне, с целью избежать неоправданных ограничений свободы выражения мнения, формы выражения мнения считаются запрещенным законом «подстрекательством» только в том случае, если они отвечают всем трем следующим критериям: (1) выражение мнения предназначено для подстрекательства к неминуемому насилию; и (2) может спровоцировать такое насилие; и (3) существует прямая и непосредственная связь между выражением мнения и вероятностью или возникновением такого насилия.⁷⁹ В докладе Венецианской комиссии [«Report on the relationship between Freedom of Expression and Freedom of Religion: the Issue of Regulation and Prosecution of Blasphemy, Religious Insult and Incitement to Religious Hatred» за 2008 г.](#) («Соотношение между свободой выражения мнения и свободой религии: проблема регулирования и уголовного преследования за богохульство, оскорбление религиозных чувств и

⁷⁵ См. п. п. 45-46 [Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений о его миссии в Узбекистан за 2018 г.](#), A/HRC/37/49/Add.2, 22 февраля 2018 г.

⁷⁶ См., напр., п. 45 Заключения Венецианской комиссии по проекту закона «О свободе религии или вероисповедания и юридическом статусе религиозных общин Черногории» (Venice Commission, [Opinion on the draft Law on Freedom of Religion or Beliefs and legal status of religious communities of Montenegro](#)), CDL-AD(2019)010-е.

⁷⁷ Там же, п. 45. См. также, напр., решение ЕСПЧ о неприемлемости жалобы в деле [«Чифтчи \(Çiftçi\) против Турции»](#), жалоба № 71860/01, решение от 17 июня 2004 г.

⁷⁸ См. п. 11 документа, цитируемого в сноске 12 (Замечание общего порядка №34 Комитета ООН по правам человека, 2011 г.).

⁷⁹ См. п. 2 (d) [Совместной декларации о свободе выражения мнения и противодействия насильственному экстремизму 2016 года](#), принятой Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальным докладчиком Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнения и Специальным докладчиком Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) по вопросам свободы выражения мнения и доступа к информации (здесь и далее «Международные специальные представители/докладчики по вопросам свободы выражения мнения», 3 мая 2016 г.

разжигание религиозной ненависти») подчеркивается, что «в истинной демократии наложение ограничений на свободу выражения мнения не должно использоваться как средство защиты общества от инакомыслия, даже в случае высказывания крайних взглядов» и что «следует запрещать публикацию или высказывание только тех идей, которые в корне несовместимы с демократическим режимом, поскольку разжигают ненависть».⁸⁰ Соответственно, **пятый абзац статьи 10 законопроекта может применяться только с учетом требований пункта 3 статьи 18, пункта 2 статьи 19 и пункта 2 статьи 20 МПГПП, а также с гарантией того, что религиозные или отражающие убеждения высказывания или дискурсы, в том числе те, которые мирно выражают инакомыслие или мнения, считающиеся «крайними», не будут необоснованно ограничиваться.**

56. Четвертый абзац статьи 6 законопроекта гласит, что *«любое... оскорбление чувств граждан в связи с их религиозным или атеистическим убеждением [...] влечет ответственность, установленную законом»*. Далее в статье 9 говорится, что государство *«не допускает деятельность, оскорбляющую религиозные чувства верующих»*. Это проблематичная формулировка, поскольку она может привести к необоснованному ограничению свободы выражения мнения и потенциальному произвольному применению этого положения со стороны государственных органов. Также неясно, какая ответственность наступает в случае нарушения этого положения. Важно отметить, что подобная формулировка не должна использоваться для предотвращения или наказания за критику идей, убеждений или идеологий, религий, религиозных институтов или религиозных лидеров, либо за комментарии по поводу религиозных доктрин и догматов веры.⁸¹ Комитет ООН по правам человека прямо признал, что «[з]апреты на разные формы неуважения к какой-либо религии или другим системам убеждений, в том числе законы о богохульстве, являются несовместимыми с Пактом за исключением отдельных случаев, предусмотренных в пункте 2 статьи 20 Пакта», то есть если они представляют собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.⁸² Следует отметить, что пункт 2 статьи 156 Уголовного кодекса предусматривает наказание за «умышленные действия», оскорбляющие «религиозные или атеистические убеждения, совершенные с целью разжигания вражды, нетерпимости или ненависти к группам населения на национальной, расовой,

⁸⁰ См. п. 46 доклада Венецианской комиссии *«Report on the relationship between Freedom of Expression and Freedom of Religion: the issue of regulation and prosecution of Blasphemy, Religious Insult and Incitement to Religious Hatred»*, CDL-AD(2008)026-е («Соотношение между свободой выражения мнения и свободой религии: проблема регулирования и уголовного преследования за богохульство, оскорбление религиозных чувств и разжигание религиозной ненависти»). Также см., напр., п. 38 *Тематического доклада за 2015 г.* Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, A/HRC/31/65, 22 февраля 2016 г.

⁸¹ См. п. 48 документа, цитируемого в сноске 12 (Замечание общего порядка №34 Комитета ООН по правам человека, 2011 г.). См. также п. п. 72 и 74 доклада Венецианской комиссии *«Report on the relationship between Freedom of Expression and Freedom of Religion: the issue of regulation and prosecution of Blasphemy, Religious Insult and Incitement to Religious Hatred»*, CDL-AD(2008)026-е («Соотношение между свободой выражения мнения и свободой религии: проблема регулирования и уголовного преследования за богохульство, оскорбление религиозных чувств и разжигание религиозной ненависти»), где подчеркивается, что *«в демократическом обществе религиозные группы, также как и другие группы, обязаны терпимо относиться к публичным критическим заявлениям и обсуждению их деятельности, учений и убеждений при условии, что такая критика не направлена на разжигание ненависти и подстрекательство к нарушению общественного спокойствия или на дискриминацию приверженцев определенной религии. [...] При этом Венецианская комиссия не поддерживает абсолютный либерализм. [...] если идеи, которые, пользуясь формулировкой Страсбургского суда, «не помогают какой-либо форме публичных дебатов, способных содействовать прогрессу в делах человека», а наносят вред, должна существовать возможность для привлечения авторов подобных идей к ответственности. Вместо уголовных санкций, которые, по мнению Венецианской комиссии, уместны лишь для предотвращения разжигания ненависти, следует использовать существующие основания для возбуждения иска, включая возможность требовать возмещения ущерба от авторов таких заявлений. Этот вывод не исключает, в случае необходимости, обращение к уголовным санкциям за иные правонарушения, особенно за нарушение общественного порядка»*.

⁸² См. там же, п. 48 (Замечание общего порядка №34 Комитета ООН по правам человека, 2011 г.); и п. 89 (доклада Венецианской комиссии о соотношении между свободой выражения мнения и свободой религии 2008 года). См. также второй раздел «Уголовное преследование за клевету» совместной декларации Специального докладчика Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специального докладчика Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнения и Специального докладчика Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) по вопросам свободы выражения мнения и доступа к информации *«Десять основных вызовов свободе выражения мнения в следующем десятилетии»*, 3 февраля 2010 г.

этнической или религиозной почве». Аналогичную оговорку следует сделать в четвертом абзаце статьи 6 и в статье 9 законопроекта, дополнительно указав, что подстрекательство толкуется строго в соответствии с вышеупомянутой формулировкой (см. п. 55 выше55).

5. Религиозные обряды и церемонии

57. В первом абзаце статьи 13 законопроекта говорится: «Религиозные обряды и церемонии проводятся по месту нахождения религиозных организаций в культовых и молитвенных зданиях и на принадлежащих им территориях, в местах паломничества, на кладбищах, в случае ритуальной необходимости – в домах граждан по их желанию». Тем самым это положение ограничивает право проведения религиозных обрядов и церемоний конкретными обозначенными местами, то есть зданиями, принадлежащими зарегистрированной религиозной организации, местами паломничества и кладбищами и, в некоторых ограниченных обстоятельствах, частными домами. Это положение может также ограничить права лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам или меньшинствам, придерживающимся определенных убеждений, которые не являются зарегистрированными религиозными организациями, не имеют необходимых финансовых ресурсов или не имеют права строить религиозные здания или молитвенные дома. Это также может непропорционально сильно повлиять на «несогласные группы» внутри религиозной общины, которые, возможно, не желают исполнять ритуальные обряды публично.

58. Пункт 1 статьи 18 МПГПП предоставляет право исповедовать свою религию или убеждения «в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении», «как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком». Ограничение права проводить религиозные обряды и церемонии определенными местами их проведения требует обоснования в соответствии с международными стандартами. В этом отношении БДИПЧ / ОБСЕ и Венецианская комиссия признали, что обязанность религиозной организации действовать только по адресу, указанному в ее регистрационных документах, является обременительным и, следовательно, несоразмерным требованием.⁸³ Неясно, почему религиозные обряды и церемонии не могут проходить в частных зданиях и на землях, не принадлежащих религиозным организациям, но предоставленных в их распоряжение. Также неясно, что подразумевает проведение религиозных обрядов и церемоний в домах граждан в случае ритуальной необходимости «по их желанию», и особенно то, потребует ли это подачи запроса в органы власти, что несовместимо с международным правом в области прав человека. Из законопроекта также неясно, что представляет собой «ритуальная необходимость», и кто и на основании каких критериев вправе устанавливать соблюдение этого условия. Право исповедовать свою религию или убеждения распространяется не только на церковные церемонии или другие религиозные ритуалы, но и на другие обычаи и обряды, таким образом, не ограничиваясь традиционными религиями или религиями и убеждениями с институциональными характеристиками или практиками, аналогичными традиционным религиям.⁸⁴ Кроме того, использование критерия «ритуальной необходимости», вероятно, противоречит принципу нейтралитета государства в вопросах религии или убеждений. В более общем плане, это положение не должно приводить к запрету на осуществление на дому любой деятельности, которая не считается обрядом или церемонией. В свете вышеизложенного **рекомендуется пересмотреть это положение, ограничивающее проведение религиозных обрядов и церемоний определенными специально отведенными для этого местами.**

⁸³ См. п. 25 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года). См. также п. п. 80-82 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по поводу закона Республики Азербайджан «О свободе вероисповедания» ([Joint opinion on the law on freedom of religious belief of the Republic of Azerbaijan](#)), CDL-AD(2012)022, 15 октября 2012 г.

⁸⁴ См. п. 24 документа, цитируемого в сноске 59 (Совместное заключение по Армении 2011 года).

59. В третьем абзаце статьи 13 законопроекта говорится, что «*[м]ассовые религиозные обряды и церемонии вне культовых и молитвенных зданий осуществляются в порядке, установленном законом*». Неясно, о каком законе идет речь – предположительно, это законодательство, регулирующее общественные демонстрации или собрания. В этом отношении такое законодательство должно применяться ко всем группам лиц, включая как зарегистрированные, так и незарегистрированные религиозные группы или группы, придерживающиеся определенных убеждений.⁸⁵ В любом случае общины или организации, придерживающиеся религиозных или иных убеждений, должны подчиняться тем же требованиям, что и любые другие организаторы мирных собраний, при условии соблюдения ими международных норм в области прав человека.⁸⁶

60. Наконец, следует подчеркнуть, что пятый абзац статьи 14 действующего Закона 1998 года запрещает ношение «религиозной одежды» в общественных местах лицами, не являющимися «*священнослужителями*». Напротив, законопроект не запрещает ношение религиозной одежды в общественных местах тем, кто не состоит на службе в религиозных организациях, хотя административная ответственность за такие действия по-прежнему предусмотрена статьей 184¹ Кодекса об административных правонарушениях. Этот запрет также необоснованно ограничивает право исповедовать свою религию или убеждения публично и может негативно повлиять на женщин, которые носят хиджаб или головные платки, как отметил Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе религии или убеждений во время своего визита в Узбекистан.⁸⁷ **Рекомендуется удалить этот запрет из Кодекса об административных правонарушениях.**

6. Материалы религиозного содержания

61. В первом абзаце статьи 14 законопроекта говорится: «*Физические и юридические лица вправе изготавливать, ввозить и распространять материалы религиозного содержания в порядке, установленном Кабинетом Министров Республики Узбекистан*». Второй абзац статьи 14 гласит: «*Изготовление, ввоз и распространение материалов религиозного содержания на территории Республики Узбекистан осуществляется после получения положительного заключения религиозоведческой экспертизы в целях предупреждения в обществе идей, способствующих нарушению межконфессионального согласия и религиозной толерантности, призывающих к насилию и произволу на религиозной почве*». Во втором абзаце статьи 20 также упоминается требование о получении религиозными организациями такого положительного заключения, прежде чем изготавливать, вывозить и ввозить предметы религиозного назначения, религиозную литературу и иные материалы религиозного содержания. Данное положение следует читать вместе со статьей 184² Кодекса Республики Узбекистан об административных правонарушениях, в соответствии с которой «*[н]езаконное изготовление, хранение, ввоз на территорию Республики Узбекистан с целью распространения или распространение материалов религиозного содержания*» влечет за собой административную ответственность, а за повторное совершение подобных действий предусмотрена уголовная ответственность (статья 244³ Уголовного кодекса).

62. Свобода «искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору», что применимо к материалам религиозного/мировоззренческого содержания, утверждается пунктом 2 статьи 19 МПГПП и подтверждена в ряде обязательств ОБСЕ.⁸⁸ Далее государства-участники ОБСЕ взяли на себя конкретную обязанность «разрешать

⁸⁵ См. п. 48 [Комментариев БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Республики Узбекистан «О митингах, собраниях и демонстрациях»](#), 2 сентября 2019 г.

⁸⁶ См. п. 70 документа, цитируемого в сноске 59 (Совместное заключение по Армении 2011 года).

⁸⁷ См. п. 47 [Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений о его миссии в Узбекистан за 2018 г.](#), A/HRC/37/49/Add.2, 22 февраля 2018 г. Для сравнения также см. п. 49 постановления ЕСПЧ по делу «Ахмет Арслан (Ahmet Arslan) и другие против Турции», жалоба № 41135/98, постановление от 23 февраля 2010 г.

⁸⁸ См., напр., п. 9.1 [Документа Копенгагенского совещания по человеческому измерению ОБСЕ](#), 29 июня 1990 г.

религиозным культам, учреждениям и организациям производить, импортировать и распространять религиозные издания и материалы»⁸⁹ и «уважать право верующих и религиозных объединений приобретать и использовать священные книги, религиозные издания на языке по своему выбору и другие предметы и материалы, относящиеся к исповедованию религии или веры, и владеть ими».⁹⁰ Более того, в пунктах (с) и (d) статьи 6 Декларации ООН 1981 года конкретно говорится о свободе «производить, приобретать и использовать в соответствующем объеме необходимые предметы и материалы, связанные с религиозными обрядами или обычаями или убеждениями» и «писать, выпускать и распространять соответствующие публикации в этих областях». В отличие от этих стандартов и обязательств, второй абзац статьи 14 законопроекта ставит производство, импорт и распространение религиозных материалов в зависимость от «положительного заключения религиозно-экспертной комиссии».

63. В целом, к назначению экспертов для оценки материалов религиозного или мировоззренческого характера следует относиться с большой осторожностью.⁹¹ Право на свободу религии или убеждений включает право религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, давать свои собственные санкционированные толкования священных текстов или доктринальных трудов общины.⁹² Как таковое, это право - наряду с поддерживающим его принципом «отделения религии от государства» - в принципе исключает любую свободу усмотрения со стороны государства определять законность религиозных или иных убеждений или средств, используемых для их выражения, включая религиозную литературу или любые другие материалы с так называемым «религиозным содержанием».⁹³

64. Более того, ограничения свободы выражения мнений и свободы исповедовать свою религию или убеждения не могут обосновываться намерением «предупреждения в обществе идей, способствующих нарушению межконфессионального согласия и религиозной толерантности» - как отмечалось в п. 49 выше, это слишком расплывчатые и широкие термины, не рассматриваемые в качестве законных оснований для ограничения в статьях 18 и 19 МПГПП. То же касается и «поощрения произвола на религиозной почве». Терпимость и уважение достоинства каждого человека составляют основу демократического плюралистического общества. При этом, в принципе, в некоторых демократических обществах может быть сочтено необходимым санкционировать или даже предотвращать определенные формы выражения мнений, которые распространяют, разжигают, поощряют или оправдывают ненависть, основанную на нетерпимости (включая религиозную нетерпимость), при условии, что любые «формальности», «условия», «ограничения» или «санкции» соразмерны преследуемой законной цели⁹⁴ (см также выше п. 55 в отношении подстрекательства).

65. Требование, предусмотренное вторым абзацем статьи 20, представляет собой неоправданное ограничение как автономии религиозных или духовных общин или организаций, которые вправе сами определять, какие материалы отражают принципы их религии или убеждений, так и свободы религии или убеждений отдельных лиц, что включает право «импортировать религиозную литературу из-за границы и поддерживать связи с единоверцами за пределами государства».⁹⁵

⁸⁹ См. п. 16.10 [Итогового документа Венской встречи СБСЕ/ОБСЕ](#) (Третья встреча в рамках дальнейших шагов), Вена, 1989 г.

⁹⁰ Там же, п. 16.9 (Венский документ ОБСЕ, 1989 г.).

⁹¹ См. стр. 42 документа, цитируемого в сноске 18 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.); и п. п. 25-27 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по проекту федерального закона Австрии «О внесении изменений в закон «О признании приверженцев ислама религиозным обществом»» (OSCE/ODIHR, [Opinion on the draft Federal Law of Austria amending the Law on the Recognition of Adherents to Islam as a Religious Society](#)), 7 ноября 2014 г.

⁹² См. там же, стр. 42 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.).

⁹³ См. п. 60 [Комментариев БДИПЧ ОБСЕ к закону Республики Казахстан «Об изменениях и дополнениях в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных организаций»](#), январь 2009 г.

⁹⁴ В связи с пропагандой ненависти и восхвалением насилия для сравнения см. п. 62 постановления ЕСПЧ по делу [«Сюрек \(Sürek\) против Турции»](#) (№ 1) [GC], жалоба № 26682/95, постановление от 14 июня 2004 г.

⁹⁵ См. п. 23 [Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений за 2012 г.](#), A/HRC/22/51, 24 декабря 2012 г.

66. В статье 15 законопроекта перечисляются полномочия Комитета по делам религий, согласно которым Комитет «*осуществляет экспертизу выпускаемых в республике или поступающих из-за рубежа материалов религиозного содержания и координирует эту деятельность*». В то же время нет никаких указаний о лицах или организациях, которые имеют право проводить такую «экспертизу», и о процедуре их выбора и назначения, что делает это положение слишком общим и содержит потенциальный риск его произвольного толкования.

67. В свете вышеизложенного **рекомендуется удалить из статей 14, 15 и 20 законопроекта требование о получении «положительного заключения религиозоведческой экспертизы» или «экспертизы религиозных материалов» как предварительное условие для производства, ввоза и распространения религиозных или мировоззренческих материалов на территории Республики Узбекистан.**

7. Выезд за границу

68. В девятом абзаце статьи 15 законопроекта говорится, что Комитет по делам религий «*организует посещение гражданами Республики Узбекистан мест религиозного паломничества за пределами страны [...], направление граждан за рубеж для обучения в религиозных образовательных учреждениях, повышения квалификации и обмена опытом, прием иностранных граждан или лиц без гражданства на учебу в религиозные образовательные учреждения, проведение международных религиозных форумов*». Во время видеоконференций с представителями ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии представители государственных органов пояснили, что цель положения заключалась не в предоставлении Комитету по делам религий монополии на организацию этих посещений, что было бы несовместимо с международными стандартами, а только в оказании факультативной поддержки религиозным организациям по их запросу. **Следует изменить формулировку девятого абзаца статьи 15 в этом смысле.** Отмечается, что государства-участники ОБСЕ обязали разрешать «верующим, религиозным культам и их представителям», на групповой или индивидуальной основе, поддерживать прямые личные контакты и общение друг с другом в их собственных и других странах, в частности посредством использования и участия в собраниях и других религиозных мероприятиях.⁹⁶ Более того, свободу каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, которая признана пунктом 2 статьи 12 МПГПП, не следует чрезмерно ограничивать.⁹⁷ В связи с этим во время своего визита в Узбекистан Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе религии или убеждений отметил, что государство ввело жесткие ограничения на участие узбекских граждан в паломничестве за рубежом.⁹⁸ Соответственно, разработчикам закона следует пересмотреть вопрос о наделении Комитета по делам религий такой компетенцией или более строго и точно ограничить ее, чтобы гарантировать, что это не приведет к необоснованному ограничению прав на свободу религии или убеждений и свободу передвижения (см. также п. 118 выше).

8. Ограничение права на отказ от военной службы по соображениям совести

69. В пятом абзаце статьи 6 законопроекта говорится: «*Никто не может по мотивам своих религиозных убеждений уклоняться от исполнения установленных законом обязанностей. Замена исполнения одной обязанности на другую по мотивам религиозных убеждений допускается лишь в случаях, предусмотренных законом*». В статье 52 Конституции Республики Узбекистан говорится, что «*[г]раждане обязаны*

⁹⁶ См. п. 32, «Личные контакты», документа, цитируемого в сноске 89 (Венский документ ОБСЕ, 1989 г.).

⁹⁷ Также см. п. п. 7.3-7.4 постановления КПЧ ООН по делу «*Светлана Оразова (Svetlana Orazova) против Туркменистана*», сообщение № 1883/2009, 4 июня 2012 г.

⁹⁸ См., напр., п. п. 83-86 документа, цитируемого в сноске 39 ([Доклад Специального докладчика ООН о его миссии в Узбекистан за 2018 г.](#)).

нести военную или альтернативную службу в порядке, установленном законом». Вопрос об альтернативной службе регулируется статьей 37 закона Республики Узбекистан «О всеобщей воинской обязанности» (2002 г., с поправками от 2020 г.)⁹⁹, согласно которой право на альтернативную службу предоставляется гражданам, которые состоят в зарегистрированных религиозных организациях, «вероучение которых не допускает использование оружия и службу в Вооруженных Силах». Такая альтернативная служба длится два года вместо года службы в армии.

70. Хотя в МПГПП напрямую не упоминается право на отказ от военной службы по соображениям совести, такое право может проистекать из статьи 18 МПГПП о свободе мысли, совести и религии, поскольку обязательство участвовать в применении смертоносной силы может серьезно противоречить правам, защищенным этой статьей.¹⁰⁰ Обязательства ОБСЕ также признают право каждого отказываться от военной службы по убеждениям совести.¹⁰¹ Тот факт, что признание отказа от военной службы по соображениям совести и возможность прохождения альтернативной службы доступны только для членов зарегистрированных «религиозных организаций», исключает это право для верующих из незарегистрированных религиозных групп или групп, придерживающихся определенных убеждений. Соответствующее законодательство должно быть сформулировано таким образом, чтобы не проводить различий между религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений, независимо от того, зарегистрированы они или нет, и не налагать на лиц, отказывающихся от военной службы по соображениям совести, чрезмерно обременительную альтернативную службу или альтернативную службу карательного характера.¹⁰² Применимое законодательство следует изменить, с тем чтобы гарантировать всем гражданам **исключение из требования об обязательной военной службе, если такая служба не согласуется с религией или убеждениями отдельного лица, независимо от регистрационного статуса религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений, и предоставить возможные альтернативы в виде небоевой или гражданской службы, которая не является обременительной, карательной или дискриминационной.**¹⁰³

G. Религиозные организации, центральный орган управления и религиозные учебные заведения

71. Как упоминалось выше, доступ к статусу юридического лица, дающего религиозным общинам и общинам, придерживающимся определенных убеждений, право на независимое существование, чрезвычайно важен для полной реализации права на свободу религии или убеждений.¹⁰⁴ Соответственно, процедуры регистрации в качестве «религиозной организации» в Узбекистане не должны предусматривать каких-либо

⁹⁹ Документ доступен по этой [ссылке](#).

¹⁰⁰ См. п. 11 документа, цитируемого в сноске 12 (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 22, 1993 г.). В отношении этого вопроса Комитет ООН по правам человека также заявил, что, хотя право исповедовать свою религию или убеждения как таковое не подразумевает право отказаться от всех обязательств, налагаемых законом, оно обеспечивает определенную защиту против принуждения к действиям, идущим в разрез с искренними религиозными убеждениями в соответствии с п. 3 статьи 18 МПГПП (см. п. 8.3 постановления КПЧ по делу [«Ё Бум Юн \(Yeo-Bum Yoon\) и Мюн Джин Чхве \(Myung-Jin Choi\) против Республики Корея»](#), сообщения №№ 1321/2004 и 1322/2004 (CCPR/C/88D/1321-1322/2004)). Также для сравнения см. п. 110 постановления Большой палаты ЕСПЧ по делу [«Баятян \(Bayatyan\) против Армении»](#) (жалоба № 23459/03, постановление от 7 июля 2011 г.).

¹⁰¹ См. п. п. 18.1 и 18.4 документа, цитируемого в сноске 11 (Копенгагенский документ ОБСЕ (1990)), согласно которым, государства-участники ОБСЕ соглашаются «рассмотреть вопрос о введении, где это еще не было сделано, различных форм альтернативной службы, которые совместимы с мотивами отказа по убеждениям совести, причем такие формы альтернативной службы в принципе не будут связаны со службой в боевых частях или будут иметь гражданский характер, будут общественно полезными и не будут носить характера какого-либо наказания».

¹⁰² Там же.

¹⁰³ См., напр., п. п. 30-32 [Комментариев к закону Туркменистана «О свободе религии и религиозных организаций»](#), БДИПЧ ОБСЕ, 25 июня 2010 г.

¹⁰⁴ См. п. 20 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

обременительных требований,¹⁰⁵ а процесс регистрации должен быть быстрым, прозрачным, справедливым, инклюзивным и свободным от дискриминации.¹⁰⁶

1. Создание (регистрация) религиозной организации

72. В соответствии с десятым абзацем статьи 3 законопроекта, для регистрации общины верующих в качестве «местной религиозной организации» в ней должны состоять «не менее пятидесяти граждан Республики Узбекистан, постоянно проживающих на территории соответствующего района (города) [...] достигших восемнадцати лет». В настоящее время количество членов, необходимое для регистрации религиозной организации составляет сто человек (второй абзац статьи 8 закона 1998 года). В целом приветствуется то, что разработчики закона снизили порог для регистрации. В то же время, хотя минимальный порог в пятьдесят членов сам по себе не кажется чрезмерным в масштабах всей страны,¹⁰⁷ предусмотренное законопроектом требование о членстве пятидесяти граждан, постоянно проживающих в конкретном районе / городе (при отсутствии в гражданском праве альтернативы правосубъектности, предлагающей аналогичную защиту без порога в пятьдесят членов), может оказаться проблематичным для небольших религиозных групп или групп, придерживающихся определенных убеждений, особенно тех, которые объединяются на общинной основе, в результате чего они будут лишены возможности получить статус юридического лица.¹⁰⁸ Более того, как отмечается в Совместных руководящих принципах правосубъектности 2014 года, законодательство не должно отказывать религиозным или духовным общинам в доступе к статусу юридического лица на том основании, что некоторые из основателей данной общины являются гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.¹⁰⁹ Соответственно, требование о наличии гражданства и постоянном проживании в конкретном районе / городе может быть чрезмерным. В этом отношении достаточно постоянного проживания в Узбекистане, а не в конкретном районе / городе. **Рекомендуется изъять из законопроекта требование о наличии гражданства и ограничиться требованием о постоянном месте жительства в Узбекистане, а не в конкретном районе / городе.** В то же время любой минимальный порог для регистрации должен быть обоснован и должен учитывать потребности небольших религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений.¹¹⁰ В этой связи стоит отметить, что статья 8 Закона «Об общественных объединениях» содержит требование о членстве не менее десяти граждан для создания общественного объединения. На международном уровне обычно рекомендуется не требовать наличия более двух членов для создания объединения, поэтому неясно, почему в Узбекистане минимальное количество человек, необходимое для создания религиозной организации, отличается от количества, необходимого для создания общественного объединения.¹¹¹

73. В соответствии с девятым абзацем статьи 3 законопроекта, «*центральный орган управления религиозной организации*», то есть орган, координирующий деятельность

¹⁰⁵ Там же, п. 25 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

¹⁰⁶ Там же, п. 24 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

¹⁰⁷ Ранее Венецианская комиссия не сочла требование о наличии минимум пятидесяти членов в качестве обязательного условия для регистрации религиозной организации поводом для критики; см. п. 106 Заключения Венецианской комиссии о проекте закона «Об изменении и дополнении закона №02/L-31 «О свободе религии в Косово»» * (Venice Commission, [Opinion on the Draft Law on Amending and Supplementation of Law no. 02/L-31 on Freedom of Religion of Kosovo](#)), CDL-AD(2014)012, принятого Венецианской комиссией 25 марта 2014 г. в ходе 98-ого пленарного заседания (Венеция, 21-22 марта 2014 г.). [*«Любое упоминание Косово, будь то его территория, учреждения или население, следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и без ущерба для статуса Косово»].

¹⁰⁸ См. п. 27 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года), согласно которому, «государства должны обеспечить учет потребностей небольших религиозных общин или небольших общин, придерживающихся определенных убеждений». См. также, напр., п. 73 [Комментариев БДИПЧ ОБСЕ к закону Республики Казахстан «Об изменениях и дополнениях в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных организаций](#)», январь 2009 г.

¹⁰⁹ См. п. 29 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

¹¹⁰ Там же, п. 27 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

¹¹¹ См. п. п. 78 и 148 документа, цитируемого в сноске 17 (Руководящие принципы по свободе объединений, 2015 г.).

местных религиозных организаций и имеющих право создавать религиозные образовательные учреждения, может быть создан местными религиозными организациями, действующими в не менее чем восьми территориальных образованиях Республики Узбекистан. Это требование о деятельности в *«восьми из четырнадцати территориальных образований»*, имеющихся в Республике Узбекистан, является ограничением для регистрации и может дискриминировать меньшие религиозные общины и организации или общины и организации, придерживающиеся определенных убеждений, которые могут не действовать на национальном уровне, и в конечном итоге может препятствовать им в создании религиозных учебных заведений. Таким образом, **это требование** может представлять собой необоснованное вмешательство во внутренние дела религиозных организаций и организаций, придерживающихся определенных убеждений, и представлять собой обременительное требование, не являющееся необходимым в демократическом обществе и не содержащее оснований, перечисленных в пункте 3 статьи 18 МПГПП, поэтому **его следует исключить**.

74. Статья 30 законопроекта определяет необходимое содержание Устава (учредительного документа) религиозной организации как одного из ее учредительных документов. Во-первых, в свете свободы религии или убеждений и принципа «отделения религии от государства» государство не должно определять, что является основополагающим документом религиозной организации, поскольку религиозные общины и организации или общины и организации, придерживающиеся определенных убеждений, могут иметь разные типы учредительных документов. Во-вторых, во втором абзаце статьи 30 подробно изложено содержание Устава, в том числе информация о *«виде»* религиозной организации, *«вероисповедании»*, целях и задачах религиозной организации, структуре и полномочиях руководящих органов, источниках формирования денежных средств и иного имущества и *«другие сведения, относящиеся к деятельности религиозной организации»*. Формулировка этого положения является открытой и не содержит четких и точных указаний о том, какая именно информация должна быть включена в Устав. Эта расплывчатость может затруднить предоставление религиозной организацией правильной и исчерпывающей информации и подвергнуть организацию риску наказания за предоставление противоречивой и / или неточной информации.

75. Это положение также может показаться излишне формалистическим и послужить основанием для отказа в регистрации религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений с менее четкой структурой, чем та, что предусмотрена официальными правилами и формами организации; действительно, не все религиозные группы или группы, придерживающиеся определенных убеждений, имеют четкую структуру, и «есть также сообщества, которые более слабо организованы или имеют демократическую горизонтальную структуру».¹¹² Как отмечается в Совместных руководящих принципах правосубъектности 2014 года, учитывая широкий спектр различных организационных форм, которые на практике могут принимать религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений, национальное законодательство в этой области должно быть гибким.¹¹³ Как далее указано в Руководстве, требование об отражении в уставе религиозной организации или организации, придерживающейся определенных убеждений, чрезвычайно подробной информации считается обременительным и не обосновано международным правом.¹¹⁴ В целом, «решение об утверждении собственных внутренних правил должно оставаться на

¹¹² См., напр., п. 69 документа, цитируемого в сноске 107 (Заключение Венецианской комиссии о проекте закона «Об изменении и дополнении закона №02/L-31 «О свободе религии в Косово»»). [*«Любое упоминание Косово, будь то его территория, учреждения или население, следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и без ущерба для статуса Косово»].

¹¹³ См. п. 31 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

¹¹⁴ Там же, п. 25 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года). См. также п. 66 документа, цитируемого в сноске 59 (Совместное заключение по Армении 2011 года), в котором Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ заявили, что *«закон не должен требовать включения чрезмерно подробной информации в устав религиозной организации»* и что *«отказ в регистрации на основании непредставления всей информации не должен использоваться как форма произвольного отказа в регистрации»*.

усмотрение религиозной организации».¹¹⁵ Венецианская комиссия заняла позицию, согласно которой законодательство «должно требовать только того, чтобы религиозная община могла представить представительный орган для своих контактов с государственными властями и обеспечения своей способности действовать в качестве юридического лица. Более того, чтобы гарантировать юридическую определенность физическим и юридическим лицам, имеющим дело с другими религиозными общинами, необходимо четко указать, какой орган юридического лица может принимать решения, которые являются обязательными для него самого и его членов».¹¹⁶

76. Соответственно, разработчикам закона следует пересмотреть определение содержания устава религиозной организации и требовать только предоставления информации о представительном органе и о том, какие органы религиозной организации могут принимать решения, являющиеся обязательными к исполнению для организации и ее членов, или, в качестве альтернативы, пересмотреть вышеупомянутые требования к сведениям, которые должны быть указаны в уставе, особенно требования относительно информации о «виде» религиозной организации, ее целях и задачах, источнике финансирования и «вероисповедании».

77. В соответствии с шестым абзацем пункта (в) статьи 34 законопроекта, религиозные общины, желающие пройти государственную регистрацию, должны представить в регистрирующий орган письмо-согласие, выданное Комитетом по делам религий. Подчинение права подачи заявки на регистрацию согласию/разрешению государственного органа является недопустимым ограничением права на свободу религии или убеждений. Более того, неясна функция самого письма-согласия, а законопроект не определяет никаких критериев, которыми следует руководствоваться при выдаче такого письма, и не указывает конкретные основания для потенциального отказа, что может привести к произвольному применению этих полномочий. Во время видеоконференций с представителями БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии представители Комитета пояснили, что главный аспект, который рассматривает Комитет - это наличие риска возникновения проблем между конфессиями и осложнений, которые могут быть вызваны созданием новой религиозной организации, подчеркнув, что это простой и быстрый процесс. Однако такой критерий является широким и расплывчатым и может применяться Комитетом произвольно.¹¹⁷ Кроме того, необходимость получения письма-согласия от другого государственного органа значительно снижает значимость передачи полномочий на вынесение решения о регистрации религиозной организации конкретному регистрирующему органу, который может рассматривать заявку на регистрацию только в случае ее положительной оценки Комитетом по делам религий. В ходе видеоконференций представителям БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии сообщили, что отказ в выдаче письма-согласия не может быть оспорен в суде. **Требование о предъявлении письма-согласия также применяется к регистрации как центрального органа управления религиозной организации (статья 34 (а)), так и религиозного учебного заведения (статья 34 (б)). В свете вышеизложенного, требование о получении письма-согласия на регистрацию от Комитета по делам религий следует пересмотреть, или же указать и обосновать в законопроекте основания для отказа в его выдаче, обеспечив при этом возможность обжалования такого отказа в суде.**

78. Перед подачей заявления на регистрацию в Узбекистане заявители также должны получить одобрение районного комитета (махалли), где находится община.¹¹⁸ Если

¹¹⁵ См. п. 76 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по поводу закона Республики Азербайджан «О свободе вероисповедания» ([Joint opinion on the law on freedom of religious belief of the Republic of Azerbaijan](#)), CDL-AD(2012)022, 15 октября 2012 г.

¹¹⁶ См. п. 71 документа, цитируемого в сноске 107 (Заключение Венецианской комиссии о проекте закона «Об изменении и дополнении закона №02/L-31 «О свободе религии в Косово»»). [*«Любое упоминание Косово, будь то его территория, учреждения или население, следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и без ущерба для статуса Косово»].

¹¹⁷ См., напр., п. 34 документа, цитируемого в сноске 39 ([Доклад Специального докладчика ООН о его миссии в Узбекистан за 2018 г.](#)).

¹¹⁸ См. там же, п. 27 ([Доклад Специального докладчика ООН о его миссии в Узбекистан за 2018 г.](#)).

махалля возражает против регистрации, община не сможет зарегистрироваться, и неясно, возможно ли беспрепятственно обжаловать такой отказ в суде. В действующем законе 1998 года не упоминается требование о получении разрешения махалли, которое фактически регулируется постановлением Кабинета министров. Это проблематично с точки зрения верховенства права, поскольку налагает на верующих определенные дополнительные (обременительные), законно не обоснованные требования. Во время видеоконференций представители государственных органов проинформировали БДИПЧ ОБСЕ и Венецианскую комиссию о том, что это требование будет отменено. В любом случае **такое требование следует исключить, а значит, необходимо изменить или отменить соответствующее Постановление Кабинета министров.**

79. Далее, к заявлению о регистрации необходимо приложить *«гарантийное письмо органов государственной власти на местах (Совет Министров Республики Каракалпакстан, хокимияты областей и г. Ташкент) с приложением заключений о соответствии недвижимого имущества религиозной организации, которое предполагается использовать в качестве почтового адреса, требованиям градостроительных норм, правил пожарной безопасности и санитарно-гигиенических норм»* (седьмой абзац пункта (в) статьи 34). Во-первых, это положение предполагает, что местная религиозная община или община, придерживающаяся определенных убеждений, владеет недвижимым имуществом. Такое предварительное условие для подачи заявки на регистрацию является нарушением права на свободу религии или убеждений. Во-вторых, это ставит регистрацию местной религиозной организации в зависимость от соблюдения правил городского планирования и стандартов в области здравоохранения и безопасности. Это ограничение явно несоразмерно намеченной цели, которой можно легко достичь с помощью менее ограничительных средств, не подразумевающих отказа в регистрации. Это положение также потенциально может быть использовано как основание для произвольного отказа в регистрации определенным религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений. **Рекомендуется удалить этот документ из списка документов, представление которых необходимо для регистрации.**

80. Второй абзац пункта (в) статьи 34 содержит список документов, необходимых для регистрации местной религиозной организации, которые должны быть представлены в электронном виде. Во-первых, хотя представление необходимой документации в электронном виде упрощает регистрацию, при внедрении таких механизмов важно сохранить общедоступность, инклюзивность и недискриминационность процедуры регистрации. В частности, важно избегать риска создания «цифрового барьера» (т.е. исключения определенных категорий населения, не имеющих доступа к Интернету и новым технологиям или не умеющих пользоваться ими). **Поэтому, как правило, лучше также сохранить и альтернативную (не электронную) систему регистрации, чтобы обеспечить более широкий доступ.**

81. Во-вторых, это положение содержит ряд расплывчатых и неточных терминов и выражений, которые допускают излишне широкое толкование и, следовательно, создают опасность их слишком дискреционного применения в отношении религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений. Это также может привести к обременительным требованиям, которые могут ограничить право религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, на получение регистрации. Примерами таких неточных выражений является обязательство предоставить неопределенные «сведения» и «документы» «о создании религиозной организации» (второй абзац пункта (в) статьи 34), «об инициаторах религиозной организации и о членах ее руководящего органа» (четвертый абзац пункта (в) статьи 34), «о наличии религиозного образования у руководителя религиозной организации» (пятый абзац пункта (в) статьи 34), и так далее. Необходимо также представить аналогичную информацию для центрального органа управления религиозной организации (пункт (а) статьи 34) и для религиозного учебного заведения (пункт (б) статьи 34). **Эти требования следует уточнить.**

82. В-третьих, четвертый абзац пункта (в) статьи 34 законопроекта требует от заявителя представить «устав центрального органа управления на государственном языке». Некоторые религиозные организации могут составлять свои документы на языке, отличном от официального государственного языка, иногда по религиозным причинам. Право использовать другой язык относится к сфере автономии, которую предоставляют религиозным организациям или организациям, придерживающимся определенных убеждений, международные нормы в отношении свободы религии или убеждений. Чтобы исключить двусмысленность этого положения, следует четко указать, что, если устав составлен не на государственном языке, религиозная организация может предоставить его перевод на государственный язык. Положения, касающиеся языка устава, аналогично применяются к требованиям о регистрации центрального органа управления религиозной организации (пункт (а) статьи 34) и религиозного учебного заведения (пункт (б) статьи 34).

83. В-четвертых, пятый абзац пункта (в) статьи 34 требует приложить к заявлению о регистрации «документ о наличии религиозного образования у руководителя религиозной организации»; в первом абзаце статьи 29 говорится, что руководителем религиозной организации «может быть лицо, имеющее соответствующее религиозное образование». Государство обязано уважать автономию религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, при выполнении своего обязательства по предоставлению им доступа к правосубъектности, в том числе в отношении их руководства.¹¹⁹ Таким образом, определение требований, которым должно соответствовать лицо, чтобы быть назначенным или избранным руководителем религиозной организации или организации, придерживающейся определенных убеждений, выходит за рамки компетенции государства и защищается принципом автономии, который, в свою очередь, отражает право на коллективную свободу религии или убеждений, а также принцип «отделения религии от государства». Как отмечается в Совместных руководящих принципах правосубъектности 2014 года, право исповедовать свою религию или убеждения включает право выбирать, назначать и заменять свой персонал согласно своим соответствующим требованиям и стандартам.¹²⁰ Только религиозная организация или организация, придерживающаяся определенных убеждений, может решать, является ли наличие «соответствующего религиозного образования» требованием для того, чтобы стать ее руководителем, а также определять соответствующий уровень и содержание такого религиозного образования. Кроме того, неясно, что считается «документом о религиозном образовании», потребуется ли для этого исключительно религиозное образование, полученное в Узбекистане, и если да, то таким документом может стать лишь документ, выданный зарегистрированными религиозными образовательными учреждениями, и, следовательно, только зарегистрированными религиозными организациями (см. также подраздел 2 раздела G ниже). Это требование может также потенциально дискриминировать небольшие религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений, лидеры которых не имеют такого образования, или фактически исключить религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений, которые не имеют служителей, эквивалентных профессиональным священнослужителям или главам, или не требуют наличия профессионального образования для своих лидеров. Следовательно, **это требование необходимо удалить из пятого абзаца пункта (в) статьи 34 и из первого абзаца статьи 29 законопроекта.**

84. В-пятых, статья 33 законопроекта также обязывает заявителей платить пошлину за регистрацию религиозной организации. Если размер пошлины слишком высок, такое обязательство может рассматриваться как обременительное требование, ограничивающее право религиозной организации на получение регистрации.¹²¹ Это

¹¹⁹ См. п. 31 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

¹²⁰ Там же, п. 15 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

¹²¹ Там же, п. 25 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года), согласно которому, в числе обременительных требований «не оправданных в соответствии с международным правом, можно назвать [...] слишком высокую или нецелесообразную регистрационную пошлину».

требование также может нарушать право на защиту от дискриминации, гарантированное статьей 26 МПГПП и пунктом 2 статьи 2 Декларации ООН 1981 года, в связи с несоразмерным бременем для правообладателей с низким социально-экономическим статусом. По имеющимся сведениям, регистрационная пошлина для религиозной организации первоначально была установлена в размере 50 минимальных месячных заработных плат¹²², но недавно она была снижена до 10 минимальных месячных заработных плат (с 9 215 000 до 1 843 000 сомов - примерно с 750 до 150 евро), что в целом приветствуется.¹²³

85. Наконец, как упоминалось выше, сама процедура регистрации должна быть быстрой и простой, прозрачной, справедливой, доступной, инклюзивной, недискриминационной и не чрезмерно обременительной¹²⁴. Третий абзац статьи 38 предоставляет возможность для исправления ошибок или упущений, что заслуживает одобрения, хотя пятидневный срок для исправления ошибок и подачи новых документов представляется слишком коротким и является обременительным ограничением,¹²⁵ поэтому, его следует пересмотреть.

86. В четвертом абзаце статьи 38 говорится: «*Регистрирующий орган вправе изучить достоверность документов, представляемых для регистрации религиозной организации, и их соответствие законодательству*». Поскольку среди документов, представленных для регистрации религиозной организации, есть документы, касающиеся целей, задач и основных направлений деятельности организации, требование об их соответствии законодательству может быть истолковано как наделение регистрирующего органа полномочиями по оценке законности религиозных убеждений или средств, используемых для их выражения, что противоречит международным стандартам прав человека.¹²⁶

87. Помимо этого, хотя в Законопроекте упоминаются некоторые элементы регистрационной процедуры, он не обеспечивает процедурных гарантий нейтрального, недискриминационного и беспристрастного применения положений о регистрации. Среди прочего, законопроект **не налагает на регистрирующий орган обязанность заслушивать заявителей или мотивировать потенциальный отказ. Необходимо дополнить законопроект этом отношении.**

88. В статье 41 законопроекта перечислены основания для отказа в регистрации религиозной организации, в том числе, если целью создания религиозной организации является «подрыв независимости, целостности и безопасности Республики Узбекистан», «ущемление конституционных прав и свобод граждан», «социальная, национальная, расовая и религиозная вражда» и «посягательство на здоровье, нравственность и мораль граждан». В соответствии с международным правом в области прав человека, отказ государства предоставить статус юридического лица объединению, основанному на религии или убеждениях, является вмешательством в осуществление права на свободу религии или убеждений и свободу объединений, если только не доказано, что

¹²² См. п. 27 Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений о его миссии в Узбекистан за 2018 г., A/HRC/37/49/Add.2, 22 февраля 2018 г.

¹²³ См. на сайте: <<http://parliament.gov.uz/ru/events/committee/27884/>>.

¹²⁴ Там же, п. 24 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

¹²⁵ См. п. 160 документа, цитируемого в сноске 17 (Руководящие принципы по свободе объединений, 2015 г.), согласно которому, «[з]аконодательство также не должно предусматривать отказ в регистрации лишь на основании технических недочетов (например, из-за недостающего документа или подписи). Заявителям должен предоставляться конкретный разумный срок, в течение которого они могут исправить любые недочеты; при этом объединение должно быть уведомлено обо всех необходимых изменениях и исправлениях. Срок, предоставляемый для исправления ошибок, должен быть разумным, и объединение должно иметь возможность продолжать свою деятельность в качестве неформального образования».

¹²⁶ См. п. 31 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года), согласно которому, «государству следует воздерживаться от содержательной (в отличие от формальной) оценки устава и характера религиозных организаций». Для сравнения также см. п. 47 постановления ЕСПЧ по делу «Мануссакис (Manoussakis) и другие против Греции», жалоба № 18748/91, постановление от 26 сентября 1996 г., в котором суд отметил, что право на свободу религии «исключает оценку государством легитимности религиозных вероисповеданий или способов их выражения».

объединение занимается противозаконной деятельностью.¹²⁷ Следовательно, любое отрицание правосубъектности религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений, должно быть обосновано строгими условиями.¹²⁸

89. Основания для отказа в регистрации, перечисленные в первом абзаце статьи 41, не соответствуют этим условиям. С одной стороны, некоторые из них являются чрезмерно широкими и / или расплывчатыми и допускают различные толкования и дискреционное применение (см., например, «ущемление конституционных прав и свобод граждан» или «посягательство на мораль граждан»). С другой стороны, они включают ряд оснований, которые не входят в число допустимых ограничений права на свободу религии или убеждений в соответствии с МПГПП (например, безопасность государства) и, следовательно, не должны препятствовать регистрации. В этом отношении БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия неоднократно выражали озабоченность по поводу упоминания «государственной безопасности» в качестве основания для ограничения свободы религии или убеждений.¹²⁹ Действительно, и Комитет ООН по правам человека, и ЕСПЧ считают, что основания, оправдывающие исключения из права исповедовать свою религию или убеждения, должны толковаться узко и быть исчерпывающими.¹³⁰ Список оснований для ограничения этого права, изложенный в международных документах, в которых не упоминается «государственная безопасность», допускает ограничения на свободу исповедовать религию или убеждения только в тех случаях, когда они включают в себя или могут повлечь за собой конкретное нарушение общественного порядка или безопасности, но не в случаях обобщенных или абстрактных утверждений об угрозах государственной безопасности.¹³¹ Упоминание «социальной, национальной, расовой и религиозной вражды» следует толковать в соответствии со пунктом 2 статьи 20 МПГПП, и она должна быть направлена на «подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию», определенное в соответствии с международными нормами в области прав человека (см. пункт 55 выше). Наконец, это положение законопроекта не объясняет, как регистрирующий орган будет оценивать цель религиозной организации. Оценка должна строго ограничиваться документами, представленными религиозной организацией. В свете вышеизложенного, **основания для отказа в регистрации религиозной организации или организации, придерживающейся определенных убеждений, должны быть более четко очерчены и соответствовать основаниям для ограничения, допустимым в соответствии со статьей 18 МПГПП.**

90. В третьем и пятом абзацах статьи 41 законопроекта также говорится, что в регистрации может быть отказано, если «нарушен установленный законом порядок создания религиозной организации или в представленных документах имеются несоответствия законодательству» или если «установлено, что в представленных учредительных документах содержится преднамеренно недостоверная информация». «Несоответствия» - это широкий и расплывчатый термин, который может толковаться

¹²⁷ См. п. 19 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года), а также приведенные в нем ссылки. См. также стр. 30 документа, цитируемого в сноске 18 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.)

¹²⁸ Там же, п. 21 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

¹²⁹ См., напр., п. 38 документа, цитируемого в сноске 30 (Совместное заключение по Армении 2018 года) и п. 39 документа, цитируемого в сноске 59 (Совместное заключение по Армении 2011 года). В связи с этим вопросом также см. п. 39 Заключения Венецианской комиссии по проекту пересмотренного текста Конституции, одобренного Парламентом Грузии во втором чтении 23 июня 2017 г. ([Venice Commission Opinion on the Draft Revised Constitution as adopted by the Parliament of Georgia at the second reading on 23 June 2017](#)), CDL-AD(2017)023.

¹³⁰ См. п. 8 документа, цитируемого в сноске 12 (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 22, 1993 г.), согласно которому, «не признаются никакие основания для установления ограничений, кроме тех, которые конкретно предусмотрены, даже если такие ограничения разрешаются в отношении других прав, защищаемых Пактом, в частности по соображениям государственной безопасности»; и п. 73 постановления ЕСПЧ по делу [«Нолан \(Nolan\) и К. против России»](#), жалоба № 2512/04, постановление от 12 февраля 2009 г. См. также п. 8 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года); и [Сиразукские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах](#), E/CN.4/1985/4, принятые Комиссией ООН по правам человека 28 сентября 1984 г.

¹³¹ См. п. 8 документа, цитируемого в сноске 12 (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 22, 1993 г.). См. п. 8 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года); и п. 39 документа, цитируемого в сноске 59 (Совместное заключение по Армении 2011 года).

регистрирующим органом по-разному и может включать незначительные неточности в представленных документах. Кроме того, может быть сложно установить, действительно ли недостоверность информации, предоставленной религиозной организацией, является «преднамеренной». В любом случае, **использование «несоответствий» или «преднамеренной неточности информации» в качестве оснований для отказа в регистрации представляется несоразмерным преследуемой цели, и их следует исключить из законопроекта.**

91. Четвертый абзац статьи 41 предусматривает возможность отказа в регистрации, если «создаваемая организация не признана в качестве религиозной». Расплывчатость этого положения вызывает озабоченность в плане равноправия, поскольку требуемое «признание» может равняться признанию со стороны устоявшихся религиозных групп / религиозного большинства или групп, придерживающихся определенных убеждений, что может вызвать озабоченность у групп меньшинств в более крупных религиозных общинах или в общинах, придерживающихся определенных убеждений, которые могут не признаваться централизованным органом или руководством. По-видимому, такая формулировка также подразумевает, что регистрирующий орган имеет право определять законность религиозной группы или группы, придерживающейся определенных убеждений, что, как указано выше, не соответствует международным стандартам в области прав человека (см. пункт 86 выше). Возможно, для государства является законным отказ в регистрации определенных групп, придерживающихся взглядов, которые не достигли определенного уровня «убедительности, серьезности, сплоченности и важности»,¹³² хотя на практике такие аспекты бывает сложно оценить объективно. В любом случае регистрирующий орган никогда не должен оценивать истинность или законность взглядов или системы ценностей заявителя.¹³³ Более того, это положение может также препятствовать регистрации небольших или недавно созданных религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений. Но, как указано в Совместных руководящих принципах правосубъектности 2014 года, «[п]роцесс получения статуса юридического лица должен быть открыт для всевозможных общин; при этом нельзя допускать, чтобы какие-либо общины исключались из него на том основании, что они исповедуют нетрадиционную или не признаваемую религию, или по причине чрезмерно узкого толкования или определения понятия религии или убеждений».¹³⁴

92. В свете вышеизложенного **рекомендуется более четко прописать в статье 41 законопроекта весьма ограниченное количество оснований для отказа в регистрации в соответствии с международными стандартами, и четко указать на необходимость соблюдения принципа соразмерности при применении этих положений, при этом прямо исключив любые оценки истинности или законности указанной религии или убеждений.**

93. Наконец, приветствуется то, что, согласно шестому абзацу статьи 41, «[р]ешение регистрирующего органа об отказе в регистрации религиозной организации может быть обжаловано в суде». Это положение соответствует международным стандартам, однако, если только оно не детализируется в отдельном законодательстве, **оно должно содержать более подробные указания о процедуре обжалования, включая компетентный суд и сроки обжалования, а также обеспечивать эффективность и оперативность этой процедуры.**

2. Религиозные образовательные учреждения

94. В соответствии с четвертым абзацем статьи 12 законопроекта, «каждый имеет право на получение профессионального религиозного образования в религиозных

¹³² См., напр., п. 36 постановления ЕСПЧ по делу *«Кэмпбелл (Campbell) и Козенс (Cosans) против Великобритании»*, жалобы №№ 7511/76; 7743/76, постановление от 25 февраля 1982 г.

¹³³ См., напр., п. 57 документа, цитируемого в сноске 30 (Совместное заключение по Армении 2018 года).

¹³⁴ См. п. 26 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

образовательных учреждениях». Религиозные образовательные учреждения – это учреждения для подготовки священнослужителей и религиозного персонала (статья 3 законопроекта). Свобода подготавливать своих лидеров имеет жизненно важное значение для любой религиозной общины или организации, либо для общины и организации, придерживающейся определенных убеждений. Это фундаментальная составляющая свободы исповедовать религию или убеждения посредством обучения, гарантированной статьей 18 МПГПП. Статья 6 (g) Декларации ООН 1981 г. конкретно касается свободы обучать «соответствующих руководителей согласно потребностям и нормам той или иной религии или убеждений». Право выбирать кандидатов для получения профессионального религиозного образования или обучения по убеждениям является частью процесса подготовки религиозных лидеров или лидеров, придерживающихся определенных убеждений, которые «соответствуют» «требованиям и нормам» религиозной общины или организации и общины или организации, придерживающейся определенных убеждений. Это право охраняется независимостью религиозных общин и организаций, а также общин и организаций, придерживающихся определенных убеждений, что включает в себя право отказать в допуске к профессиональному обучению в области религии / убеждений кандидатам, не соответствующим стандартам, установленным религиозной общиной или организацией или общиной или организацией, придерживающейся определенных убеждений. Это исключает право «каждого» на получение профессионального религиозного образования, как это сформулировано в четвертом абзаце статьи 12 законопроекта.

95. В соответствии с первым абзацем статьи 19, «[р]елигиозное образовательное учреждение приобретает право на осуществление деятельности после регистрации и получения им соответствующей лицензии». Таким образом, статья 19 запрещает учреждению обучать священнослужителей и религиозный персонал без регистрации и соответствующей лицензии. Согласно обязательствам ОБСЕ, государства-участники обязаны разрешать подготовку религиозного персонала в соответствующих учреждениях.¹³⁵ Определение условий соответствия религиозного учебного заведения является частью автономии религиозной организации, в то время как необходимость получения регистрации и лицензии может касаться только окончательного признания государством квалификаций, присвоенных учебным заведением. Предоставление права обучать религиозный персонал только зарегистрированным и лицензированным учреждениям является вмешательством как в право каждого «исповедовать свою религию или убеждения [. . .] в выполнении [. . .] обрядов и учении», как указано в пункте 1 статьи 18 МПГПП, так и в право религиозной организации свободно распространять такое образование, и противоречит пунктам (e) и (g) статьи 6 Декларации ООН 1981 года. Кроме того, такое требование о регистрации и лицензировании может де-факто несоразмерно ограничивать право на свободу религии или убеждений, особенно религиозных меньшинств или общин, придерживающихся определенных убеждений, которые могут быть не в состоянии выполнить требования регистрации и лицензирования, например, из-за отсутствия имущества для проведения образовательной деятельности, отсутствия у их учителей религиозного образования, отсутствия финансовых ресурсов для оплаты регистрационной пошлины и т. д.

96. Согласно второму абзацу статьи 19 законопроекта, *«на обучение в религиозные образовательные учреждения принимаются граждане после получения ими обязательного общего среднего либо среднего специального образования в соответствии с Законом Республики Узбекистан «Об образовании»»*. Это положение ставит прием в религиозное учебное заведение в зависимость от наличия определенной квалификации. Таким образом, оно ограничивает свободу религии или убеждений лиц, которые при соблюдении условий приема, установленных религиозной организацией, вправе получать религиозное образование в указанных учебных заведениях. Более того,

¹³⁵ См. п. 16.8 [Итогового документа Венской встречи СБСЕ/ОБСЕ](#) (Третья встреча в рамках дальнейших шагов), Вена, 1989 г.

это напрямую препятствует автономии религиозных организаций, которая включает право определять условия приема в свои религиозные учебные заведения (см. также комментарии к четвертому абзацу статьи 12 в п. 94 выше).

97. Аналогичным образом, третий абзац статьи 19 ограничивает автономию религиозных организаций, которая включает право без вмешательства государства устанавливать требования, которым должны отвечать преподаватели, осуществляющие свою деятельность в религиозных учебных заведениях. Требование о профессиональном религиозном образовании преподавателей может касаться только окончательного признания государством квалификации, присвоенной религиозным учебным заведением, но не может распространяться на право преподавания в таких заведениях.

98. Наконец, как указано в п. 53 выше, родители в принципе должны иметь возможность организовывать религиозное образование и / или отправлять своих детей в начальные и средние частные религиозные школы, что вытекает из пункта 3 статьи 13 МПЭСКО и пункта 4 статьи 18 МПГПП. Это означает, что религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, должно быть разрешено обучать и организовывать обучение в условиях частной религиозной школы, в том числе на уровне начальной и средней школы,¹³⁶ что не допускается законопроектом. Это не обязывает государства-участники финансировать школы, основанные на религиозной основе, однако в случае предоставления таким школам государственного финансирования, оно должно осуществляться без какой-либо дискриминации.¹³⁷

¹³⁶ См., напр., п. 45 Заключения Венецианской комиссии по проекту закона «О свободе религии или вероисповедания и юридическом статусе религиозных общин Черногории» (Venice Commission, [Opinion on the draft Law on Freedom of Religion or Beliefs and legal status of religious communities of Montenegro](#)), CDL-AD(2019)010-е. См. также, напр., постановление ЕСПЧ по делу [Кьелдсен \(Kjeldsen\), Буск Мадсен \(Busk Madsen\) и Педерсен \(Pedersen\) против Дании](#), жалобы №№ 5095/71, 5920/72, 5926/72, постановление от 7 декабря 1976 г.

¹³⁷ См., напр., п. 10.6 постановления КПЧ ООН по делу [«Вальдман \(Waldman\) против Канады»](#), сообщение № 694/1996, ССРР/С/67/D/694/1996, 3 ноября 1999 г.

3. Права и обязанности религиозных организаций

99. Согласно определению «религиозной организации», содержащемуся в статье 3, только зарегистрированные религиозные организации могут пользоваться правами, перечисленными в статье 20 законопроекта. Как подчеркивается в подразделе E выше, это явно несовместимо с тем фактом, что некоторые из этих прав¹³⁸ являются существенными выражениями права исповедовать свою религию или убеждения, гарантированного статьей 18 МПГПП, которым можно пользоваться независимо от статуса регистрации. К ним относятся свобода выполнения религиозных обрядов как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, создание семинарий или религиозных школ, производство, импорт и распространение религиозных публикаций и материалов, а также свобода устанавливать и поддерживать контакты с отдельными лицами и сообществами по вопросам религии и убеждений на национальном и международном уровнях, в том числе посредством поездок и паломничества.¹³⁹

100. В первом абзаце статьи 21 законопроекта говорится: «Религиозные организации вправе обратиться с жалобой в вышестоящий государственный орган или суд в отношении неправомερных решений государственных органов или неправомερных действий (бездействия) их должностных лиц, которые нарушают их права и свободы». Аналогичное право должно быть предоставлено и незарегистрированным религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений. В частности, им следует предоставить эффективные средства правовой защиты на национальном уровне для обжалования решения об отказе или отзыве правосубъектности религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений, которая имеет аргументированные претензии на такой статус. Это право проистекает из пункта 3 статьи 2 МПГПП, который требует обеспечить отдельным лицам и общинам доступ к суду, который обязан предоставить им эффективное средство правовой защиты.¹⁴⁰ Однако это положение довольно расплывчато и не указывает, какой орган отвечает за прием жалоб религиозных организаций. В любом случае религиозные организации или организации, придерживающиеся определенных убеждений, и отдельные члены этих организаций должны иметь право обжаловать в суде (не только подавать жалобы) любое незаконное решение или действие государственного органа, а закон должен предусматривать подробную, быструю и эффективную процедуру обжалования.¹⁴¹

101. В статье 22 законопроекта перечислены обязанности религиозной организации, включая уведомление Комитета по делам религий о различных мероприятиях, за исключением молитв, религиозных обычаев и обрядов (четвертый абзац), а также представление отчета о деятельности за истекший год (шестой абзац). Свобода религии или убеждений включает право религиозной общины или организации либо общины или организации, придерживающейся определенных убеждений, и их членов осуществлять религиозную деятельность / деятельность по убеждениям, не уведомляя о ней государственные органы, если характер этой деятельности не требует сотрудничества государственных органов, например, для защиты общественной безопасности, порядка,

¹³⁸ Например, среди прочего, право «создавать благоприятные условия в местах для богослужений или религиозных обрядов» (статья 20, первый абзац первого подпункта), «создавать религиозные образовательные учреждения» (статья 20, второй абзац первого подпункта), «проводить мероприятия по вопросам, связанным с ее деятельностью» (статья 20, четвертый абзац первого подпункта), «изготавливать, вывозить и ввозить [...] религиозную литературу и иные материалы религиозного содержания» (статья 20, пятый абзац первого подпункта), «устанавливать международные связи в целях организации паломничества или участия в других религиозных мероприятиях» (статья 20, шестой абзац первого подпункта).

¹³⁹ См. п. 15 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

¹⁴⁰ Там же, п. 35 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года). Для сравнения также см. п. п. 49–54 постановления ЕСПЧ по делу «Истинно православная церковь Молдовы (Biserica Adevărat Ortodoxă Din Moldova) и другие против Молдовы», жалоба № 952/03, постановление от 27 февраля 2007 г.

¹⁴¹ Там же, п. 35 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года), согласно которому, «государства имеют обязанность общего характера по обеспечению практического выполнения ряда стандартов, изложенных в международном праве по правам человека – например, в статье 2(3) МПГПП, а также в статьях 6(1) и 13 ЕКПЧ, которые предусматривают, что лицам и общинам необходимо обеспечивать доступ к суду, который обязан предоставлять им эффективные средства правовой защиты».

здоровья или основных прав и свобод других лиц. В список мероприятий, подлежащих уведомлению, входят мероприятия (встречи, круглые столы, семинары и т. д.), которые не обязательно требуют такого сотрудничества. Более того, неясна сфера применения этого требования (в большинстве случаев деятельность религиозных организаций не вызывает организационных проблем), и если такое требование будет применяться к любой подобной деятельности религиозной организации, то оно будет чрезмерно обременительным и бюрократическим. Более того, небольшие религиозные организации могут не иметь персонала и возможностей для отправки подобных уведомлений в Комитет. Как таковое, это требование противоречит принципу «отделения религии от государства» и нарушает принцип автономии и невмешательства в деятельность религиозных общин и организаций, а также общин и организаций, придерживающихся определенных убеждений, и право на неприкосновенность частной жизни членов религиозных организаций или организаций, придерживающихся определенных убеждений, в соответствии со статьей 17 МПГПП. **Обязанность уведомлять Комитет по делам религий о мероприятиях является неоправданным ограничением свободы религии или убеждений и свободы выражения мнения, поэтому его следует исключить из законопроекта.** БДИПЧ и Венецианская комиссия приветствуют готовность властей отменить обязанность религиозных организаций уведомлять Комитет о запланированных мероприятиях при пересмотре законопроекта. Аналогичные вопросы возникают и в отношении требований к ежегодной отчетности. Важно подчеркнуть, что даже при наличии таких требований к отчетности они не должны быть обременительными и должны соответствовать размеру организации и масштабам ее деятельности, чтобы необоснованно не ограничивать право на свободу религии или убеждений и свободу объединений.¹⁴² В третьем абзаце статьи 22 также упоминается обязанность религиозной организации «сохранять находящиеся на государственной охране объекты материального культурного наследия». Это может быть разумным требованием, если предположить, что указанные объекты находятся в законной собственности или во владении религиозных организаций. Однако формулировка этого положения недостаточно ясна, и законопроект возлагает на религиозную организацию важную обязанность без указания того, кто является владельцем этих объектов материального культурного наследия.

102. Четвертый абзац статьи 13 законопроекта гласит: «Религиозные организации не вправе проводить принудительные денежные сборы и обложения верующих». В то же время некоторые религии налагают на своих последователей финансовые обязательства в рамках своей идеологии, ожидая или даже требуя от них оказания финансовой поддержки деятельности религиозной организации или выделения определенных пожертвований в поддержку деятельности общины (например, некоторые протестантские общины, Церковь Иисуса Христа Святых последних дней и т. д.). Эти аспекты защищены правом религиозной организации на автономию и самоуправление, а сбор и получение финансовых пожертвований является одним из проявлений свободы религии или убеждений.¹⁴³ Ясно, что сбор средств посредством мошенничества или принуждения не защищен международными документами, однако эти действия предположительно уже и так преследуются в соответствии с уголовным законодательством. Запрещение религиозным организациям собирать деньги у своих членов, даже в более или менее принудительной форме, не является «необходимым для защиты общественной безопасности, порядка, здоровья или нравственности или основных прав и свобод других лиц» и, таким образом, не отвечает требованиям пункта 3 статьи 18 МПГПП об

¹⁴² См. п. 225 документа, цитируемого в сноске 17 (Руководящие принципы по свободе объединений, 2015 г.).

¹⁴³ См. статью 6(f) [Декларации ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений](#), согласно которой, право на свободу мысли, совести, религии или убеждений, среди прочего, включает «[право испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые и иные пожертвования](#)»; и п. 16.4 [Итогового документа Венской встречи СБСЕ/ОБСЕ](#) (Третья встреча в рамках дальнейших шагов), Вена, 1989 г., в котором говорится о праве «[испрашивать и получать добровольные финансовые и другие пожертвования](#)».

ограничении права на свободу религии или убеждений.¹⁴⁴ **Это положение следует уточнить с тем, чтобы оно касалось исключительно принуждения (т.е. применения силы, запугивания, угроз или других незаконных форм давления) или мошеннических действий.**¹⁴⁵ Следует отметить, что формулировка первого абзаца статьи 23 законопроекта подразумевает, что только граждане имеют право делать пожертвования религиозным организациям. Ограничение этого права гражданами требует разумного обоснования, которое отсутствует в законопроекте.

103. В четвертом абзаце статьи 13 говорится, что религиозные организации не вправе применять к верующим *«меры, ущемляющие честь и достоинство личности»*. Такая формулировка является чрезмерно расплывчатой и допускает различные толкования, что может привести к произвольному и дискреционному применению этого положения компетентными органами. Во избежание такого риска, **это положение следует либо переформулировать, используя более точную терминологию и однозначно упомянув недопустимость дискриминации, либо полностью удалить. Полезным руководством в этом случае могут послужить критерии, предусмотренные в пункте 3 статьи 18 МПГПП.**

104. Пятый абзац статьи 3 законопроекта, при его прочтении вместе со статьей 43, устанавливает территориальные ограничения для деятельности религиозной организации, поскольку подразумевает, что религиозная организация должна осуществлять свою деятельность на заданной территории. Это требование дополнительно уточняется в статье 42, согласно которой «территория деятельности религиозной организации» должна быть указана в Реестре религиозных организаций. Право религиозной общины или организации, либо общины или организации, придерживающейся определенных убеждений, на осуществление своей деятельности защищается правом на свободу исповедовать религию сообща с другими, которое не подлежит территориальным ограничениям, если только такие ограничения не установлены законом, не являются необходимыми и соразмерными целям, перечисленным в пункте 3 статьи 18 МПГПП. Из законопроекта неясна законная цель таких территориальных ограничений и их соразмерность такой цели. Более того, право «устанавливать и поддерживать связи с отдельными лицами и общинами в области религии и убеждений на национальном и международном уровнях»¹⁴⁶ включает в себя не только передачу или получение устных или письменных религиозных сообщений, но и участие в религиозных мероприятиях и деятельности на всей территории страны и за рубежом. Любое ограничение этого права должно соответствовать условиям, указанным в пункте 3 статьи 18 МПГПП.¹⁴⁷ **Рекомендуется удалить территориальное ограничение деятельности религиозной организации из законопроекта.**

105. Наконец, во втором абзаце статьи 22 законопроекта говорится, что *«[р]елигиозная организация может нести иные обязанности в соответствии с законодательством»*. Прочтение этого положения вместе с главой 6 законопроекта фактически предоставит органам государственной власти почти неограниченное право приостанавливать деятельность / ликвидировать религиозную организацию за неспособность устранить любые нарушения закона, даже не указанные в законопроекте. По крайней мере, необходимо обеспечить соразмерность между нарушением закона и наложенными санкциями (см. ниже подраздел 5 раздела G).

¹⁴⁴ Аналогичное положение содержится в п. 129 [Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по вопросам свободы вероисповедания и религиозных организаций в Кыргызской Республике](#), CDL-AD(2008)032-е, 28 октября 2008 г.

¹⁴⁵ Там же, п. 129.

¹⁴⁶ См. статью 6 [Декларации ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений](#), 1981 г.

¹⁴⁷ См. п. 32 [Итогового документа Венской встречи СБСЕ/ОБСЕ](#) (Третья встреча в рамках дальнейших шагов), Вена, 1989 г.; [Декларацию ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений](#); раздел II (Ж) на стр. 21 Совместных рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по анализу законодательства о религии или вероисповедании, 2004 г.; п. 19 Доклада Венецианской комиссии о финансировании объединений, CDL-AD (2019) 002.

4. Аккредитация иностранных работников

106. Руководитель и работники религиозной организации, являющиеся иностранными гражданами, а также члены их семей, находящиеся на их иждивении, должны быть аккредитованы органом юстиции (см. третий абзац статьи 16 и второй абзац статьи 29 законопроекта). Таким образом, это положение разграничивает работников религиозных организаций, которые являются гражданами страны, и иностранных работников, при этом только последние обязаны получить аккредитацию от органов юстиции. Законопроект не содержит никаких указаний на то, какую цель преследует эта аккредитация, и на порядок ее получения. Это оставляет широкие возможности для усмотрения органам, отвечающим за выдачу аккредитации. Хотя требование о какой-либо регистрации для всех иностранцев, желающих проживать и работать в Узбекистане, может быть оправданным, неясно, касается ли требование о вышеупомянутой аккредитации только иностранных граждан, работающих в религиозных организациях, или всех иностранцев, желающих работать в любых юридических лицах в Узбекистане. Если такое требование применимо только к первым, то это положение представляет собой ограничение коллективного права на свободу религии или убеждений, и его следует обосновать на основе критериев, указанных в пункте 3 статьи 18 МПГПП, а при отсутствии разумных оснований это положение может представлять собой дискриминацию религиозных организаций, так как регулирование их деятельности будет осуществляться на более жестких условиях, чем деятельность других юридических лиц.

107. В любом случае правовые и административные рамки подобной аккредитации должны быть разработаны и реализованы таким образом, чтобы поддерживать и защищать права человека и основные свободы и не препятствовать осуществлению таких прав, в частности права на свободу передвижения и права на выбор места жительства, а также права на защиту частной и семейной жизни.¹⁴⁸

5. Приостановление и прекращение деятельности религиозных организаций

108. Глава 6 законопроекта регулирует вопрос о приостановлении и прекращении деятельности религиозной организации. Согласно первому абзацу статьи 43: «Деятельность религиозной организации может быть приостановлена судом в случае нарушения ею Конституции и законодательства Республики Узбекистан»; в случае неустранения организацией указанного нарушения суд может вынести постановление о ее ликвидации (третий абзац статьи 44). «Нарушение законодательства Республики Узбекистан» представляет собой очень широкое и неопределенное основание для приостановления или прекращения деятельности религиозной организации. Буквальное толкование этой статьи может привести к приостановлению деятельности организации за любое нарушение любого положения любого законодательного акта, независимо от характера и серьезности нарушения. Это может подразумевать даже незначительные нарушения, например, несвоевременное сообщение нового адреса, неуплату штрафа в установленный срок или иное незначительное несоблюдение трудового или гражданского законодательства. Принимая во внимание широкомасштабные и серьезные последствия которые будет иметь приостановление деятельности религиозной организации или лишение ее статуса юридического лица для ее положения, финансирования и деятельности, **любое подобное решение должно быть крайней мерой, применяемой в случае неоднократных и серьезных нарушений, угрожающих общественному порядку, создающих серьезную угрозу основополагающим демократическим принципам**

¹⁴⁸ См. п. п. 1 и 17 статьи 12 МПГПП. См. также п. 20 [Итогового документа Венской встречи СБСЕ/ОБСЕ](#) (Третья встреча в рамках дальнейших шагов), «Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе. Принципы», Вена, 15 января 1989 г.

или приводящих к возникновению явной и неминуемой опасности.¹⁴⁹ Более того, решение о прекращении деятельности религиозной организации должно быть «соразмерным преследуемой легитимной цели»,¹⁵⁰ как того требует пункт 3 статьи 18 МПГПП, и должно быть принято только в том случае, если менее суровые меры окажутся недостаточными.

109. В соответствии со вторым абзацем статьи 43 законопроекта, нарушение уставных целей религиозной организации также является основанием для приостановления ее деятельности. Как подчеркивается в Совместных руководящих принципах по свободе объединений 2015 года, «на объединения ни при каких обстоятельствах не должны налагаться санкции лишь на том основании, что их деятельность осуществляется с нарушением их собственных внутренних правил и процедур (при условии, что эта деятельность не является иным образом противозаконной)».¹⁵¹ **Это основание для приостановления следует изъять из законопроекта.** Во втором абзаце статьи 43 законопроекта также упоминается «крайний срок» устранения нарушения. Важно предоставить религиозной организации разумный срок для устранения такого нарушения.

110. Похоже, что в законопроекте предусмотрены только два типа санкций, а именно приостановление и прекращение деятельности (ропуск), если только не применяется и другое законодательство. В принципе, любые вводимые санкции всегда должны соответствовать принципу соразмерности, то есть должны являться наименее обременительным средством для достижения желаемой цели.¹⁵² Как указано в Совместных руководящих принципах относительно правосубъектности 2014 года, для соблюдения принципа соразмерности «законодательство должно содержать ряд различных более легких санкций, таких как предупреждение, штраф или лишение налоговых льгот, которые – в зависимости от серьезности правонарушения - должны применяться до лишения правосубъектности».¹⁵³ В свете этого, **главу 6 законопроекта следует дополнить, включив в нее систему предупреждений, дающую возможность исправить нарушение или упущение,¹⁵⁴ и более постепенные и соразмерные санкции, которые должны применяться до наложения санкции о приостановлении или прекращении деятельности организации.** Более того, в законопроекте следует подробно описать характер нарушений законодательства, которые могут повлечь за собой такие санкции, включая четкие и точные определения серьезных оснований, которые могут оправдать приостановление или ликвидацию религиозной организации в качестве крайней меры, при этом однозначно указав, что при применении этих положений необходимо соблюдать принцип соразмерности. В законопроекте следует также с большей точностью прописать, какие процедуры и сроки может установить уполномоченный орган.¹⁵⁵

111. В первом абзаце статьи 44 законопроекта говорится, что в случае приостановления

¹⁴⁹ См. п. 33 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года); и п. 225 документа, цитируемого в сноске 17 (Руководящие принципы по свободе объединений, 2015 г.). См. также, напр., п.98 [Совместного промежуточного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по закону «О внесении изменений и дополнений в закон Республики Армения «О свободе совести и религиозных организаций» и по законам Республики Армения «О внесении изменений в Уголовный кодекс», «Кодекс об административных правонарушениях» и закон «О благотворительности»](#), CDL-AD(2010)054, согласно которому «религиозная организация может быть ликвидирована или упразднена только по решению суда и только за «многократные или грубые нарушения» законов»; и стр. 32 документа, цитируемого в сноске 18 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.). Также для сравнения см. п. 54 постановления ЕСПЧ по делу [«Библейский центр Чувашской республики против Российской Федерации»](#), жалоба № 33203/08, постановление от 12 июня 2014 г.

¹⁵⁰ См. п. 9 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года). См. также, напр., п. 108 постановления ЕСПЧ по делу [«Религиозная община Свидетелей Иеговы в г. Москва против России»](#), жалоба № 302/02, постановление от 10 июня 2010 г.

¹⁵¹ См. п. 178 документа, цитируемого в сноске 17 (Руководящие принципы по свободе объединений, 2015 г.).

¹⁵² Там же, п. 237 документа, цитируемого в сноске 17 (Руководящие принципы по свободе объединений, 2015 г.).

¹⁵³ См п. п. 33 и 34 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

¹⁵⁴ См. п. 238 документа, цитируемого в сноске 17 (Руководящие принципы по свободе объединений, 2015 г.).

¹⁵⁵ См., напр., п. 79 документа, цитируемого в сноске 30 (Совместное заключение по Армении 2018 г.); и п. 84 документа, цитируемого в сноске 59 (Совместное заключение по Армении 2011 г.).

деятельности религиозной организации *«ей запрещается организовывать мероприятия»*. Если этот запрет включает организацию религиозных мероприятий, то это нарушает свободу религии или убеждений отдельных членов указанной организации. Как отмечается в Совместных руководящих принципах относительно правосубъектности общин 2014 года, «[л]ишение правосубъектности религиозной организации или организации, придерживающейся определенных убеждений, ни в коем случае не должно подразумевать, что данная религиозная община или община, придерживающаяся определенных убеждений, или отдельные ее члены больше не пользуются защитой своего права на свободу религии или убеждений или иных прав человека и основных свобод».¹⁵⁶ Таким образом, **организация религиозных мероприятий не может быть прекращена даже после приостановления деятельности религиозной организации, и этот запрет следует исключить из первого абзаца статьи 44 законопроекта.**

112. В решениях о лишении правосубъектности **следует четко и конкретно указывать основания для такого решения.**¹⁵⁷ Об этом ничего не сказано в положениях законопроекта, касающихся прекращения деятельности и ликвидации религиозных организаций, за исключением расплывчатого упоминания «нарушения законодательства», и **эти положения следует дополнить соответствующим образом.**

113. Решение о прекращении деятельности религиозной организации выносится судом (см. статьи 44-46). После вынесения судебного решения о приостановлении или прекращении деятельности религиозной организации, дальнейшее обращение в суд не представляется возможным, если только это не предусмотрено другим законодательством. В принципе, решения судов или трибуналов, которые рассматривают административный акт, по крайней мере, в важных случаях, должны подлежать обжалованию в суде или трибунале вышестоящей инстанции, за исключением случаев, когда дело изначально напрямую передано в вышестоящую судебную инстанцию в соответствии с национальным законодательством.¹⁵⁸ Соответственно, при вынесении решения об отказе в правосубъектности или отмене регистрации организации **необходимо предусмотреть эффективный порядок обжалования и/или пересмотра в судах, который должен быть быстрым, прозрачным и недискриминационным.**¹⁵⁹ Более того, учитывая серьезное воздействие на право на свободу религии или убеждений, **фактическое прекращение и ликвидацию / отмену регистрации религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, следует отложить до тех пор, пока не будут исчерпаны все возможности для обжалования, а это означает, что решение не должно приводиться в исполнение до тех пор, пока не будет вынесено решение об удовлетворении или отклонении апелляции.**¹⁶⁰ В порядке исключения такая приостановка исполнения не применяется при наличии исключительно веских доказательств совершения серьезного преступления.¹⁶¹ **Следует дополнить текст законопроекта соответствующим образом.**

Н. Роль и полномочия Комитета по делам религий и других государственных органов

114. В целом законопроект, в частности статья 15, наделяет Комитет по делам религий и другие государственные органы различными функциями в плане *«координации»*,

¹⁵⁶ См. п. 34 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

¹⁵⁷ См. п. 32 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года); и Рекомендацию 5 на стр. 35 документа, цитируемого в сноске 18 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.).

¹⁵⁸ Для сравнения см., напр., п. В.4.і [Рекомендации Совета Европы Rec\(2004\)20 о судебном пересмотре административных актов](#), 15 декабря 2004 г.

¹⁵⁹ См., напр., стр. 33 документа, цитируемого в сноске 18 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.).

¹⁶⁰ См. там же, стр. 33 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.); и п. 120 документа, цитируемого в сноске 17 (Руководящие принципы по свободе объединений, 2015 г.).

¹⁶¹ Там же, п. 120 (Руководящие принципы по свободе объединений, 2015 г.).

«помощи» и мониторинга деятельности *«религиозных организаций»*.¹⁶² Все эти prerogatives государственных органов могут привести к потенциальному вмешательству во внутренние дела религиозных организаций, а также потенциально противоречат принципу нейтралитета и беспристрастности государства.

115. Законопроект не определяет характер и состав Комитета по делам религий. Поэтому неясно, является ли Комитет политическим, административным или техническим органом, а также, помимо прочего, кто и как выбирает его членов. Это создает ситуацию объективной неопределенности, которая увеличивает возможность неправомерного вмешательства в деятельность религиозных организаций. Обычная передовая практика предполагает привлечение к работе подобных комитетов нескольких членов религиозных или духовных общин и организаций, по крайней мере, в качестве консультантов.

116. В шестом абзаце статьи 15 законопроекта говорится, что Комитет *«отражает интересы религиозных организаций, прошедших регистрацию, в политике государства»*. Как подчеркивается в Совместных руководящих принципах правосубъектности 2014 года, независимое существование религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, необходимо для обеспечения плюрализма в демократическом обществе и лежит в самой основе той защиты, которую предоставляет свобода религии или убеждений.¹⁶³ Автономность религиозных или духовных общин и организаций подразумевает, что они имеют право определять собственные интересы и, если считают это целесообразным, выражать их компетентным государственным органам при полной свободе и без посредничества других органов. Фразу *«отражает интересы»* можно понимать как наделение Комитета полномочиями действовать от имени религиозных организаций и представлять их интересы в отношениях с государственными органами. В этом случае это было бы недопустимым ограничением автономии религиозных организаций.

117. В соответствии с восьмым абзацем статьи 15, Комитет *«оказывает координационное содействие деятельности религиозных организаций, в том числе религиозных образовательных учреждений (учебный процесс и программы, учебно-воспитательная работа, учебные планы дисциплин, научно-исследовательские работы по религиозной тематике), оказывает им при проведении этой деятельности организационную, правовую, методическую помощь, принимает участие в проводимых ими мероприятиях, связанных с их деятельностью»*. Формулировка этого абзаца предполагает, что религиозные организации могут быть обязаны использовать помощь, предоставляемую Комитетом. Такое обязательство ограничило бы автономию религиозных организаций, которые имеют право осуществлять свою деятельность без какой-либо помощи государственных органов. **Чтобы развеять подобные сомнения, в положении можно указать, что такая помощь предоставляется только по запросу религиозной организации.** Автономия религиозных организаций еще более жестко ограничивается участием Комитета в проводимых ими мероприятиях, связанных с их

¹⁶² Так, к примеру, полномочия Комитета по делам религий включают в себя оказание координационного содействия деятельности религиозных организаций и участие в проводимых ими мероприятиях (статья 15), осуществление экспертизы выпускаемых в республике или поступающих из-за рубежа материалов религиозного содержания и координацию этой деятельности (статья 15), организацию лицензирования деятельности религиозных образовательных учреждений, осуществление контроля за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий (статья 15), организацию посещения гражданами Республики Узбекистан мест религиозного паломничества за пределами страны (статья 15), прием подаваемых религиозными организациями уведомлений о проведении мероприятий (статья 22), санкционирование выделения земли для религиозной организации и строительство культовых зданий (статья 24), выдачу письма-согласия, необходимого для регистрации центрального органа управления, религиозного образовательного учреждения или местной религиозной организации (статья 34). Кроме того, *«государство оказывает содействие и поддерживает религиозные организации в осуществлении благотворительной деятельности, а также в реализации социально значимых культурно-просветительских программ и мероприятий»* (п. 2, статья 25); органы юстиции *«осуществляют контроль за соблюдением религиозными организациями законодательства и уставной деятельности»* (статья 16) и *«обеспечивают аккредитацию руководителей и работников религиозных организаций, являющиеся иностранными гражданами»* (п. 3, статья 16 и п. 2, статья 29 Законопроекта); органы государственной власти на местах *«обеспечивают взаимодействие и сотрудничество государственных органов с религиозными организациями на соответствующей территории»* (статья 17).

¹⁶³ См. п. 18 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

деятельностью. Право на автономию включает в себя право определять субъектов, имеющих право участвовать в мероприятиях, проводимых религиозными организациями.¹⁶⁴ **Эту прерогативу Комитета следует удалить из законопроекта.**

118. В соответствии с девятым абзацем статьи 15, Комитет *«организует посещение гражданами Республики Узбекистан мест религиозного паломничества за пределами страны, в том числе совершение обрядов Хаджа и Умры, направление граждан за рубеж для обучения в религиозных образовательных учреждениях, повышения квалификации и обмена опытом, прием иностранных граждан или лиц без гражданства на учебу в религиозные образовательные учреждения, проведение международных религиозных форумов»*. К этому пункту применимы те же замечания, что и к предыдущему. Следует пояснить, что Комитет не является единственным каналом, через который могут быть организованы зарубежные визиты и приглашение иностранных граждан в Узбекистан. В Декларации ООН 1981 года подчеркивается, что свобода религии или убеждений включает в себя свободу устанавливать и поддерживать связи с отдельными лицами и общинами в области религии и убеждений на национальном и международном уровнях.¹⁶⁵ Принуждение отдельных лиц и религиозных организаций к осуществлению этого права при посредничестве Комитета по делам религий будет неправомерно препятствовать осуществлению отдельными лицами своего права на свободу религии или убеждений, свободу выражения мнения и право на образование, охраняемые статьями 13-14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.¹⁶⁶ БДИПЧ и Венецианская комиссия одобряют желание властей изменить полномочия комитета в этом отношении при пересмотре законопроекта.

119. Последний абзац статьи 15 гласит, что Комитет *«может осуществлять другие полномочия в соответствии с законодательством»*, что потенциально может привести к неоправданному расширению его полномочий.

120. Согласно третьему абзацу статьи 17 законопроекта, органы государственной власти на местах *«разрабатывают и реализуют меры по обеспечению стабильности социально-духовной сферы, укреплению межконфессионального согласия и религиозной толерантности в обществе»*. Формулировка «стабильность социально-духовной сферы» весьма расплывчата и не имеет определенного юридического значения. Как подчеркивается в п. 26 выше, такая расплывчатость может открыть путь для вмешательства местных государственных властей с целью ограничения или устранения религиозного плюрализма, а это может вызвать напряженность между различными религиозными группами или группами, придерживающимися определенных убеждений. **Поэтому эту формулировку следует пересмотреть.**

121. В статье 25 законопроекта говорится: *«Государство оказывает содействие и поддерживает религиозные организации в осуществлении благотворительной деятельности, а также в реализации социально значимых культурно-просветительских программ и мероприятий»*. Чтобы исключить вмешательство в деятельность религиозных организаций, такое **содействие и поддержка не должны навязываться религиозной организации, которая не желает их получать, а должны предоставляться по запросу религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений, и недискриминационным образом.**

¹⁶⁴ См., напр., стр. 25 документа, цитируемого в сноске 18 (БДИПЧ ОБСЕ, «Свобода религии или убеждений и безопасность», 2019 г.), где подчеркивается, что *«диалог и партнерские связи между людьми и общинами, исповедующими различные религии или убеждения»* должны *«уважать независимость религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений»*.

¹⁶⁵ См. статью 6(i) *Декларации ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений*, Генеральная Ассамблея ООН, 25 ноября 1981 г. См. также п. 9.1 *Документа Копенгагенского совещания по человеческому измерению СБСЕ*, Копенгаген, 29 июня 1990 г., в котором говорится, что *«[к]аждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение»*.

¹⁶⁶ Республика Узбекистан присоединилась к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах 28 сентября 1995 года.

I. Перерегистрация религиозных организаций

122. Согласно первому абзацу статьи 36 законопроекта, «*[и]зменения и дополнения, вносимые в устав, подлежат перерегистрации в порядке, предусмотренном настоящим Законом*». Однако названия этой и следующей статей предполагают, что новая регистрация религиозной организации требуется каждый раз, когда в ее устав вносятся изменения и дополнения. Во избежание такого ошибочного толкования, рекомендуется изменить название статьи 36 на «внесение изменений и дополнений в устав». Аналогичным образом, второй абзац статьи 36 может быть истолкован как требование о новой регистрации религиозной организации в случае внесения каких-либо изменений и дополнений в устав, а также повторного представления всех документов, представленных при первой регистрации. Такое толкование налагает на религиозную организацию несоразмерное бремя. **Предлагается переформулировать эту статью так, чтобы было ясно, что необходимо представлять только документы, указанные во втором-пятом абзацах статьи 37.**

123. В то же время требование о перерегистрации каждого изменения в уставе может оказаться чрезмерно обременительным. Большая гибкость уставных положений и отсутствие необходимости перерегистрации каких-либо поправок позволят религиозным организациям идти в ногу с меняющимися обстоятельствами и представлениями внутри группы и общества в целом и помогут обеспечить соблюдение неотъемлемого права религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений, на автономию во внутренних делах, а также адекватное соблюдение права на свободу объединений.¹⁶⁷ **Законопроект может содержать требование о том, чтобы вместо каждой поправки / дополнения регистрировались только определенные ключевые изменения в уставе, такие как имя и фамилия законного представителя или зарегистрированный адрес.**

124. Статья 35 законопроекта регулирует вопрос о регистрации религиозной организации, созданной путем реорганизации, что подразумевает роспуск первоначальной религиозной организации. Однако неясно, является ли это фактической реорганизацией. Во-первых, новая регистрация не представляется ни необходимой, ни соразмерной той цели, для достижения которой она предназначена, то есть упорядоченной передаче правовых отношений от первоначальной религиозной организации к новой. Во-вторых, согласно пятому абзацу статьи 35, «*реорганизация религиозной организации в организационно-правовую форму другого юридического лица не допускается*». Это положение ограничивает право религиозной организации принимать правовую форму, которую она считает предпочтительной, и не соответствует международным стандартам. Религиозную организацию нельзя принудить к регистрации в качестве именно религиозной организации, если статус юридического лица может быть получен ею путем регистрации в качестве юридического лица иного типа (см. пункты 41-42 выше). **Такое ограничение представляется ненужным и несоразмерным, и его следует пересмотреть.**

125. Наконец, законопроект не содержит переходных положений, уточняющих статус существующих (зарегистрированных) религиозных организаций или организаций, придерживающихся определенных убеждений, после вступления в силу нового закона. В ходе видеоконференций представители государственных органов подтвердили, что существующие зарегистрированные религиозные организации не обязаны перерегистрироваться, хотя некоторые заинтересованные стороны подчеркивают, что принятие законопроекта потребует внесения существенных изменений в их уставы, и, следовательно, перерегистрации с уплатой соответствующего сбора. В любом случае, после введения новых положений, регулирующих деятельность религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, необходимо ввести адекватные

¹⁶⁷ См., напр., п. 51 [Комментариев к Закону Туркменистана «О свободе вероисповедания и религиозных организациях»](#), БДИПЧ ОБСЕ, 25 июня 2010 г.

переходные правила, гарантирующие права существующих общин и не требующие повторного обращения за получением статуса юридического лица в соответствии с недавно введенными критериями, если только государство не сможет продемонстрировать необходимость таких ограничений и их соразмерность законной цели.¹⁶⁸

J. Рекомендации по процессу подготовки и принятия законопроекта

126. В соответствии с обязательствами государств-участников ОБСЕ, «законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является условием их применения» (документ Копенгагенского совещания 1990 года, п. 5.8).¹⁶⁹ Помимо этого, одно из ключевых обязательств гласит: «Законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (документ Московского совещания 1991 года, п. 18.1).¹⁷⁰ В Контрольном списке вопросов для оценки соблюдения верховенства права Венецианской комиссии также подчеркивается необходимость предоставить общественности значимую возможность внести свой вклад.¹⁷¹ Совместные руководящие принципы по свободе объединений 2015 года также конкретно рекомендуют обязательное проведение консультаций с ассоциациями по предложениям о внесении поправок в законы и другие правила, касающиеся их статуса, финансирования и деятельности.¹⁷² Как особо рекомендуется в недавно опубликованном БДИПЧ ОБСЕ документе «Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан», «[о]бщественные консультации должны стать привычной частью всего и значимой частью каждого этапа законодательного процесса, особенно в Законодательной Палате».¹⁷³

127. Для того чтобы консультации по законопроектам были эффективными, они должны быть всеобъемлющими и включать в себя консультации и комментарии со стороны общественности, включая гражданское общество, религиозные общины и общины, придерживающиеся определенных убеждений, как в частности было рекомендовано Специальным докладчиком ООН по вопросу о свободе религии или убеждений.¹⁷⁴ Они также должны предоставлять заинтересованным сторонам достаточно времени для подготовки и представления рекомендаций по законопроектам, в то время как государство должно создать адекватный и своевременный механизм обратной связи, посредством которого государственные органы будут учитывать и реагировать на комментарии / предложения, обеспечивая четкие обоснования для их включения или невключения в законопроект.¹⁷⁵ Чтобы гарантировать эффективное участие, необходимы консультационные механизмы, которые обеспечат участие на раннем этапе и на протяжении всего процесса,¹⁷⁶ то есть не только на этапе подготовки законопроекта соответствующими министерствами, но и на этапе его обсуждения в Парламенте (например, путем организации общественных слушаний).

¹⁶⁸ См. п. 36 документа, цитируемого в сноске 16 (Совместные руководящие принципы правосубъектности общин 2014 года).

¹⁶⁹ Документ доступен по ссылке <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>.

¹⁷⁰ Документ доступен по ссылке <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>.

¹⁷¹ См. раздел II (A.5) [Контрольного списка вопросов для оценки соблюдения верховенства права](#) Венецианской комиссии, CDL-AD(2016)007.

¹⁷² См. п. 186 документа, цитируемого в сноске 17 (Руководящие принципы по свободе объединений, 2015 г.).

¹⁷³ См. Рекомендацию N в [Предварительной оценке законодательного процесса в Республике Узбекистан](#) БДИПЧ ОБСЕ, 11 декабря 2019 г.

¹⁷⁴ См. п. 101 (b) [Доклада Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений о его миссии в Узбекистан](#), A/HRC/37/49/Add.2, 22 февраля 2018 г.

¹⁷⁵ См., напр., [Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне](#) (разработанные участниками Форума гражданского общества, организованного в 2015 г. на полях Дополнительного совещания ОБСЕ по человеческому измерению, посвященного свободе мирных собраний и свободе объединений), Вена, 15-16 апреля 2015 г.

¹⁷⁶ См., напр., раздел II (Ж) «Право участвовать в государственных делах» документа, цитируемого в сноске 90 (Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по защите правозащитников, 2014 г.).

128. Законопроект был опубликован для обсуждения на вебсайте Законодательной палаты Парламента (*Олий Мажлиса*) 19 августа 2020 года с предоставлением возможности представлять комментарии по электронной почте.¹⁷⁷ В ходе видеоконференций представители властей сообщили, что получили более 500 комментариев, которые, по их словам, анализируются в рамках подготовки ко второму чтению законопроекта. Они также сообщили, что до опубликования законопроекта они проконсультировались с шестнадцатью конфессиями, действующими в Республике Узбекистан. Первый заместитель председателя Законодательной палаты также проинформировал БДИПЧ ОБСЕ и Венецианскую комиссию о том, что перед вторым чтением будет организован второй раунд консультаций. В то же время, как сообщалось в ходе видеоконференций, законопроект, представленный в первом чтении 15 сентября 2020 года, совпадает с законопроектом, представленным для общественного обсуждения. Во время видеоконференций несколько заинтересованных сторон также выразили озабоченность по поводу отсутствия прозрачности в процессе обзора и обсуждения законопроекта. Готовность организовать общественные консультации на протяжении всего законотворческого процесса приветствуется, однако условия проведения таких общественных консультаций и отсутствие адекватного и своевременного механизма обратной связи могут вызвать сомнения относительно того, были или будут ли общественные консультации эффективными и всеобъемлющими, как упоминалось выше.

129. С учетом потенциального воздействия законопроекта на осуществление права на свободу религии или убеждений, важно, чтобы разработке законодательства в этой области предшествовала углубленная оценка его воздействия, в том числе на соблюдение прав человека, дополненная надлежащим анализом проблемы с использованием научно-обоснованных методов для определения наиболее действенного и эффективного варианта регулирования.¹⁷⁸

130. В свете вышеизложенного **государственным властям рекомендуется сделать законопроект предметом всеобъемлющих, широких и эффективных консультаций, в том числе с гражданским обществом и представителями различных религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений, включая религиозные меньшинства, обеспечивая равные возможности для участия в консультациях женщин и мужчин. Согласно изложенным выше принципам, такие консультации должны проводиться своевременно на всех этапах законотворческого процесса, в том числе в парламенте. В качестве важного элемента надлежащего законотворческого процесса необходимо также создать последовательную систему мониторинга и оценки выполнения закона и его воздействия, которая позволила бы эффективно оценивать действие и эффективность законопроекта после его принятия.**¹⁷⁹

* * *

¹⁷⁷ См. <<http://parliament.gov.uz/ru/laws/discussed/>>.

¹⁷⁸ См. Рекомендации L и M в *Предварительной оценке законодательного процесса в Республике Узбекистан* БДИПЧ ОБСЕ, 11 декабря 2019 г.; и раздел II (A.5) *Контрольного списка вопросов для оценки соблюдения верховенства права* Венецианской комиссии, CDL-AD(2016)007.

¹⁷⁹ См., напр., доклад ОЭСР *«International Practices on Ex Post Evaluation»* («Международные методы ретроспективной оценки») (2010 г.).