



OSCE Human Dimension Implementation Meeting 2013

Warsaw, Poland

September 26, 2013

Working Session 6

Issues in Legal Implementation of Freedom of Belief in Kyrgyzstan/Проблемы правового обеспечения свободы вероисповедания в Кыргызстане

Конституционная реформа 2010 года в Кыргызской республике впервые отразила право на свободу вероисповедания в соответствии с минимальными стандартами прав и свобод человека, признав это право за каждым человеком. Конституция 2010 года установила прямое действие норм международных договоров по правам человека.

Конституция 2010 года привела в соответствие с минимальными требованиями ограничения этого права. Конституция ввела прямой запрет на принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина¹. Таким образом, в настоящий момент ни один государственный орган кроме парламента не вправе принимать акты об ограничении права на свободу вероисповедания, поскольку закон принимается только парламентом.

Важным достижением конституционной реформы стало также то, что впервые основной закон указал на принцип соразмерности вводимых ограничений прав и свобод, а также запрет установления ограничений прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией².

Вместе с тем с 2008 года в Кыргызстане действует новый Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике», положения которого противоречат конституционным нормам и международным обязательствам страны в сфере свободы вероисповедания. При этом чиновники государственного органа по делам религий призывают соблюдать положения этого закона, несмотря на высшую юридическую силу и прямое действие норм Конституции.

¹ Пункт 2 статьи 20 Конституции КР в редакции от 27 июня 2010 года

² пункты 2 и 3 статьи 20 Конституции КР в редакции от 27 июня 2010 года

Закон 2008 года не идет в направлении расширения и уточнения позитивных обязательств государства по предупреждению конфликтов, а только увеличивает число запретов и несоразмерного вмешательства государства в религиозную сферу. Государство добавляет к своим обязанностям не допущение не только правонарушений в виде экстремизма и разжигания религиозной вражды, но и не всегда являющимися таковыми проявления религиозного радикализма, а также действия, направленные на противопоставление и обострение отношений³. Ограничения свободы вероисповедания по Закону 2008 года по-прежнему защищают конституционный строй и территориальную целостность страны. В числе защищаемых законом целей появляется не имеющая определения и не используемая ранее в правовой терминологии – духовная безопасность.

В настоящий момент эти термины, приобрели широкое толкование и приводят к отказам в регистрации религиозных организаций, а также к судебным процессам по прекращению деятельности ранее зарегистрированных религиозных организаций. При этом основаниями таких действий власти становятся не совершение религиозными организациями или их представителями противоправных действий, а зачастую разница во взглядах, убеждениях или учении.

В соответствии с международными и конституционными нормами обеспечение прав и свобод является обязательством государства⁴. Закон 2008 года вопреки этим требованиям в своей первой статье возложил на общественные комитеты, создаваемые органами местного самоуправления, проведение на своей территории совместно с государственным органом по делам религий государственной политики в области религии. Это оправдывается обеспечением защиты общественного порядка, духовной безопасности, территориальной целостности и конституционного строя от религиозного экстремизма. Таким образом, на обычных граждан возлагаются функции должностных лиц органов власти. Попытки наделения одних граждан и их объединений фактическими полномочиями должностных лиц без несения ответственности должностного лица приводит к нарушению равенства граждан, самоуправству, дискриминации и нарушениям прав и свобод других лиц, и как к следствию, возникновению конфликтов в обществе.

Закон 2008 года запретил деятельность религиозных организаций без учетной регистрации. Религиозная организация получает право на осуществление религиозной деятельности с момента выдачи свидетельства об учетной регистрации (перерегистрации), выдаваемого государственным органом по делам религий. Таким образом, в Кыргызстане государственная регистрация – условие

³ Пункт 2 статьи 5 Закона КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2008 года № 282

⁴ Пункт 2 статьи 16 Конституции КР в редакции от 27 июня 2010 года

распространения религии, религиозного воспитания, проведения богослужения, молитвенных собраний, чтения проповедей, обучения духовных специалистов и осуществления иной деятельности, направленной на удовлетворение религиозных потребностей верующих.

Запретив незарегистрированную деятельность религиозных организаций, закон 2008 года установил сложные препятствия для лиц, желающих зарегистрировать религиозную организацию. В частности при регистрации и перерегистрации учредители религиозной организации должны представить нотариально заверенный и согласованный с местными представительными органами власти список граждан, членов Учредительного совета, являющихся инициаторами создания религиозной организации. Госорган по делам религий вправе запросить дополнительные сведения и получить заключение соответствующих органов, а также направить учредительные документы заявителя в религиозоведческую экспертизу. Закон не разъясняет, что является дополнительными сведениями, но их истребование продлевает рассмотрение заявления на месячный срок.

По официальным данным государственного органа по делам религий на 2011 год с момента вступления в силу Закона 2008 года официальную регистрацию смогли пройти 3 организации православной и 135 исламской конфессий. За период с 2009 по 2011 год в организационно-правовой форме «религиозная организация» не зарегистрировано ни одной организации других конфессий, хотя до принятия нового закона 2008 года религиозные объединения других конфессий ежегодно проходили государственную регистрацию.

Наряду с религиозными организациями, которые не смогли преодолеть эти препятствия, свое несогласие в части участия в согласовании списков граждан-инициаторов заявили сами представители местной представительной власти. Городские власти Бишкека 2 апреля 2013 года в своем Постановлении № 9 приняли решение «Обратиться в Правительство Кыргызской Республики от имени Бишкекского городского кенеша с инициативой об исключении по всему тексту Закона Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» слов «согласованный с местными кенешами».

Установление Законом 2008 года зачастую непреодолимых препятствий для регистрации религиозных объединений граждан в качестве юридического лица привело к тому, что многие конфессии предпочли иные организационно-правовые формы, предусмотренные гражданским законодательством для коммерческих и некоммерческих организаций, либо вовсе отказались от регистрации. В результате сегодня государственный орган по делам религий не имеет полной информации о деятельности религиозных объединений граждан в стране, а при продолжении политики использования инструмента регистрации в борьбе с религиозными течениями, которые сам

же именуется «деструктивными» или «нетрадиционными» рискует остаться вне фактической сферы регулирования религиозной деятельности. Получается, что основную часть работы, которую государственный орган по делам религии должен выполнять с религиозными объединениями вынуждены будут вести правоохранительные органы, работающие только с правонарушениями.

В настоящее время особую озабоченность гражданского общества вызывает законопроект 2012 года, инициированный сначала Министерством юстиции, а затем в 2013 году Государственным комитетом национальной безопасности, предусматривающий внесение изменений в положения Кодекса об административной ответственности.

Новые нормы вводят административную ответственность в отношении граждан, религиозных организаций и их руководителей за:

- осуществление религиозной деятельности, обучение религиозным знаниям без регистрации, а также уклонение от регистрации организации или перерегистрации;
- руководство, финансирование и участие в деятельности незарегистрированных религиозных организаций, а равно деятельность, которых приостановлена или запрещена;
- организацию и проведение служителями культа и членами религиозных объединений специальных детских и юношеских собраний, а также трудовых, литературных и других кружков и групп, не имеющих отношения к отправлению культа;
- осуществление проповеди на территории детских оздоровительных, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения;
- обращение верующих одних конфессий в другие (прозелитизм), а также любую незаконную миссионерскую деятельность;
- действия религиозных организаций и служителей религиозных культов по оказанию давления на государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц, нарушающие нормы действующего законодательства Кыргызской Республики;
- и вообще любые другие нарушения религиозными организациями законодательства Кыргызской Республики о религиозных организациях.

В Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, утвержденной Указом Президента⁵ сообщается о начале разработки в 2012 году стратегического документа для решения религиозных проблем. В числе приоритетов государства Стратегия видит разработку государственной религиозной политики и комплекса профилактических мероприятий по обеспечению светского характера государства и предотвращению возможных

⁵ Указ Президента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» от 21 января 2013 года УП № 11

правонарушений на религиозной основе с учетом соблюдения права граждан на свободу совести и религии, а также международных обязательств Кыргызской Республики. При этом профилактика религиозного экстремизма должна быть сфокусирована на образовательных, просветительских мероприятиях, анализе и искоренении первопричин радикализации.

Стратегия считает, что «в результате реализации политики в религиозной сфере Кыргызстан должен оставаться светским демократическим государством и развиваться по этому пути, а традиционные представления и религиозность осуществляться в частной сфере без нарушений прав человека». В связи с чем Стратегия считает необходимым «пересмотреть Концепцию государственной политики в религиозной сфере Кыргызской Республики, утвержденную постановлением Правительства Кыргызской Республики от 6 мая 2006 года № 324, а также предусмотреть внесение изменений в законодательство, регулирующее религиозную сферу».

Правозащитные организации выражают готовность принять активное участие в разработке и обсуждении новой Концепции государственной политике в религиозной сфере. Активисты предлагают следующие рекомендации к тексту Концепции, а также призывают государство:

- ✓ организовать систематическое обучение своих служащих конституционным и международным стандартам прав и свобод человека и в частности свободы вероисповедания;
- ✓ не перекладывать свои функции по обеспечению прав и свобод на плечи самих граждан и организаций;
- ✓ начать работу по пересмотру нормативных правовых актов, противоречащих Конституции 2010 года и международным обязательствам страны в сфере обеспечения права на свободу вероисповеданий;
- ✓ отказаться от устаревшего и неэффективного инструмента отказа в регистрации религиозных организаций;
- ✓ пересмотреть задачи государственного органа по делам религий, сделав основной упор на позитивные мероприятия, связанные с предупреждением конфликтов, способствовать установлению отношений взаимной терпимости и уважения между гражданами, исповедующими религию и не исповедующими ее, между религиозными организациями различных вероисповеданий, а также между их последователями;
- ✓ привести ограничения права на свободу вероисповедания в соответствие с требованиями Конституции и международными обязательствами страны в сфере прав и свобод человека;
- ✓ проводить в обязательном порядке и учитывать результаты правозащитной экспертизы проектов нормативных правовых актов в сфере свободы вероисповедания.