

Альтернативный доклад о выполнении Кыргызской Республикой Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

Настоящий доклад подготовлен **Общественным фондом «Открытая позиция»** при содействии **Общественного объединения Interfaith Council** (Межконфессионального совета) и религиозных общин, входящих в Совет. Авторами доклада являются **Дмитрий Кабак**, президент фонда «Открытая позиция», член Общественного экспертного совета по вопросам межэтнического, межконфессионального развития при Президенте КР, эксперт Консультативного совета БДИПЧ ОБСЕ по свободе религии и убеждений, и **Галина Колодзинская**, исполнительный директор ОО Interfaith Council (Межконфессиональный совет). Данный доклад неразрывно связан с возможностью реализации гражданских и политических прав, которые были отмечены во время отчетности Кыргызской Республики по выполнению Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) в марте 2014 года на 110-ой сессии Комитета по правам человека. Фонд «Открытая позиция» также представила свой доклад о выполнении МПГПП¹.

Оглавление

1. Общие сведения о религиозном разнообразии в Кыргызской Республике	2
2. Законодательные инициативы, затрагивающие свободу религии или убеждений	2
3. Принцип недискриминации (пункт 2 статьи 2 МПЭСКП)	4
4. Право на образование (пункт 1 статьи 13 МПЭСКП).....	6
5. Права родителей воспитывать детей (пункт 3 статьи 13 МПЭСКП).....	7
6. Рекомендации.....	7

¹ Смотрите сайт Комитета по правам человека, сессию 110 (10-28 марта 2014 года), http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=625&Lang=en.

1. Общие сведения о религиозном разнообразии в Кыргызской Республике

1.1. Кыргызская Республика является полиэтническим и мультиконфессиональным государством с богатым историческим и культурным наследием представителей различных этносов и религиозных традиций. Данные обстоятельства возлагают на государство особую ответственность за обеспечение прав и свободе без какой-либо дискриминации.

1.2. В стране действует свыше 30 религиозных течений, из них 2362 мечети и 81 исламское учебное заведение входят в структуру *Духовного управления мусульман Кыргызстана* (далее – ДУМК). На 2014 год зарегистрировано 68 мусульманских центров, фондов и объединений, осуществляющих образовательную, просветительскую, благотворительную деятельность и строительство культовых объектов². Численность христианских организаций в стране к 2014 году достигла 378³. К *Бишкекской и Кыргызстанской епархии Русской православной церкви Московского Патриархата* (далее РПЦ) относится 49 приходов и 1 женский монастырь, 2 школы и еще 3 школы находятся в процессе регистрации. Среди *других христианских религиозных организаций* в стране официально действуют: 4 католических, 50 баптистских, 20 лютеранских, 56 пятидесятнических, 31 адвентистов седьмого дня, 38 пресвитерианских, 43 харизматических, 41 Свидетелей Иеговы, 18 других христианских организаций, 26 зарубежных протестантских миссий. Также учетную регистрацию прошли 1 еврейская религиозная община, 1 буддийская и 12 общин веры бахаи⁴.

2. Законодательные инициативы, затрагивающие свободу религии или убеждений

2.1. В марте 2014 года Кыргызская Республика представляла доклад о выполнении МПГПП в Комитете по правам человека. В ходе рассмотрения доклада были подняты вопросы нарушения ряда прав и свобод, затрагивающих религиозную сферу: *свободы мысли, совести и религии* (статья 18), *пытки и жестокое обращение* (статья 7), *свобода передвижения* (статья 12), *равенство перед судом и справедливое судебное разбирательство* (статья 14), *свобода вероисповедания и служба в армии* (статья 18), *право искать, собирать, хранить и распространять информацию* (статья 19), *право на ассоциацию* (статья 22), *право создавать союзы религиозных организаций* (статья 22).

2.2. Закон КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в КР» (далее – Закон о религии) нарушает обязательства КР по МПЭСКП. В том числе ряд ограничений, связанных с гражданскими и политическими правами и свободами, вытекающих из обязательств по МПГПП.

2.3. В частности, Закон о религии нарушает *принцип недискриминации* (пункт 2 статьи 2 МПЭСКП) в отношении права на образование (обучение, воспитание), ввоз и распространение религиозной литературы, в том числе образовательной, различное отношение государственных органов к разным конфессиям, включая благоприятствование отдельным религиозным организациям для работы

² Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014-2020 годы. – С. 11, http://www.president.kg/ru/news/ukazy/4901_podpisan_ukaz_o_kontseptsii_gosudarstvennoy_politiki_kyrgyzskoy_respubliki_v_religioznoy_sfere_na_2014-2020_godyi

³ Там же.

⁴ Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 20-2020 годы. – С. 11, http://www.president.kg/ru/news/ukazy/4901_podpisan_ukaz_o_kontseptsii_gosudarstvennoy_politiki_kyrgyzskoy_respubliki_v_religioznoy_sfere_na_2014-2020_godyi

капелланов в местах лишения свободы, предвзятое отношение к реализации прав в зависимости от гражданства, ограничения для иностранных граждан и лиц без гражданства.

2.4. Кроме того, на практике отмечаются следующие инициативы, нарушающие принцип равенства перед законом и запрета дискриминации по признаку религии и убеждений. Среди таких инициатив стоит отметить решение Совета обороны КР от 3 февраля 2014 года⁵ и Концепцию государственной политики в сфере религии принята 3 ноября 2014 года, в соответствии с которыми имеет место избирательное финансирование при поддержке государства определенных религиозных общин, в частности, Духовное управление мусульман Кыргызстана, относящееся к *суннизму ханафитского мазхаба матрудийской школы*. Более того, предпринимались попытки закрепить статус традиционных религий только за двумя конфессиями – исламом суннитского толка ханафитского мазхаба матрудийской школы, представленного Духовным управлением мусульман Кыргызстана, и православием, представленным Русской православной церковью Московского патриархата.

2.5. В марте 2013 г. депутат *Каныбек Осмоналиев* и спикер парламента *Асилбек Жээнбеков* инициировали проект Закона КР «О религиозном образовании и религиозных учебных заведениях в КР». Данный законопроект содержал положения, согласно которым государство могло устанавливать стандарты религиозного (конфессионального) образования для религиозных организаций. Это являлось вмешательством в вероучение и во внутренние дела религиозных общин и нарушало светский характер государства. Попытка принять подобный закон впервые была предпринята *Каныбеком Осмоналиевым* в 2009 году, когда он являлся председателем Государственного агентства по делам религий (ГАДР). Законопроект проходил экспертизу БДИПЧ ОБСЕ и оценен как не соответствующий обязательствам КР по правам человека. На февраль 2014 года проекту закона удалось пройти два чтения в Жогорку Кенеше (парламенте). Несмотря на то, что инициатор отозвал данный проект закона в январе 2015 года, его положения фактически заменила инициатива Государственной комиссии по делам религий в проекте закона, предусматривающем внесение поправок в Закон о религии. В ноябре 2014 года проект закона был вынесен на всенародное обсуждение на сайте Государственной комиссии по делам религий (ГКДР), директор которой назначается Президентом КР.

2.6. В 2012-2013 гг. Министерство юстиции КР, а затем Правительство КР дважды пытались внести поправки в Кодекс об административной ответственности КР (КоАО). Данные поправки содержали положения о наложении административной ответственности в виде больших штрафов за ведение миссионерской деятельности, самостоятельный выбор вероисповедной принадлежности (прозелитизм), осуществление религиозной деятельности без учетной регистрации в ГКДР, а также вовлечение детей в деятельность религиозных общин. Таким образом, данные поправки фактически запрещали целый ряд действий, связанных с реализацией свободы вероисповедания, и устанавливали за это ответственность (статьи 395, 395-1, 395-2 Кодекса об административной ответственности КР)⁶. В октябре 2014 года ГКДР вновь предприняла провести данные поправки вместе с проектом Закона о внесении изменений в Закон о религии под видом инициативы Рабочей группы Совета обороны.

2.7. Религиозные образовательные учреждения охватываются отчетностью религиозных организаций, которая была возложена приказом директора ГКДР №116 (по другим источникам №4) от 20 декабря 2012 года «О форме и сроках предоставления религиозными организациями отчетов о своей деятельности». Данным приказом ГКДР, по сути, присваивает себе функции нескольких органов власти –

⁵ См. Указ «О реализации решения Совета обороны Кыргызской Республики о государственной политике в религиозной сфере», http://www.president.kg/ru/news/ukazy/3468_podpisan_ukaz_o_realizatsii_resheniya_soveta_oboronyi_kyrgyzskoy_respubliki_o_gosudarstvennoy_politike_v_religioznoy_sfere/

⁶ Проект закона утвержден Постановлением Правительства КР №527. В документе Правительство указывалось, что разработчиком проекта закона является Министерство юстиции КР.

налоговой инспекции, социального фонда, прокуратуры. Кроме того, налицо вмешательство в самоуправление религиозных организаций, в частности по решениям органов управления, в том числе по внутренним вопросам. В связи с тем, что религиозные образовательные учреждения подчиняются религиозным организациям, следовательно, сведения об их деятельности также должны отражаться в отчетности.

2.8. Равенство и недискриминация нивелируются за счет таких инициатив, как проект Закона «О государственной поддержке традиционных религий» (инициированный в 2014 году депутатом *Омурбеком Текебаевым*)⁷. Он предусматривает финансовую поддержку государством двух религиозных организаций – *Духовного управления мусульман Кыргызстана и Бишкекской и Кыргызстанской епархии Русской православной церкви Московского патриархата*. Действующий Закон о религии запрещает государственное финансирование религиозных организаций⁸. Кроме того, государственные служащие нередко используют в своих выступлениях термины о традиционных религиях, несмотря на то, что Конституция КР, принятая референдумом в 2010 году, не предусматривает государственной религии.

2.9. После принятия в 2010 году на референдуме Конституции КР Закон о религии был включен в перечень актов, которые необходимо привести в соответствие с Конституцией. Для этой работы при Министерстве юстиции была создана Рабочая группа. Разработанная новая редакция проекта Закона о свободе вероисповедания и религиозных организациях в КР, соответствующая Конституции 2010 года, а также международным договорам ООН по правам человека, не была внесена правительством в парламент. Таким образом, Кыргызская Республика игнорирует рекомендации БДИПЧ ОБСЕ к Закону о религии 2008 года (смотрите мнение *Венецианской комиссии* и *Экспертного совета БДИПЧ ОБСЕ*)⁹. В Кыргызской Республике действует Закон о религии, принятый в 2008 году с поправками, которые ужесточали контроль государства над религиозными организациями и усложняли условия для их деятельности.

3. Принцип недискриминации (пункт 2 статьи 2 МПЭСКП)

3.1. Конституция КР запрещает дискриминацию, в том числе по признаку религии и убеждений¹⁰ и гарантирует каждому человеку пользование всеми правами и свободами человека¹¹, включая свободу совести и вероисповедания¹², право на образование¹³. Международные договоры, участницей которых

⁷ См. http://www.kenesh.kg/RU/Articles/20605-Na_obshhestvennoe_obsuzhdenie_7_fevralya_2014_goda_vynositnya_proekt_Zakona_Kyrgyzskoj_Respubliki_O_gosudarstvennoj_podderzhke_tradicionnyx_religij.aspx

⁸ Пункт 5 статьи 5 Закона «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в КР» (далее - Закона о религии), в редакции от 7 декабря 2012 года № 196, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202498>.

⁹ См. Совместное мнение № 496/2008 от 28 октября 2008 года Комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) Совета Европы и Консультативного совета БДИПЧ ОБСЕ по свободе вероисповедания или убеждений CDL-AD(2008)032, <http://legislationline.org/documents/id/15360>.

¹⁰ Абзац 2 части 2 статья 16 Конституции КР, принята референдумом 27 июня 2010 года, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>.

¹¹ Абзац 1 части 1 и абзац 1 части 2 статьи 16 Конституции КР.

¹² Статья 32 Конституции КР.

¹³ Статья 45 Конституции КР.

является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики¹⁴. Кроме того, международные договоры по правам человека, участницей которых является Кыргызская Республика, имеют приоритет над другими международными договорами¹⁵.

3.2. Отношение представителей власти нередко отличается в зависимости от религиозной принадлежности. Так, в соответствии с законом, религиозная и образовательная литература, должна приобретаться и использоваться только в местах богослужения и в специализированных магазинах¹⁶. При этом исламская и христианская каноническая литература встречается в открытой торговле вне специализированных магазинов, в то время как продажа канонической литературы других конфессий ограничивается специализированными местами.

3.3. Миссионерская деятельность, согласно закону, рассматривается одновременно как любая *религиозная деятельность иностранцев*¹⁷, так и *религиозная деятельность*, направленная на распространение своего вероучения¹⁸. Кыргызская Республика контролирует пребывание иностранных граждан, являющихся верующими. Максимальный срок пребывания иностранного гражданина, зарегистрированного как *миссионер*, ограничено 3-летним сроком. Пребывание свыше данного срока не урегулировано законом.

3.4. Так, например, епископу *Русской православной церкви* Московского патриархата *Феодосию* после 3-летнего срока пребывания на территории Кыргызстана не продлили регистрацию в ГКДР, вследствие чего он был вынужден покинуть страну. Кроме того, имевшему вид на жительство пастору *Евангельской христианской церкви «Благодать» Кан Хён Мин (Kang Hyongmin)* из Южной Кореи, имевшего постоянный вид на жительство на территории Кыргызской Республики, в 2011 году было отказано в продлении регистрации на миссионерскую деятельность. Похожий случай произошел с миссионером Адвентистов седьмого дня также являвшегося миссионером из Кореи, который старался пройти регистрацию в течение 3 лет. *Ахмадийская мусульманская община*, официально зарегистрированная с 2002 года, столкнулась с отказом в продлении регистрации в ГКДР в 2008 году. При вмешательстве прокуратуры ГКДР продлила регистрацию, однако в 2011 году данную общину по причине того, что религиозное большинство не хотело видеть данную общину в Кыргызстане, не продлили регистрацию, а в 2014 году решением Верховного суда КР деятельность общины запрещена.

3.5. Отношение к гражданам, осуществляющим миссионерскую деятельность, также отличается. Например, «дааватчы» (исламские миссионеры) свободно осуществляют миссионерскую деятельность среди населения. Разрешение на данную деятельность они получают только у руководства своей религиозной организации. При этом представителям других конфессий законом запрещается распространение вероучений¹⁹.

3.6. При этом представительства иностранных религиозных организаций (закон именует их миссиями зарубежных конфессий), в отличие от местных религиозных организаций, вынуждены ежегодно проходить перерегистрацию в ГКДР.

¹⁴ Часть 3 статьи 6 Конституции КР.

¹⁵ Абзац 2 части 3 статьи 6 Конституции КР.

¹⁶ Пункт 7 статьи 22 Закона о религии.

¹⁷ Пункт 1 статьи 12 Закона о религии.

¹⁸ См. основные термины и понятия, абзац 7 статьи 3 Закона о религии, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202498>.

¹⁹ Абзац 2 пункта 6 статьи 22 Закона о религии.

3.7. Институт капелланов (осуществление религиозной деятельности в учреждениях исполнения наказания или армии) ранее допускал доступ верующих разных конфессий и служителей культа. На текущий момент доступ к закрытым учреждениям открыт только для представителей двух религиозных организаций – ДУМК и РПЦ.

3.8. С августа 2014 года исламские религиозные лидеры, работающие в областных казиятах (администрациях) стали получать заработную плату из *Фонда «Ыйман»*, который был учрежден при участии государства после заседания Совета обороны в феврале 2014 года. Религиозные лидеры других конфессий не получают финансовой поддержки из данного фонда.

3.9. Действующий Закон о религии использует неправомерный термин «секта», имеющий ярко выраженное негативное значение, что нарушает принцип нейтралитета и равного отношения светского государства в отношении всех религиозных групп. Под данным термином понимаются малочисленные религиозные группы, несмотря на то, что все религиозные организации получили правосубъектность после обретения Кыргызской Республикой независимости в 1991 году.

3.10. На практике отмечается различие в требованиях к регистрации религиозных образовательных учреждений по признаку их конфессиональной принадлежности. Так, например, *Теологический колледж «Шелковый путь»*, относящийся к зарегистрированной религиозной организации пятидесятников *«Куудай Джааматы»*, несмотря на соответствие требованиям Закона о религии, не удается пройти перерегистрации в ГКДР. В то же самое время, при государственном *Ошском государственном университете* действует *Теологический исламский факультет*. Данные случаи ставят вопрос о нейтралитете и равном подходе со стороны государства²⁰. Закон разрешает создавать религиозные учебные заведения только зарегистрированным религиозным организациям, ОшГУ не является религиозной организацией.

4. Право на образование (пункт 1 статьи 13 МПЭСКП)

4.1. Право на религиозное образование неразрывно связано с жесткими требованиями к регистрации религиозных организаций (*право на ассоциацию*). Религиозное образовательное учреждение может быть создано только зарегистрированной религиозной организацией²¹. При этом для регистрации юридических лиц в форме фонда достаточно одного учредителя, а общественных объединений – трех²², но данный подход не применяется в отношении религиозных объединений²³, для их создания минимально необходимо 200 членов²⁴ (в проекте Закона, вынесенном на обсуждение на сайте Государственной комиссии по делам религий, предлагалось 500 человек для каждого объекта).

4.2. Для получения возможности осуществления религиозного образования требуется наличие зарегистрированной религиозной организации, которая выступит в роли учредителя религиозного учебного заведения²⁵. Данная норма значительно осложняет возможность создания религиозных

²⁰ Конституция КР устанавливает принцип отделения религии от государства, часть 2 статьи 7 Конституции.

²¹ Пункт 4 статьи 6 Закона о религии.

²² Статья 19 Закона о НКО, в редакции Закона КР от 30 мая 2014 года № 82, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/274>.

²³ Статья 1 Закона о НКО.

²⁴ Пункт 3 статьи 8 Закона о религии.

²⁵ Пункт 3 статьи 6 Закона о религии.

учебных заведений для верующих. Во-первых, частному лицу практически невозможно стать учредителем религиозного образовательного учреждения. Во-вторых, создание религиозного учебного заведения требует прохождения учетной регистрации в ГКДР, которая дает возможность последующей регистрации в качестве юридического лица в органах юстиции и получения лицензии в Министерстве образования КР. В случае внесения изменений в устав организация должна вновь пройти перерегистрацию, рискуя не пройти повторную регистрацию по каким-либо основаниям (случай *Теологического колледжа «Шелковый путь»*).

4.3. В нормативных актах Кыргызской Республики установлен запрет на получение неконфессионального (религиоведческого) образования в индивидуальном порядке²⁶.

4.4. Отмечены случаи сбора учителями школ сведений о религиозной принадлежности учеников, что сопряжено с публичным обнародованием сведений, относящихся к частной жизни. Неизвестно с какой целью и по чьей инициативе администрации школ (например, в городах Кара-Балта и Каракол) ведут сбор подобных сведений, нарушая нейтралитет государства и подчиненных ему учреждений.

5. Права родителей воспитывать детей (пункт 3 статьи 13 МПЭСКП)

5.1. Закон о религии фактически запрещает родителям обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями²⁷. Более того, в 2012-2014 годах неоднократно предпринималась попытка установить административную ответственность за «вовлечение детей в религиозные организации». Таким образом, родители могли быть лишены права воспитывать своих детей, в том числе совместно посещать религиозные общины.

6. Рекомендации

6.1. Жогорку Кенешу, Правительству и Министерству юстиции КР инициировать приведение действующего Закона КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в КР» в соответствие с положениями МПЭСКП, а также МПГПП, положения которых отражены в Конституции КР. Принять во внимание, что каждый человек, в том числе верующий, наделен всеми правами и свободами человека.

6.2. Жогорку Кенешу, Правительству и Министерству юстиции КР принять во внимание проект Закона «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в КР», разработанный Рабочей группой при Министерстве юстиции КР после принятия Конституции в 2010 году.

6.3. Жогорку Кенешу обеспечить надлежащую экспертизу принимаемых законов, в том числе в рамках существующих пяти видов обязательных экспертиз (правовая, правозащитная, антикоррупционная, экологическая и гендерная).

6.4. Передать вопросы регистрации религиозных организаций и религиозных образовательных учреждений в компетенцию Правительства КР в лице Министерства юстиции КР.

6.5. Провести программы обучения, в том числе совместно с организациями гражданского общества и международными организациями, для служащих органов власти и местного самоуправления в целях

²⁶ Пункт 7 статьи 6 Закона о религии.

²⁷ Пункт 5 статьи 4 Закона о религии.

улучшения взаимодействия с религиозными организациями, для продвижения ценности прав человека и терпимости.

6.6. Министерству юстиции, Правительству и Жогорку Кенешу КР выполнить функциональный анализ полномочий Государственной комиссии по делам религий, исключить дублирование функций других органов власти, а также вмешательство в самоуправление религиозных организаций. Обеспечить презумпцию невиновности и стандарты справедливого судебного разбирательства в деятельности Государственной комиссии по делам религий, возложить на данный орган ответственность за обращение в суд в случае наложения взысканий, приостановления регистрации, обеспечить судебный контроль над любым вмешательством органов власти в деятельность религиозных организаций.

6.7. Включить в программы обучения и просвещения сведения об истории религий и религиозном многообразии, исторически сложившемся на территории, на которой в настоящее время находится Кыргызская Республика.

6.8. Правительству КР и правоохранительным органам принять меры для изменения отношения к свободе религии и убеждений как позитивным обязательствам государства, исключить негативное восприятие религиозных организаций. Обеспечить эффективный контроль суда и прокуратуры над операциями по борьбе с экстремизмом.