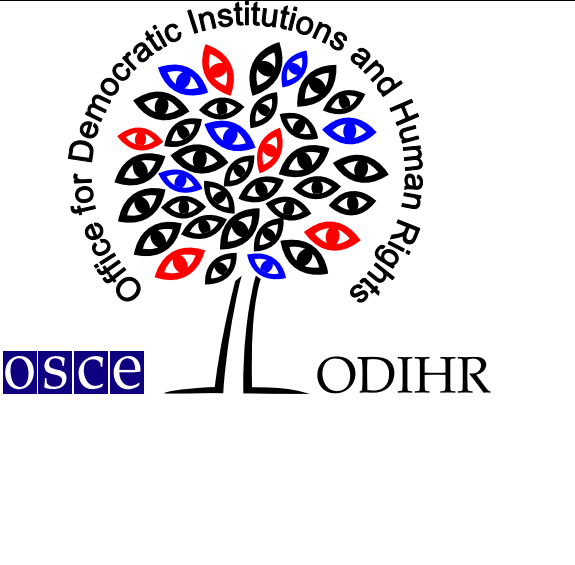


<p>Варшава, январь 2009 г.</p> <p>Заключение - №: REL– KAZ/125/2009 (Консультативный Совет по Свободе Религий или Убеждений)</p> <p><a href="http://www.legislationline.org">www.legislationline.org</a></p>	
--	--

**Комментарии**  
**к закону Республики Казахстан**

**«ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ И ДОПОЛНЕНИЯХ В  
НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПО ВОПРОСАМ  
СВОБОДЫ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ И  
РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ»**

Подготовлено Консультативным Советом БДИПЧ/ОБСЕ по Свободе  
Религий или Убеждений

*Ал. Уяздовские 19, 00-557 Варшава, Польша тел.: +48 22 520 06 00 факс: +48 22 520 06 05*

## **I. Вступительные замечания**

1. По запросу Правительства Казахстана, настоящие Комментарии имеют своей целью предоставить анализ Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений» («предлагаемый Закон о религии») на момент его принятия Парламентом Казахстана 26 ноября 2008 года. Настоящие Комментарии основаны на тексте экземпляра предлагаемого Закона о религии на русском языке, который был передан в Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) Государственным Комитетом по делам религий Казахстана («Комитет по делам религий») 25 ноября 2008 года. Этот документ прилагается в Приложении А. Неофициальный перевод этого документа, подготовленный БДИПЧ и использовавшийся при подготовке настоящих Комментариев, прилагается в Приложении Б.

2. Предпосылками к разработке настоящих Комментариев стало следующее. 16 мая 2008 года Постоянная Делегация Республики Казахстан в ОБСЕ направила запрос в БДИПЧ о подготовке комментариев к предыдущему проекту предлагаемого Закона о религии («исходный законопроект»).

3. Задача по подготовке комментариев была возложена на Консультативный Совет БДИПЧ/ОБСЕ по свободе религий или убеждений («Консультативный Совет»), состоящий из представителей многих государств-участников ОБСЕ и имеющий обширный опыт в сфере предоставления консультаций БДИПЧ и государствам-участникам в отношении инициатив по законодательным реформам, подобных тем, которые предусматриваются предлагаемым Законом о религии (и исходным законопроектом).

4. Всего через три недели после получения запроса о содействии 16 мая 2008 года, Консультативный Совет подготовил окончательный вариант Комментариев к исходному законопроекту (Мнение БДИПЧ/ОБСЕ №REL-KAZ/110/2008 от 10 июня 2008 г.) («Июньские Комментарии Консультативного Совета» или «ККС»). В данных комментариях отмечались многочисленные пункты, по которым предлагаемый законопроект не соответствовал международным обязательствам Казахстана в сфере прав человека.

5. После направления июньских Комментариев, 26 июня 2008 года в Астане была проведена встреча («июньская встреча») с г-ном Ардаком Досжаном, Председателем Комитета по делам религий Министерства юстиции Республики Казахстан. В ходе данной встречи Казахстанские чиновники попросили выделить некоторое время на сбор и предоставление дополнительной информации к июньским Комментариям Консультативного Совета, а также попросили не публиковать июньские Комментарии до этого времени.

6. Несколько недель спустя, Посол Янеш Ленарчич, Директор Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) получил сообщение, датированное 5 августа 2008 года, из Посольства Республики Казахстан в Варшаве, в котором передавалось письмо от г-на Ардака Досжана, а также сборник комментариев и вопросов от Казахстанских властей (далее именуемое как «Августовское письмо»). Августовское письмо было переведено БДИПЧ на английский язык и передано Консультативному Совету для подготовки ответа.

7. В августовском письме были представлены постатейные ответы на июньские Комментарии Консультативного Совета. Среди прочего, в письме была предоставлена некоторая информация относительно того, как положения исходного законопроекта в целом соответствовали положениям законодательной системы Казахстана, а также относительно того, как некоторые процессуальные вопросы (такие, как судебное преследование и процедура обжалования) действовали бы на практике. Учитывая, что законы о религиозных организациях зачастую не содержат в себе подобных положений, установившейся практикой для Консультативного Совета стал поиск подобной информации в процессе подготовки своих Комментариев. В различных частях августовского письма вкратце давались ссылки на усовершенствования, которые были внесены в закон «рабочей группой». Консультативный Совет с радостью воспринял эту информацию, и, насколько это возможно, стремился учесть эти изменения.

8. Среди прочего, августовское письмо включало в себя запрос о предоставлении обширной информации о том, как различные вопросы решаются в различных странах Европы. Не удивительно, что у Консультативного Совета ушло некоторое время на то, чтобы получить запрашиваемую информацию непосредственно от экспертов из различных государств Европы. Подготовленный ответ, а именно Экспертное заключение - №: REL-KAZ/119/2008

(Консультативный Совет по Свободе Религий или Убеждений), датированное 30 сентября 2008 года («Сентябрьский ответ»), было переведено и направлено соответствующим Казахстанским чиновникам.

9. В своем сентябрьском ответе Консультативный Совет поприветствовал различные изменения, внесенные в законопроект на основании пунктов, отмеченных в августовском письме. Среди прочего, в августовском письме отмечался ряд изменений, которые были внесены в исходный законопроект. Они включают в себя следующее: (1) расширение понятия «религиозные сооружения», чтобы оно включало в себя понятие «переоборудованные» сооружения, а также вновь построенные здания; (2) замену неточного термина «поблизости» на фразу «на расстоянии ста метров» в отношении территории вокруг религиозных сооружений, которая должна быть защищена от оскорбительных действий; (3) исключение неоднозначного положения о том, что отношения между государством и религиозными организациями регулируются с учетом «их влияния на формирование духовных и культурных традиций народа Казахстана», что на практике имело бы ряд неопределенных последствий в отношении религиозных сообществ; (4) устранение административной ответственности за религиозную деятельность, осуществляемую незарегистрированными группами (но не уголовной ответственности); (5) устранение положения о религиозно-экспертной литературе, опубликованной на территории Казахстана; (6) устранение условия распространения религиозных книг и материалов «по согласованию с уполномоченным органом»; (7) отказ от ряда чрезмерно пространственных и неактуальных положений, касающихся контроля за финансовыми операциями религиозных организаций; (8) устранение положения, требующего письменного согласия родителей на участие их детей в религиозной деятельности; (9) исключение положения о миссионерских квотах; и (10) устранение требования о функционировании на протяжении десяти лет для получения статуса централизованной организации.

10. В сентябрьском ответе Консультативного Совета также отмечалось, что в свете разъяснений, изложенных в августовском письме, некоторые проблемные вопросы, отмечавшиеся в июньских Комментариях Консультативного Совета, оказались не столь значительными, как представлялось вначале, или не являются таковыми вовсе. Например, разъяснения, данные в отношении «религиозно-экспертной экспертизы» продемонстрировали, что данная экспертиза не

направлена на оценку сути религиозных взглядов конкретных религиозных сообществ. Некоторые опасения относительно чрезмерных полномочий государства в этом отношении адекватно регулируются положениями Закона о прокуратуре и введением требования о том, что никакие окончательные действия не могут предприниматься без соответствующего решения суда и соблюдения права на обжалование. Положение, направленное на запрет использования благотворительной деятельности для оказания влияния на религиозные организации, было сужено. Отмена административной ответственности за осуществление религиозной деятельности организациями со статусом, отличающимся от религиозной организации, в целом приветствовалась Консультативным Советом, если смысл этого шага состоит в том, что религиозные группы для осуществления религиозной деятельности могут использовать и другие формы организации.

11. Несмотря на то, что были внесены многочисленные и важные усовершенствования, а также несмотря на тот факт, что многие поднятые вопросы представляются менее проблематичными, чем казались на первый взгляд, с точки зрения соответствия законопроекта международным обязательствам Казахстана все еще имеются значительные проблемы.

12. Во время подготовки сентябрьского ответа Консультативный Совет был проинформирован о том, что 24 сентября 2008 года Мажилисом (нижней палатой) Парламента Казахстана во втором чтении был принят вариант соответствующего законопроекта. В ходе дальнейших встреч Консультативный Совет положительно оценил тот факт, что многие пункты, изложенные в его июньских Комментариях, были приняты во внимание в новом варианте законопроекта, принятого 24 сентября.

13. В свете запланированной еще в июне встречи для обсуждения дальнейших шагов, Консультативный Совет и Комитет по делам религий провели встречу в октябре 2008 года в Варшаве, в рамках Совещания ОБСЕ по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению (СРВЧИ), а также 25 ноября 2008 года в Астане. С этой целью четыре члена Консультативного Совета, а именно профессор Роман Подопригора (Казахстан), Отец Всеволод Чаплин (Россия), профессор Рафаэль Паломино (Испания) и профессор Коул Дурхам (США) посетили Астану для проведения встречи с представителями Правительства Казахстана.

14. В ходе этой встречи, состоявшейся 25 ноября, г-н Досжан предоставил обширную информацию относительно состояния законопроекта на момент проведения встречи. Помимо усовершенствований, внесенных в закон с учетом Комментариев Консультативного Совета, им было также отмечено следующее: (1) отделение религии от государства раскрывалось более подробно, и, в частности, что касается разграничения между светской и религиозной системами образования; (2) включение специальных положений, касающихся отсрочки обязательной военной службы для студентов религиозных учебных заведений; (3) положения относительно оскорбительных действий вблизи религиозных сооружений были изложены более точно, ограничивая применение этих положений исключительно в отношении действий, совершенных на расстоянии ста метров вокруг религиозных сооружений; (4) был снят запрет на продажу алкогольных напитков около мечетей; (5) были устранены положения, устанавливающие квоты в отношении иностранных миссионерских организаций; (6) было устранено требование о функционировании в течении как минимум 10 лет для регистрации религиозной организации; (7) были сняты положения, требующие представления религиозной литературы, опубликованной на территории Казахстана, на государственное утверждение; (8) были устранены многочисленные чрезмерные рекомендации по предоставлению финансовой отчетности; и (9) было устранено требование о наличии изложенного в письменном виде разрешения родителей на участие их детей в религиозной деятельности, при этом требование о разрешении родителей как таковом по-прежнему остается в силе. Многие из этих изменений уже были отмечены и положительно оценены в сентябрьском ответе Консультативного Совета, однако было весьма полезным удостовериться в том, что многие из этих позитивных усовершенствований были на самом деле внесены в законопроект.

15. С момента разработки исходного законопроекта в мае 2008 года и до принятия предлагаемого Закона о религии 26 ноября 2008 года в сам текст законопроекта были внесены значительные изменения. После получения официального запроса от Правительства Казахстана 16 мая 2008 года, Консультативным Советом был разработан последовательный ряд комментариев, основывающихся на изменениях, претерпеваемых самим законопроектом, и доводимых до сведения Совета Комитетом по делам религий, а также основывающихся на дополнительной информации, полученной в ходе встреч

между членами Консультативного Совета и Комитета по делам религий, и соответствующей переписке.

16. Настоящие Комментарии основываются на комментариях, которые были подготовлены на более ранней стадии разработки законопроекта, и которые были пересмотрены соответствующим образом дабы учесть информацию, предоставленную Комитетом по делам религий Министерства юстиции Республики Казахстан, а также различные изменения и усовершенствования, внесенные в законопроект.

17. Многие пункты, отмечавшиеся в предыдущих комментариях, были включены в законопроект, который претерпел значительные и многочисленные улучшения в результате внесения изменений и дополнений в ранее имеющиеся варианты законопроекта. Информация, полученная из Комитета по делам религий была во многом полезной в определении усовершенствований, выявлении вопросов, которые были разрешены, а также признании того факта, что некоторые из этих вопросов были менее проблематичными, чем казалось на первый взгляд, или же могли бы стать таковыми в более узком ряде случаев, чем изначально предполагалось.

18. Консультативный Совет приветствует достижения в деле усовершенствования законопроекта и включения в него некоторых из его Комментариев. Однако некоторые вопросы, выявленные Консультативным Советом ранее в отношении несоответствия предлагаемого Закона о религии международным стандартам в области прав человека, включая обязательства ОБСЕ, все еще остаются неразрешенными.

19. Республика Казахстан и казахстанский народ заслужили положительную репутацию за поощрение терпимости и недопущение этнических и религиозных распрей. Это отмечалось и подчеркивалось в ходе всех встреч, проведенных между государственными чиновниками, представляющими Республику Казахстан, и членами Консультативного Совета. Консультативный Совет приветствует все усовершенствования, внесенные в предлагаемый Закон о религии к настоящему моменту, и выражает надежду, что данные Комментарии будут полезными в деле разрешения оставшихся вопросов.

20. В ответ на вопросы, представленные Комитетом по делам религии, в Разделе IV настоящих Комментариев приводится информация о сравнительных подходах к вопросу об отношениях между государством и религией в различных

странах Европы. В целом, в замечаниях, изложенных в Разделе IV о практике других государств, объясняется, что более строгие виды регулирования отношений и сотрудничества между государством и религиозными организациями по вопросам финансирования и в любых других областях, являются неуместными и, в целом, не используются, когда речь идет о введении требований в отношении организаций «нижнего уровня» - то есть в отношении разновидностей юридического статуса, который может быть выбран религиозными организациями для осуществления полного спектра деятельности, которую они имеют право осуществлять в контексте их права и права их членов на свободу религии или убеждений. Согласно международным стандартам, государства могут налагать более жесткие требования в отношении религиозных групп, которые претендуют на получение различных видов финансовой помощи или льгот, при том, что любое неодинаковое обращение должно иметь объективное основание. Тем не менее, присутствие более строгих правил и жестких требований в отношении религиозных организаций «верхнего уровня» не оправдывает установление подобных ограничений в отношении организаций «нижнего уровня», потому что это представляло бы собой посягательство на основное право, а именно на свободу религии или убеждений.

## **II. Краткое содержание**

21. Следующие вопросы остались неразрешенными в предлагаемом Законе о религии: (1) общий подход к структурированию положений таким образом, что они налагают недопустимые ограничения в отношении исповедования религии, нарушая тем самым применимые ограничительные оговорки, содержащиеся в международных инструментах;<sup>1</sup> (2) неспособность полноценного соблюдения права религиозных сообществ на получение статуса юридического лица;<sup>2</sup> (3) отсутствие четко прописанных стандартов, согласно которым религиозным организациям вменяется ответственность за совершение противоправных действий отдельными лицами;<sup>3</sup> (4) нечетко сформулированные положения, которые не соответствуют основным требованиям принципа верховенства закона, так как являются недостаточно конкретными и не дают

---

<sup>1</sup> См. параграфы 28-35 *ниже*, а также описание конкретных ограничений в остальном тексте настоящих Комментариев.

<sup>2</sup> См. параграфы 36-39 и 73 *ниже*.

<sup>3</sup> См. параграфы 42-43 *ниже*.

ясного предупреждения относительно того, что именно требуется согласно закону;<sup>4</sup> (5) неуместные ограничения в отношении права на выражение и распространение религиозных убеждений;<sup>5</sup> (6) присутствие риска проведения необъективной, небеспристрастной оценки сущности и содержания религиозных убеждений;<sup>6</sup> (7) запрет на осуществление религиозной деятельности незарегистрированными группами и на определенные виды религиозной деятельности групп, имеющих только «учетную регистрацию»;<sup>7</sup> (8) чрезмерно высокие минимальные требования в отношении членства организации для получения ею статуса юридического лица (50 членов для каждой местной религиозной организации);<sup>8</sup> (9) недостаточная защита права религиозных сообществ на автономность в отношении структурирования своих собственных дел;<sup>9</sup> (10) положения в отношении получения разрешения от родителей являются чрезмерно строгими и могут лишить более взрослых детей права на свободу религии, а также могут налагать ответственность на религиозные группы за непредсказуемое поведение детей, несмотря на добросовестные усилия по уважению желания родителей в отношении участия их детей в религиозной деятельности;<sup>10</sup> (11) непомерно строгое наказание за несоблюдение правил по регистрации;<sup>11</sup> переходные положения, которые неспособны в достаточной мере защитить законные права уже существующих религиозных организаций.<sup>12</sup> В Законе содержатся положения, касающиеся непосредственно менее многочисленных религиозных групп, однако по многим ключевым параметрам в отношении прав этих групп на осуществление полного спектра религиозной деятельности устанавливаются неуместные ограничения и преграды.

22. В целом представляется, что законопроект в полной мере отвечает нуждам более многочисленных и преобладающих в стране религиозных сообществ, однако в области свободы религии или вероисповедания защита прав более крупных и преобладающих групп редко является проблемой. Действительной проверкой закона считается то, в какой мере им защищаются

---

<sup>4</sup> См. параграфы 44-46 *ниже*.

<sup>5</sup> См. параграфы 47-59 *ниже*.

<sup>6</sup> См. параграфы 60-63 *ниже*.

<sup>7</sup> См. параграфы 64-72 *ниже*.

<sup>8</sup> См. параграф 73 *ниже*.

<sup>9</sup> См. параграфы 74-77 *ниже*.

<sup>10</sup> См. параграфы 78-84 *ниже*.

<sup>11</sup> См. параграф 85 *ниже*.

<sup>12</sup> См. параграф 87 *ниже*.

права менее многочисленных религиозных групп. И именно в этом аспекте предлагаемый Закон о религии еще не достиг своей цели. Вместо того, чтобы способствовать свободе религии, положения предлагаемого Закона о религии, касающиеся регистрации, создают потенциальные препятствия осуществлению прав многих групп в отношении получения статуса юридического лица.<sup>13</sup> Предлагаемый Закон о религии построен таким образом, что делает сложным для небольших групп осуществлять полный спектр религиозной деятельности, которую эти группы предполагали бы осуществлять. Религиозным группам, а также местным религиозным организациям и группам запрещается основывать учебные заведения религиозного толка.<sup>14</sup> Ограничения в отношении права на осуществление миссионерской деятельности стали менее жесткими, чем в ранних вариантах законопроекта, однако присутствуют и по сей день.<sup>15</sup> Прохождение повторной регистрации является обязательным для всех религиозных групп, что подвергает риску уже существующие организации и угрожает их законным правам на собственность, в случае если в повторной регистрации будет отказано.<sup>16</sup>

### **III. Комментарии общего характера**

#### **A. Применимые стандарты**

23. Настоящие Комментарии были подготовлены с учетом международных обязательств Казахстана, и в частности его обязательств, как государства-участника ОБСЕ, а также соответствующих международных стандартов, касающихся законодательства о религиозных объединениях<sup>17</sup>, соответствующих положений Конституции Казахстана, а также опыта других

---

<sup>13</sup> См., например, параграфы 64-73, 75-77, и 87 ниже.

<sup>14</sup> См. параграф 77 ниже.

<sup>15</sup> См. параграфы 55-59 ниже.

<sup>16</sup> См. параграф 86 ниже.

<sup>17</sup> Термин «законодательство о религиозных объединениях» используется в настоящих Комментариях с целью охватить свод законов, регулирующих регистрацию, признание, создание, организацию, деятельность и роспуск юридических лиц в отношении религиозных объединений. Иногда словосочетание «законодательство о регистрации» используется в качестве удобной ссылки в данном контексте. В различных системах используются разные принципы и методы создания юридических лиц и признания их существования. Некоторые правовые системы допускают создание юридических лиц без получения одобрения или какого-либо вмешательства со стороны государства. Так, например, обстоит дело с созданием траст-компаний согласно общему праву, а также некоторых корпораций в Южной Африке. См. Johan van der Vyver, "Religion," in *The Law of South Africa* (LAWSA), ed. W. A. Joubert and J. A. Faris, 23 (Durban: Butterworths), para. 248 (Joan Church rev.). В других правовых системах некая форма государственной регистрации и признания существования объединения чаще является распространенным условием для приобретения им статуса юридического лица.

стран в сфере законодательства о религиозных объединениях. Для того чтобы основная часть Комментариев не была слишком объемной, общая справочная информация о применимых международных стандартах представлена в резюмированном изложении при обсуждении соответствующих положений, полагаясь на более подробное изучение соответствующих норм и прецедентного права, текст которых может быть без труда найден в других источниках.

24. В частности, настоящие Комментарии опираются на «Рекомендации ОБСЕ по анализу законодательства о религии или вероисповедании» («Рекомендации ОБСЕ»)<sup>18</sup>, которые были подготовлены Консультативным Советом Экспертов БДИПЧ по вопросам о свободе религии или вероисповедания. К Рекомендациям ОБСЕ можно легко получить доступ посредством сети Интернет.<sup>19</sup> Ввиду того, что Приложение I Рекомендаций ОБСЕ включает в себя соответствующие выдержки из статей о свободе религии или вероисповедания, содержащиеся в основных международных инструментах, представляется нецелесообразным приводить полный текст этих статей в основной части настоящих Комментариев.

25. В то время как Решения Европейского Суда по правам человека («Европейский Суд» или «ЕСПЧ»), как таковые, не являются обязывающими для Казахстана, они представляют собой платформу для толкования соответствующих инструментов в области прав человека для большинства государств-участников ОБСЕ, и, таким образом, являются значительным и убедительным прецедентом по соответствующим вопросам.

## **В. Правовой контекст.**

26. Консультативный Совет желает выразить свою признательность за возможность получения информации, в которой проявлялось, каким образом предлагаемый Закон о религии согласовывается с более обширной системой законодательства и правовой практикой Казахстана. Эта информация помогла объяснить то, как определенные спорные вопросы, содержащиеся в

---

<sup>18</sup> Рекомендации были утверждены Венецианской комиссией Совета Европы на 59-том пленарном заседании (Венеция, 18-19 июня 2004 г.), и одобрены Парламентской Ассамблеей ОБСЕ на ежегодном заседании (Эдинбург, 5-9 июля 2004 г.). Рекомендации были также одобрены Специальным докладчиком ООН по вопросам свободы религии или вероисповедания. Выступление Специального докладчика по вопросам свободы религии или вероисповедания перед 61-ым Заседанием Комиссии по правам человека, E/CN.4/2005/61, параграф 57.

<sup>19</sup> Рекомендации доступны в сети Интернет по адресу [http://www.osce.org/publications/odihr/2004/09/12361\\_142\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2004/09/12361_142_en.pdf) (на английском языке) и по адресу [http://www.osce.org/publications/odihr/2004/09/13600\\_142\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2004/09/13600_142_ru.pdf) (на русском языке).

законопроекте, разрешались другими компонентами законодательной системы Республики Казахстан. К примеру, было полезно узнать о содержании Статей 25 и 26 Закона Республики Казахстан о прокуратуре, и о том, что эти статьи налагают ограничения в отношении преследования различных правонарушений. Подобным образом, весьма информативными были сведения о судах первой инстанции и апелляционных судах, в свете того, что именно в этих органах может быть обжалован, к примеру, отказ в регистрации. Проведенные обсуждения и письменные комментарии также помогли лучше понять проблемы, разрешить которые призван настоящий законопроект. Далее, при работе над подобным проектом неизбежно возникают трудности перевода, многие из которых удалось прояснить в ходе обсуждений.

### **С. Несоответствие международным стандартам**

27. Августовское письмо и различные встречи с государственными чиновниками Казахстана во многих отношениях оказались полезными для обсуждения усовершенствований, анализа уже решенных проблем, идентификации проблем, остроту которых можно снизить или которые могут возникать реже, чем считалось первоначально и т.д. Однако, многие серьезные проблемы, связанные с несоответствием предлагаемого Закона о религии международным стандартам по правам человека, в том числе и обязательствам ОБСЕ, остаются нерешенными.

#### **1. Многие положения не отвечают требованиям международных ограничительных оговорок**

28. Основная часть проблемы заключается в том, что при разработке предлагаемого Закона о религии не был в достаточной степени учтен полный практический смысл требований в отношении права на свободу религии или вероисповедания согласно международному праву. В частности, на основании анализа ограничений в отношении религиозной деятельности и религиозных групп, вводимых предлагаемым Законом о религии, можно предположить, что государству проще оправдать ограничение свободы исповедовать религию, чем привести нормы в соответствие с международными стандартами. Имея в виду это обстоятельство, представляется важным кратко прокомментировать общие принципы, согласно которым ограничения, вводимые в законодательство о религиозных сообществах, рассматриваются, как допустимые или недопустимые. В то время, как эти принципы закреплены положениями международного права,

они не всегда понимаются в достаточной степени. Было бы полезным вкратце осветить эти положения, дабы потом сослаться на них в различных частях следующих за ними комментариев.

29. Фундаментальные принципы принятия решения о допустимости конкретного ограничения на свободу исповедовать религию в рамках международного права предусматриваются так называемыми «ограничительными оговорками» соответствующих международных актов, среди которых следует отметить Статью 18.3 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП),<sup>20</sup> которая гласит:

3. 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.<sup>21</sup>

В той мере, насколько создание юридических лиц религиозными обществами может подвергаться регулированию в принципе, оно допустимо только в смысле регулирования «исповедания» религии, так как только «исповедания» могут «подлежать ограничениям».<sup>22</sup> В той мере, в какой законодательство о религиозных сообществах обеспечивает проведение религиозных ритуалов, оно вообще не может создавать каких-либо ограничений. Если же соответствующие законы используются в качестве механизма контроля, то часто их реализация означает именно введение ограничений. Подобные нормы правомерны только тогда, когда они не выходят за рамки допустимых ограничений, сформулированных в ограничительных оговорках. В частности, ограничения на исповедание религии допустимы только при удовлетворении трех жестких критериев.

30. Во-первых, ограничения могут вводиться только согласно закону и, в частности, законами, соответствующими идеальным принципам верховенства

---

<sup>20</sup> Статья 9(2) Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) по существу аналогична.

<sup>21</sup> Статья 18(3) МПГПП.

<sup>22</sup> Вопросы, касающиеся душевного состояния, напр., собственных убеждений человека, изменений этих убеждений и т.д., по большей части находятся вне рамок государственного регулирования. Для более подробной информации по вопросам душевного (внутреннего) состояния см. Манфред Новак (*Manfred Novak*) и Таня Восперник (*Tanja Vospernik*), *Допустимые ограничения свободы религии или верований*, Lindholm, Durham & Tahzib-Lie, *Фасилитация свободы религии или убеждений: настольная книга*, Leyden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004. С. 148-52; Малколм Д.Эванс (*Malcolm D. Evans*), *Религиозная свобода и международное право в Европе*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, стр. 294-98.

права.<sup>23</sup> Большинство ограничений в отношении законодательства о религиозных сообществах, описанных выше, вытекают из данного требования. Таким образом, ограничения нельзя вводить для конкретных физических лиц или групп задним числом или произвольным образом. Их также нельзя вводить в соответствии с правилами, которые претендуют на роль законов, но при этом настолько неоднозначны по смыслу, что не дают четкого понимания их требований, или же допускается их произвольное применение.<sup>24</sup> Элементы принципа справедливого судебного разбирательства, в частности права на своевременное принятие судом решений и их обжалование, также отражают основные требования системы верховенства права.

31. Во-вторых, ограничения должны способствовать реализации всего комплекса общественных интересов. Признавая тот факт, что слишком часто интересы «большинства» могут игнорировать права на религиозную свободу меньшинств, ограничительная оговорка дает ясно понять, что кроме наличия существенной политической поддержки в виде «предписания закона», ограничения допустимы, только если их введение способствует обеспечению общественной безопасности, правопорядка, здоровья и морали или прав и свобод третьих лиц. В этой связи важно процитировать официальный комментарий Комитета ООН по правам человека относительно формулировки Статьи 18.3 Международного пакта о гражданских и политических правах и совершенно четкой трактовки ограничительной оговорки:

Не допускаются ограничения по основаниям, не предусмотренным в данной статье, даже если такие ограничения разрешаются в отношении других прав, защищаемых Пактом, в частности по соображениям национальной безопасности. Ограничения могут быть введены исключительно в целях, в которых они предусматриваются, и должны иметь непосредственное отношение и быть соразмерными в отношении конкретных нужд, для которых они вводятся. Ограничения не могут быть введены для достижения

---

<sup>23</sup> См., напр., *Sunday Times пр. Соединенного Королевства*, 30 ЕСПЧ (сер. А) 30 (1979); *Коккинакис (Kokkinakis) пр. Греции*, 260-А ЕСПЧ (сер. А) 15 (1993); Каролин Эванс (*Caroline Evans*), Свобода вероисповедания в Европейской конвенции о правах человека, *Oxford: Oxford University Press*, 2001, стр. 138-142; Малколм Эванс (*Malcolm Evans*), Религиозная свобода и международное право в Европе *Cambridge: Cambridge University Press*, 1997, стр. 319-320.

<sup>24</sup> Общество Свидетелей Иеговы (*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas*) и другие пр. Австрии, ЕСПЧ, решение №40825/98 от 31 июля 2008, §71; *Хасан и Чауш (Hasan and Chaush) пр. Болгарии*, ЕСПЧ, решение №30985/96 от 26 октября, 2000, §§84-87; Каролин Эванс, примечание 51. С. 139-42.

дискриминационных целей или применяться дискриминационными методами.<sup>25</sup>

Необходимость поддержания «*правопорядка*» (общественного порядка), как законного основания для ограничений, должна трактоваться только в смысле предотвращения непосредственных нарушений общественного порядка, а не в смысле более общего соответствия тех или иных действий государственной политике в целом. Так, например, термин «общественный порядок» во франкоязычном варианте МПГПП переведен не как «*ordre public*», так как в этой формулировке он часто используется в публичном и административном праве Франции для описания общих правил общественной жизни, но как «*la protection de l'ordre*»,<sup>26</sup> т.е. защита от конкретных противозаконных действий, нарушающих общественный порядок, и уличных беспорядков.

32. В-третьих, даже если конкретное ограничение свободы религии или вероисповедания отвечает всем вышеуказанным требованиям, оно допустимо только, если его введение действительно необходимо в рамках международного права по правам человека. Решения Европейского суда по правам человека, обладающего самым обширным опытом в трактовке формулировок ограничительных оговорок, дают ясно понять, что в большинстве случаев анализ, в конце концов, концентрируется на соображениях необходимости. В рамках рассмотрения дел Европейским Судом, представители государственных органов, аргументирующие введение тех или иных ограничений, часто могут сослаться на соблюдение норм тех или иных законов, в то время как законные основания могут быть весьма пространными и охватывать обширный ряд потенциальных ограничений. Настойчивое требование того, что ограничения должны быть действительно правомерными и необходимыми, предотвращает действия государства, которые, в противном случае, могли бы ввести существенные ограничения на свободу вероисповедания.

---

<sup>25</sup> Комментарий общего порядка 22 (48) к Статье 18 МПГПП Комитета по правам человека Организации объединенных наций, принятый Комитетом по правам человека 20 июля 1993 г., U.N. Doc. CCRP/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), переиздано в U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, 35 (1994), параграф 8.

<sup>26</sup> Каролин Эванс, примечание 51 выше, стр. 150; Манфред Новак и Тая Восперник, *Допустимые ограничения свободы религии или верований*, Lindholm, Durham and Tahzib-Lie (eds.), *Фасилитация свободы религии или убеждений: настольная книга*, Leyden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, 152-53 & №. 23.

33. В соответствии с трактовкой Европейского Суда, вмешательство в сферу религии может быть обосновано только в случае «острой социальной необходимости», «соразмерной преследуемым законным целям».<sup>27</sup> Очевидно, что при таком подходе вопрос о необходимости [тех или иных ограничений] следует решать в индивидуальном порядке. Тем не менее, можно сделать некоторые заключения общего характера. Во-первых, при оценке «соразмерности» ограничений важно помнить, что [право на] «свободу мысли, совести и религии» является одной из основ «демократического общества».<sup>28</sup> Государственные интересы должны быть действительно существенными, чтобы ограничить столь важное право. Во-вторых, соответствующие нормы не могут удовлетворить требованию необходимости, если они отражают пристрастное отношение государства,<sup>29</sup> или если они произвольно ограничивают право исповедовать религию.<sup>30</sup> Дискриминационные и произвольные действия правительств не являются «необходимыми» в контексте этого стандарта. В частности, государственное регулирование, приводящее к наложению чрезмерных и произвольных требований в отношении права объединяться и исповедовать религию совместно с другими лицами – как в случае с необходимостью выполнять сложные требования по регистрации – недопустимо.<sup>31</sup> Другими словами, если религиозные группы могут предложить государству альтернативные способы достижения в существенной степени своих целей, которые будут для них [религиозных групп] менее обременительными и более предпочтительными, весьма сложно аргументировать необходимость введения обременительных мер.

34. Формулировка «ограничительной оговорки» в конце Статьи 3 предлагаемого Закона о религии не включает в себя требование о «необходимости», которое, на самом деле, является первостепенно важным для защиты религиозной свободы. Статьей 3 устанавливается, что: «Осуществление

---

<sup>27</sup> См., напр. Коккинакис пр. Греции, 17 ЕСПЧ 397 (1994) (ЕСПЧ, 25 мая 1993 г.), §49; Уингроу (*Wingrove*) пр. Соединенного Королевства, 23 ЕСПЧ (сер. А) 1937 (1996), §53; Мануссакис (*Manoussakis*) и другие пр. Греции, 23 ЕСПЧ. 387 (1997) (ЕСПЧ, 26 сентября 1996 г.), §§43-53; Сериф (*Serif*) пр. Греции (ЕСПЧ, 14 декабря 1999 г., §49; Кафедральный Собор Бессарабии пр. Молдовы (ЕСПЧ, 13 декабря 2001 г., решение № 45701/99), §119.

<sup>28</sup> Кафедральный Собор Бессарабии пр. Молдовы (ЕСПЧ, 13 декабря 2001 г., решение № 45701/99), §114.

<sup>29</sup> Там же, §116.

<sup>30</sup> Там же, §118; Мануссакис и другие пр. Греции, 23 ЕСПЧ. 387 (1997) (ЕСПЧ, 26 сентября 1996 г.), §§43-53.

<sup>31</sup> Кафедральный Собор Бессарабии пр. Молдовы (ЕСПЧ, 13 декабря 2001 г., решение № 45701/99), §118.

свободы исповедовать религию или распространять убеждения может быть ограничено законами Республики Казахстан только в целях охраны общественного порядка и безопасности, жизни, здоровья, нравственности или прав и свобод других граждан». Данная оговорка не охватывает широкую область действия, а именно, она обращается к вопросу свободы исповедования и распространения, однако не охватывает весь спектр действий («исповедование, учение, отправление религиозных и ритуальных обрядов»), который, как правило, используется в определении права на исповедование религии или убеждения в тексте международных инструментов. В этом положении отражается только часть требования международных инструментов относительно «предписания законом», в той части, где говорится о возможности ограничения свободы согласно законам Республики. Однако, в нем, вероятно, отсутствует качественный компонент «верховенства права» согласно международным стандартам – т.е., что его формулировки являются точными, не могут распространяться на действия, осуществленные в прошлом, дают справедливое предупреждение о том, за что и какая может быть наложена ответственность, и ограничивают государственных чиновников в возможности произвола и злоупотребления правом на усмотрение. В данной оговорке законным основанием для введения ограничения устанавливается защита «жизни», однако в нем не ограничивается конкретный круг «прав и свобод других граждан», что может привести к тому, что «основные права» возьмут верх над свободой религии. Однако, наиболее важным является то, что ограничительная оговорка Статьи 3 не содержит в себе требования о «необходимости», которое повсеместно считается важной характеристикой современных ограничительных оговорок.

35. Приведенный выше анализ требований к «ограничительным оговоркам», позволяющим вводить ограничения на исповедание религии в рамках международного права, дает ясно понять, что реализация любых ограничений должна быть строго лимитирована. Они должны быть соразмерны преследуемой цели, то есть поставленная цель (защита здоровья, безопасности, правопорядка или душевного состояния) не может быть достигнута посредством использования менее ограничительных средств или ограничений. Недостаточно просто заявить, что основанием для того или иного конкретного ограничения служат интересы охраны «здоровья» или «безопасности», и т.д. Необходимо пойти дальше и продемонстрировать, что данные термины имеют конкретное значение (проблема

большинства оговорок). Еще более важно показать, что введение ограничения обусловлено острой социальной необходимостью, что оно разработано таким образом, чтобы избежать наложения чрезмерного бремени на свободу религии, и что оно имеет недискриминационный характер. Каждое из ограничений, предлагаемое Законом о религии, должно удовлетворять этим требованиям. Многие из положений предлагаемого законопроекта не удовлетворяют этому требованию, то есть проблема повторяется снова и снова. В результате многие положения предлагаемого Закона о религии являются чрезмерно ограничительными. Таким образом, несмотря на то, что большая часть пояснений и разъяснений в Августовском письме полезна, в нем предлагаются важные соответствующие изменения, и письмо, в целом, дает возможность лучше понять суть исходного законопроекта, по большей части, эти пояснения не разрешают основные проблемы с соблюдением прав человека, отмеченные в Комментариях Консультативного совета.

## **2. Положения о регистрации недостаточно защищают право на получение статуса юридического лица.**

36. Практически во всех странах с современными законодательными системами действуют законы о религиозных объединениях, регулирующие создание, деятельность и роспуск религиозных организаций. Эти законы имеют схожие черты: в них проясняется, каким образом группа лиц может создать организацию, которая будет признана юридическим лицом, с целью осуществления коллективной деятельности. Конкретные институциональные структуры, возникающие вследствие этого процесса, неизбежно отражают историю соответствующей страны, характер и степень разнообразия действующих в стране религиозных сообществ, а также основные тенденции и подходы в отношении работы и регулирования деятельности других видов групп и организаций в стране. Характерным является признание того, что религиозные группы отличаются от других групп, и что их существование является независимым и берет свое начало до признания их государством. Они обладают собственным правовым статусом и правосубъектностью, признаваемыми во взаимоотношениях между верующими и религиозным сообществом. В этом смысле государственное признание действует как инструмент содействия нормальному развитию религиозных правосубъектов в правовой системе конкретной страны, с целью защиты одного из средств расширения религиозной

свободы. Религиозная свобода отдельных лиц и групп лиц имеет место без какой-либо необходимости в юридическом признании, и до такового признания. С точки зрения сравнительного анализа, здесь не столько важно понять, каковы формальные элементы подобных структур, сколько узнать, каким образом они применяются на практике. Применяются ли они в основном как средства оказания содействия деятельности религиозных групп или же как механизмы контроля? Как отмечалось ранее, если эти структуры используются в качестве механизмов осуществления контроля, то положения, регулирующие получение статуса юридического лица могут без труда привести к нарушениям права на свободу религии.

37. В обязательствах ОБСЕ четко закрепляется, что религиозные сообщества должны обладать возможностью получения статуса юридического лица. Принципом 16(3) Итогового Документа Венской Встречи (1989 года) закрепляется, что «государства-участники будут ... предоставлять по их просьбе объединениям верующих, исповедующих или готовых исповедовать свою веру в конституционных рамках своих государств, признание статуса, предусмотренного для них в соответствующих странах». Конкретная правовая форма, используемая для установления правосубъектности, будет различной для разных стран, однако наиболее важным моментом является то, что какая-либо определенная форма правосубъектности должна быть доступна для религиозных групп, дабы они могли получить статус юридического лица и осуществлять полный спектр своей религиозной деятельности.

38. Учитывая всю важность этого вопроса, в Рекомендациях ОБСЕ более подробно исследуются затрагиваемые практические аспекты, а именно:<sup>32</sup>

- Регистрация религиозных организаций сама по себе не должна быть обязательной, хотя требование от организации регистрации для приобретения ею правосубъектности и подобных правомочий (льгот) является возможным;
- Частным лицам и группам лиц должно предоставляться право исповедовать свою религию без регистрации, если они этого хотят;
- Приобретение правосубъектности не должно устанавливать чрезвычайно высоких минимальных требований членства для какой-либо организации;

---

<sup>32</sup> Рекомендации ОБСЕ, пункт 46 *ранее*, Раздел II(Е).

- Требование о действии организации в стране в течение продолжительного срока перед тем, как будет разрешена регистрация, не является уместным;
- Чрезмерно обременительные ограничения или задержки, предшествующие приобретению правосубъектности, должны быть подвергнуты тщательному анализу;
- Положения, касающиеся чрезмерно широких полномочий государства по утверждению разрешений (или согласий), не должны быть допустимы; возможность принятия официальных решений по поводу ограничения свободы религии, возникшая вследствие нечеткого законодательства или по другим причинам, должна быть строго ограничена;
- Вмешательство во внутренние религиозные дела посредством участия в анализе структур религиозных организаций, наложения бюрократического контроля или ограничений на религиозные назначения и т.п. не должно допускаться;
- Положения, применяющиеся к действиям в прошлом или неспособные защитить существующие права (например, требование повторной регистрации религиозных организаций исходя из новых критериев), должны быть подвергнуты тщательному анализу.

39. Основным посылом большинства Решений Европейского суда, принятых за последние десять лет, было то, что свобода объединений и свобода религии подразумевают право на получение статуса юридического лица. В результате Решений, принятых по этим делам, право на получение статуса юридического лица теперь твердо закреплено в международном праве в сфере прав человека.<sup>33</sup> Процесс регистрации сам по себе не должен являться основной преградой к получению статуса юридического лица.<sup>34</sup>

40. Предлагаемый Закон о религии по-прежнему включает в себя неразрешенную проблему, а именно не предоставляет полную защиту права на

<sup>33</sup> Канейская Католическая Церковь пр. Греции, 27 *EHRR* 521 (1999) (ЕСПЧ, решение №25528/94 от 16 декабря 1997) (защита статуса юридического лица Римско-Католической Церкви); Объединенная Коммунистическая Партия Турции против Турции (ЕСПЧ, Решение №19392/92, 30 января 1998); Сидиропулос и другие против Греции (ЕСПЧ, Решение №26695/95, 10 июля 1998); Партия «Свобода и демократия» (ÖZDEP) против Турции (ЕСПЧ, Решение №23885/94, 8 декабря 1999); Хасан и Чауш против Болгарии (ЕСПЧ, Решение №30985/96, 26 октября 2000); Кафедральный Собор Бесарабии пр. Молдовы (ЕСПЧ, 13 декабря 2001 г., решение № 45701/99, 13 декабря 2001); Московское отделение «Армии спасения» против России, Решение (ЕСПЧ по иску № 72881/01, 5 октября 2006); Церковь Саентологов Москвы пр. России (ЕСПЧ, решение №18147/02 от 5 апреля 2007); Свято-Михайловская Парафия пр. Украины, (решение №77703/01 от 14 сентября 2007).

<sup>34</sup> Церковь Саентологов Москвы пр. России (ЕСПЧ, решение №18147/02 от 5 апреля 2007).

получение статуса юридического лица, как описано выше. Во-первых, согласно Статье 7(4) минимальное членство, необходимое для получения статуса юридического лица, повышается до 50 членов. Для менее многочисленных религиозных сообществ, предпочитающих по собственным соображениям организовываться в небольшие общины, это требование в отношении минимального членства может стать труднодостижимым, и значительно ограничить доступ многих групп к получению статуса юридического лица. В общем и целом, Статья 4(1) устанавливает, что: «Не допускается деятельность не зарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке религиозных объединений». В подобном ключе Статья 375(2) Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях устанавливает наказание в виде пятидесяти месячных расчетных показателей (до ста месячных расчетных показателей для юридических лиц) за «уклонение руководителей религиозных объединений от регистрации». Предлагаемый Закон о религии не содержит в себе специальных положений в отношении тех, кто отказывается от прохождения регистрации по религиозным соображениям, что представляет собой относительно редкую, однако все же известную религиозную позицию, которая заслуживает уважения. Предлагаемый Закон о религии стремится уменьшить бремя прохождения обязательной регистрации, позволяя религиозным группам осуществлять свою деятельность, однако настаивает на том, что эти группы «подлежат учетной регистрации в местных исполнительных органах», и прописывает, что эти группы не вправе «проводить миссионерскую деятельность» или же «основывать, арендовать и содержать открытые для широкого доступа места богослужений или религиозных собраний». Статья 4-3. Далее усложняя эту картину, неопределенность и нечеткая формулировка положений о «учетной регистрации» создают возможность для ее использования с целью воспрепятствования осуществлению религиозной деятельности этими группами. Процедуры проверки, связанные с получением регистрации, также открывают возможность для злоупотребления чиновниками правом на усмотрение при утверждении или отклонении заявок на получение регистрации. По этим и другим причинам, изложенным в тексте настоящих Комментариев, положения закона, касающиеся регистрации, не соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам.

#### **IV. Подробное изложение комментариев**

##### **А. Преуменьшение значения защиты религиозной свободы**

41. Статья 1 исходного законопроекта изначально шла под заголовком «Задачи закона», и содержала в себе следующий текст: «Настоящий Закон гарантирует реализацию прав граждан на свободу вероисповедания, закрепленную Конституцией Республики Казахстан, а также в международных актах и соглашениях о правах человека». В новой редакции этой статьи опускаются ссылки на достижение идеалов свободы религии, и, взамен, указывается, что предметом Закона «являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами Республики Казахстан, иностранцами и лицами без гражданства права на свободу вероисповедания, а также деятельностью религиозных объединений и религиозных групп». Разумеется, конституционные и международные права на свободу религии все еще продолжают существовать, несмотря на кажущееся понижение статуса задач, преследуемых законом. Однако подобное изменение в долгосрочной перспективе может иметь негативные последствия в отношении предоставления руководства лицам, интерпретирующим законодательство.

##### **В. Отсутствие четких стандартов по установлению ответственности в отношении религиозных объединений**

42. Кодекс об административных правонарушениях со всеми изменениями и дополнениями, и предлагаемый Закон о религии содержат положения, касающиеся правонарушений, совершаемых организациями и объединениями. Однако нигде не разъясняется, в каких случаях объединения будут нести ответственность. В каждом объединении есть члены, которые осуществляют какие-либо неуместные действия. Но когда именно такие действия внутри объединения должны быть настолько серьезными и приобретающими все более значительные масштабы, чтобы само объединение понесло бы наказание или даже было распущено? Также необходимо учитывать, что многие религиозные объединения не имеют «фиксированного» членства. Это означает, что лицо, утверждающее, что является членом объединения, не всегда в действительности имеет отношение к нему, а значит, могут возникнуть сложные проблемы по установлению факта причастности, необходимого для того, чтобы вменить данному объединению вину за действия отдельных лиц. Это приводит к дальнейшим сложностям в установлении ответственности объединений. Данные

факторы недостаточно ясно определены в предлагаемом Законе о религии. Потенциальные последствия для объединений могут быть довольно серьезными.

43. Обсуждение данных вопросов с государственными чиновниками помогло установить, что сложные вопросы установления ответственности в отношении религиозных объединений разрешаются, как правило, в индивидуальном порядке судами Казахстана. При этом присутствует озабоченность, что мало чем можно остановить необъективные приписывания ответственности. Таким образом, более крупные и признанные церкви менее подвергнуты риску того, что неправомерные деяния, совершенные их руководством или членами, будут приписаны всему религиозному объединению в целом, чего нельзя сказать о менее многочисленных и менее признанных религиозных группах. Более уместным подходом к данному вопросу было бы установить четкие принципы организационной ответственности, и вынести объединению предупреждение и предоставить шанс исправить положение до привлечения к ответственности. Если деятельность всего объединения может быть прекращена без направления предупреждения либо проведения судебного надзора из-за действий, совершенных одним членом объединения, такие меры наказания являются чрезвычайно суровыми и несоразмерными ограничениями религиозной свободы.

### **С. Нечетко сформулированные положения**

44. Многие положения предлагаемого законопроекта определены нечетко и не делают четкого предупреждения организациям и отдельным лицам, чем могут способствовать проявлению злоупотребления властью и дискриминации со стороны властей. Данный пункт является ключевым, потому что чрезмерно нечеткие законы не проходят проверку международных ограничительных оговорок, а именно фраза «как предписано законом» не может применяться в их отношении (См. Комментарии к международным стандартам, параграфы 27-35 выше). Иными словами, ограничительные оговорки предполагают, что какие-либо ограничения допустимы только если они предписаны законом, который отвечает основным критериям верховенства закона, то есть является четким, соответствующим образом дает предупреждение об ответственности, следующей за его несоблюдение, и, таким образом, исключает риск злоупотребления властью либо служебным положением, и обеспечивает исключение чрезмерного

вмешательства законодательства в свободное выражение взглядов и осуществление права на свободу религии.

45. Из окончательного варианта предлагаемого Закона о религии был устранен ряд неопределенных положений, однако некоторые из них все еще могут быть найдены в его тексте. Наиболее проблематичным из них является упоминание о «оскорблении религиозных чувств граждан» в Статье 3(3). Достаточно ли для этого не соглашаться с религиозным учением? Если да, то это нарушает основной элемент свободы религии и представляет собой непопустительное ограничение проявления религиозных взглядов. Ограничения могут быть введены, если это необходимо «для охраны основных прав и свобод других лиц»,<sup>35</sup> однако законы, чрезмерно охраняющие религиозную восприимчивость, могут привести к введению непомерных ограничений в отношении основных прав на свободу слова и свободу выражения в контексте свободы религии или вероисповедания.

46. Одним из наиболее проблемных и неопределенных терминов, используемых в предлагаемом законопроекте, является «религиоведческая экспертиза». (В переводе законопроекта на английский язык, который использовался в качестве основы для подготовки настоящих Комментариев, употреблялось понятие «theological examination» [дословно - «теологическое исследование»: прим. перевод.]), однако русскоязычные члены Консультативного Совета отмечали, что более точным переводом было бы «religious studies expert» («религиоведческая экспертиза»). Этот перевод полностью совпадает с термином, используемым в тексте Закона о религиозных организациях Российской Федерации. Вне зависимости от того, какой именно используется перевод, данное понятие само по себе создает возможность того, что государственные чиновники будут уполномочены проводить оценку сути и содержания убеждений религиозной организации. В Статье 4-4 более подробно излагается, как именно и согласно какой структуре будет проводиться «религиоведческая экспертиза». Однако цель проведения религиоведческой экспертизы не указывается, а в отношении тех, кто будет проводить эту экспертизу, не устанавливается каких-либо ограничений. В этой связи возникает риск того, что эта неопределенность

---

<sup>35</sup> Статья 18.3 МПГПП.

может привести к злоупотреблению правом на усмотрение и незаконной дискриминации со стороны государственных чиновников.

#### **Д. Неуместные ограничения в отношении права на выражение и распространение религиозных убеждений**

47. Многие положения предлагаемого Закона о религии ограничивают свободу выражения и право распространять религиозные и другие материалы посредством: цензуры; ограничений в отношении того, кто может публиковать материалы религиозного содержания; ограничений в отношении того, где могут распространяться материалы религиозного содержания; ограничений в отношении того, кто именно может распространять религиозные взгляды и материалы; а также посредством обязательного указания полного наименования религиозного объединения на всех материалах религиозного содержания.<sup>36</sup> Все вышеуказанное является серьезным нарушением не только свободы религии, но и свободы выражения в целом.

48. Статья 13 предлагаемого Закона о религии содержит в себе многочисленные положения, устанавливающие чрезмерные, несоразмерные и необязательные ограничения в отношении распространения религиозной литературы и других информационных материалов религиозного содержания. Статья 13(2) устанавливает исключение в отношении ввоза религиозных материалов для личного пользования, а в целом же допускает ввоз всех информационных материалов религиозного содержания только после «проведения религиоведческой экспертизы». Государственные чиновники Казахстана отметили, что Конституцией их страны запрещается цензура, однако сложно усмотреть причины того, почему положения Статьи 13 не следуют этому запрету. Чиновники также утверждают, что лица, проводящие обзор материалов религиозного содержания, не проводят оценку сущности религиозного учения, а только проверяют, не противоречит ли указанная литература законодательству Казахстана. Сама идея заключается в том, чтобы убедиться, что лица, распространяющие какого-либо рода материалы, не стремятся к изменению конституционного строя и т.д. Однако ни одним из положений закона не

---

<sup>36</sup> Государство имеет оправданный интерес удостовериться в том, что одна группа не будет использовать название другой группы в целях мошенничества или обмана, и ясность при идентификации является обязательным требованием. Однако в некоторых случаях этого можно достичь и без размещения полного официального названия или наименования юридического лица на каждом религиозном предмете либо литературе религиозного содержания.

прописывается это ограничение, и подобное ограничение было бы сложно ввести в действие на практике в любом случае.

49. Статьей 13(4) устанавливаются ограничения в отношении мест распространения религиозных материалов. Она гласит: «Не допускаются распространение религиозной литературы, иных информационных материалов религиозного содержания, предметов религиозного назначения, иные формы религиозной пропаганды в зданиях государственных органов и предприятий, организаций образования и здравоохранения, а также на прилегающих к ним территориях». По-видимому, преследуемой в данном случае целью является защита светского характера государства, однако выбранная для этого формулировка положения закона представляется чрезмерно широкой, что в результате неоправданно ограничивает право на свободу выражения. Невозможность размещения любых визуальных инструментов религиозного характера в общественных местах, скорее, отражает враждебное, а не нейтральное отношение государства к религии, и в этом смысле представляется неудовлетворительным пониманием секуляризма. Важно избегать официального одобрения тех или иных религиозных материалов, особенно их присутствия в ключевых общественных зданиях, как, например, в государственных учреждениях (парламент, правительство, суды и местные органы власти). Важно провести четкое разграничение между тем, что разрешается в государственных и общественных учреждениях, и тем, что разрешается в частных учреждениях и институтах. Очевидно, большая свобода действий должна быть предоставлена при распространении религиозных материалов в частных, и, возможно, связанных с религией учреждениях, чем та, которая отводится для распространения религиозной литературы в государственных учреждениях. Даже в государственных и общественных учреждениях распространение подобных материалов зачастую может быть оправданным. Например, чрезмерные ограничения в отношении использования религиозных материалов в больницах и других учреждениях сферы здравоохранения стали бы в высшей степени проблематичными, учитывая вполне правомерные действия в рамках пастырского попечения в этих учреждениях.

50. Статья 13(5) гласит: «Распространение религиозной литературы, иных информационных материалов религиозного содержания, предметов религиозного назначения среди граждан в общественных местах допускается только в

специально установленных местными исполнительными органами стационарных помещениях». Опять же, ограничения в отношении мест распространения религиозной информации представляются чрезмерными, и идут значительно дальше, чем просто устанавливая допустимый порядок для распространения религиозной литературы и других предметов религиозного содержания.

51. Дополнительной проблемой, скрытой в Статье 13, является тот факт, что она, как представляется, разрешает дискриминацию в отношении религиозных групп, не получивших статус религиозных объединений. Таким образом, Статья 13(6) указывает, что: «Религиозные объединения имеют право издавать, производить, экспортировать, импортировать и распространять предметы религиозного назначения, богослужебную литературу и иные информационные материалы религиозного содержания». Это подразумевает, что религиозные группы не имеют право осуществлять перечисленные выше действия. Подобным образом, в Статье 13(7)-(8) указывается, что: «Религиозные объединения пользуются исключительными правами учреждения предприятий по выпуску богослужебной литературы и производству предметов религиозного назначения. Другие учреждения и организации могут осуществлять данную деятельность только по согласованию с соответствующими религиозными объединениями».

52. В Августовском письме предлагается мнение, что ограничения на ввоз и распространение религиозных материалов, устанавливаемые предлагаемым Законом о религии, оправданы тем, что государство вправе вмешиваться в информационные потоки с целью их «лучшей организации», и что наличие права «издавать, ввозить и распространять» не исключает наличие некоторых ограничений. Германия приводится в качестве примера страны, где регулируется «процедура распределения» связанных с религией и других информационных материалов. Это говорит о недостаточном понимании соответствующих немецких теории и практики. Следующий комментарий был представлен профессором Герхардом Робберсом, специалистом по конституционному праву Университета г. Трир в Германии: «В Германии не существует абсолютно никакого «государственного вмешательства в потоки религиозной литературы с целью их «лучшей организации». Любой гражданин и любая религиозная организация вправе издавать, ввозить и распространять любую, в том числе, и религиозную литературу. Это в равной степени относится и к государственным учреждениям, таким как больницы, школы, университеты и т.д. Цензура запрещена в

соответствии с немецкой конституцией. Если содержание литературы потенциально может квалифицироваться как уголовное преступление, как, например, в случае с порнографической литературой или литературой, провоцирующей ненависть, то применяются соответствующие нормы уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Здесь, однако, идет речь только об отдельных случаях, т.е. когда те или иные материалы подвергаются аресту или запрещению. Наложение каких-либо общих ограничений или направление потоков религиозной литературы как таковой в рамках немецкого закона неправомерно. Говоря более широко, в то время как некоторые ограничения действительно допустимы, их введению предшествует строгая проверка на соблюдение норм ограничительных оговорок, четко определяющих немногочисленные правовые основания в соответствии с которыми, выражение или исповедание религии может быть ограничено. Данные нормы ни в коем случае не могли бы оправдать настолько неконструктивную меру как проведение систематической экспертной теологической экспертизы всей ввозимой в страну литературы.

53. Ограничения, устанавливаемые Статьей 13, в отношении распространения материалов религиозного характера, являются жесткими ограничениями свободы выражения и свободы религии, и не являются необходимыми в демократическом обществе. Они нарушают обязательства ОБСЕ по свободе религии («государства-участники будут . . . разрешать религиозным культам, учреждениям и организациям производить, импортировать и распространять религиозные издания и материалы»)<sup>37</sup> и свободе слова,<sup>38</sup> Статью

---

<sup>37</sup> Итоговый Документ Венской Встречи, параграф 16.10.

<sup>38</sup> Итоговый документ венской встречи, параграф 34 («[государства-участники] будут обеспечивать, чтобы отдельные лица могли свободно выбирать свои источники информации. В этом контексте они будут . . . разрешать отдельным лицам, учреждениям и организациям при уважении прав на интеллектуальную собственность, включая авторское право, получать, обладать, воспроизводить и распространять информационные материалы всякого рода. С этой целью они будут устранять любые ограничения, не совместимые с вышеупомянутыми обязательствами по международному праву и международными обязательствами.»); Документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Копенгаген, 29 июня 1990 г., параграф 9.1 ([государства-участники подтверждают, что] «каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам. В частности, не будет установлено никаких ограничений на доступ к средствам для размножения документов всех видов и на их использование при соблюдении, тем не менее, прав, касающихся интеллектуальной собственности, включая авторское право»); Будапештский документ, 6 декабря 1994 г., параграф 36

19 МПГПШ («Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу 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»), а также, по всей вероятности, Статьи 20.1 и 20.2 Конституции Республики Казахстан, запрещающие цензуру и предоставляющие право на свободное распространение информации.<sup>39</sup>

54. Данные ограничения в отношении свободы выражения могут быть оправданы текстом Принципа 16(2) Итогового Документа Венской Встречи ОБСЕ, который обязывает государств-участников «способствовать климату взаимной терпимости и уважения между верующими различных объединений, а также между верующими и неверующими» - что представляет собой достойную похвалы цель, которая, тем не менее, не оправдывает введения ограничений, предусматриваемых текстом данного положения. Соответствующий ответ на это предположение заключен в часто цитируемом решении Европейского Суда по правам человека по делу *Сериф пр. Греции*:

В то время как Суд признает возможность возникновения напряженности в ситуации раскола религиозного или любого другого сообщества, Суд считает, что это является одним из неизбежных последствий плюрализма. Роль государства в таких обстоятельствах не должна сводиться к ликвидации напряженности посредством устранения плюрализма, но к обеспечению толерантности между несогласными друг с другом группами....<sup>40</sup>

Ограничения доступа к информации – неправомерный способ достижения гармонии в обществе.

55. Предлагаемый Закон о религии также устанавливает необязательные ограничения в отношении права миссионеров на свободу выражения и права других лиц на получение информации. Мирное выражение своих убеждений

---

(«Государства-участники вновь подтверждают, что свобода выражения своего мнения является основным правом человека и одним из основополагающих элементов демократического общества»); Стамбульский документ, Стамбул, 19 ноября 1999 г., Хартия европейской безопасности: III Наш общий ответ, параграф 26 («Мы вновь подтверждаем значение . . . свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берем на себя обязательство предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для . . . беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации . . .»)

<sup>39</sup> Конституция, Республика Казахстан, Статья 20.1 («Свобода слова и творчества гарантируется. Цензура запрещается»), 20.2 («Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом.»)

<sup>40</sup> Дело *Сериф пр. Греции (Serif v. Greece)*, §53 решения ЕСПЧ №38178/97 от 14 декабря, 1999, §53.

является ключевым элементом права «исповедовать» свою религию.<sup>41</sup> Миссионерская деятельность также охраняется свободой слова и правом распространять информацию.<sup>42</sup> Обязательства ОБСЕ содержат в себе положения о том, что государства-участники «[с]тавят своей целью облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами . . .»<sup>43</sup> и «будут разрешать отдельным лицам, учреждениям и организациям при уважении прав на интеллектуальную собственность, включая авторское право, получать, обладать, воспроизводить и распространять информационные материалы всякого рода. С этой целью они будут устранять любые ограничения, не совместимые с вышеупомянутыми обязательствами по международному праву и международными обязательствами».<sup>44</sup> Государства-участники также подтверждают, что «каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам».

56. Более ранние положения, вводящие систему квот в отношении миссионеров, безусловно, нарушали бы эти принципы, а также нарушали бы право религиозных групп на автономность в ведении своих внутренних дел. Однако положение в отношении квот было исключено из законопроекта до принятия предлагаемого Закона о религии, что предствлляет собой положительное изменение.

57. Положения, подобные тем, которые приведены в Статье 4-3(3)(1), устанавливающей, что религиозные группы «не вправе ... проводить миссионерскую деятельность», и в Статье 4-2, которая может быть истолкована

---

<sup>41</sup> Статья 18 МПГПП, Статья 9 Европейской Конвенции.

<sup>42</sup> *Коккинакис против Греции*, 260-А ЕСПЧ. (ser. А) (1993) (establishing that non-coercive bearing of religious witness is protected under freedom of religion); see also Const. Kazakh. Art. 20; European Convention Art. 10 (“Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers.”)

<sup>43</sup> Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Helsinki, 1 August 1975.

<sup>44</sup> Итоговый Документ Венской Встречи, параграф 34.

таким образом, что религиозным организациям будет весьма нелегко направлять миссионеров на новые места – устанавливаются неоправданные преграды в отношении осуществления права на свободу религии и права на свободу выражения.

58. Статья 14(2) поднимает важную практическую проблему в отношении разумных ограничений миссионерской деятельности. Она гласит: «Запрещается благотворительная деятельность, направленная на распространение вероучения с использованием материальных нужд граждан». Такая формулировка представляет собой значительное улучшение по сравнению с предыдущей, и, в частности, если фраза «с использованием» трактуется в узком смысле и подразумевает действительное злоупотребление, то вся формулировка в целом не является слишком расширенной. Тем не менее, важно иметь в виду определенные практические трудности, связанные с толкованием этого положения. Многими религиями предусматривается совершение благотворительных поступков в отношении малоимущих. Было бы весьма сложно, если не невозможно, определить, был ли благотворительный поступок направлен на то, чтобы «побудить» людей придерживаться религиозных убеждений. В любом случае, «побуждение» к принятию религиозных убеждений не нарушает основные права и свободы других лиц. Определение того, в каких случаях благотворительная деятельность тайно «направлена» на распространение вероучения путем использования материальных нужд, является весьма субъективным. В то время как обеспокоенность в данном отношении является обоснованной, первоначально важно, чтобы данное положение несло в себе больше конкретики в отношении форм злоупотребления. Применение такого рода положения методами, создающими препятствия и сдерживающие средства в осуществлении благотворительных программ, привело бы к негативным результатам. То есть, религиозное объединение может заниматься истинно благотворительной деятельностью без намерения осуществления этой работы с целью обращения в свою веру получателей помощи. Представители населения в данном сообществе, однако, могут заискивать перед религиозным сообществом путем присоединения к нему. Другие могут примкнуть к религиозному объединению добровольно, без какого-либо интереса в получении благотворительной помощи, однако потом оказаться в трудном положении и стать получателями помощи в рамках обычных благотворительных программ, проводимых религиозным объединением. Может

существовать целый ряд возможных ситуаций. Основная мысль заключается в том, что если религиозное объединение осуществляет благотворительную деятельность и имеет новых последователей, то она подвергается риску понести ответственность за нарушение этого нечеткого положения, что может привести к нарушению свободы выражения (свободы делиться с другими своими убеждениями) и созданию сдерживающих средств и препятствий к осуществлению подлинной благотворительной деятельности. Для исключения разногласий с международными ограничительными оговорками, важно подробно и четко истолковать фразу «с использованием».

59. Требование о регистрации миссионеров, подразумевающее предоставление сведений относительно адреса места жительства и предполагаемого места осуществления миссионерской деятельности является, по всей видимости, допустимым, если оно не носит обременительный характер и не создает препятствия в отношении права миссионеров на свободу выражения (и на связанное с ним право на свободу религии). Если именно этого требует положение Статьи 4-2, говорящее об «учетной регистрации», то данное положение в целом могло бы быть менее обременительным. Тот факт, что положения Статьи 4-2 требуют предоставления информации о «литературе, аудио и видеоматериалах и/или других предметах религиозного назначения, предназначенных для миссионерской деятельности», и что «дополнительное использование после учетной регистрации материалов религиозного содержания согласовывается с местными исполнительными органами» подразумевает, что речь идет о чем-то более значительном, чем простая недискреционная регистрация того факта, что кто-то желает заниматься миссионерской деятельностью. Закон заходит слишком далеко в отношении того, в какой степени «учетная регистрация» предоставляет чиновникам право на произвольное усмотрение касательно возможности и способов осуществления миссионерской деятельности. Текст предлагаемого Закона о религии в своей текущей формулировке не дает соответствующего руководства по этому вопросу.

#### **Е. Небеспристрастная государственная оценка содержания и сущности убеждений**

60. Статья 4-4 и другие положения, предполагающие проведение «религиоведческой экспертизы» вызывают серьезное беспокойство относительно

возможности того, что государство будет наделено правом выносить суждения о приемлемости религиозного учения. Данная «религиоведческая экспертиза» является слишком неопределенной и неоформленной, и предоставляет множество возможностей для злоупотребления властью и дискриминации. В предлагаемом законопроекте не указывается, какова цель проведения «религиоведческой экспертизы», а также не устанавливаются ограничения в отношении методов либо объектов экспертизы. Статьей 9(7), тем не менее, устанавливается, что: «Экспертное заключение по результатам проведенной религиоведческой экспертизы является основанием для принятия регистрирующим органом решения о государственной регистрации или отказе в государственной регистрации религиозного объединения». Таким образом, заключение, сделанное на основе «религиоведческой экспертизы», играет ключевую роль в гарантии успешного прохождения регистрации. Нигде ясно не прописывается, что государство должно быть ограждено от вынесения теологических суждений в отношении вероисповедания и убеждений группы лиц. На самом деле текст Статьи 4-4 Закона о религии (с поправками), как представляется, предполагает, что государственный орган может проводить экспертизу верований и убеждений группы, а не только проверку ее деятельности, устава объединения, либо предыдущей деятельности где-то в другом месте. Подобная экспертиза несовместима с защитой религиозной свободы. Как отмечалось Европейским судом по правам человека, «Право на свободу религии, гарантированное Конвенцией, исключает какую-либо свободу действий со стороны государства в отношении определения законности религиозных взглядов либо средств выражения этих взглядов».<sup>45</sup>

61. Комитет по делам религий указал на Статью 9-1 и отметил, что с точки зрения этой статьи, религиоведческая экспертиза «проводится исключительно с целью определения соответствия предмета и цели деятельности религиозной организации законодательству Республики Казахстан». Это подтверждается в Статье 42 Гражданского Кодекса Республики Казахстан, в котором определяется общий принцип регистрации всех видов юридических лиц: «Запрещается отказ в регистрации на основании нецелесообразности создания юридического лица». Далее Комитет поясняет, что «в случае отказа в регистрации религиозной организации, регистрирующий орган обязан предоставить основание для отказа в

---

<sup>45</sup> Мануссакис и другие против Греции, 23 E.H.R.R. 387 (1997)(ЕСПЧ, 26 сентября 1996 г.), параграф 48.

письменной форме и согласно порядку, установленному соответствующими законодательными актами, в котором укажет пункты, нарушающие конкретные законы. Данный отказ может быть обжалован в судебном порядке». В то время как данные ограничения сокращают возможность оценки самой сути религиозных учений или убеждений, они не исключают такую возможность полностью.

62. Потенциальная проблема, лежащая в основе небеспристрастной оценки, преумножается неопределенностью относительно того, как именно будут выбираться лица, осуществляющие эту религиозно-экспертную экспертизу. Изначально в проведении экспертизы должны были участвовать, помимо прочих, «представители религиозных объединений». В своей текущей формулировке, Статья 4-4(4) предлагаемого Закона о религии гласит: «Религиозно-экспертная экспертиза проводится с участием представителей государственных органов и религиоведов. При проведении названной экспертизы могут привлекаться специалисты, обладающие специальными знаниями». Судя по всему движение идет в правильном направлении, но следует заметить, что законом не указывается, что *только* профессиональные эксперты могут участвовать в данном процессе. Более того, даже профессиональные эксперты и сотрудники склонны иметь определенные предубеждения. Если таковая экспертиза все же будет иметь место, первоначально важно, чтобы она была насколько можно нейтральной. В данном отношении имело бы смысл ввести положение о том, чтобы представительство органа, проводящего экспертизу, было сбалансированным. Непозволение представителям религиозных объединений принимать участие в соответствующей экспертизе означало бы, что в их отношении применяется дискриминация, в отличие от более объективных светских ученых, чьи мнения также нельзя автоматически считать объективными. Религиозные объединения должны пользоваться таким же правом принимать участие в любых обсуждениях и экспертизах (что не равносильно принятию решения), которые могут привести к принятию решений, имеющих воздействие на их интересы. Обеспечение открытых слушаний по данным вопросам также может оказать ценный вклад и повысить справедливость всей процедуры.

63. Весьма обнадеживают разъяснения, предоставленные Комитетом по делам религий, относительно того, каким образом будет проходить религиозно-экспертная экспертиза. Однако проблемой остается то, что нет четких стандартов, регулирующих проведение «религиозно-экспертной экспертизы», вне

зависимости от того, кем именно она будет проводиться – учеными, политиками, религиоведами или комиссией экспертов. Риск в данном случае заключается в том, что любой, проводящий «религиоведческую экспертизу» при настоящих условиях, может склониться к неуместной оценке сущности и содержания религиозных убеждений, что противоречит основному понятию религиозной свободы, которая включает в себя свободу выбора и жизнедеятельности в соответствии со своими собственными убеждениями, которые могут показаться спорными для других лиц. Ответ, предоставленный в августовском письме, говорящий о том, что только условия, указанные в Статье 9-1, могут служить основанием для отказа в получении статуса юридического лица, как представляется, подтверждает общее намерение законодательства Казахстана не допустить неуместной оценки сущности и содержания религиозных убеждений. Было бы полезным изложить это более подробно в тексте предлагаемого Закона о религии. Одним из возможных подходов в данном случае было бы четкое указание того, что причиной отказа в регистрации могут служить *только* факторы, изложенные в Статье 9-1, и что религиоведческая экспертиза может сосредоточить свое внимание только на этих вопросах.

**Г. Запрещение религиозной деятельности, осуществляемой незарегистрированными группами или группами с учетной регистрацией**

64. Одной из основных проблем предлагаемого Закона о религии (и связанных с ним положений Кодекса об административных правонарушениях) является тот факт, что регистрация является обязательной. Статья 4(1) предлагаемого Закона о религии устанавливает следующее: «Не допускается деятельность незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке религиозных объединений». Статья 1-1(7) дает «религиозной деятельности» обширное определение, как «деятельности, направленной на удовлетворение религиозных потребностей верующих». В подобном ключе Статья 375(2) Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях устанавливает наказание в виде пятидесяти месячных расчетных показателей (до ста месячных расчетных показателей для юридических лиц) за «уклонение руководителей религиозных объединений от регистрации». Для верующих, имеющих религиозные и другие убеждения для непрохождения регистрации, а также для верующих, в отношении которых

устанавливаются неоправданные преграды в процессе регистрации, данные положения представляют собой прямое нарушение права на свободу религии.

65. Это означает, что данные положения, равно как и положение Статьи 4-3 (запрещающей небольшим религиозным группам, имеющим только учетную регистрацию, публично совершать религиозные обряды и другую религиозную деятельность) нарушает Статью 18 МПГПП,<sup>46</sup> которая закрепляет право исповедовать свою религию или убеждения «в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении» «как единолично, так и *сообща с другими*» (курсив добавлен). Они также идут вразрез с обязательствами ОБСЕ относительно того, что государства-участники «будут признавать, уважать и, кроме того, соглашаются принимать меры, необходимые для обеспечения свободы личности исповедовать, единолично или *совместно с другими*, религию или веру, действуя согласно велению собственной совести»<sup>47</sup> (курсив добавлен). Далее, обязательства ОБСЕ<sup>48</sup> и Европейская Конвенция<sup>49</sup> гарантируют право «на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими», а обязательства ОБСЕ требуют от государств-участников «уважать право ... религиозных объединений основывать и содержать свободно доступные места богослужений или собраний».<sup>50</sup>

66. Решение о прохождении или непрохождении государственной регистрации само по себе может быть связано с религией, и является одним из ключевых элементов религиозной свободы.<sup>51</sup> В то время как некоторые ограничения на деятельность незарегистрированных групп являются правомерными и соразмерными, ограничения, подобные тем, которые

---

<sup>46</sup> См. также Европейскую Конвенцию, Статью 9(1).

<sup>47</sup> Заключительный Документ Мадридской Встречи, 1983, «Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе», параграф 12.

<sup>48</sup> Парижская хартия для новой Европы/Дополнительный документ об осуществлении определенных положений, содержащихся в Парижской хартии для новой Европы, Париж, 21 ноября 1990 г. («Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации, каждый человек имеет право на . . . свободу объединений и мирных собраний»); Документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Копенгаген, 29 июня 1990 г. «[государства-участники подтверждают, что] «(9.2) каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам; (9.3) право на объединение гарантируется.»)

<sup>49</sup> Европейская Конвенция, Статья 11.

<sup>50</sup> Итоговый Документ Венской Встречи, параграф 16.4.

<sup>51</sup> См. Итоговый Документ Венской Встречи, параграф 14 (государства-участники будут «уважать право религиозных объединений организовываться в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой»).

устанавливаются Статьей 4-3, не позволяют незарегистрированным группам заниматься миссионерской деятельностью; основывать, арендовать и содержать открытые для широкого доступа места богослужений или религиозных собраний, и так далее, являются несоразмерными и «не обязательными» в контексте международных ограничительных оговорок. Если предполагается, что для осуществления подобной деятельности обязательным условием является получение статуса юридического лица, то жизненно важно, чтобы требования к получению статуса юридического лица были достаточно невысокими и позволяли даже небольшим группам осуществлять эту обычную религиозную деятельность. Как представляется, Статья 4-3 предполагает, что регистрация может быть предварительным условием для осуществления прав на религиозную свободу, что, несомненно, противоречит международным стандартам, в которых признается, что эти права не зависят от того, были ли они установлены или признаны государством.

67. Тот факт, что существует относительно простой метод регистрации, не исключает нарушение прав человека, содержащееся в законе, который гласит, что «Не допускается деятельность не зарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке религиозных объединений» (Статья 4(1)). Существуют некоторые религиозные сообщества (их немного), которые выступают против регистрации по религиозным и иным соображениям. Они имеют право продолжать осуществление своей деятельности. Возможно, им придется отказаться от права на получение статуса юридического лица, однако в их отношении не должны применяться уголовные или административные санкции (помимо непредоставления им статуса юридического лица) вследствие отказа от прохождения регистрации.

68. Положение, согласно которому от незарегистрированной группы требуется предоставление уведомления о своем существовании, а также контактной информации лица, через которое государственные органы могут связаться с ней в случае необходимости, может быть правомерно, если подобная норма не будет использоваться как основание для контроля или ограничения деятельности группы, если государственные чиновники не будут иметь полномочий отказать или отклонить регистрацию группы, а также, при условии, что, если та или иная определенная группа сознательно не предоставляет такое уведомление, она будет освобождена от действия данной нормы в виде

исключения. Прохождение повторной регистрации вышеизложенного свойства для обеспечения того, что группа не прекратила свое существование, также может быть допустимой. Возможно, именно этого и стремится достигнуть понятие «учетной регистрации» религиозных групп в Статьях 4-3(2) и 4-3(4). Однако риск заключается в том, что сам процесс осуществления учетной регистрации может стать значительно более ограничительным. В предлагаемом Законе о религии даются весьма незначительные указания относительно того, каким образом будет проводиться и функционировать «учетная регистрация». В Статье 6-1 указывается, что «уполномоченный орган ... (2) проводит изучение и анализ деятельности созданных на территории Республики Казахстан религиозных объединений, миссионеров и религиозных групп». Отсутствуют указания относительно того, какие ограничения будут установлены в отношении проведения подобного изучения или анализа, а также не указывается, что именно будет изучаться в ходе этой процедуры. Статья 6-1(7) устанавливает, что уполномоченный орган «обеспечивает проведение религиоведческих экспертиз», которые могут проводиться в связи с учетной регистрацией религиозных групп, хотя этот момент представляется неясным. Статья 6-1(10) указывает, что уполномоченный орган «вносит предложения в правоохранительные органы по запрещению деятельности физических и юридических лиц». Это может иметь серьезные последствия для групп. В Статье 6-2 указывается, что местные исполнительные органы «проводят учетную регистрацию и перерегистрацию миссионеров и религиозных групп, согласно Правилам, утвержденным уполномоченным органом». Остается непонятным и неуказанным, каким именно образом будет проводиться эта процедура и какими стандартами она будет руководствоваться. Более того, не устанавливается каких-либо ограничений для недопущения злоупотребления правом на усмотрение со стороны чиновников при осуществлении процедуры регистрации. На самом деле, число подобных групп скорее всего будет небольшим, и государство может эффективным образом подойти к этому вопросу с иной позиции. Одно из предложений заключается во внесении большей ясности относительно того, каким именно образом будет действовать «учетная регистрация», и путем установления жестких ограничений в отношении полномочий государственных чиновников по применению данной процедуры с целью ограничения деятельности религиозных групп. В предлагаемом Законе о религии необходимо четко указать, что «учетная

регистрация» вводится исключительно с целью предоставления государственным чиновникам информации, необходимой для того, чтобы связаться с группой, и что учетная регистрация не может быть использована для воспрепятствования или ограничения религиозной деятельности.

69. Системы регистрации действуют и в Европейских государствах, однако ни в одном из них подобная регистрация не является *обязательной*. Группы, не прошедшие регистрацию, не получают преимуществ и льгот, связанных с приобретением статуса юридического лица, однако они могут свободно осуществлять полный спектр религиозной деятельности, согласно своим убеждениям, и подлежат только тем ограничениям, которые могут быть оправданы согласно международным ограничительным оговоркам.

70. Причина, по которой подобная обязательная регистрация является недопустимой, уходит своими корнями в самую суть свободы религии или убеждений. Согласно МПГПП, гражданин имеет право, не зависящее от разрешения на то государства, «исповедовать свою религию и убеждения, как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении» МПГПП, Статья 18(1). Как указывается в параграфах 27-34 настоящего документа, право на исповедование религии или убеждений может быть ограничено *исключительно* при соблюдении всех трех следующих условий: (1) ограничения могут вводиться только в соответствии с законом; (2) ограничения допустимы, только если их введение способствует охране ограниченного круга государственных интересов - общественной безопасности, правопорядка, здоровья и морали или прав и свобод третьих лиц (любые ограничения, вводимые на других основаниях, недопустимы); и (3) в *дополнение*, конкретные меры обеспечения защиты и охраны государственных интересов должны быть строго *необходимыми* — *т.е.*, действия государства могут быть обоснованы только в случае острой социальной необходимости, соразмерной преследуемым законным целям; ограничения должны быть строго оговорены и иметь узкую направленность во избежание необязательного вмешательства в право на свободу религии или убеждений; любые вводимые ограничения не должны быть дискриминационными. Любые ограничения, идущие вразрез с указанными выше условиями и

критериями недопустимы согласно международным стандартам.<sup>52</sup> Требование регистрации в качестве обязательного предварительного условия для осуществления религиозной деятельности, даже если оно изложено в законе и основывается на одном из перечисленных выше оснований, не является необходимым, и может применяться только в случае идентификации конкретного ущерба и наличия более узких уголовных или административных санкций с учетом степени такого ущерба. То есть, если причиной для настойчивого требования регистрации является охрана общественного порядка и защита граждан от вредоносной деятельности, осуществляемой опасными группами, то эта цель может быть достигнута путем введения соответствующих санкций в отношении соответствующих вредоносных действий, а не путем запрещения или значительного усложнения определенной деятельности религиозных групп, или в общем и целом деятельности религиозных групп, или отказывая религиозным группам в праве на регистрацию. Использование законодательства о регистрации как средства поддержки государственной цели в этом контексте не излагается достаточно узко, а значит, не является «обязательным» в том контексте, в котором этого требуют международные ограничительные оговорки. Иными словами, свобода религии или вероисповедания является правом *человека*, которое не зависит от государственной регистрации или утверждения, для его существования.

71. Консультативный Совет со всем уважением рекомендует исключить эти положения из текста закона. Основной мыслью здесь является не тот факт, что подлинные проблемы, являющиеся результатом деятельности религиозных групп, не могут быть решены конкретными составами уголовных преступлений или законами об административных правонарушениях. На самом деле уголовное законодательство, как правило, охватывает обширный перечень возможных в данном контексте преступлений, а если это не так, то могут быть применены более узкие нормы уголовного или административного права. Решение этих задач на уровне регистрации возводит ограничения в отношении исповедования религии, которые, в сравнении, являются слишком обширными и запрещающими. Совсем необязательно устанавливать общее ограничение в отношении свободы религиозных групп с целью решения гораздо более узкого перечня задач, таких

---

<sup>52</sup> МПГПП, Статья 18(3); Комитет ООН по правам человека, Комментарий общего порядка 22(48), параграф 8 (дающий официальное толкование Статье 18(3) МПГПП).

как охрана общественной безопасности, здоровья, правопорядка, душевного состояния и прав третьих лиц.

72. Схожий вопрос возникает при прочтении Пункта 2 Статьи 375 Кодекса об административных правонарушениях, которым устанавливается административная ответственность за осуществление религиозным объединением деятельности, «противоречащей его целям и задачам, определенным его уставом (положением)». Такое положение может быть допустимым на определенном уровне, при условии, что государство не будет оказывать давление, принуждающее религиозные объединения непомерно ограничивать масштаб их деятельности, методами, не соответствующими принципам свободы религии или вероисповедания. В некоторых случаях, религиозное сообщество может по ошибке изложить свои цели более узко, чем это на самом деле требуется. В подобной ситуации, государство должно занять либеральную позицию и допустить внесение изменений и дополнений в устав объединения. Во многих случаях уместным ответом на действия, не предусмотренные уставом объединения, было бы ввести положение о том, что они являются противозаконными, если имеется сторона, которая протестует против подобных действий или которой был нанесен ущерб от них; в обратном случае соответствующие действия следует разрешить. Административная ответственность кажется уместной только в случае, если деятельность, не предусмотренная уставом объединения, наносит ущерб интересам других лиц. Введение административной ответственности без возможности получения предупреждения открывает возможности для злоупотребления властью. Религиозные объединения регулярно принимают участие в различных видах деятельности: образовательной, гуманитарной, благотворительной и т.д. и было бы несложно предугадать их устав и попытаться отыскать некоторую деятельность, которая могла бы противоречить их целям и задачам. Ввиду того, что наказание в отношении объединений является достаточно суровым – 20 месячных расчетных показателей, и на юридических лиц – 100 месячных расчетных показателей с приостановлением деятельности на срок до шести месяцев – данное положение должно, по крайней мере, предусматривать направление предупреждения с возможностью устранить проблему и какой-либо вред, который последовал в результате.

#### **Г. Право на получение статуса юридического лица**

73. Для религиозных групп, которые хотели бы организовать не в качестве групп, а в качестве объединений, предлагаемый Закон о религии создает препятствия, которые могут стать значительными и непреодолимыми для некоторых из них. Особенно значительным является тот факт, что Статья 7(4) повышает обязательное минимальное членство до 50 человек, и устанавливает это минимальное членство в качестве требования для создания любого местного религиозного объединения. В то время, как для некоторых религиозных сообществ это число представляется вполне обоснованным (подобные сообщества как правило характеризуются многочисленными местными конгрегациями), то оно может быть весьма проблематичным для менее многочисленных групп, которые по религиозным соображениям организуют свою деятельность по принципу религиозного братства (паствы). Многие подобные группы попросту не имеют пятидесяти взрослых членов объединения, и, таким образом, они будут лишены возможности получения статуса юридического лица. Порог в 50 членов может стать чрезмерно высоким и для более крупных конфессий, таких как Русская Православная Церковь и Ислам, в результате чего им будет трудно создавать местные религиозные объединения в небольших городах и селах. Требование о минимальном членстве в 50 человек, особенно в качестве требования в отношении каждого местного религиозного объединения, значительно ограничит доступ многих групп к получению статуса юридического лица. Однако как подчеркивается в параграфах 35-39 выше, религиозные сообщества, выражающие желание осуществлять свою деятельность в рамках существующего конституционного строя, должны пользоваться правом на получение статуса юридического лица.<sup>53</sup>

#### **Н. Право на религиозную автономию**

74. Право религиозных сообществ на автономию в организации и ведении своих внутренних дел является фундаментальным по отношению к правам религиозных сообществ как таковых, а также по отношению к правам отдельных лиц, составляющих религиозные сообщества, действующие для удовлетворения их религиозных потребностей. Данное право отчетливо признается в Параграфе 16.4 Итогового Документа Венской Встречи, в котором признается право религиозных сообществ, помимо прочего:

---

<sup>53</sup> See, e.g., Vienna Concluding Document, Principle 16(c).

- Основывать и содержать свободно доступные места богослужений или собраний;
- Организовываться в соответствии со своей собственной иерархической и институционной структурой;
- Выбирать, назначать и заменять свой персонал согласно своим соответствующим требованиям и стандартам, а также любым свободно достигнутым договоренностям между ними и их государством;
- Испрашивать и получать добровольные финансовые и другие пожертвования.

Данные права являются ключевыми характеристиками более обширного права на религиозную автономию. Данное право недостаточно защищено некоторыми положениями предлагаемого Закона о религии.

75. Например, Статья 7(3) подразделяет религиозные организации на «местные» и «центральные». Это разграничение отражает реальную действительность, имеющую место во многих религиозных конфессиях, в которых на самом деле имеются центральные и местные органы, выполняющие довольно различные функции. Действительность заключается в том, что различные религиозные сообщества, как правило, руководствуясь своим учением, имеют разные духовные структуры. Некоторые из них структурированы по принципу иерархии, другие – по принципу собраний, приходов и паств, другие – по принципу представительства и т.д. Закон о религиозных объединениях может содействовать религиозным сообществам в структурировании своей деятельности, путем предоставления информации об имеющихся правовых структурах и формах деятельности, которые могут максимально отражать существующую форму духовной организации того или иного религиозного сообщества. Таким образом, для религиозного объединения может быть удобным использовать «центральное» объединение в административных целях, и «местные» объединения для осуществления деятельности своих местных приходов и паств. То, как именно религиозные объединения структурируют и организуют свою деятельность не должно касаться государства, которому следуют придерживаться нейтралитета в данных вопросах. Проблема, скрытая в предлагаемом Законе о религии, заключается в том, что центральным религиозным объединением в нем признается религиозное объединение, действующее «на территории не менее пяти областей, городов республиканского значения, столицы» (Статья 7(3)). Данное определение

не учитывает принцип автономности религиозных объединений в организации своих собственных дел. Некоторые религиозные группы могут иметь многочисленные приходы, но, возможно, только в одной или двух областях, или только в Астане или Алматы. Подобное религиозное сообщество может желать создания центрального объединения, и, возможно, состоять только из местных религиозных объединений (которые не обязательно являются физическими лицами). Статья 7(3) также создает проблемы для религиозных конфессий, которые создают второстепенные объединения, подобные епархиям, что совершенным образом отличается от порядка, установленного данной статьей. Закон должен быть гибким, способствовать осуществлению внутренних норм религиозных сообществ и поощрять уважение к ним. Закон должен предоставлять религиозным сообществам возможность структурировать свою деятельность по своему собственному усмотрению. С другой стороны, Статья 7 предоставляет более крупным религиозным сообществам возможность создавать центральные объединения, однако исключает эту возможность для других форм религиозных объединений. Даже для более крупных религиозных объединений закон не всегда отвечает потребностям их религиозной практики. Подобные проблемы присутствуют и в Статье 6-1(12), которая наделяет уполномоченный орган полномочиями «согласовывать ... назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в Республике Казахстан». Это положение может привести к расхождению с внутренними правилами и практикой многих религиозных конфессий. Не имеет смысла предоставления возможности создания юридических структур по основаниям, которые являются в высшей степени нефункциональными для религиозных групп или же которые могут действовать дискриминационным образом.

76. Позволение религиозным группам выбирать свою собственную структуру представляет собой основной элемент религиозной автономности и религиозной свободы, а также охраняется положениями обязательств ОБСЕ: государства-участники будут «уважать право ... религиозных объединений ... организовываться в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой».<sup>54</sup> Удобство концептуальной организации положений законодательства не является достаточным оправданием ни для отказа в праве на религиозную автономность, ни для его искажения.

77. Ввиду того, что только центральные религиозные объединения вправе создавать «духовные (религиозные) организации образования, реализующие профессиональные образовательные программы подготовки священнослужителей», особенно проблемным становится вопрос дискриминации в отношении групп религиозных меньшинств или недавно созданных религиозных групп. Обучение священнослужителей является жизненно важным для поддержания деятельности религиозного объединения, и в данном прочтении должно быть предоставлено всем группам верующих, а не исключительно тем группам, которые более распространены по территории страны и действовали на ней более десяти лет. В соответствии с обязательствами ОБСЕ, государства-участники соглашаются «уважать право *каждого* давать и получать религиозное образование . . . индивидуально, или совместно с другими» (курсив добавлен)<sup>55</sup> и «разрешать подготовку религиозного персонала в соответствующих заведениях».<sup>56</sup> Это не должно распространяться только на более многочисленные религиозные объединения, имеющие достаточное территориальное присутствие, для того, чтобы быть квалифицированными для создания центральных объединений.

#### **I. Положения, касающиеся родительского согласия**

78. Из текста предлагаемого Закона о религии было исключено требование о письменном разрешении родителей на участие их детей в религиозной деятельности. В целом, положениями международных инструментов в сфере прав человека признается право родителей руководить воспитанием своих собственных детей. Данное положение предлагаемого Закона о религии, как представляется, направлено на выполнение Статьи 18(4) МПГПП и Конвенции о

---

<sup>54</sup> Итоговый Документ Венской Встречи, параграф 16.4.

<sup>55</sup> Итоговый Документ Венской Встречи, параграф 16.6.

<sup>56</sup> Итоговый Документ Венской Встречи, параграф 16.8.

правах ребенка,<sup>57</sup> которые, в несколько другом выражении, закрепляют за родителями свободу обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.<sup>58</sup>

79. Однако в своей настоящей формулировке положения закона являются чрезмерно ограничительными. Во-первых, в нем не принимаются во внимание права более взрослых, однако все еще несовершеннолетних, детей. Согласно Статьи 14.2 Конвенции о правах ребенка, родители могут руководить ребенком в осуществлении его права на свободу религии «методом, согласующимся с развивающимися способностями ребенка». Во-вторых, законопроект становится непомерно ограничительным по ряду других параметров. Он не приводит каких-либо положений, учитывающих практические ситуации, которые могут возникнуть в случаях, когда имеют место конфликты в отношении опекуна, либо в случаях, когда между родителями имеются разногласия по вопросам религиозного воспитания ребенка. Законопроект также, как представляется, устанавливает непомерно суровое наказание в тех случаях, если, к примеру, несовершеннолетние подростки посещают собрания вместе со своими друзьями, или же в случаях, когда руководители религиозных объединений попросту не осведомлены о присутствии ребенка на богослужении без письменного согласия его родителей. Если священник или духовный наставник проводит богослужение и видит, что в церковь входят незнакомые подростки, должен ли он прервать службу и выгнать неизвестных ему подростков, прежде чем на законных основаниях продолжить проповедь? Невнесение требования о направлении предупреждения до введения более серьезных санкций является особенно проблематичным по ряду параметров и в подобных контекстах. В своем первоначальном виде исходный законопроект по всей вероятности недостаточно оценил намерения и права родителей, в результате чего положения исходного законопроекта были чрезмерно формальными и требовали письменного разрешения обоих родителей на осуществление определенной (и, как предполагается, любой) религиозной деятельности. Более разумным представляется перемещение бремени по недопущению участия ребенка в каком-

---

<sup>57</sup> Конвенция о правах ребенка, Принята и открыта к подписанию резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года, вступила в силу 2 сентября 1990 г.

<sup>58</sup> См. также Итоговый Документ Венской Встречи, параграф 16.7.

либо религиозном сообществе на его родителей, а не возложение этого бремени на само религиозное сообщество.

80. Предостережением в этой связи является тот факт, что предлагаемый Закон о религии не учитывает право ребенка на свободу мысли, совести и религии, а также «развивающи[еся] способност[и] ребенка» (Конвенция о правах ребенка, Статья 14.1 и 14.2). Данные права «мо[гут] подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, нравственности и здоровья населения или защиты основных прав и свобод других лиц» (Конвенция о правах ребенка, Статья 14.3). Дети также обладают правом «на свободу ассоциации и свободу мирных собраний», в отношении которых могут применяться только те ограничения, которые применимы в отношении права детей на свободу религии. Предлагаемый Закон о религии разрешает эти вопросы, указывая, что государство «не вмешивается ... в воспитание детей родителями либо другими законными представителями, в соответствии со своими убеждениями и *с учетом права ребенка на свободу вероисповедания*». Статья 4(2).

81. При том, что правомерным и важным является признание прав родителей на воспитание своих детей, важно, чтобы действующие в этой сфере правила и нормы были достаточно гибкими и не отражались негативным образом на религиозных группах в случае непредсказуемых действий либо интересов подростков. Исключение чрезмерно формального требования в отношении наличия письменного разрешения родителей, по всей видимости, направляет курс в более практическое направление. Однако за исключением случаев, когда игнорирование желаний родителей демонстрировалось очевидным образом, более уместной практикой было бы не предполагать, что руководство религиозных объединений заведомо привлекало молодежь вопреки несогласию родителей (выраженному в устной или письменной форме).

82. Другая сторона родительского согласия скрывается в Статье 4(6), в которой указывается, что «не допускается деятельность религиозных объединений, склоняющих и принуждающих к разрушению семьи, препятствующих получению обязательного среднего образования и выполнению гражданских обязанностей перед государством . . . » Вновь повторим, что государства вправе ограничивать религиозную свободу с целью охраны

«общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц»,<sup>59</sup> однако более приемлемой практикой было бы введение перечня конкретного вреда и ущерба, который должен быть предупрежден, таким образом избегая чрезмерной свободы действий со стороны государственных чиновников и вероятность дискриминации. В частности, запрет на деятельность объединений, «склоняющих и принуждающих к разрушению семьи» не является достаточно четким и создает почву для злоупотреблений. Определение причинно-следственной связи при разрушении семьи является трудной задачей, ввиду субъективного характера внутрисемейных взаимоотношений. В действительности, существует мало религиозных групп, которые намеренно стремятся склонить и принудить к разрушению семей. Действительность заключается в том, что разные члены семьи могут тяготеть к различным религиозным учениям. В подобном случае отдельные члены семьи обладают правом «иметь или принимать» религию по своему выбору. Статья 18(3) МПГПП. Тот факт, что это может привести к определенным трениям внутри семьи, не является основанием для запрещения деятельности определенных религиозных организаций.

83. Подобное положение имеет значительный потенциал быть использованным дискриминационным образом. Представьте ситуацию, когда семья принадлежит к одной из преобладающих в стране религиозных групп, и один из ее членов решает примкнуть к небольшому, менее известному религиозному сообществу. Возможно даже меньшее сообщество призывает к объединению семей, однако из-за того, что все члены семьи принадлежат к религиозной группе большинства, они могут вытеснить из семейного круга единственного члена семьи, принявшего религию небольшой группы. Весьма невелика вероятность того, что подобная ситуация будет использована в качестве доказательства для запрещения деятельности либо роспуска преобладающей в стране религиозной группы, даже при том, что принуждение к разрушению семьи исходило от ее последователей. Совсем наоборот, скорее всего подобная ситуация будет использована для того, чтобы послужить предлогом для принятия определенных действий в отношении меньшей религиозной группы. Такие

---

<sup>59</sup> МПГПП, Статья 18.3; см. также Европейскую Конвенцию, Статью 9.2; Итоговый документ венской встречи, параграф 17.

ситуации неизбежно являются сложными и запутанными, однако указанное положение не определено с достаточной точностью и несет в себе потенциальную вероятность быть использованным дискриминационным образом.

84. Имеет место некоторое беспокойство относительно того, что изменения, внесенные в текст положений ближе к концу процесса разработки законопроекта, теперь могут иметь новое прочтение. В частности, если изначально данное положение налагало ответственность за организацию религиозной деятельности среди молодежи и затем за привлечение молодежи к религиозной деятельности без согласия родителей, то теперь, в его текущей формулировке, это положение устанавливает ответственность за любое участие молодежи в религиозной деятельности без согласия родителей. См. Статью 375(3) Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан. Это изменение усугубляет проблемы, перечисленные выше.

#### **Ж. Чрезмерное наказание за незначительные несоответствия**

85. Не вдаваясь в подробности, некоторые виды наказаний за непрохождение регистрации и другие примеры несоблюдения предлагаемого Закона представляются чрезмерно строгими — в частности, в свете того, что во многих случаях наказуемые деяния на самом деле представляют собой действия, пользующиеся защитой согласно международным нормам в области свободы религии. Это в равной степени касается штрафов и оснований для роспуска действующих религиозных организаций.

#### **К. Недостаточно гибкие переходные положения**

86. Переходные положения, как представляется, требуют прохождения повторной регистрации всеми религиозными организациями, согласно нововведенным положениям Закона. Это, по всей вероятности, приведет к обременению чиновников большим объемом необязательной работы. Более значительным является следующее: учитывая тот факт, что некоторые зарегистрированные на данный момент группы, пользующиеся законными правами на собственность, могут не соответствовать новым требованиям при прохождении повторной регистрации (например, если они не имеют достаточного минимального членства организации), это приведет к тому, что действием переходных положений эти законные группы будут лишены права на

собственность. Необходимо разработать более гибкие переходные положения, которые позволят избежать эти проблемы.

#### **L. Дискриминационные положения**

87. Продолжающейся тенденцией, которая прослеживается на протяжении всего текста предлагаемого Закона о религии, является то, что если его положения не будут применяться надлежащим образом, то они могут привести к дискриминации в отношении менее многочисленных и менее известных религиозных групп. Для Казахстана, имеющего традиции поощрения терпимости, особенно неуместно поддаваться тенденции к проявлению дискриминации в отношении подобных групп. В конце концов, действительной проверкой приверженности страны идеалам свободы религии является не то, как в ней относятся к многочисленным и традиционным религиозным группам, а как в ней относятся к небольшим и менее известным религиозным группам. Выдающаяся работа Казахстана по организации Конгрессов лидеров мировых и традиционных религий имела бы большее воздействие, если бы шла параллельно с выражением подобного уважения в отношении менее крупных и менее влиятельных групп. Комитет по правам человека Организации объединенных наций при толковании Статьи 18 МПГПП заявил, что:

«Статья 18 не ограничивается в своем применении традиционными религиями или религиями и вероучениями, имеющими институциональные характеристики или практику, аналогичные тем, которые имеют традиционные религии. Таким образом, комитет с озабоченностью рассматривает любую тенденцию по дискриминации в отношении какой-либо религии или вероучения по каким-либо основаниям, включая факт их недавнего основания либо то, что они представляют религиозные меньшинства, могущие стать объектом враждебности со стороны преобладающего религиозного сообщества.»<sup>60</sup>

Усовершенствовав ряд положений предлагаемого Закона о религии, Казахстан может сделать важные шаги в направлении поощрения религиозной свободы своих граждан, а также в более обширном международном контексте.

#### **V. Заметки о практике других стран**

---

<sup>60</sup> Комитет ООН по правам человека, Общий комментарий № 22(48) к Статье 18, принят Комиссией ООН по правам человека 20 июля 1993 г., U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), переиздано в U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 в 35 (1994), параграф 2.

88. Августовское письмо, полученное от Комитета по делам религии, включает в себя несколько страниц с вопросами относительно того, как различные вопросы, регулируемые исходным законопроектом (и другим действующим законодательством Казахстана), решаются в других странах. Затронутые вопросы являются весьма обширными и масштабными, в их отношении по конкретным проблемам были проведены консультации с рядом экспертов из стран, упомянутых в Августовском письме. В частности, консультации, проведенные с различными членами Консультативного Совета, а именно с профессором Герхардом Робберсом, профессором Рафаэлем Паломино и г-ном Аланом Жерей, значительно помогли при разработке сравнительных материалов, изложенных ниже. Дополнительные и более подробные ответы относительно законодательства и практики других стран были предоставлены в ходе второй встречи между Комитетом по делам религии и некоторыми представителями Консультативного Совета, которая состоялась 25 ноября 2008 года. В тексте настоящих Комментариев изложены только наиболее значительные моменты. В целом, в сравнительном анализе законодательства демонстрируется, что несмотря на то, что многие из указанных практик зарубежных государств, как представляется, не соответствуют принципам, являющимся основой Комментариев Консультативного Совета, на самом деле разногласий между ними нет. Кажущиеся разногласия устраняются при подробном исследовании зарубежной практики, или же, на самом деле, практика другой страны может нарушать международные стандарты. Ввиду того, что следующие далее параграфы являются ответом на конкретно поставленные вопросы, они не дают системного сравнительного обзора по затронутым темам, при этом все же проливая свет на ряд вопросов, затрагиваемых в тексте исходного законопроекта и предлагаемого Закона о религии.

89. **Вопросы вывода определений.** Существует несколько подходов, что касается определения понятийного поля. Правительства все больше и больше склоняются к тому, что при решении проблем терминологии во избежание дискриминации следует делать термины как можно более широкими. Другими словами, при использовании неправомерно узкого определения, многие религии или религиозные действия могут быть выведены за рамки законности уже по определению. Так как именно государство определяет понятийное поле, именно оно и должно впоследствии нести ответственность за дискриминацию в

процессе определения соответствующих терминов. В этой связи, основной подход Комитета ООН по правам человека является наиболее приемлемым: «понятия веры и религии следует рассматривать широко. Действие Статьи 18 [о свободе религий или убеждений] распространяется не только традиционные религии или религии и учения с признаками организаций или методами, аналогичными традиционным религиям»<sup>61</sup>. Более узкие определения понятий действительно могут содержаться в законах, например, о землепользовании или других специальных правовых актах, но если они потенциально могли привести к дискриминационному обращению в отношении различных сообществ, то их наличие также было бы проблематичным.

90. **Религиозная экспертиза.** В Европе оценка сущности религиозных убеждений не осуществляется государственными чиновниками. Процесс рассмотрения заявок на получение статуса юридического лица в большинстве случаев является формальным, и не требует участия специально приглашенных экспертов по делам религии для оценки этих заявок. В целом, любая подобная проверка проводится согласно структуре, подразумевающей беспристрастное, нейтральное отношение к вопросам религии.

91. **Европейские правила по регистрации.** Практически все государства, перечисленные в августовском письме в контексте вопроса о практике регистрации религиозных организаций в Европе, имеют агентства, признающие два или более типа религиозных организаций. Организации самого низкого уровня обладают самой простой и легкодоступной формой юридической организации, который, несмотря на это, позволяет им осуществлять весь спектр религиозных действий. Право на получение статуса юридического лица, признанное в рамках обязательств ОБСЕ и в соответствии с международными стандартами, более широко подразумевает доступ к именно такому основному типу юридического лица, которое может быть обычной общественной организацией или формой религиозного юридического лица, доступного для всех. Такой «базовый уровень» статуса юридического лица доступен в практически всех упомянутых выше странах.

---

<sup>61</sup> Комитет ООН по правам человека, Общий комментарий № 22(48) к Статье 18, принят Комиссией ООН по правам человека 20 июля 1993 г., U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), переиздано в U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 в 35 (1994).

92. Конкордат в Польше, соглашения в Италии и Испании, признанные религии в Бельгии (и Австрии), корпорации публичного права в Германии, и в определенном смысле, в Греции, традиционные церкви в нескольких странах, традиционные религии в Литве и т.д. в рамках многих европейских правовых систем являются примерами религиозных структур «верхнего уровня». Их статус не бесспорен, так как есть мнения, что в условиях их присутствия имеет место дискриминация против меньших групп. В целом, существование структур «верхнего уровня» допускается на том основании, что есть объективные причины для дифференциации этих крупных религиозных групп с их значительной ролью в жизни общества, и ввиду того, что более мелкие группы все равно защищены законом в том смысле, что они свободны практиковать свою религию, не приобретая права юридического лица (если они принимают такое решение) и, кроме этого, в случае желания получения индивидуального юридического статуса, они могут легко это сделать и получить тот из них, который не ограничивает возможный спектр религиозных действий. В решениях ЕСПЧ четко разъясняется, что, в то время как религиозные организации «нижнего уровня» не обязательно имеют право на все формы сотрудничества и финансовой помощи со стороны государства, они должны обладать свободой в осуществлении всего спектра религиозной деятельности.<sup>62</sup>

93. Важно отметить, что во многих странах, «верхний уровень» юридического статуса открыт для большого количества религиозных сообществ. Так, например, в Германии, многим более мелким религиозным сообществам предоставлен статус корпораций публичного права (в том числе, Обществу Свидетелей Иеговы, Мормонам, Адвентистам и многочисленным протестантским группам). В Испании «верхний уровень» состоит из Римско-Католической Церкви и религиозных сообществ, принадлежащих трем федерациям (протестантской, иудаистской и мусульманской), подписавшим с государством соответствующие соглашения. Протестантская федерация включает в себя целый ряд протестантских групп. Все чаще Православное Христианство занимает место под эгидой Протестантской веры.

---

<sup>62</sup> Свято-Михайловская Парафия пр. Украины, решение №77703/01 от 14 сентября 2007, §123; Церковь Саентологов Москвы пр. России, ЕСПЧ, решение №18147/02 от 5 апреля 2007, §§74, 84; Кимля, Султанов и Церковь Саентологии Нижнекамска пр. России (ЕСПЧ, решения №№76836/01 и 32782/03 от 9 июня 2005).

94. Международные стандарты (в отличие от различных национальных конституций, предусматривающих светский характер государства) не запрещают финансирование религиозного образования или другие формы религиозной деятельности, хотя, следует отметить, что это должно осуществляться на недискриминационной основе. Конституцией Казахстана, как и Конституциями Российской Федерации и Соединенных Штатов, запрещается финансирование религиозной деятельности. Подобные конституционные положения, запрещающие или ограничивающие непосредственное финансирование религиозных организаций, не являются обязательным требованием в рамках ОБСЕ или международных стандартов по правам человека, однако, они являются, безусловно, обязывающими, согласно национальному конституционному праву, в котором, как в Казахстане, подобные положения содержатся в национальной конституции.

95. **Опыт других стран в отношении прав ребенка.** Защита прав детей и родителей в других странах сама по себе является отдельной областью права. Многие из громких дел были связаны с обществом Свидетелей Иеговы, права которого в целом защищены, за исключением случаев необходимости принятия временных чрезвычайных мер по передаче прав на ребенка когда речь идет о защите его здоровья. В целом, подобные проблемы разрешаются в индивидуальном порядке и, часто, границы защищенных прав определяются делами, в рамках которых религиозные меньшинства выигрывают право воспитывать своих детей в соответствии с их верованиями. Принцип «максимального соблюдения интересов ребенка» используется широко, но с учетом существенной роли религиозных убеждений семьи в определении соответствующих интересов.

96. **Требования в отношении минимального членства организации.** В целом, в тех случаях, когда указанными Европейскими государствами устанавливаются какие-либо требования в отношении минимального членства организаций, таковые требования относятся к религиозным организациям «верхнего уровня», а не к организациям «нижнего уровня». Как правило, религиозные организации «верхнего уровня» отличаются от остальных юридически, так как имеют право «сотрудничать» с государством, что часто принимает форму разнообразных видов государственной финансовой помощи. Принимая во внимание то, что Конституция Казахстана провозглашает отделение

церкви от государства, что, как представляется, означает невозможность подобного субсидирования, потребность в организациях «верхнего уровня» не столь высока. Важным моментом в рамках настоящего анализа является тот факт, что в каждой из упомянутых выше стран значительное количество членов может играть роль только в смысле признания за той или иной группой статуса религиозной организации «верхнего уровня». Указанием конкретного количества членов преследуется цель дать возможность другим группам легко приобрести статус юридического лица, а вместе с ним, и право осуществлять весь спектр религиозной деятельности.

97. Так, например, профессор Герхард Робберс из Университета Трира (Германия) указывает на то, что «в Германии не существует никаких требований в отношении религиозных сообществ относительно соблюдения ими традиционных практик или убеждений для получения ими статуса религии. Согласно немецкой Конституции религиозная организация может получить статус корпорации в рамках публичного права, если устав и количество членов служат гарантом продолжительности их существования. Данные конституционные стандарты законом более не уточняются. Важно отметить, что религиозные сообщества вправе получать статус зарегистрированных ассоциаций (*нем.*, eingetragene Vereine) при наличии всего семи членов».

98. Насколько члены Консультативного Совета осведомлены, в рамках всех законов, регулирующих формирование юридических лиц «нижнего уровня», существует требование указания лидеров организации и/или официальных представителей. Как обозначено выше, в большинстве стран регистрация религиозных сообществ не является узаконенным требованием. Однако если та или иная организация желает иметь преимущества, вытекающие из статуса юридического лица, она, как правило, обязана предоставить [в уполномоченный орган] именно такие краткие сведения.

99. **Ограничения в отношении времени, места и способа выражения убеждений.** Повсеместно признается, что некоторые ограничения могут быть введены в отношении выражения убеждений, если таковые ограничения относятся не к содержанию убеждений, а к времени, месту и способу их выражения. Другими словами, в то время как общие ограничения свободы выражения, в том числе и религиозного, недопустимы, некоторые разумные ограничения относительно времени, места и способа действия могут иметь место. Так,

например, право на зачитывание религиозной речи через рвущий мегафон в 3:00 утра в спальном районе может быть ограничено, если существуют разумные возможности осуществлять выражение убеждений по-другому. Точно так же, большие общественные собрания или процессии, возможны, но для их проведения необходимо получить специальное разрешение. Распространение религиозной литературы в аэропортах, на ярмарках и т.п., может быть ограничено определенным местом, чтобы не вмешаться в основные потоки движения людей. Вопрос защиты прав соседей от громкой музыки и других шумов решается по-разному. Могут существовать общие правила относительно максимально разрешенного шумового уровня (в децибелах) для разного времени суток. Могут, также, существовать общие правила компенсации ущерба в рамках судебных исков (неправомерное вмешательство в нормальное использование собственности). Главное здесь то, что никаких специфических требований в отношении религиозных групп не предусмотрено. Если местные законы не запрещают проживающих в том или ином районе проигрывать музыку в своих домах или приглашать в гости разумное число людей, было бы дискриминационным, если бы подобные действия были запрещены только на том основании, что они религиозного характера.

100. **Конфискация (арест) печатных и других материалов.** В ходе ноябрьской встречи между представителями Консультативного Совета и г-ном Досжаном, Председателем Государственного Комитета по делам религий, профессор Рафаэль Паломино рассказал о том, как Испания решает вопрос печатных и других материалов, которые могут быть связаны с насильственной деятельностью. Данная информация вызвала особый интерес в свете того, что опыт Испании по борьбе с Баскскими террористами, имеет определенное отношение к вопросам терроризма, беспокоящим Казахскую сторону. Согласно решениям Конституционного Суда, Статья 20(5) Конституции Испании отчетливым образом запрещает изъятие и арест печатных материалов непосредственно органами исполнительной власти. Органы исполнительной власти могут только направить запрос в суд о возбуждении процесса по изъятию печатных, видео-, аудио- и других материалов. Параграф (5) является конституционной гарантией, позволяющей избежать какого-либо произвола или предвзятого отношения со стороны органов исполнительной власти, обеспечивая соответствие самого процесса и результата изъятия правовым стандартам

беспристрастности, а именно: (1) оценка материалов проводится автономным органом, не связанным с исполнительной властью (судьей), согласно объективным доказательствам; (2) подробное обоснование причин для изъятия материалов отражается в тексте постановления суда. Согласно процессуальному законодательству, судебное изъятие материалов может осуществляться только в тех случаях, когда преступление совершается посредством издания, записи или других информационных средств.

101. **Требования по представлению финансовой отчетности.** В целом, основной мыслью Консультативного Совета является не то, что требования о предоставлении финансовой отчетности должны быть исключены полностью, а то, что они, как минимум, не должны быть более жесткими, чем те, которые устанавливаются в отношении любых других организаций. Как минимум в знак уважения по отношению к религиозным организациям эти требования должны быть более мягкими.

102. Относительно ситуации во Франции г-н Жерей отмечает, что религиозные группы обязаны ежегодно предоставлять соответствующую информацию в налоговые органы, при этом соответствующие требования не могут (и не должны быть) более обременительными, чем соответствующие требования в отношении других коммерческих или некоммерческих юридических лиц. По мнению г-на Жерея, при разработке и имплементации налоговых требований уполномоченные органы должны с особой осторожностью выполнять свои функции по отношению к субъектам религиозной свободы.

Что касается Соединенных Штатов Америки, то Форма-1023 является стандартной при заявлении ходатайства об освобождении от налогов некоммерческих организаций. Необходимо отметить, что в соответствующих налоговых правилах ясно прописано, что религиозные организации освобождаются от уплаты налогов и не обязаны предоставлять в уполномоченные органы Форму-1023. В инструкциях по заполнению Формы-1023 говорится: «Следующие типы организаций освобождаются от уплаты налогов в соответствии с Секцией 501(с)(3) [положение, определяющее безналоговый статус], даже если они не предоставляют Форму-1023: Церкви, включая синагоги, храмы и мечети и интегрированные вспомогательные отделения церквей, конвентов или ассоциаций церквей». Некоторые религиозные группы заполняют форму на добровольной основе, но законом это определено не требуется. Другим очевидным признаком

почтительного отношения к религиозным организациям ввиду строгого соблюдения права на свободу религии является процедура проведения аудиторских проверок. Налоговые органы США не имеют права произвести ревизию той или иной церкви, если только руководитель высшего звена Федеральной Налоговой Службы (ФНС) США не примет решения о возможности факта правонарушения.<sup>63</sup> Это служит гарантией того, что местные государственные служащие не смогут оказывать давление на определенные религиозные группы.

## **VI. Заключение**

103. Парламент Казахстана достиг значительных успехов в деле усовершенствования предлагаемого Закона о религии и приведения его в соответствие международным стандартам. Однако, для приведения этого Закона в полное соответствие обязательствам Казахстана в рамках ОБСЕ и другим международным стандартам все еще необходимо разрешить ряд вопросов, имеющих важное значение. Во многих областях, проблемы, связанные с законодательством, отражают опасения, которые могут быть разрешены соответствующими законами, однако разрешать их следует посредством более гибких и имеющих узкую направленность положений, которые могут решить существующие проблемы без установления непомерных требований и ограничений в отношении свободы религии или вероисповедания.

---

<sup>63</sup> Закон о внутреннем налогообложении, §7611 (ФНС может инициировать налоговую проверку церкви только в случае, если Директор Управления по налоговой инспекции безналоговых организаций имеет разумные и основанные на письменных заявлениях предположения о фактах и обстоятельствах, указывающих на то, что организация: (а) может не подлежать освобождению от налогов; или (б) может не уплачивать налоги на не связанную с основной деятельностью прибыль или на другую налогооблагаемую деятельность). См., <http://www.irs.gov/charities/churches/article/0,,id=179674,00.html>.