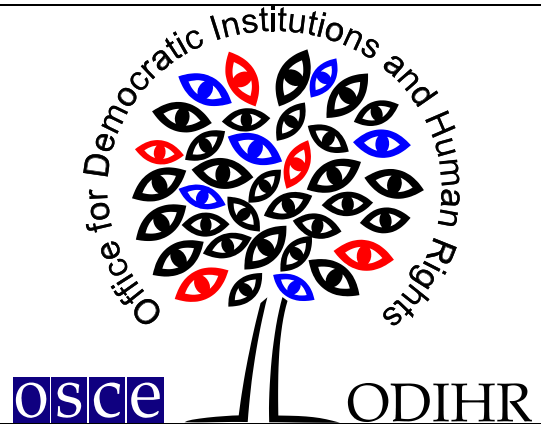


Варшава, 21 сентября 2009

Мнение-№.: REL - KGZ/139/2009 (ADV
COUNCIL)

www.legislationline.org



Экспертное заключение

о

законопроекте Кыргызской Республики

«О религиозном образовании и

религиозных учебных заведениях»

**Основано на неофициальном переводе на английский язык Законопроекта,
предоставленного Государственным агентством по делам религий при
Правительстве Кыргызской Республики**

*Подготовлено Консультативным советом БДИПЧ/ ОБСЕ
по вопросам Свободы религии и убеждений*

Содержание

I. ВВЕДЕНИЕ.....	2
II. РАМКИ ОБЗОРА	3
III. РЕЗЮМЕ	5
IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ	8
1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ СОДЕРЖАНИЯ ПРЕДЛАГАЕМОГО ЗАКОНОПРОЕКТА.....	8
2. ПОСТАТЕЙНЫЙ АНАЛИЗ.....	13
ПРИЛОЖЕНИЕ А: ТЕКСТ ПРЕДЛАГАЕМОГО ЗАКОНОПРОЕКТА НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ	
ПРИЛОЖЕНИЕ В: ТЕКСТ ПРЕДЛАГАЕМОГО ЗАКОНОПРОЕКТА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ (НЕОФИЦИАЛЬНЫЙ ПЕРЕВОД)	
ПРИЛОЖЕНИЕ С: РЕКОМЕНДАЦИИ ПО АНАЛИЗУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕЛИГИИ ИЛИ ВЕРОИСПОВЕДАНИИ	
ПРИЛОЖЕНИЕ D: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ РЕЛИГИИ ИЛИ УБЕЖДЕНИЙ - ВЫДЕРЖКИ	

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В августе 2009 Государственное агентство по делам религий при Правительстве Кыргызской Республики (ГАДР) направило в Центр Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Бишкеке законопроект о религиозном образовании и религиозных учебных учреждениях (далее – «Предлагаемый законопроект»), рассматриваемый Правительством Кыргызской Республики. В сопроводительном письме ГАДР просило ОБСЕ дать оценку предлагаемому законопроекту. Законопроект был предоставлен Центру ОБСЕ в Бишкеке на русском языке (см. приложение А данного заключения).

2. Впоследствии Центр ОБСЕ в Бишкеке направил Предлагаемый законопроект в БДИПЧ/ОБСЕ (Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека), а именно в Консультативный совет ОБСЕ/БДИПЧ, состоящий из экспертов по вопросам свободы религии или убеждения («Консультативный совет»). Консультативный совет является консультативным органом ОБСЕ/БДИПЧ, обладающим признанными экспертными знаниями в области свободы религии или убеждений. В Консультативный совет входят представители многих стран-участниц ОБСЕ, имеющие разносторонний географический, политический, правовой и религиозный опыт, а также имеющие расширенный опыт проведения консультаций для БДИПЧ и стран-участниц ОБСЕ в отношении инициатив реформирования законов, подобных предлагаемому законопроекту. Кроме того, Консультативный совет ознакомлен с множеством законов, существующих в странах-участницах ОБСЕ.

3. Данное Экспертное заключение (далее – «заключение») было подготовлено в ответ на вышеуказанный запрос о содействии.

4. Отметим, что ранее ОБСЕ/БДИПЧ направило в Парламент Кыргызской Республики «Комментарии по законопроекту Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» (в дальнейшем - «Комментарии октября 2008 г.»). Эти комментарии были подготовлены Консультативным советом совместно с

Европейской комиссией к демократии через право (в дальнейшем «Венецианская комиссия») Совета Европы по запросу Парламента Кыргызской Республики.¹

II. РАМКИ ОБЗОРА

5. Данное Заключение было подготовлено с учетом международных обязательств Кыргызстана, в частности обязательств, принятых на себя в качестве страны-участницы ОБСЕ, соответствующих международных стандартов относительно законов о религиозных ассоциациях², а также соответствующих международных стандартов в области законов об образовании, соответствующих положений Конституции Кыргызстана, и общего опыта с соответствующими правовыми материалами в других странах. Кроме того, данное Заключение ссылается на Комментарии октября 2008 г. Законопроект, рассматриваемый в Комментариях, был тем временем принят Парламентом Кыргызской Республики в измененном варианте как Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» 6 ноября 2008 г.

6. Несмотря на то, что некоторые моменты, вызывающие беспокойство в Предлагаемом законопроекте, основываются уже на Законе «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» от 6 ноября 2008 г., данное Заключение не озвучивает в очередной раз те специфические опасения, которые были выражены в Комментариях октября 2008 г. Это не означает, что эти опасения были преодолены или утратили юридическую силу. В этом отношении, Консультативный совет хотел бы упомянуть, что данное Заключение не противоречит Комментариям октября 2008 г., равно как и к любым

¹ Комментарии о законопроекте Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республики», подготовленные Консультативным советом по свободе религии или убеждения совместно с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы, Варшава, 7 октября 2008 г., Заключение № REL-KYR/120/2008 (Консульт. совет по СРВ), <www.legislationline.org>

² Термин «законы о религиозных собраниях» используется в данном Заключении с целью описания совокупности правовых норм, затрагивающих регистрацию, признание, установление, создание, деятельность и ликвидацию юридических лиц для религиозных организаций.

дальнейшим рекомендациям и комментариям, по любым вопросам, которые могут возникнуть.

7. Данное Заключение учитывает «Рекомендации по анализу законодательства о религии или вероисповедании» (далее - «Рекомендации ОБСЕ»)³, подготовленные Консультативным советом. Данные рекомендации приводятся в Приложении «С».

8. Данное Заключение ограничивается лишь анализом вышеуказанного Предлагаемого законопроекта, направленного на рассмотрение. Вследствие этого, данное Заключение не является полным и всесторонним анализом всего законодательства, регулирующего данную сферу в Кыргызской Республике.

9. Данное Заключение базируется на неофициальном переводе на английский язык Предлагаемого законопроекта, предоставленного ГАДР, который приводится в Приложении В. Вследствие перевода могут проявиться некоторые неточности.

10. В свете вышесказанного, ОБСЕ/БДИПЧ и Консультативный совет хотели бы отметить, что данное Заключение не является определяющим для любых письменных или устных рекомендаций и комментариев к Предлагаемому законопроекту, которые БДИПЧ/ОБСЕ и его Консультативный совет могут захотеть сделать в будущем.

³ Рекомендации были приняты Венецианской комиссией Совета Европы на 59-м пленарном заседании (Венеция, 18-19 июня 2004 г.), и были одобрены Парламентской ассамблеей ОБСЕ на ежегодной сессии (Эдинбург, 5-9 июля 2004 г.). Рекомендации также были одобрены Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций по вопросам свободы религии или убеждений (Доклад Специального докладчика ООН по вопросам свободы религии или убеждений на 61-й сессии Комиссии по правам человека, E/CN.4/2005/61, параграф 57; <<http://www2.ohchr.org/english/issues/religion/annual.htm>>

III. РЕЗЮМЕ

11. Консультативный совет осознает, что Предлагаемый законопроект ставит задачей продвижение высоких стандартов в области религиозного образования. Как таковой, Предлагаемый законопроект концентрируется на ключевом аспекте права на свободу религии или убеждения и права на образование. В то время как в Предлагаемом законопроекте содержатся многие положения, соответствующие международным стандартам прав человека и не вызывающие возражений, некоторые положения Предлагаемого законопроекта представляются накладывающими чрезмерные ограничения на религиозную деятельность в стране. В результате этого, ряд положений не соответствует обязательствам ОБСЕ и общим международным стандартам в области прав человека в отношении свободы религии или убеждения, образования и культуры.

12. Следовательно, для того, чтобы обеспечить соответствие Предлагаемого законопроекта международным стандартам и обязательствам, подписанным и взятым на себя Кыргызской Республикой, рекомендуется следующее:

а. Необходимо прояснить область действия Предлагаемого законопроекта. По всей видимости, некоторые положения затрагивают общее религиозное обучение, в то время как другие касаются аспектов специального религиоведческого (теологического) обучения. Так, например, в статье 3 дается определение некоторым юридическим терминам из области общего религиозного обучения, а также терминам из области специального теологического обучения. Однако некоторые из этих терминов не учитываются в дальнейшем в тексте Предлагаемого законопроекта. Это может привести к путанице и затруднить последовательное и недискриминационное применение Предлагаемого законопроекта должностными лицами, правительственными органами и государственными судами. Более того, это также затрудняет понимание законопроекта гражданами и другими лицами. Это приводит к тому, что им будет чрезмерно

сложно действовать в соответствии с правовым режимом Кыргызской Республики.

b. Необходимо уточнить связь Предлагаемого законопроекта с положениями закона «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» (статьи 3, 6, 13, 14, 15-29).

c. Необходимо уточнить многие положения Предлагаемого законопроекта (например, статья 5 [утверждение государственными органами; основных требований к образовательным программам], статья 6 [экспертиза], статья 10 [количество учащихся], статья 11 [стандарты аттестации], статья 12 [права и обязанности] и статья 18 [общественные интересы]).

d. Необходимо уточнить или удалить те Положения Предлагаемого законопроекта, которые обеспечивают чрезмерно глубокий контроль государства над религиозным образованием (например, статья 5 [утверждение государственными органами], статья 7 [инспекция, указания, приостановление деятельности]).

e. Необходимо удалить положения Предлагаемого законопроекта, которые чрезмерно ограничивают количество лиц, имеющих право предоставлять религиозное образование (статья 8).

f. Необходимо изменить статью 10 Предлагаемого законопроекта, поскольку она чрезмерно ограничивает формы обучения.

g. Необходимо изменить Предлагаемый законопроект с тем, чтобы устранить чрезмерные ограничения в отношении прав получать соответствующее религиозное образование (статья 12 [учеба за рубежом]).

h. Необходимо внести изменения в Предлагаемый законопроект, с тем, чтобы он предлагал четкое разграничение между сущностью религии или убеждения и сущностью интересов светского государства (например, статья 1 [упорядочение религиозного образования], статья 5 [утверждение государственными органами]).

i. Необходимо внести изменения в Предлагаемый законопроект, с тем, чтобы устранить чрезмерные ограничения на права лиц, не являющихся гражданами (статья 4 [права граждан на получение религиозного образования]).

IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

13. Без предварительных условий для прочих правовых положений, которые также были учтены, наиболее существенные специфические международные инструменты, касающиеся сферы религиозного образования, и используемые в качестве основы для составления данного Заключения, приведены в Приложении D. Большинство из этих инструментов являются обязательными для выполнения Кыргызской Республикой в отношении религиозного образования, что также явно указывается Предлагаемым законопроектом в статье 2. В то время как некоторые из инструментов не имеют прямой юридической силы – такие как, например, Итоговый документ Международной консультативной конференции по школьному образованию, связанному со свободой религии или убеждения, толерантности и недопущению дискриминации (приведен в приложении D)⁴ - они, тем не менее, являются ценными ориентирами при интерпретации обязательных для выполнения международных инструментов.

1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ СОДЕРЖАНИЯ ПРЕДЛАГАЕМОГО ЗАКОНОПРОЕКТА

14. Консультативный совет осознает, что Предлагаемый законопроект ставит своей целью продвижение высоких стандартов в сфере религиозного образования. Предлагаемый законопроект также предусматривает многообещающее право получать религиозное образование. Эти цели являются хорошо обоснованными и широко приветствуются международными обязательствами. Также, многие положения Предлагаемого законопроекта находятся в полной гармонии с международными обязательствами и стандартами. В последующих параграфах не все эти положительные моменты указываются. Для того чтобы данное Заключение

⁴ Итоговый документ Международной консультативной конференции по школьному образованию, связанному со свободой религии или убеждений, толерантности и недопущению дискриминации, Комиссия по правам человека, Отчет представлен на рассмотрение г-ном Абдельфатта Амором, Специальным докладчиком по свободе религии или убеждений, в соответствии с резолюцией Комиссии по правам человека № 2000/33, Резюме, 14 марта 2002 г., E/CN.4/2002/73.

было как можно более коротким, оно концентрируется на вопросах, вызывающих беспокойство.

15. Рамки действия Предлагаемого законопроекта остаются неясными. Некоторые определения основных терминов в статье 3, по всей видимости, относятся к общему и базовому религиозному образованию, в то время как сам Предлагаемый законопроект в основном фокусируется на особой сфере религиозных учебных заведений, осуществляющих специальное теологическое обучение.

16. Область действия статьи 3 также остается неясной из-за того, что некоторые положения, такие как некоторые определения основных понятий в статье 3, относятся к специальным аспектам религиозного образования и теологического обучения. Тем не менее, некоторые из этих определений не учитываются и не упоминаются в дальнейшем в тексте Предлагаемого законопроекта. Данные положения как таковые не обязательно вызывают возражения в плане международных стандартов. Тем не менее, непоследовательность в том, что данные положения не учитываются в существующем контексте в Предлагаемом законопроекте, может привести к путанице. Также это приводит к тому, что отдельные лица и организации испытывают трудности в определении своих прав и обязанностей в вопросах религиозного образования. Кроме того, это приводит к трудностям в последовательном и недискриминационном применении положений Предлагаемого законопроекта должностными лицами, правительственными органами и государственными судами. В результате, это может привести к ограничениям свободы религии или убеждения на практике, что не может быть оправдано в соответствии с международными обязательствами Кыргызской Республики. Международные инструменты требуют от государств формировать свои законы таким образом, чтобы права и обязанности отдельных лиц и организаций были предсказуемыми для них. Таким образом, рекомендуется уточнить статью 3, и внести соответствующие поправки в данное положение и положения, которые с ним связаны.

17. Неясным является связь Предлагаемого законопроекта с некоторыми положениями закона «О свободе религии и религиозных организациях в Кыргызской Республике». Это особенно заметно в статьях 3,

6, 13, 14, 15 – 29 Предлагаемого законопроекта. Некоторые положения закона «О свободе религии и религиозных организациях в Кыргызской Республике» могут рассматриваться как более общие, а положения Предлагаемого законопроекта – как уточняющие определенные правовые требования. Однако в других положениях, особенно в области регистрации и получения разрешения для деятельности, оба закона определяют разные требования на одном правовом уровне. В этих случаях неясно, какие именно положения применяются. Рекомендуются уточнить данный вопрос.

18. Многие положения Предлагаемого законопроекта являются нечеткими (например статья 5 [государственное утверждение; основные требования для образовательных программ], статья 6 [экспертное мнение], статья 10 [количество студентов], статья 11 [стандарты аттестации], статья 12 [права и обязанности] и статья 18 [общественные интересы]). Опять же, это приводит к трудностям в определении их прав и обязанностей в вопросах религиозного образования для отдельных лиц и организаций. Кроме того, это приводит к трудностям в последовательном и недискриминационном применении положений Предлагаемого законопроекта должностными лицами, правительственными органами и государственными судами. В результате это может привести к ограничениям свободы религии или убеждения на практике, что не соответствует международным обязательствам Кыргызской Республики. Как уже сказано в параграфах выше, международные инструменты требуют от государств формировать свои законы таким образом, чтобы права и обязанности отдельных лиц и организаций были предсказуемыми для них. Рекомендуются уточнить подобные положения.

19. Предлагаемый законопроект в целом обеспечивает чрезмерно глубокий контроль государства над религиозным образованием. Это может потенциально привести к существенному вмешательству в религиозные идеи и внутреннюю структуру религиозных групп и организаций. Согласно статье 18 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах⁵ (в

⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах, принят и открыт для подписания, ратификации и вступления на заседании Генеральной ассамблеи ООН 16 декабря 1966 г., Резолюция ГА 2200А (XXI), 21 UN GAOR Supp. (№ 16) на 52, UN Doc. A/6316 (1966), 999 UNTS 171, вступил в силу 23 марта 1976 г.; <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>

дальнейшем «МППП») (приведенном в приложении D), что также отмечено в Руководящих принципах на страницах 18-19, подобное вмешательство, ограничивающее свободу вероисповедания допустимо лишь в случае необходимости защитить общественную безопасность, порядок, здоровье, нравственности, или же для защиты прав человека и свобод других людей. Ничто из вышеперечисленного не указывается Предлагаемым законопроектом в качестве четко выраженной причины для чрезмерного контроля со стороны государства. В такой ситуации, чрезмерный контроль государства над религиозным образованием может вылиться в нарушение статьи 18 МППП, и поэтому рекомендуется исключить все положения, разрешающие обширный контроль государства.

20. В соответствии с международными стандартами прав человека, религиозное образование – будь то частное или публичное – является свободным видом деятельности, вытекающим из права на свободу вероисповедания, свободу мысли и свободу слова. Особым образом на это ссылаются статьи 13 и 14 Конвенции ООН по правам ребенка⁶, статья 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах⁷ и принципы 16 (6-8) Итогового документа венской встречи (приведены в Приложении D).⁸ Обычно, вмешательство государства является легитимным в тех случаях, когда государство одобряет (*поддерживает, рекомендует*) этот вид деятельности (наделяя особой официальной ценностью систематическую деятельность путем выдачи дипломов или признания правительством). Однако, непосредственное религиозное обучение, без признания со стороны государства, нельзя приостановить (статья 7), не допустить, запретить, не выдать разрешение (или, как указано в переводе – “не разрешить”) (статья 10)

⁶ Конвенция ООН по правам ребенка, принята и открыта для подписания, ратификации и вступления резолюцией Генеральной ассамблеи № 44/25 от 20 ноября 1989 г., GA Res. 44/25, UN GAOR, 44-я сессия., Supp. №. 49, ст.32 (1), UN Doc. A/44/49 (1989), вступила в силу 2 сентября 1990 г., <http://www.ohchr.org/english/law/pdf/crc.pdf>

⁷ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принят и открыт для подписания на заседании Генеральной ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г., GA Res. 2200A (XXI), 1 UN GAOR Supp. (№16) на 49, UN Doc. A/6316 (1966), 993 UNTS 3, вступил в силу 3 января 1976 г.; <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cescr.pdf>

⁸ Итоговый документ венской встречи 1986 года представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания, Вена, 17 января 1989 г.; http://www.osce.org/documents/mcs/1980/11/4223_en.pdf

или ликвидировать (статья 15). Рекомендуется исключить данное положение или внести в них соответствующие поправки.

21. Предлагаемый законопроект также чрезмерно ограничивает количество лиц, имеющих право предоставлять религиозное образование. Третье предложение статьи 10 Предлагаемого законопроекта гласит, что домашняя форма религиозного обучения или создание религиозных курсов вне объектов религиозного обучения не допускается. Это положение можно рассматривать в соотношении с пунктом 7 статьи 6 Закона «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике», озаглавленным «Религия и образование». Пункт 7 статьи 6 этого Закона гласит: «Преподавание теологических дисциплин для всех уровней образования в индивидуальном порядке запрещается». Одной из интерпретацией данного положения является запрет на использование помещений системы общественного образования, времени или учителей при проведении индивидуального религиозного обучения. Однако, нынешняя формулировка положения является нечеткой и достаточно широкой, и его можно интерпретировать как запрещающее частное религиозное обучение родителями или религиозными организациями, которые ни в коей мере не связаны с системой общественного образования. Такая интерпретация представляет собой нарушение международных обязательств Кыргызской Республики. Обязательства ОБСЕ требуют, чтобы государства уважали права родителей «обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями» (Итоговый Венский документ, Принцип 16 (7)).

22. Религиозное образование является ключевым аспектом свободы религии или убеждений. В этой области религии обучают своих будущих или нынешних лидеров и служителей. При помощи основного и высшего религиозного образования религии обучают своих последователей. Таким способом религии или убеждения обеспечивают будущую устойчивость своих убеждений и учений. В религиозном образовании содержание религиозного обучения структурировано, оно сохраняет форму, является защищенным и развивающимся. Когда органы государства начинают влиять на религиозное образование, они не только проявляют активность в области общей культуры

и образования, но и как минимум находятся в опасной близости от оказания влияния на вопросы религии. Поэтому необходимо четко определить, где проходит граница между интересами светского государства и интересами религии или убеждения.

23. Основным подходом Предлагаемого законопроекта, вызывающим беспокойство, является отсутствие различия между сущностью религии или убеждения и сущностью интересов светского государства. Существует множество весьма легитимных целей, которые государство может преследовать в соответствии с положениями Предлагаемого законопроекта, такие как академическая квалификация, защита студентов и сотрудников образовательных учреждений, а также уважение законодательства страны. Тем не менее, Предлагаемый законопроект во многих положениях вмешивается в целиком религиозные идеи или, как минимум, может интерпретироваться и применяться подобным образом. В областях, которые потенциально вмешиваются в вопросы религии или убеждения, государство также противоречит собственному светскому характеру. Государство ограничивается в контроле над манифестацией той части верований, которые угрожают общественному порядку, нормам нравственности, правам человека и прочим международно-признанным ценностям. Особое упоминание этого можно найти в статье 18 (3) МПГП, что также отражено в Руководящих принципах на страницах 18-19. Рекомендуется более четко и определенно отделить сферу легитимных интересов государства от сферы религии или убеждения, касающейся отдельного верующего или религиозной организации. В этой связи необходимо пересмотреть и внести поправки в соответствующие положения Предлагаемого законопроекта с тем, чтобы предотвратить чрезмерное воздействие государства.

2. ПОСТАТЕЙНЫЙ АНАЛИЗ

2.1 Название Предлагаемого законопроекта

24. Название Предлагаемого законопроекта звучит следующим образом: Закон Кыргызской Республики «О религиозном образовании и религиозных учебных заведениях». При рассмотрении данного названия вкупе с определением 10 статьи 3 (религиозное образование), можно предположить, что действие закона распространяется лишь на специально теологическое образование и религиозные учебные заведения. Однако, некоторые положения закона, по-видимому, касаются (также) общего теологического образования в общих образовательных учреждениях государства и, возможно, в частной образовательной системе. Это отмечено в статье 3, которая ссылается на воскресные школы, курсы обучения Корану и церковно-приходские школы, которые, по всей видимости, своей целью ставят, как правило, больше, чем просто теологическое образование. Данное несоответствие затрудняет читателям Предлагаемого законопроекта, включая граждан и резидентов Кыргызской Республики, а также государственные органы, возможность полностью видеть область действия и задачи Предлагаемого законопроекта. Это также затрудняет гражданам и другим лицам возможность действовать в соответствии с правовым порядком в Кыргызской Республике. Рекомендуется уточнить область действия Предлагаемого законопроекта.

2.2 Статья 1

25. Подраздел 1 статьи 1 включает в себя ссылку на «упорядочение форм деятельности религиозных учебных заведений в соответствии с требованиями государственной политики в области религии», как одну из областей, которую стремится регулировать Предлагаемый законопроект. Это можно интерпретировать как разрешение государству вмешиваться в религиозное обучение на основе любой политики правительства государства в области религии. Тем не менее, ограничения в проявлении религии или убеждения согласуются с международными обязательствами только тогда, когда они нацелены на защиту общественной безопасности, порядка, здоровья, нравственности или фундаментальных прав и свобод других, и когда это предусмотрено законом. Таким образом, рекомендуется ограничить

область действия Предлагаемого законопроекта с тем, чтобы не посягать и не ограничивать свободу вероисповедания..

26. Подраздел 2 статьи 1 упоминает, что Предлагаемый законопроект нацелен на «упорядочение религиозного образования». Улучшение академических знаний и квалификации является предметом легитимных интересов государства. Однако положение в законопроекте не проводит четкой грани между данным легитимным интересом государства и возможным вмешательством в чисто религиозные вопросы или вопросы вероисповедания. В соответствии с подразделом 3 статьи 18 МПГПП, не все меры, направленные на упорядочивание религиозного образования можно квалифицировать как легитимную цель. Напротив, упорядочивание религиозного образования очень легко связать с вмешательством в содержание религии и убеждения и содержанием данного образования. Рекомендуется более четко разграничить светские академические задачи и сущность религии и убеждения.

27. Подраздел 2 статьи 1 также упоминает, что Предлагаемый законопроект направлен на «сохранение религиозной и духовной культуры народа Кыргызской Республики». Несомненно, это является высоко легитимной целью. Однако достижение этой цели нельзя квалифицировать в качестве легитимной причины для ограничения проявления религии или убеждения, согласно статье 18(3) МПГПП. Как уже было указано, фундаментальные права и свободы могут быть ограничены только в случае угрозы общественному порядку, нравственности, правам человека и иным признанным международным нормам. И даже в этом случае, ограничения должны быть сведены к минимуму, необходимому для достижения этих целей. Для этого в статье 1 необходимо уточнить то, что никакие ограничения свободы религии или убеждения не должны возникать в результате выполнения этой задачи. Более того, нельзя игнорировать права меньшинств и нетрадиционных религиозных и духовных культур. Рекомендуется прямое указание на эти права в Предлагаемом законопроекте.

2.3. Статья 3

28. Статья 3 Предлагаемого законопроекта содержит юридическое определение понятий. Статья указывает, что эти понятия являются «основными понятиями настоящего Закона». Тем не менее, это вводит в заблуждение, поскольку большинство этих понятий не появляются в оставшейся части текста Предлагаемого законопроекта. Это касается определений «воскресной школы», «духовной семинарии», «духовного колледжа», «курса по изучению Корана», «медресе, (религиозного) пансиона», «религиозных университетов» и «церковно-приходской школы». Вероятно, предполагается, что данное положение определяет понятия для целей дальнейшего, вероятно подзаконного, регулирования предмета, но это остается неясным и не согласуется с текстом положения, который прямо гласит, что это «основные понятия, используемые в настоящем Законе». С другой стороны в статье 3 не приводится определение термина «религиозное учебное заведение», являющегося ключевым термином по всему тексту Предлагаемого законопроекта. Все это приводит к отсутствию последовательности, и может вызвать путаницу. Как уже отмечалось выше, туманные положения, содержащиеся в Предлагаемом законопроекте, привносят с собой опасность того, что понимание отдельными лицами и организациями своих прав и обязанностей в вопросах религиозного образования будет затруднено. Это также затрудняет последовательное и недискриминационное применение Предлагаемого законопроекта, что потенциально может привести к ограничениям в свободе религии или убеждения на практике,. Рекомендуется уточнить влияние определений понятий, которые не упоминаются в дальнейшем в Предлагаемом законопроекте.

2.4. Статья 4

29. Статья 4 гласит: «Каждый гражданин Кыргызской Республики имеет право на получение начального, среднего, специального, высшего религиозного образования независимо от пола, национальности, языка, социального и имущественно положения, вероисповедания, политических и

религиозных убеждений». В целом, данное положение является весьма положительным. Однако возникают опасения по поводу области действия данного положения, поскольку возможна его интерпретация, как наделяющего соответствующими правами только граждан. Право получать образование в религиозной области, включая религиозное образование, является частью права на свободу религии или убеждения. Принцип 16 (6) Венского документа 1989 года явно определяет, что: « С целью обеспечить свободу личности и исповедовать религию или веру государства-участники будут среди прочего [...] уважать право каждого давать и получать религиозное образование на языке по своему выбору или индивидуально, или совместно с другими.» Кроме того, Принцип 16 (7) обязывает государства « в этом контексте уважать среди прочего свободу родителей обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями». Данное положение может быть интерпретировано, как предоставляющее возможность получения основного и другого религиозного образования лишь гражданам, и следовательно рекомендуется внести в него поправки, которые обеспечат возможность полностью использовать основные свободы, связанные с религией, всем гражданам и лицам, не являющимся гражданами.

30. Право получать религиозное образование в соответствии с собственными убеждениями должно также распространяться на резидентов, не являющихся гражданами Кыргызской Республики. В нынешней формулировке это положение не только нарушает права личности, но также и права родителей несовершеннолетних лиц. Рекомендуется перефразировать данное положение.

2.5. Статья 5

31. Подраздел 1 статьи 5 Предлагаемого законопроекта требует следующее: «Религиозные образовательные стандарты должны быть выработаны субъектами религиозного образования и должны утверждаться уполномоченными государственными органами в сфере образования и религий». Несмотря на то, что разработка образовательных стандартов

компетентными лицами является весьма приемлемой, непонятно, почему государство должно устанавливать критерии для этой области. Понятие «субъект религиозного образования» не определено. Неясно, кто может соответствовать данному требованию. Государственные органы, которым придется применять Предлагаемый законопроект, будут испытывать значительные затруднения в определении того, чьи образовательные стандарты им необходимо принимать, а представители религиозных организаций не будут знать, кого им необходимо назначить для разработки подобных образовательных стандартов. Таким образом, у государства появляется возможность утверждать или отклонять учебные программы без четко установленных критериев. Религиозные организации не смогут предугадать, кто должен будет разрабатывать их образовательные стандарты. Необходимо помнить, что Декларация ООН 1981 года о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений в статье 6 (g) устанавливает, что свобода мысли, сознания, религии или убеждения включает в себя кроме прочего свободу «готовить, назначать, избирать или назначать по праву наследования соответствующих руководителей согласно потребностям и нормам той или иной религии или убеждений» (приведено в Приложении D)⁹. Религиозное образование также служит целям подготовки будущих или нынешних лидеров религии или убеждения. Таким образом, выбор своих собственных духовных, религиозных и прочих требований и стандартов для образования собственных лидеров должен осуществляться на усмотрение религиозных организаций. Это не должно являться чем-то, во что государство может вмешиваться. Также, Заключительный венский документ 1989 г. в своем принципе 16 (4) обязывает страны-участницы уважать право религиозных сообществ выбирать, назначать и заменять свой персонал согласно своим соответствующим требованиям и стандартам, а также любым свободным достигнутым договоренностям между ними и их государством; а в принципе 16 (8) обязывает страны-участницы разрешать подготовку религиозного персонала в соответствующих заведениях.

⁹ Декларация об искоренении всех форм нетерпимости и дискриминации на почве религии и вероисповедания, одобрено Генеральной Ассамблеей, Резолюция 36/55 от 25 ноября 1981 г., G.A. Res. 36/55, 36 U.N. GAOR Supp. (No. 51) at 171, U.N. Doc. A/36/684 (1981); http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/d_intole.htm

32. Стандарты религиозного образования составляют сущность содержания религии или убеждения. Эти стандарты определяют саму религию или убеждение. Когда вносятся изменения в стандарты, меняется и сама религия или убеждение. Как следствие, вмешательство в эти стандарты означает вмешательство в саму религию.

33. Тогда как может быть приемлемым то, что государство обеспечивает следование стандартам религиозного образования для достижения целей, которые могут быть легитимно защищены государством в соответствии с положениями международных инструментов, такими как статья 18 МПГПП, эти цели необходимо четко определять законом.

34. Подраздел 1 статьи 5 в отношении этих стандартов является слишком расплывчатым. Он обеспечивает необходимость утверждения государством любых религиозных образовательных стандартов и не указывает критерии, на основе которых такие стандарты утверждаются или отклоняются. Вся область религиозных образовательных стандартов, включая набор религиозных верований, обрядов и учений, таким образом остается открытой для любого произвольного решения государства. Это явно нарушает международные обязательства в области свободы религии или убеждения. Это также противоречит идее государства, как светского института.

35. При рассмотрении статьи 5 совместно с подразделом 1 статьи 1 Предлагаемого законопроекта (в котором уточняется, что одной из целей законопроекта является «упорядочение форм деятельности религиозных учебных заведений в соответствии с требованиями государственной политики в области религии»), можно сделать вывод о том, что государство получает возможность чрезмерного контроля и наблюдения. Как было сказано выше, государство ограничивается в контроле над манифестацией той части вероучения, которая угрожает общественному порядку, нравственности, правам человека и прочим международно-признанным ценностям.

36. В Предлагаемом законопроекте необходимо четко определить критерии утверждения или отклонения образовательных стандартов, которые должны соответствовать определенным международным обязательствам. Рекомендуется уточнить данные критерии в соответствии со статьей 18 МПГПП и другими подходящими международными обязательствами.

37. Подраздел 2 статьи 5 Предлагаемого законопроекта требует следующее: «Религиозные образовательные стандарты должны основываться на установленном государственном стандарте образования в Кыргызской Республике». Неясно, на какой государственный стандарт образования ссылается данное положение. Обязательной основой для религиозных образовательных стандартов может быть лишь тот государственный стандарт, который соответствует международным обязательствам в данной области. Однако также могут существовать государственные образовательные стандарты, которые в целом противоречат определенным религиозным верованиям. Недостаточно ясно, что будет происходить в данных случаях. Вполне вероятно, что во многих из этих случаев общие образовательные стандарты Кыргызской Республики будут вполне легитимными, находясь в гармонии с международными обязательствами. Тем не менее, в отдельных областях свободы религии, может возникнуть необходимость уравновесить свободу религии и общие государственные стандарты, причем религиозные стандарты могут иметь преимущественную силу в соответствии с международными инструментами. Это может происходить как в случаях отказа от военной службы по соображениям религиозных или других убеждений, так и в случаях простых внутренних религиозных учений. Как было сказано выше, государство ограничивается в контроле над манифестацией той части религии или вероисповедания, которая угрожает общественному порядку, нравственности, правам человека и прочим международно-признанным ценностям. Рекомендуется уточнить применимые образовательные стандарты.

38. Подраздел 3 статьи 5 Предлагаемого законопроекта перечисляет пять основных требований к стандартам, «применяющимся ко всем религиозным образовательным программам». Это подразумевает, что могут существовать также другие стандарты и что приведенный в Предлагаемом законопроекте список не является исчерпывающим. Прочие требования явно не указаны и, хотя они могут не являться основными, тем не менее, они могут играть решающую роль при утверждении или отклонении заявления. Таким образом, не все требования для утверждения или отклонения заявления являются предсказуемыми для заявителя. Это дает потенциальную

возможность для принятия нежелательного и нелегитимного произвольного решения или, как минимум, для принятия решений, которые не являются предсказуемыми и, таким образом, накладывающими чрезмерное бремя на заявителей. Рекомендуется уточнить все установленные требования для религиозных образовательных программ.

2.6. Статья 6

39. Подраздел 1 статьи 6 Предлагаемого законопроекта гласит следующее: «Права юридического лица религиозно учебного заведения в части ведения финансово-хозяйственной деятельности, предусмотренной его уставом и направленной на подготовку образовательного процесса, возникают с момента регистрации религиозного учебного заведения в органах юстиции». Остается неясным, какой государственный орган(-ы) обладает(-ют) компетенцией в осуществлении регистрации. Это необязательно может быть «уполномоченный государственный орган по делам религий», упомянутый в подразделе 3 статьи 6 (которое вероятно ошибочно считается абзацем 2 подраздела 2 статьи 6) Предлагаемого законопроекта. Это положение гласит о праве на выдачу регистрационного свидетельства, в отличие от подраздела 1 статьи 6 Предлагаемого законопроекта, гласящего об акте регистрации. Так как в этом положении используется множественное число для описания государственных органов, в их число могут входить и другие органы, а не только Государственное агентство по делам религий. Данное положение может предполагать, что регистрация осуществляется в Министерстве юстиции, однако Предлагаемый законопроект не указывает, какой уровень Министерства юстиции обладает необходимой компетенцией.

40. Также представляется, что религиозное учебное заведение должно проходить две регистрации. Во-первых, это регистрация в Министерстве юстиции для получения статуса юридического лица (в то же время, этот статус ограничен, поскольку Предлагаемый законопроект гласит лишь о финансово-хозяйственной и подготовительной деятельности после осуществления такой регистрации). Во-вторых, это регистрация в уполномоченном государственном агентстве по делам религий с целью

получения права на осуществление религиозного обучения. Кроме того, по-видимому, религиозному учебному заведению необходимо будет получить лицензию в Министерстве образования после обеих регистраций (статья 14, пункт 2). Это выглядит весьма обременительным для любого потенциального религиозного учебного заведения. Предлагаемый законопроект также не содержит каких-либо процедурных или прочих положений для описания как процесса регистрации, так и лицензирования (хотя статья 14 ссылается на другие законы, касающиеся регистрации всех юридических лиц; религиозных организаций; образовательных учреждений). Процесс регистрации и лицензирования является чрезмерно усложненным. Рекомендуется прояснить данное положение и упростить процесс регистрации и лицензирования.

41. Подраздел 4 статьи 6 Предлагаемого законопроекта гласит о том, что «Отрицательное заключение по результатам экспертизы и основанный на нем отказ в выдаче свидетельства религиозному учебному заведению могут быть оспорены учредителем в судебном порядке». Предлагаемый законопроект не дает дальнейших существенных указаний по поводу данной «экспертизы». Предлагаемый законопроект не определяет, кто выступает в качестве экспертов, а также явно не указывает стандарты, применяемые при проведении экспертной оценки. Это проблематичный момент, так как такие оценки неизбежно затрагивают чувствительные религиозные убеждения и учения, о которых светское государство не должно иметь никаких суждений. В дополнение к этому, в данной статье недостаточно точно указываются рамки экспертизы. Также в Предлагаемом законопроекте отсутствуют положения, обеспечивающие религиозную нейтральность экспертов, ответственных за проведение экспертизы. Неясно, могут или не могут такие эксперты принадлежать к той же религиозной организации или другой, возможно антагонистической религиозной организации. Так как подобные экспертные оценки приводят к далеко идущим последствиям, включая закрытие религиозных учебных заведений, чрезвычайно важным является то, чтобы в Предлагаемый законопроект было включено достаточно указаний по данному вопросу.

42. Данная статья также предполагает, что отрицательное заключение по результатам экспертизы и отказ в выдаче лицензии

религиозному учебному заведению может быть оспорено учредителем в судебном порядке. Наличие возможности оспаривания решений органов государственной власти в суде является обязательным. Однако проблемным остается тот факт, что в соответствии с точной формулировкой данной статьи, только «учредитель» религиозного учебного заведения имеет такое право. На практике, это может привести к проблемам в случаях, когда религиозное учебное заведение было передано от учредителя другому (юридическому) лицу. Не существует легитимной причины, почему в этом случае у нового (юридического) лица должно отсутствовать право оспаривания подобного решения в суде. Рекомендуется прояснить данное положение.

2.7 Статья 7

43. Подраздел 2 статьи 7 Предлагаемого законопроекта предполагает, что «Уполномоченные государственные органы в сферах образования и религий имеют право осуществлять инспекционные проверки деятельности религиозных учебных заведений, давать указания об устранении выявленных нарушений, выносить решения о приостановлении деятельности, при несоблюдении установленных при регистрации учебных программ и условий обучения и соответствии с законодательством Кыргызской Республики».

44. Неясным являются рамки инспекции, проводимой государственными органами. Данное положение может интерпретироваться как позволяющее неограниченную инспекцию. Это можно понимать как инспектирование любого вида деятельности религиозного учебного заведения, вне зависимости от его характера – религиозного или светского.

45. Не определены механизмы инспекции. Это дает возможность осуществлению любого контроля государства. Не определено, имеют ли государственные органы право посещать помещения религиозных учебных заведений или право присутствовать на внутренних заседаниях, могут ли они без всяких ограничений и условий присутствовать во время учебных занятий и экзаменов, могут ли оценивать результативность учащихся на экзаменах или проводить оценку сотрудников образовательного учреждения и при каких условиях. Необходимо уточнить все эти моменты для способствования

сотрудничества между религиозными учебными заведениями и государственными органами. Кроме того, этот момент необходимо уточнить с целью соответствия международным стандартам, в соответствии с которыми вмешательство государства должно быть предсказуемым и пропорциональным легитимным целям.

46. Статья 7 наделяет государство правом «давать указания» религиозным учебным заведениям «об устранении выявленных нарушений», однако она не уточняет, о каких нарушениях идет речь. Рекомендуется, чтобы статья точно указывала масштабы обязанностей и обязательств, которые должны выполнять религиозные учебные заведения. Эти обязанности и обязательства должны быть легитимными в соответствии с международными инструментами. В нынешней формулировке, любое нарушение может послужить основой для таких «указаний». Подобное толкование может привести к чрезмерному вмешательству со стороны властей в персональное право на свободу религии или убеждения.

47. Кроме того, не уточняется, кому можно давать такие указания. Данное положение в его нынешней формулировке можно интерпретировать как позволяющее государственным органам давать указания напрямую любому преподавателю или учащемуся религиозного учебного заведения даже без информирования руководящих органов религиозного учебного заведения или религиозной организации, управляющей данным религиозным учебным заведением. Нынешняя формулировка данного положения может привести к полному контролю над религиозным учебным заведением со стороны государственных органов в том смысле, что государственные органы могут напрямую управлять повседневной деятельностью религиозного учебного заведения. Предлагаемый законопроект не указывает и не обосновывает цели и легитимность подобного прямого вмешательства. Вследствие этого, данное положение может рассматриваться как неправомерное вмешательство в право на свободу религии или убеждения.

48. Право государственных органов «приостановить» деятельность религиозного учебного заведения, по всей видимости, чревато серьезными последствиями, в то же время оно не определено должным образом. Можно предусмотреть, что могут возникнуть незначительные легко устранимые

нарушения легитимных требований государства, которые не должны послужить причиной для полного приостановления деятельности религиозного учебного заведения. Таким образом, Предлагаемый законопроект должен предусмотреть другие, менее ограничительные меры, для устранения нарушений религиозными учебными заведениями. Как следствие, рекомендуется ограничить и прояснить рамки государственного контроля в этом отношении.

2.8 Статья 8

49. Статья 8 Предлагаемого законопроекта не дает достаточно четкого определения того, кто может быть учредителем религиозного учебного заведения. Первое предложение статьи можно понимать как указывающее на то, что лишь религиозные организации могут основывать религиозное учебное заведение. В первом предложении статьи говорится: «Учредителем религиозного учебного заведения может быть зарегистрированная религиозная организация при условии соблюдения государственных образовательных программ и наличии соответствующих документов на открытие и функционирование учебных заведений». Данная статья может привести к лишению физических лиц возможности выступать в качестве основателей религиозных учебных заведений, так как не существует правомерной причины, по которой религиозная организация, как основатель религиозного учебного заведения, должна следовать государственным образовательным программам и иметь соответствующую документацию, а физические лица – не должны. Явно указывая, что зарегистрированные религиозные организации будут обязаны соблюдать требования, установленные государством, Предлагаемый законопроект, по всей видимости, исключает физических лиц из числа возможных учредителей. С другой стороны, Предлагаемый законопроект во втором предложении статьи 8 указывает на то, что иностранные граждане не могут выступать учредителями религиозных учебных заведений. Это указывает на то, что в действительности физические лица могут основывать религиозные учебные заведения в Кыргызской Республике, поскольку организации не обладают гражданством. Рекомендуется прояснить данное положение.

50. Если физические лица не могут учреждать религиозные учебные заведения, непонятно, почему это должно быть так. В соответствии с международными обязательствами, не существует легитимных целей, на основании которых физическим лицам может быть запрещено учреждать религиозные учебные заведения. Рекомендуется прояснить данный вопрос.

51. Неясно почему иностранным гражданам не разрешено учреждать религиозные учебные заведения. Для этого могут существовать легитимные причины в соответствии с общим законодательством об иностранцах или трудовым законодательством, которое может накладывать ограничения на бизнес деятельность лиц, не являющихся гражданами, однако Предлагаемый законопроект может интерпретироваться и применяться как запрещающий такую деятельность лишь в религиозной сфере или особенно в ней. Свобода религии или убеждений является частью прав человека. Если лицам, не являющимся гражданами, запрещено лишь учреждать религиозные учебные заведения, но им разрешено учреждать общеобразовательные учебные заведения или коммерческие предприятия, это явно является нарушением международных обязательств Кыргызской Республики. Рекомендуется уточнить данный вопрос.

52. Положение не дает четких определений по поводу документов, необходимых для открытия религиозного учебного заведения. Это создает возможности для большого количества недоразумений. Потенциальные учредители религиозного учебного заведения не будут знать, какие именно документы они должны представить, а государственные органы не будут точно знать какие документы они должны затребовать. Рекомендуется уточнить список необходимых документов.

2.9 Статья 9

53. Подраздел 1 статьи 9 Предлагаемого законопроекта гласит: «Устав религиозного учебного заведения утверждается его учредителем». По существу, данное положение не является проблемным, однако могут возникнуть ситуации, когда учредитель религиозного учебного заведения уже не существует либо религиозное учебное заведение было передано другому руководящему органу. В этих случаях, учредитель не сможет одобрить

изменения, вносимые в устав. Конечно, данное положение можно интерпретировать как требующее утверждения учредителем только оригинального учредительного устава, а не любых последующих изменений. Однако это неясно, и, следовательно, рекомендуется прояснить данное положение.

54. Положение также описывает некоторые детали, которые должны указываться в уставе религиозного учебного заведения. Устав может потребоваться для целей получения регистрационного сертификата, но это не уточняется. Идея об указании некоторых деталей в уставе, в соответствии с данной статьей, в принципе разумна, но она может быть слишком предписывающая, например, при требовании указания деталей процедур оплаты, используемых языков и т.д. Эти моменты могут измениться с течением времени, и поэтому нецелесообразно включать их в Устав, который должен описывать общие принципы управления, а не административные и операционные детали. Рекомендуется переформулировать данное положение.

2.10 Статья 10

55. Первое предложение статьи 10 Предлагаемого законопроекта гласит: «Форма религиозного образования в Кыргызской Республике является очной, другие формы обучения не предусматриваются».

56. Неясно, почему должна допускаться лишь очная форма обучения в религиозных учебных заведениях. Данное положение представляется нецелесообразным. Могут существовать ситуации, при которых необходима заочная форма обучения, например для случаев обучения без отрыва от производства. Не существует обоснованной причины, по которой имам или священник, или любой другой священнослужитель не должен иметь возможности посещать курсы в религиозном учебном заведении совместно с их обычной профессиональной деятельностью. Подобное участие в заочных образовательных программах могло бы привести к повышению уровня знаний и компетентности без ущемления для профессионального опыта каждодневной деятельности. По всему миру существует множество положительных примеров такого рода обучения;

например, курсы в университетах Соединенного Королевства в Кембриджском университете и многих других, в Германии, Финляндии и Австрии. Рекомендуется увеличить количество видов возможных форм обучения.

57. Второе предложение статьи 10 Предлагаемого законопроекта гласит: «В средних и высших учебных заведениях количество учащихся определяется согласно Закону Кыргызской Республики «Об образовании» и Закону Кыргызской Республики «О лицензировании».

58. Отсутствует указание на основы определения возможного количества учащихся, что усложняет (если не делает невозможным) задачу учредителям религиозного учебного заведения, а также и государственным органам, со всей ответственностью определить большую часть технических и финансовых нужд для религиозного учебного заведения. Рекомендуется уточнить данное положение.

59. Третье предложение статьи 10 Предлагаемого законопроекта гласит: «Домашняя форма религиозного обучения, создание обучающих религиозных курсов вне объектов религиозного назначения не допускается».

60. Не существует обоснованной причины, почему домашняя форма религиозного образования – например посредством интернета или почты – должна быть запрещена. Дистанционное обучение с использованием современных средств передачи информации, форм обучения и коммуникации может быть весьма эффективным и полезным для повышения уровня знаний и образования. Домашние формы обучения могут быть особенно полезны в регионах, которые неплотно заселены, и в которых для посещения помещений очного образования требуется преодолеть большие расстояния. В мире существует множество положительных примеров такого рода обучения, таких как предоставляемых, в том числе, и курсами университетов Соединенного Королевства в Кембриджском университете и многих других, в Германии, Финляндии и Австрии. Кроме того, не существует явной обоснованной причины для ограничения проведения религиозного обучения границами объектов религиозного назначения. Возможно, данный момент предусматривается для увеличения и гарантии контроля государства над религиозным образованием. Однако, основываясь на статью 18(3) МПГП,

Законопроект не предлагает никакой заметно обоснованной причины для подобного ограничения религиозной свободы. Рекомендуется раздвинуть рамки возможного религиозного обучения.

61. Также не представляется разумным запрет на проведение обучающих религиозных курсов вне объектов религиозного назначения, в частности, поскольку не существует точного определения «объекта религиозного назначения». С этой точки зрения данное положение слишком расплывчатое и нечеткое. Религиозным учебным заведениям необходимы помещения, а в соответствии с международными инструментами, религиозное образование является назначением религии, поскольку религиям гарантировано право готовить своих служителей и лидеров, а также преподавать свою религию, как явно указано в принципах 16(4) и 16(8) Заключительного венского документа 1989 г., а также в Копенгагенском документе 1990 г. в принципе 32(2) для национальных меньшинств. Тем не менее, по всей видимости, сама по себе цель религиозного образования, в соответствии с положением, не превращает используемые помещения в «объекты религиозного назначения», потому как в противном случае положение бы вело к нелогичным результатам. Возникает вопрос – являются ли «объектами религиозного назначения» только те, которые были особо определены соответствующим образом зарегистрированными религиозными организациями и/или находятся в прямом соседстве с мечетью, церковью, синагогой, храмом или эквивалентным зданием? Тем не менее, ответов на эти вопросы в тексте Предлагаемого законопроекта нет. Не существует явной причины, почему в демократическом государстве религиозное обучение должно разрешаться только в подобных помещениях.

62. Кроме того, международные инструменты требуют от стран-участниц позволить подготовку священнослужителей в соответствующих институтах [Принцип 16(8) Итогового венского документа 1989 г., Статья 6(е) Декларации ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений]. Не существует видимой причины для того, чтобы иные помещения, кроме как (неопределенные) «объекты религиозного назначения», не являлись приемлемыми.

63. Более того, данное положение может использоваться для вмешательства в право незарегистрированных религиозных групп на передачу своих религиозных знаний своим служителям, лидерам и последователям. Предположив, что несмотря на рассмотренную ранее статью 8 Предлагаемого законопроекта, незарегистрированные религиозные группы проводят религиозное обучение в Кыргызской Республике, остается неясно, обладают ли данные группы правом иметь и содержать «объекты религиозного назначения». Здесь следует отметить, что в соответствии с международными инструментами, свобода религии или убеждения гарантирована не только зарегистрированным религиозным организациями, но и является правом незарегистрированных групп. Право на манифестацию религии или убеждения не должно зависеть лишь от факта регистрации или ее отсутствия.

64. Третье предложение статьи 10 Предлагаемого законопроекта может быть связанным с пунктом 7 статьи 6 Закона «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике», который гласит: «Преподавание теологических дисциплин для всех уровней образования в индивидуальном порядке запрещается». Тем не менее, данное положение вызывает сильную обеспокоенность. Обязательства ОБСЕ требуют, чтобы государства уважали права религиозных организаций «выбирать, назначать и заменять свой персонал согласно своим соответствующим требованиям и стандартам, а также любым свободным достигнутым договоренностям между ними и их государством». Подобный выбор преподавателей религии является ключевым элементом автономности религиозных организаций, вмешательство в который ставит под вопрос светский характер государства.

65. Предложение 3 статьи 10 Предлагаемого законопроекта расплывчато и достаточно широкое, оно может интерпретироваться как запрещающее частное религиозное преподавание, осуществляемое родителями или религиозными организациями, которые ни в коей мере не связаны с общественной системой образования. Это является серьезным нарушением международных обязательств Кыргызской Республики. Обязательства ОБСЕ требуют, чтобы государство уважало право родителей

«обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями». Рекомендуется переформулировать данное положение.

2.11 Статья 11

66. Предложение 2 статьи 11 Предлагаемого законопроекта гласит следующее: «Религиозные учебные заведения обязаны проходить лицензирование и последующую аттестацию в уполномоченном государственном органе в сфере образования». Данное положение не уточняет установленные процедуры аттестации. Это приводит к тому, что как религиозные учебные заведения, так и государственные органы не имеют индикаторов того, что и как должно быть аттестовано. Данное положение слишком расплывчатое. Рекомендуется уточнить данное положение с тем, чтобы оно определило стандарты лицензирования и аттестации.

2.12 Статья 12

67. Подраздел 1 статьи 12 гласит следующее: «Права и обязанности учащихся религиозного учебного заведения определяются настоящим Законом и Уставом религиозного учебного заведения». Подраздел 2 статьи 12 Предлагаемого законопроекта гласит следующее: «Учащиеся обладают всеми правами и обязанностями для реализации образовательной программы в полном объеме». Четкое заявление о правах и обязанностях студентов является весьма положительным, однако данное положение остается неясным и расплывчатым в определении этих прав и обязанностей. Неясно, какие права и обязанностей фактически необходимы для реализации образовательной программы в полной мере. Их может быть огромное множество. Ни учащиеся, ни религиозные учебные заведения, ни государственные органы не могут быть уверены в том, какие требования в отношении прав и обязанностей могут предъявлять данные программы. Более того, некоторые права и обязанности могут проистекать из прочих правовых норм, таких как Конституция Кыргызской Республики, других законов, а также международных инструментов; нельзя исключать такие права и

обязанности. Как следствие, рекомендуется уточнить данные права и обязанности.

68. Подраздел 3 статьи 12 Предлагаемого законопроекта гласит следующее: «Учащиеся обязаны [...] уважать национальные традиции [...]». В то время как национальные традиции и уважение национальных традиций могут иметь важное значение, неясно, что является этими национальными традициями. Таким образом, ни одна из затрагиваемых сторон не может определить свои права и обязанности в отношении данных вопросов, равно как и ответственность, вытекающую из несоблюдения данного положения. Это положение нечеткое и расплывчатое. Рекомендуется уточнить границы национальных традиций или исключить данное положение.

69. Подраздел 4 статьи 12 Предлагаемого законопроекта гласит следующее: «Не допускается выезд несовершеннолетних граждан за пределы Кыргызской Республики с целью получения религиозного образования». Не существует обоснованной причины для того, чтобы это было так. Обязательства ОБСЕ требуют, чтобы государство уважало право родителей «обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями». Не существует явной обоснованной причины, почему это не может происходить за рубежом. В индивидуальных случаях, могут существовать такие причины, основанные на благополучии ребенка или на чрезмерном воздействии на разум ребенка иностранным учебным заведением, однако в большинстве случаев это не так. Также неясно, запрещено ли в целом в Кыргызской Республике образование несовершеннолетних за рубежом. Если это применимо только к религиозному образованию, это является серьезной дискриминацией религии или убеждений.

70. Итоговый венский документ в параграфе 66 (Сотрудничество и обмен в сфере образования) предусматривает, что страны-участницы «будут содействовать обменов школьниками между их странами на основе двусторонних договоренностей, где это необходимо, включая встречи и проживание в семьях принимающей страны в их домах, с целью ознакомления школьников с жизнью, традициями и образованием в других государствах-участниках». Данное положение явно касается

несовершеннолетних лиц. Полный всеобъемлющий запрет на зарубежные поездки с целью получения религиозного образования нарушит данное обязательство.

71. Данное положение также не соответствует намерению Заключительного документа Международной консультативной конференции по школьному образованию в отношении свободы религии или убеждений, толерантности и недопущению дискриминации, рекомендующему в части 13, чтобы государства учитывали возможность содействовать международному культурному обмену в области образования, в частности путем заключения и выполнения соглашений, касающихся свободы религии или убеждений, толерантности и недопущения дискриминации, а также уважения прав человека. Рекомендуется исключить данное положение или уточнить, при каких условиях возможно зарубежное обучение несовершеннолетних.

72. Подраздел 5 статьи 12 Предлагаемого законопроекта гласит следующее: «Выезд граждан Кыргызской Республики за пределы Кыргызской Республики с целью получения религиозного образования осуществляется после согласования с уполномоченными государственными органами по делам религий и образования согласно законодательству Кыргызской Республики». Неясно, зависит ли в целом зарубежное образование от разрешения государственных органов. Если это распространяется только на религиозное обучение, то это является серьезной дискриминацией, основывающейся на религии или вероисповедании. Условия согласования не указаны в Предлагаемом законопроекте. Требование, чтобы граждане в целом получали разрешение на получение религиозного обучения за рубежом так же неразумно, как и непрактично – а также явно нарушает международные обязательства. Поэтому данное положение неясное и расплывчатое. Рекомендуется уточнить данное положение.

73. Подраздел 6 статьи 12 Предлагаемого законопроекта гласит следующее: «Лица, преподающие религиозные дисциплины, должны иметь высшее или средне-специальное (духовное) образование». Данное положение является проблематичным, так как оно должно также дать возможность преподавания и религиозным лидерам, не обязательно получившим образование в качестве преподавателей, как определено в статье 3, учитывая

профессиональный характер образования. Рекомендуется уточнить данное положение.

74. Подраздел 8 статьи 12 Предлагаемого законопроекта гласит следующее: «Работники религиозного учебного заведения обязаны [...] соблюдать нормы педагогической этики». Данное положение является расплывчатым. Остаются неясными ориентиры данных этических стандартов. Рекомендуется уточнить применяемые стандарты этики.

75. Подраздел 8 статьи 12 Предлагаемого законопроекта также гласит: «Работники религиозного учебного заведения обязаны [...] обеспечить усвоение учащимися на уровне требований государственных образовательных программ». Данное положение может требовать выполнение невозможного. Преподаватели не всегда смогут обеспечить усвоение учащимися требуемых программ. Это может произойти в случаях, когда учащиеся недостаточно активны или, в индивидуальных случаях, когда они не соответствуют необходимым интеллектуальным стандартам. Рекомендуется переформулировать данное положение.

2.13 Статья 14

76. Подраздел 1 статьи 14 Предлагаемого законопроекта гласит: «Религиозное учебное заведение регистрируется в порядке, установленном Гражданским кодексом Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц», Законом Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике», Законом Кыргызской Республики «Об образовании» и иными нормативно-правовыми актами».

77. Опасения, касающиеся процедуры регистрации религиозных организаций, регулируемой Законом «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» были указаны в Комментариях октября 2008 г. Многие из этих опасений остаются в силе и после принятия этого закона. Указанные в Комментариях октября 2008 г. опасения остаются действительными и для данного Заключения.

78. Более того, данное положение является нечетким и расплывчатым в части, ссылающейся на «иные нормативно-правовые акты». Неясно, какие нормативно-правовые акты имеются в виду. Рекомендуется переформулировать данное положение с учетом опасений, высказанных в Комментариях октября 2008 года. Рекомендуется уточнить данное положение.

2.14 Статья 15

79. Пункт 3 подраздела 2 статьи 15 Предлагаемого законопроекта позволяет осуществить ликвидацию религиозного учебного заведения «в случае осуществления религиозной образовательной деятельности без надлежащей лицензии (свидетельства), либо иной деятельности, запрещенной законом, либо деятельности, не соответствующей его уставным целям». Данное положение проблематично, поскольку, по всей видимости, оно позволяет осуществить ликвидацию за сравнительно несущественные нарушения или отклонения. Пропорциональность ликвидации должна быть взвешена с учетом существующих нарушений. Рекомендуется переформулировать данное положение.

2.15 Статья 18

80. Подраздел 1 статьи 18 Предлагаемого законопроекта гласит следующее: «Международное сотрудничество в сфере религиозного образования [...] не должно наносить ущерб [...] общественным интересам Кыргызской Республики». Неясно, что подразумевается под данными интересами. Данное положение расплывчато.

81. Данное положение перечисляет определенные «виды деятельности по международному сотрудничеству». Данное перечисление может интерпретироваться как исключаящее любые другие виды международной деятельности в сфере религиозного образования, не входящие в данный список. Однако не существует явной обоснованной причины, почему такая деятельность не может включать в себя, например, конференции учащихся этих заведений. Подобные мероприятия также могут включать в себя обмен учебными материалами, сотрудничество в отношении библиотек, дистанционного обучения посредством интернета и т.д. Они также могут

включать в себя членство в международных организациях сотрудничества в сфере религиозного образования. Рекомендуется перефразировать данное положение. КОНЕЦ ТЕКСТА