

КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ ОТЧЕТ

ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АНАЛИЗА
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО
СВОБОДЕ РЕЛИГИИ И УБЕЖДЕНИЙ
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН,
РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН
И РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН



КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ ОТЧЕТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АНАЛИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО СВОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ И УБЕЖДЕНИЙ: КАЗАХСТАН, ТАДЖИКИСТАН, УЗБЕКИСТАН

Консолидированный отчет по результатам анализа нормативно-правовой базы по свободе вероисповедания и убеждений в Республике Казахстан, Республики Таджикистан и Республике Узбекистан.

Настоящий консолидированный отчет отражает основные методологические установки, ключевые проблемы в сфере права на свободу вероисповедания и результаты анализа нормативно-правовой базы по свободе вероисповедания и убеждений в Республике Казахстан, Республики Таджикистан и Республике Узбекистан. В отчете освещаются наиболее дискуссионные вопросы в этой сфере, делаются выводы и предлагаются рекомендации по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, направлений деятельности Search for Common Ground (далее Search) с учетом особенностей религиозной ситуации и национального законодательства.

Анализ проведен Р. Подопрigorой (Казахстан), Ф. Рамазановой и Б. Бабаджановым (Узбекистан), Р. Азизи, Ш. Ризоёном, Ф. Салимовым (Таджикистан). Консолидированный отчет выполнен Р. Подопрigorой.

Опубликовано в рамках проекта «Защита для предотвращения: формы реализации свободы вероисповедания как превентивный подход в борьбе с насильственным экстремизмом»

СОДЕРЖАНИЕ КОНСОЛИДИРОВАННОГО ОТЧЕТА

КАЗАХСТАН	5
Введение	7
Краткое описание методологии	8
Результаты	8
Дискуссия	12
Заключение и рекомендации	12
ТАДЖИКИСТАН	15
Введение	17
Краткое описание методологии	19
Результаты	19
Дискуссия	23
Заключение и рекомендации	23
УЗБЕКИСТАН	36
Введение	29
Краткое описание методологии	29
Результаты	30
Дискуссия	34
Заключение и рекомендации	35



Роман Подопригора

Доктор юридических наук, профессор, директор Научно-исследовательского института публичного права Каспийского университета. Член Научно-консультативного совета при Верховном Суде Республики Казахстан. Член Палаты юридических консультантов «Гражданские юристы Алматы». Сфера профессиональных интересов: административное право, конституционное право и правовые дисциплины, касающиеся основ права и деятельности некоммерческих организаций. Автор более ста наименований публикаций в области административно-правовых вопросов, вопросов правового регулирования деятельности общественных и религиозных объединений и др.



Фаррух Салимов

Директор экспертно-аналитического центра ОО «Тахлил». Заведующий кафедрой дипломатии и внешней политики Республики Таджикистан, Таджикский национальный университет. Отличник образования и науки Республики Таджикистан, отличник печати, член международной конфедерации журналистов. Научные интересы: Центральная Азия; геополитические интересы, стратегия и политика международных акторов в Центральной Азии; региональная и международная безопасность; теория и практика международных отношений, внешней политики и дипломатии. Защитил диссертацию на тему «Региональная стабильность в контексте центральноазиатской стратегии России и Китая (2001-2014 гг.)»



Бахтиёр Бабаджанов

Профессор и заведующий кафедрой Института стратегических и межрегиональных исследований (ИСМИ) при Президенте Республики Узбекистан. С 1990 по 2017 год Бахтиёр Бабаджанов работал в Институте востоковедения АН РУз. В 1996–2014 гг. доктор Бабаджанов участвовал в 12 международных проектах по исследованию суфизма, изучению русской колонизации Средней Азии и истории ханств. В 2004–2012 годах работал в университетах США, Японии, Франции, России в качестве приглашенного профессора. Его основные интересы заключаются в изучении истории суфизма в Центральной Азии, исламской эпиграфики, истории ислама в колониальный и советский периоды и истории «советского ориентализма на Востоке».



Рустам Азизи

Кандидат философских наук, заместитель директора Центра исламоведения при Президенте Республики Таджикистан, эксперт в области религиоведения. Рустам Азизи является ключевым действующим лицом, который оказал поддержку в создании Национальных консультативных рабочих групп в Таджикистане и собрал многообразную группу для диалоговой платформы



Шерали Ризоён

Постдокторант Института философии, политологии и права Национальной Академии Наук Таджикистана, старший преподаватель Таджикского Национального Университета. С 2010 по 2019 год Шерали Ризоён работал, в том числе на руководящих должностях, в Центре стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан. Участвовал и выступал с докладами в международных и региональных конференциях в Таджикистане, Кыргызстане, Казахстане, Узбекистане, России, Германии, Афганистане и Турции. Автор более 50 научных и аналитических статей; участвовал в написании более 20 аналитических докладов по результатам полевых и кабинетных исследований. Научные интересы Шерали охватывают текущие вопросы внутренней и внешней политики Таджикистана; обеспечения безопасности в регионе, включая предотвращение экстремизма и терроризма, проблематику мягкой силы и публичной дипломатии в условиях стран Центральной Азии



КАЗАХСТАН

АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-
ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО СВОБОДЕ
ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ И
УБЕЖДЕНИЙ В КАЗАХСТАНЕ.
РОМАН ПОДОПРИГОРА, Д.Ю.Н.,
КАСПИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Резюме

Данный консолидированный отчет представляет собой изложение основных результатов анализа нормативно-правовой базы по вопросам свободы вероисповедания и убеждений в Республике Казахстан. В результате проведения анализа выявлены сильные и слабые стороны нормативных правовых актов в сфере свободы вероисповедания и убеждений, оценено их соответствие международным правовым актам и стандартам, показано влияние вопросов экстремизма и терроризма на свободу вероисповедания и убеждений, определены заинтересованные стороны в вопросах продвижения свободы вероисповедания, обозначены вызовы в сфере реализации права на свободу вероисповедания и инструменты защиты религиозной свободы, сделаны рекомендации для Search и его партнеров.

Автор делает заключение, что религия и связанные с ней институты до сих пор рассматриваются настороженно и со стороны общества, и со стороны государства, что объясняется долгими годами насильственного атеизма, нежеланием государства развивать религиозные институты при формальном признании религиозных ценностей, ассоциировании религии с экстремизмом и терроризмом, ограничением любой частной активности, включая религиозную. В таких условиях ограничения религиозных свобод граждан рассматриваются как вполне допустимые и даже желательные со стороны государства и большей части населения. Международные обязательства страны в сфере религии и убеждений не рассматриваются как важные и подлежащие безусловному соблюдению. Поэтому вопросы совершенствования и либерализации законодательства в сфере религии и убеждений связаны не только с изменением правовой базы, но и с изменением отношения различных субъектов (граждан, общества, государства) к религии, верующим и религиозным ассоциациям.

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы свободы вероисповедания и убеждений стали предметом обсуждения, нормативно-правового регулирования после распада СССР и приобретения Казахстаном независимости. Несмотря на то, что и в советских конституциях была провозглашена свобода совести, но в реальной жизни верующие и религиозные объединения находились практически вне правового пространства. Всё регулирование осуществлялось с помощью подзаконных актов с высокой степенью дискреции, политическими и идеологическими соображениями. Существовавшие подзаконные нормативные акты содержали огромное количество ограничений и запретов, ставили религиозные объединения под тотальный контроль государственных органов. Верующие и религиозные объединения были лишены какой-либо правовой защиты.

Ситуация изменилась после распада Советского Союза. Государство стало не только формально признавать права и свободы, включая религиозные, но и создавать условия для их реализации. 15 января 1992 года был принят первый в истории Казахстана закон, непосредственно посвященный деятельности религиозных объединений: Закон о свободе вероисповедания и религиозных объединениях. В соответствии с этими и некоторыми другими законами, религиозные объединения получили право юридического лица, право быть собственниками и участвовать в различных правоотношениях. Верующие и религиозные объединения стали допускаться в публичную сферу, могли достаточно свободно проводить религиозные обряды, заниматься миссионерской деятельностью.

Несмотря на более либеральное отношение к верующим и религиозным объединениям в первое постсоветское десятилетие, государство продолжало настороженно относиться к религиозным вопросам. Многие руководители государства были выходцами из коммунистической партийной системы, отвергавшей религиозные факторы. Население, после более 70 лет насаждения атеизма, также в целом не приветствовало развитие религиозной активности, особенно когда речь шла не о титульных (ислам и православие) религиях. Формальное признание многими гражданами себя верующими не сопровождалось вовлечением в жизнь религиозной общины. Социологические опросы показывали, что граждане уже в 90-х годах прошлого века требовали более серьезного контроля со стороны государства за религиозной сферой.

Являясь частью исламского мира, Казахстан не избежал проявлений политизации и радикализации ислама. Исламские миссионеры прибывали в Казахстан из Саудовской Аравии, ОАЭ, Иордании, Египта, Турции и других исламских стран. Некоторые из них были связаны с радикальными и фундаменталистскими исламскими центрами и предлагали политические и идеологические альтернативы существующему в Казахстане государственному устройству и политическому режиму.

Вопросы секьюритизации религии, терроризма и экстремизма оказывали серьезное влияние на вопросы свободы вероисповедания и убеждений и регулирования религиозной активности. Государство прямо указывало, что регулирование такой деятельности объясняется необходимостью защитить национальную безопасность. С конца 1990-х годов религия стала рассматриваться как угроза национальной безопасности.

Эти и другие причины повлияли на изменение государственной политики в религиозной сфере и вопросы свободы вероисповедания в первом десятилетии XXI века. В 2005 году в Казахстане было введено требование об обязательной регистрации религиозных объединений и государственной религиоведческой экспертизе. В этом же году был создан комитет по делам религий в составе министерства юстиции. В 2011 году был принят закон о религиозной деятельности и религиозных объединениях, который содержит множество запретов и ограничений в отношении проведения богослужений, миссионерской деятельности, распространения религиозной литературы, религиозного обучения.

Прежде всего, власти серьезно озабочены несанкционированной исламской активностью, так как в ней видится угроза существующему политическому режиму. Различные государственные программы, затрагивающие вопросы предотвращения религиозного радикализма, направлены, главным образом, на исламское сообщество. Государство всячески опекает и контролирует активность мусульманских организаций. С 2004 года в Казахстане началась практика запрещения религиозных объединений. Решениями различных судов организации признаются террористическими или экстремистскими, что означает запрет их деятельности. Сегодня из 23 запрещенных религиозных организаций только одна не аффилирована с исламом. Любое прикосновение к таким организациям может служить основанием для привлечения к уголовной ответственности.

Изменения в государственной политике, законодательстве и правоприменительной практике, примерно с 2004 года, привели к росту проявлений преследований и дискриминации на основе религии.

Основные проблемы в сфере реализации права на свободу религии связаны с обязательной регистрацией религиозных объединений и миссионеров, ограничениями мест для проведения богослужений и других религиозных мероприятий, цензурой религиозной литературы, сложными процедурами регистрации религиозных объединений и государственным вмешательством в вопросы религиозной автономии.

КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ

Методология включает в себя различные целевые методы, применимые к вопросам исследования с привлечением обширной информации.

В анализе использованы качественные методы сбора данных, включая теоретические обзоры (законодательства, правоприменительной практики, информации СМИ, отчетов различных организаций) и опросы.

Исследовательские инструменты включают анализ национального законодательства и правоприменительной практики (судебной и административной); оценку отчетов (государственных и негосударственных органов); сравнение национального законодательства и правоприменительной практики с международными обязательствами Казахстана.

Базой для анализа являлись данные собранные в процессе теоретического исследования и опросов.

РЕЗУЛЬТАТЫ

1. Сильные стороны нормативных правовых актов:

- создание правового пространства, в котором могут действовать верующие и религиозные объединения;

- создание определенных правил отношений между государством и религиозными объединениями.
- предоставление верующим и религиозным объединениям прав в религиозной и иных сферах общественной жизни;
- определенное урегулирование действий государственной администрации в отношениях с религиозными объединениями даже с учетом высокой степени усмотрения таких действий;
- возможность использования правовых инструментов защиты в случае посягательств на свободу религии.

2. Слабые стороны нормативных правовых актов:

- предназначение актов: не гарантирование религиозных свобод, а регулирование и сдерживание религиозной активности;
- доминирование запретов, ограничений, условий деятельности верующих и религиозных объединений и иное административно-правовое воздействие;
- создание препятствий для индивидуального и коллективного совершения религиозных обрядов, богослужений, церемоний и иной культовой деятельности (обязательная регистрация религиозных объединений, ограничения мест проведения богослужений и иной культовой деятельности);
- создание препятствий для распространения религиозных убеждений (обязательная регистрация миссионеров);
- ограничения в операциях с религиозной литературой и предметами религиозного назначения (религиоведческая экспертиза, ограничение мест распространения религиозной литературы и предметов религиозного назначения);
- ограничения религиозного воспитания и образования (запрет участия несовершеннолетних в деятельности религиозного объединения при возражении одного из родителей);
- препятствия в вопросах религиозной автономии (положение об обязательной структуре органов управления, невозможность создавать региональные и республиканские религиозные объединения местными религиозными объединениями);
- сложные регистрационные процедуры, не позволяющие получить статус юридического лица, который легализует группу верующих граждан и предоставляет им многочисленные правовые возможности.

3. Соответствие нормативных правовых актов в сфере свободы вероисповедания международно-правовым актам и Конституции Республики Казахстан.

Следующее положение Конституции не соответствуют международно-правовым обязательствам и стандартам: деятельность иностранных религиозных объединений на территории Республики, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в Республике осуществляются по согласованию с соответствующими государственными органами (п.5 статьи 5).

Следующие положения Закона о религиозной деятельности и религиозных объединениях (2011) не соответствуют международно-правовым обязательствам, стандартам и Конституции Республики Казахстан:

- запрет деятельности незарегистрированных организаций (пункт 11 статьи 3);
- запрет на участие несовершеннолетних в деятельности религиозного объединения при возражении одного из родителей (пункт 16 статьи 3);
- тотальная религиозно-экспертная экспертиза религиозной литературы, информационных материалов религиозного содержания, уставов религиозных объединений, материалов, используемых в миссионерской деятельности и др. (статья 6);
- ограничения в отношении мест, где могут проводиться религиозные обряды и церемонии (статья 7);
- обязательная регистрация миссионерской деятельности (статья 8);
- ограничения, связанные с распространением религиозной литературы и предметов религиозного назначения (статья 9);
- статус религиозных объединений, влияющий на вопросы религиозной автономии (статья 12);
- сложные процедуры создания и регистрации религиозных объединений (статьи 13 и 14).

Следующее положение закона о некоммерческих организациях (2001) не соответствует международно-правовым обязательствам, стандартам и Конституции Республики Казахстан: унифицированная система органов управления во всех некоммерческих, включая религиозные, объединения, не позволяющая создавать собственные системы управления (п.1 статьи 39).

4. Противодействие экстремизму и терроризму и свобода вероисповедания

Вопросы противодействия экстремизму и терроризму очень сильно влияют на свободу вероисповедания.

Государство прямо указывает, что жёсткое регулирование религиозной деятельности объясняется необходимостью защищать национальную безопасность и противостоять распространению в стране экстремизма и терроризма. В большей части это касается ислама и исламских организаций. Различные государственные программы, законы, затрагивающие вопросы противодействия экстремизму и терроризму, главным образом адресованы исламскому сообществу.

На практике, активность государства направлена не только на потенциальных экстремистов и террористов, но и на законопослушные организации и верующих. Право на свободу вероисповедания и необходимость государства его соблюдать зачастую приносятся в жертву, когда речь идет о формировании нормативной базы по противодействию экстремизму и терроризму, регулированию религиозной активности или соответствующей правоприменительной практики. Например, многие обязательные регистрационные и другие административные процедуры в сфере деятельности религиозных объединений (обязательная регистрация религиозных объединений и миссионеров, разрешения для проведения богослужений за пределами культовых зданий, экспертиза религиозной литературы и др.) объясняются необходимостью обеспечивать общественную безопасность, контролировать религиозную активность в целях недопущения экстремизма и терроризма. При этом не обращается внимание на право граждан совместно исповедовать религию без государственного разрешения (обязательная регистрация), свободно распространять свои убеждения и выражать свое мнение (обязательная регистрация миссионерской деятельности, государственная экспертиза религиозной литературы), мирно собираться (разрешение на проведение богослужений за пределами культовых зданий).

В системе органов внутренних дел созданы специальные подразделения по противодействию экстремизму и терроризму. Эти подразделения нередко проверяют деятельность зарегистрированных религиозных объединений, не имеющих никакого отношения к экстремизму и терроризму, и инициируют возбуждение дел об административных правонарушениях, к примеру, за проведение религиозных мероприятий за пределами культовых зданий или распространение религиозной литературы в неустановленных местах.

Очень серьезной проблемой является привлечение к уголовной ответственности за участие в деятельности незаконных или запрещенных организаций (статьи 404, 405 Уголовного кодекса) или за т.н. разжигание религиозной розни (статья 174 УК). Эти составы преступления относятся к числу экстремистских. Граждане осуждаются за собственное мнение, распространение своих религиозных убеждений, критику других религий, дискуссии на религиозную тему, рассылки материалов с религиозной тематикой в социальных сетях и т.д.

Экстремистские и террористические угрозы (которые, безусловно, присутствуют) зачастую демонизируются. Это позволяет государству напомнить гражданам, что свобода вероисповедания может быть ограничена. При этом мнение, что уважение религиозной свободы также может снизить риски экстремизма и терроризма не принимается во внимание.

5. Заинтересованные стороны в вопросах продвижения свободы вероисповедания и их сотрудничество с государством

- верующие и религиозные объединения, включая создаваемые ими нерелигиозные ассоциации (Ассоциация религиозных объединений Казахстана, Союз пятидесятнических церквей Казахстана; клубы лидеров религиозных объединений, Межконфессиональный совет традиционных христианских конфессий Республики Казахстан,).
- правозащитные организации.

6. Вызовы в сфере реализации права на свободу вероисповедания

- настороженное отношение государства к любой негосударственной активности, включая религиозную;
- невосприятие религии и религиозных институтов как важной части современной жизни и со стороны государства, и со стороны общества;
- опасение политизации религиозной деятельности, главным образом, исламской;
- смешивание вопросов экстремистских и террористических угроз с религиозной активностью;
- централизация религиозной деятельности;
- отсутствие опыта правового регулирования деятельности религиозных объединений, непонимание особенностей регулируемой сферы;
- ограничительная правоприменительная практика;
- игнорирование международных обязательств и необходимости выполнения решений международных органов.

7. Инструменты защиты в сфере религиозной свободы

А. Внесудебные инструменты защиты в сфере религиозной свободы:

- обращения в государственные органы по делам религий и иные государственные органы (Комитет по делам религий Министерства

информации и общественного развития, местные исполнительные органы);

- обращения в вышестоящие государственные органы;
- обращения в местные и зарубежные правозащитные организации;
- обращение в правозащитные проправительственные государственные организации;
- обращения в ассоциации религиозных объединений;
- обращения в клубы лидеров религиозных объединений;
- обращения в СМИ и социальные сети.

В. Судебные инструменты защиты в сфере религиозной свободы:

- в случае нарушений права на свободу вероисповедания физические и юридические лица вправе обращаться в различные судебные инстанции и инициировать гражданское, административное или уголовное разбирательство.

С. Международно-правовые инструменты в сфере религиозной свободы:

- обращение в Комитет по правам человека ООН;
- предоставление отчетов в международные организации;
- визиты представителей международных организаций.

ДИСКУССИЯ

Правовое регулирование вопросов права на свободу вероисповедания имеет свою историю в Казахстане. В разные периоды развития постсоветского казахстанского государства наблюдалось разное отношение к этому регулированию: от либерального (1991 - 2004) до запретительного (2004-2019).

Действующее законодательство по вопросам свободы вероисповедания не отвечает международным обязательствам и создаёт множество проблем для верующих и религиозных объединений. Законодательство также сопровождается ограничительной правоприменительной практикой.

В настоящее время наблюдается переосмысление отношения государства к верующим и религиозным объединениям.

Государственные органы начинают понимать, что проблемы в религиозной сфере невозможно решить с помощью только административно-правовых инструментов, постоянного давления, криминализации действий, не представляющих общественной опасности.

На переосмысление также влияют:

- международные обязательства, о которых часто напоминают Казахстану международные организации и иностранные правительства;
- репутационные и инвестиционные моменты. Казахстан заботится о своей репутации, местах в различных международных рейтингах, инвестиционной привлекательности, на которую в числе другого, оказывает влияние ситуация с состоянием прав человека;
- региональная конкуренция, особенно со стороны Узбекистана, который также предпринимает меры по либерализации религиозной сферы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Можно предположить, что противостояние либеральных и запретительных подходов будет продолжаться в обозримом будущем. Но следует использовать

любую возможность для улучшения ситуации со свободой вероисповедания, в том числе в настоящий период, когда казахстанское государство готово к обсуждению деликатных религиозных вопросов и поиску новых моделей отношений между государством, верующими и религиозными объединениями.

Основные рекомендации включают:

- создание платформ для обсуждения проблем казахстанского законодательства и его соответствия международным стандартам;
- оказание помощи в подготовке предложений по совершенствованию законодательства;
- подготовка материалов, которые могут помочь в религиозной деятельности и в отношениях между государством, верующими и религиозными объединениями (комментарии к Закону о религиозной деятельности и религиозных объединениях, соответствующим статьям Кодекса об административных правонарушениях и Уголовного кодекса, анализ судебной практики);
- образовательные проекты по вопросам свободы вероисповедания среди различных групп;
- подготовка образовательных курсов для университетов по вопросам свободы вероисповедания и государственно-конфессиональных отношений;
- региональные Центрально-Азиатские проекты по обмену страновым опытом и выработке предложений по улучшению ситуации в регионе.



ТАДЖИКИСТАН

АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО СВОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ И УБЕЖДЕНИЙ В ТАДЖИКИСТАНЕ. РУСТАМ АЗИЗИ, К.Ф.Н, ШЕРАЛИ РИЗОЁН К.П.Н, ТАДЖИКСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ, ФАРРУХ САЛИМОВ, К.И.Н., ТАДЖИКСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ.

Резюме

Данный консолидированный отчет представляет собой изложение основных результатов анализа нормативно-правовой базы по вопросам свободы вероисповедания и убеждений в Республике Таджикистан. В отчете проведен анализ нормативных правовых актов в сфере свободы вероисповедания и вероисповедания и их имплементации государственными и негосударственными акторами; освещена ситуация в сфере свободы совести и вероисповедания; сделаны рекомендации для Search и его партнеров.

Авторы отмечают, что Республика Таджикистан, обладая уникальными историко-культурными условиями и спецификой религиозной сферы, реализует собственную модель государственно-религиозных и межконфессиональных отношений. Действующее законодательство в сфере свободы совести и вероисповедания должно развиваться через призму особенностей таджикской государственности. Максималистское толкование принципа свободы совести и чрезмерная либерализация в области государственно-конфессиональных отношений могут привести к негативным последствиям для общества.

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы свободы совести и вероисповедания тесно связаны с политическими, правовыми, нравственными процессами, происходящими в таджикском обществе. Республика Таджикистан, на заре своей независимости столкнулась с противостоянием между светскими и религиозными политическими силами, приведшим к длительной гражданской войне (1992-1997 гг.).

Процесс послевоенного миростроительства, а также деятельность религиозной политической партии в политической системе государства, оказывали существенное влияние на формирование государственной политики в сфере свободы совести и вероисповедания, в том числе на её либерализацию, которая в конечном итоге привела, наряду с другими факторами, к проникновению и распространению многочисленных религиозных течений и идеологий экстремистского содержания в Республику Таджикистан.

Последующие события, связанные с политической конкуренцией между властями и оппозицией в лице Партии исламского возрождения Таджикистана на фоне роста экстремистских и террористических угроз из сопредельных регионов, привели к постепенному ограничению религиозных свобод в обществе, что было необходимо для предотвращения роста экстремистских и террористических идеологий и группировок.

Актуальным вопросом является определение места религии в обществе и эффективная реализация государственной политики в сфере религии. Анализ такой политики показывает, что искусственное изъятие религиозной составляющей из жизни общества способствует деградации важнейших духовно-нравственных ценностей, унификации и десакрализации прежде всего правовой культуры, однако максималистское толкование принципа свободы совести и чрезмерная либерализация в области государственно-конфессиональных отношений также приводят, в конечном счете, к негативным последствиям для общества, лишая государственно-правовую политику нравственной легитимации.

Принцип отделения религиозных объединений от государства, на котором базируется современное таджикское законодательство в религиозной сфере, не означает их полной изоляции от общества и не исключает различных форм сотрудничества и взаимодействия с государственными органами или органами местного самоуправления. Но не исключается государственный контроль за созданием и деятельностью религиозных объединений, а также установление законодательного ограничения данной свободы.

В процессе реализации норм об отношениях государства и религиозных объединений возникли проблемы теоретического и практического характера, связанные с единообразным пониманием понятий и терминов и исполнением этих норм, а также с проникновением и активизацией в последние годы идей нетрадиционных для религиозной среды Таджикистана течений и движений, обладающих политико-пропагандистской сущностью, что вызывает беспокойство в обществе.

Законодательством запрещается провоцировать ненависть, вражду или конфликты на религиозной почве, а также оскорблять религиозные чувства других граждан. Закон определяет экстремизм как действия отдельных лиц или организаций, направленные на дестабилизацию общества, нарушение конституционного порядка или захват власти. Данное определение включает и разжигание религиозной ненависти.

Комитет по делам религии, упорядочению национальных традиций, торжеств и обрядов при Правительстве Республики Таджикистан (далее «КДР») обладает очень широкими полномочиями, к числу которых относится регистрация религиозных объединений (являющаяся обязательной в Таджикистане), решение вопросов со строительством культовых сооружений, участием детей в получении религиозного образования и распространением религиозной литературы.

В 2018 г. произошли два значимых события, угрожавших безопасности, что дало правительству ещё больший повод для подавления свободы вероисповедания в стране. Во-первых, в июле 2018 г. в Хатлонской области группа граждан Таджикистана, симпатизирующих идее Исламского государства, напала на группу иностранных велосипедистов и убила четырёх из них, в том числе двух американских граждан. Затем 8 ноября вспыхнул бунт в тюрьме строгого режима недалеко от города Худжанд, в которой содержалось много заключённых, осуждённых за терроризм и экстремизм. Правительство объявило о смерти 21 заключённого и двух охранников, тогда как неофициальные источники заявили, что количество жертв составило до 50 заключённых и шесть охранников.

Начиная с 2014 г., таджикское правительство предоставляло возможность амнистии лицам, причастным или подозреваемым в экстремизме, которые добровольно вернулись в страну и раскаялись. Это, наряду с бесспорными преимуществами и достижениями в деле дерадикализации и реинтеграции граждан, создало дополнительные риски, связанные с возможной активизацией радикальной пропаганды или, наоборот, стигматизацией бывших радикалов.

За последние пять лет было зафиксировано меньше задержаний и притеснений христиан, что можно оценить, как положительную тенденцию. Хотя в Таджикистане нет официального запрета на прозелитизм и миссионерскую деятельность, однако за последние пять лет отмечается фактический спад активности христианских организаций, кроме Русской православной Церкви. Наибольшим ограничениям подвержены «Свидетели Иеговы», официальная регистрация которых в КДР не продлена с 2007 г. Мужчины призывного возраста из числа последователей этого течения сталкиваются с угрозой лишения свободы за сознательный отказ от военной службы.

В декабре 2018 г. служащие таможни в аэропорту Душанбе уничтожили 5000 баптистских календарей со стихами Нового Завета. Календари были конфискованы после «лингвистической экспертизы», проведённой министерством культуры.

Приверженцы бахаистского вероучения, количество которых в Таджикистане оценивается в 1000 человек, зарегистрированы как признанная религиозная община и имеют возможность проводить богослужения. Однако в 2018 г. некоторые её члены сообщали о возрастающей ненависти со стороны традиционно настроенной религиозной части таджикского общества.

Начиная с 2009 года были внесены ряд изменений в нормативные правовые акты в сфере свободы совести и вероисповедания, включая запрет на деятельность политической Партии исламского возрождения Таджикистана в 2015 г.

После критики Президента Эмомали Рахмона в 2017 году практики распространения ношения бород и хиджабов, некоторые органы местного самоуправления истолковали это как руководство для давления на женщин, носящих хиджаб, и мужчин, носящих бороды. Представители органов власти в своих выступлениях призывали женщин отказаться от так называемой «нетрадиционной или чуждой» одежды, в том числе и от религиозных одеяний.

КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ

Методология включает в себя проведение кабинетного и качественного исследования; подготовку аналитического доклада по результатам исследования.

Кабинетное исследование включает обзорный юридический анализ нормативных правовых актов; обзорный анализ имплементации этих актов государственными и негосударственными акторами; анализ международных отчётов и исследований по свободе вероисповедания в Таджикистане.

Качественное исследование включает 7 экспертных интервью и интервью с ключевыми информантами.

Данные, собранные во время кабинетного и качественного исследования, использовались для анализа ситуации и выявления нарративов, касающихся вопросов свободы вероисповедания и терпимости.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Анализ нормативных правовых актов в сфере свободы вероисповедания и вероисповедания

Республика Таджикистан, обладая уникальными историко-культурными условиями и спецификой религиозной сферы, реализует собственную модель государственно-религиозных и межконфессиональных отношений. Основополагающей характеристикой государственно-религиозных и конфессиональных отношений является конституционная норма о светском характере Республики Таджикистан. В ч.1 ст. 8 Конституции закреплёно положение о том, что «идеология ни одной партии, общественного и религиозного объединения, движения или группы не может быть признана как государственная». Светский характер государства закреплён также в положении об отделении религиозных объединений от государства и о невозможности вмешательства религиозных объединений в государственные дела (ч.3 ст. 8).

Республика Таджикистан гарантирует право граждан на объединение, т.е. создание общественных объединений (в том числе религиозных). Однако в целях утверждения веротерпимости и толерантности в обществе и в отношениях между религиями и конфессиями, Конституция Таджикистана запрещает создание и деятельность общественных объединений и политических партий, пропагандирующих религиозную вражду (ч.4 ст.8).

Согласно Конституции Таджикистана, запрещено также создание партий религиозного характера (ч.5 ст.8). Этот запрет был внесён в Конституцию в результате всенародного референдума 22 мая 2016 г. с учётом угроз и вызовов, связанных с современным религиозным радикализмом, а также с конкретными реалиями политической жизни Таджикистана. С 1999 по 2015 г. создание политических партий религиозного характера было разрешено и официально функционировала Партия исламского возрождения Таджикистана, которая за участие в кровавой попытке государственного переворота в сентябре 2015 года была объявлена и признана решением Верховного Суда Республики Таджикистан террористической и экстремистской организацией.

Право на свободу совести и вероисповедания гарантировано ст. 26 Конституции Республики Таджикистан, которая гласит, что «каждый имеет право самостоятельно определять своё отношение к религии, отдельно или совместно с другими исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, участвовать в отправлении религиозных культов, ритуалов и обрядов».

Конституционные положения развиваются и отражаются, прежде всего, в отраслевом специальном законе, а также в иных нормативных правовых актах Республики Таджикистан.

Одним из первых законодательных актов после приобретения независимости стал Закон Республики Таджикистан от 1 декабря 1994 года «О религии и религиозных организациях», обозначивший базовые принципы религиозной и конфессиональной политики страны. Данный Закон впервые создал равные и благоприятные условия и возможности для определения и выражения своего отношения к религии, на соответствующие этому убеждения, на беспрепятственное исповедание или не исповедание религии, исполнение религиозных обрядов, а также распространение религиозных убеждений.

Главным результатом действия Закона 1994 года стало создание эффективных законодательных основ, приведших к отсутствию межрелигиозных и конфессиональных конфликтов.

26 марта 2009 года в Таджикистане был принят новый Закон о свободе совести и религиозных объединениях. Принятие Закона позволило обновить и усовершенствовать нормативно-правовую базу в сфере религиозной деятельности, создать необходимые правовые условия для функционирования религиозных объединений, проведения государственной религиоведческой экспертизы, распространения религиозной литературы, совершения религиозных обрядов и ритуалов, осуществления миссионерской деятельности и т.д.

Упоминание в преамбуле закона 2009 г. ханафитского направления исламской религии основано на культурных, национальных и духовных традициях. Основные положения и особенности ханафизма способствовали формированию и сохранению самобытности таджикского народа и его единства и сегодня могут быть эффективно применены для сдерживания религиозного радикализма, фанатизма и экстремизма.

В законе сформулировано понятия свободы вероисповедания и свободы совести, гарантировано право свободно выбирать, распространять и менять любые религиозные и иные убеждения, а также действовать в соответствии с ними. Право на участие в совершении религиозных обрядов получили иностранные граждане и лица без гражданства.

Отдельные статьи закона также посвящены:

- принципам (отделения религиозных объединений от государства, отделения государственного образования от религиозных объединений, законности) и иным вопросам взаимоотношений государства и религиозных объединений;
- формам и видам религиозных объединений, и порядку их регистрации;
- местам проведения религиозной деятельности;
- организаций, где запрещено создание религиозных объединений;
- получения религиозного образования;
- имущественным вопросам;
- основаниям приостановления, ликвидации или запрета религиозных объединений.

Статьи, затрагивающие верующих или религиозные объединения, содержатся и в других актах: Гражданском кодексе, Трудовом кодексе, Семейном кодексе, Уголовном кодексе в Кодексе об административных правонарушениях, Кодексе исполнения уголовных наказаний, в Законе об ответственности родителей за обучение и воспитание детей, законодательстве о государственной службе и др.

Важным нормативным правовым актом Республики Таджикистан в сфере свободы вероисповедания является Указ Президента Республики Таджикистан от 4 апреля 2018 года «О Концепции государственной политики Республики Таджикистан в сфере религии».

Концепция отражает позицию Республики Таджикистан в отношении современных вызовов, существующих в области религии, и обозначает вопросы, связанные с ростом религиозности населения, усилением государственного надзора над гуманитарной поддержкой, предотвращением религиозной вражды, привлечением религиозных объединений к процессу построения светского государства, а также с решением экономических, социальных и культурных проблем общества.

Основными целями концепции определены создание благоприятных условий для укрепления созидательного сотрудничества государства и религиозных объединений, реализации конституционных гарантий в сфере свободы совести, обеспечения религиозно-конфессионального равенства и толерантности, предотвращения распространения идей и убеждений радикальных движений и течений в религиозной среде, создания атмосферы толерантности и взаимопонимания в обществе Таджикистана.

В целях усиления противодействия экстремизму и терроризму указом Президента Республики Таджикистан от 12 ноября 2016 года утверждена «Национальная стратегия Республики Таджикистан по противодействию экстремизму и терроризму на 2016-2020 годы» в которой определены цели, задачи и основные направления государственной политики в сфере противодействия экстремизму и терроризму, а также роль религиозных объединений в предотвращении этих явлений.

Еще одним важным нормативным правовым актом в данной сфере является Закон Республики Таджикистан «О противодействии экстремизму» от 2 января 2020 года, который определяет организационно-правовые основы противодействия экстремизму в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения суверенитета, целостности и безопасности страны. В законе сформулированы понятия экстремизма и экстремистских материалов, определены объекты и субъекты экстремистской деятельности. Вместе с тем действующим законодательством не предусмотрено понятие «религиозный экстремизм», получившее широкое распространение в обществе и значительное политическое звучание.

Анализ имплементации нормативных правовых актов государственными и негосударственными акторами

Анализ содержания нормативных правовых актов и правоприменительной практики в сфере свободы вероисповедания приводится в отчетах КДР, Ежегодных отчётах Комиссии США по международной религиозной свободе (USCIRF) по Таджикистану за последние пять лет, Комментарии к проекту Закона Республики Таджикистан «О свободе совести и религиозных объединений», подготовленному Консультативным советом БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы религии и вероисповедания, Отчёте Специального докладчика ООН по вопросам свободы религии и вероисповедания и др. Официальным документом отражающим позицию Республики Таджикистан по данным вопросам, можно считать «Ответы на вопросы комитета ООН по правам человека, касающиеся третьего периодического доклада Республики Таджикистан по международному пакту о гражданских и политических правах».

А. Законодательные инициативы и принятые нормативные правовые акты.

Местными и международными правозащитными организациями неоднозначно воспринимаются следующие законы:

Закон «Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан» (2007) в части зарегулированности частных церемоний (свадьбы, похороны, дни рождения) с установлением ограничений на число гостей, контролем

за подарками и ритуалами, запретом на традиционное жертвоприношение животных, обязанностью уважать основы национальной культуры, исключаяющей ношение хиджаба. Критики этого закона указывают, что данные положения являются частным делом верующего/неверующего гражданина или внутренним делом религиозной организации, а пункты данного закона могут быть оценены как «необоснованное вмешательство в частную жизнь».

Закон «Об ответственности родителей за обучение и воспитание детей» (2011) в части запрета детям до 18 лет посещать мечети, в том числе и пятничные молитвы.

В. «Политически мотивированные» решения.

К политически мотивированным решениям обычно относят:

- запрет деятельности ПИВТ, внесение её в список экстремистских и террористических организаций и преследование её последователей;
- официальное признание статуса ханафитского мазхаба, что расценивается как протекционистское отношение государства к одному религиозному течению и дискриминация иных.

С. Регулятивная и ограничительная практика в сфере свободы совести и вероисповедания.

Наибольшую обеспокоенность местных и международных правозащитных организаций вызывает именно практическая имплементация правовых норм и регулятивные меры органов местной власти в сфере обеспечения свободы совести вероисповедания. Чаще всего речь о следующих моментах:

- отказ в регистрации, нарушение процедур регистрации;
- закрытие или приостановка деятельности мечетей по причине отсутствия документов;
- видеоконтроль в мечетях;
- запреты для несовершеннолетних участвовать в религиозной деятельности, получении религиозного образования, ношении религиозной одежды;
- обусловленность обращения религиозной литературы религиозоведческой экспертизой, проводимой на низком уровне;
- запреты женщинам совершать молитвы в мечети;
- ограничения на ношение и демонстрацию религиозной атрибутики в общественных местах и учебных заведениях.

Д. Права и свободы религиозных меньшинств.

Речь снова идет об административных и бюрократических препятствиях для регистрации. Кроме того, часто упоминается запрет Свидетелей Иеговы. Данное заявление не соответствует реальному положению дел, поскольку официального запрета ни на одну христианскую организацию, в том числе и Свидетелей Иеговы нет. Однако следует отметить неофициальные препятствия и ограничения по отношению к их деятельности.

Еще одним критикуемым моментом является привлечение к ответственности за отказ от военной службы. Действующим законодательством Республики Таджикистан не предусмотрено право на отказ от прохождения обязательной военной службы по религиозным и иным убеждениям.

Соблюдение свободы вероисповедания и роль основных акторов

Ведущую роль в соблюдении свободы вероисповедания играет уполномоченный государственный орган – КДР и Совет улемов Исламского Центра Таджикистана. Участие самих представителей религиозных организаций имеет

ограниченный характер и этот процесс связан в большей степени с синдромом гражданской войны. Тем не менее можно отметить следующее:

- сотрудничество между государственными органами и религиозными организациями в сфере религиозной практики и обеспечения свободы совести и вероисповедания;
- активное участие религиозных деятелей в профилактике негативных явлений, прежде всего, экстремизма и терроризма среди населения и в особенности среди молодёжи.
- организацию просветительских мероприятий Министерством образования и науки в регионах;
- сотрудничество между религиозными организациями и институтами гражданского общества.

23

ДИСКУССИЯ

В стране сформированы необходимые условия для реализации основных прав и свобод граждан в обеспечении свободы вероисповедания и убеждений. Несмотря на это, по мнению экспертов, исследователей и правозащитников наблюдаются проблемы и вызовы, последовательное решение которых может сыграть положительную роль в обеспечении реализации свободы вероисповедания и убеждений в Таджикистане:

- население Таджикистана традиционно считается религиозным и эмоционально относится к вопросам, связанным с религией. Рост религиозных чувств населения, в особенности молодёжи все больше наблюдается после 2010 года. Особенно ярко это ощущается в социальных сетях. Под прикрытием ханафитского мазхаба распространяются радикальные взгляды и шиизм, традиционный для Ирана.
- ограничительный характер мер, предпринимаемых государственными органами. Безусловно, к обоснованию запретов и ограничений подводится определённая аргументация и логика, но, тем не менее, данные меры могут иметь противоположный результат и реакцию. К числу таких мер можно отнести: отсутствие доступа к местам совершения молитв (мечеть) у лиц младше 18 лет; неформальный запрет на ношение религиозной одежды для женщин и бороды для мужчин, ограничение на организацию коллективных молитв (незарегистрированные мечети); приостановление деятельности религиозных образовательных учреждений (медресе) и т.д.
- политизация религии, обостряемая деятельностью, находящейся за рубежом несистемной оппозиции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

По результатам анализа можно сделать следующие выводы:

1. Республика Таджикистан с первых дней государственного суверенитета официально придерживается курса политики невмешательства в религиозную сферу, при этом координирует процессы в сфере свободы вероисповедания путём формирования конституционно-правовых предпосылок полноценного осуществления свободы вероисповедания, а также деятельности религиозных объединений. В целом, благожелательная позиция государства в религиозном вопросе создала предпосылки для значительного увеличения религиозных объединений в республике.
2. Республика Таджикистан в своём цивилизационном выборе собственной

политики свободы вероисповедания идёт по пути непреходящих ценностей всего человечества – диалога и согласия, гармонии интересов, мирной созидательной жизни, благополучия и процветания.

3. Действующее законодательство в сфере свободы совести и вероисповедания основано на конституционных положениях, включая положения о светскости государства, в которых свобода совести и свобода вероисповедания должны быть обеспечены и развиваться через призму особенностей таджикской государственности, а также с учетом того, что функция религии и религиозного сознания в условиях демократии, правовой сущности и светскости государства отнесена к области духовности индивида, что свидетельствует об аполитичном характере законодательно-го обеспечения свободы вероисповедания в Республике Таджикистан.
4. Не всегда данные и факты различных докладов и отчетов отражают действительность и наблюдаются погрешности, связанные с неточностью перевода; неверными статистическими и фактическими данными; отсылки к отменённым, исправленным или дополненным нормам; низкая компетенция авторов и экспертов доклада; неполный охват материала; а иногда и реальная подтасовка и фальсификация данных.
5. В официальных ответах государственных органов на критику акцент делается не на правовой аспект, а на политическую целесообразность и обоснованность различных мер, что снижает уровень их объективности и актуальности.
6. В Таджикистане усовершенствована нормативная правовая база по вопросам свободы совести и вероисповедания. На правительственном уровне создается рабочая группа для хаджа. Исламский институт Таджикистана имеет статус государственного высшего учебного заведения и обучающие программы согласуются с Министерством образования и науки страны. Во всех школах преподаётся предмет «История религий», который предоставляет общую взвешенную и нейтральную информацию обо всех современных религиях.
7. Инициатива Правительства Таджикистана по возвращению на родину студентов, обучавшихся в неофициальных религиозных учебных заведениях зарубежных стран, сыграла положительную роль в вопросах предотвращения вербовки новых членов экстремистских организаций.
8. В публичном дискурсе не наблюдаются обсуждения по улучшению нормативной правовой базы по вопросам обеспечения и защиты свободы вероисповедания и убеждений в стране. Этот фактор связан с отсутствием специализированных общественных организаций, которые могли бы провести качественную, конкурентную и приемлемую в условиях Таджикистана работу.
9. Практика Таджикистана показывает, что ведущую роль в соблюдении свободы вероисповедания играет уполномоченный государственный орган – КДР и Совет улемов Исламского Центра Таджикистана. Участие самих представителей религиозных организаций имеет ограниченный характер, что связано в большей степени с синдромом гражданской войны и процессов религиозной радикализации в мире и в том числе в регионе Центральной Азии.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

1. Для эффективной организации противодействия экстремизму, включая религиозный, необходима комплексная программа рационального, планомерного и постоянного привлечения потенциала всего общества. На сегодняшний день законодательство о противодействии экстремистской деятельности еще не в полной мере обеспечивает такое противодействие. Многие материалы, признанные судами экстремистскими, беспрепятственно распространяются в информационном пространстве.
2. Последнее время в Республике Таджикистан намечается тенденция в усилении государственного надзора за деятельностью религиозных объединений и ограничении их миссионерской деятельности, что может привести к ограничениям прав религиозных объединений и, в конечном счете, к ограничению прав и свобод человека. В связи с этим, важным шагом в совершенствовании законодательства о религиозных объединениях могло бы стать исключение из преамбулы Закона «О религиозной деятельности и религиозных объединений» положения об «особой роли» ханафитского мазхаба в истории, в становлении и развитии духовности и культуры. Такое положение создает правовые предпосылки для законодательных преференций в пользу некоторых конфессий и к нарушению правового принципа формального равенства, а также может явиться фактором усиления межконфессиональной напряженности, дисбаланса социальных интересов в обществе.
3. Предлагается изменить название Закона Республики Таджикистан «О свободе совести и религиозных объединениях», так как оно не соответствует его содержанию. Положения закона регулируют, прежде всего, коллективный компонент свободы вероисповедания (права и обязанности религиозных объединений), а индивидуальный аспект, присущий свободе совести, в данном нормативном правовом акте фактически не освещается. Таким образом, целесообразно изложить название вышеуказанного закона в следующей редакции: «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях».
4. Следует пересмотреть и оптимизировать ряд ограничительных мер по свободе совести и вероисповедания для граждан и отменить запрет на единую форму в образовательных учреждениях страны.
5. Необходим комплексный подход к вопросу обеспечения свободы вероисповедания. Наряду с ограничениями требуется усовершенствовать систему религиозного просвещения в школах. Обучение должно включать не только изучение традиционных, но и деструктивных течений, а также их последствий, с учетом мирового опыта. С этой целью необходимо разработать специальную учебную программу.
6. Чтобы предоставить свободу верующим, необходимо чтобы они имели необходимый уровень образования. Существующие ограничения в свою очередь, должны быть четко обоснованы и поняты населением. При успешной реализации программы просвещения можно поэтапно либерализовать эту сферу.
7. Требуется поддержка инициатив по созданию специализированных общественных организаций и общественных аналитических учреждений по анализу свободы совести и вероисповедания с целью мониторинга ситуации и разработке своевременных мер и подходов, приемлемых в условиях Таджикистана.

8. Необходимо рассмотреть вопрос о разрешении и упорядочивании процесса изучения гражданами основ религии в мечетях. Этот шаг позволит усвоить основы религии в традиционной и умеренной интерпретации и повысить уровень осведомленности о религии для заинтересованных лиц, чтобы в среднесрочной перспективе иметь иммунитет от вербовки в ряды радикальных и экстремистских течений.
9. Рекомендуется создание совместных и межведомственных и межструктурных площадок для экспертного изучения тематики докладов и отчетов в сфере обеспечения свободы вероисповедания, а также разработки действенных механизмов и мер по реализации высказанных рекомендаций.



УЗБЕКИСТАН

АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-
ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО СВОБОДЕ
ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ И
УБЕЖДЕНИЙ В УЗБЕКИСТАНЕ.
ФАРИЗА РАМАЗОНОВА,
РЕДАКТУРА И ДОПОЛНЕНИЯ –
БАХТИЁР БАБАДЖАНОВ, К.И.Н.,
ИНСТИТУТ СТРАТЕГИЧЕСКИХ
И МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ
ИССЛЕДОВАНИЙ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Резюме

Данный консолидированный отчет представляет собой изложение основных результатов анализа нормативно-правовой базы по вопросам свободы вероисповедания и убеждений в Республике Узбекистан. В анализе прослежена эволюция религиозной политики и законодательства с момента приобретения независимости, дана оценка текущего состояния дел в сфере свободы вероисповедания и убеждений, показаны основные моменты реформ законодательства в религиозной сфере.

Особое внимание уделено порядку регистрации, перерегистрации и прекращения деятельности религиозных организаций; нормам, регулирующим вопросы культового одеяния, религиозного дресс-кода и внешнего вида в образовательных и государственных учреждениях; обеспечению свободы религиозного обучения детей их родителями, а также посещению детьми мечетей; распространения религиозной литературы и предметов религиозного назначения; возвращению граждан из зон конфликтов. Кроме того, сделаны рекомендации для Search и его партнеров.

Авторы делают вывод, что либерализация государственной политики и совершенствование законодательства в религиозной сфере должны проводиться взвешенно. При этом должен приниматься во внимание не только международный опыт и стандарты, но и учитываться особенности религиозной ситуации внутри страны, включая культурно-исторические традиции, религиозные настроения. Без общественного и правового консенсуса в отношении религиозных вопросов среди разных групп населения возможны непредсказуемые последствия.

ВВЕДЕНИЕ

Благодаря проводимым реформам в религиозной политике, эволюция понимания свободы совести и вероисповедания за 30-летний период независимости, проблемы правоприменительной практики в сфере соблюдения прав верующих являются самыми актуальными и широко обсуждаемыми в Узбекистане в последние 3-4 года, что связано с начавшимися реформами в стране. Отсутствие широких общественных обсуждений проблем в прошлом и ограничение дискуссий накопившихся противоречий в законодательстве и в правоприменительной практике в Узбекистане, побуждают политическую элиту и экспертов объективно и критически оценивать формы религиозной политики недавнего прошлого и законодательные акты того времени.

В этих внутренних дискуссиях правоведов и общественности Узбекистана нет единых подходов и оценок. Среди законодателей, правоохранителей и политического истеблишмента Узбекистана существуют неодинаковые оценки правоприменительной практики и ее форм. Аргумент противников резких перемен (условно «консерваторов») в законодательстве и либерализации в религиозной политике сводится к следующему: наличие проблем в религиозной ситуации (например, неконтролируемая исламизация населения); религиозно мотивированные террористические акции, которые имели место в недавнем прошлом и связаны с радикализацией части мусульман страны; вовлечение наиболее активной части исламистов в глобальный джихад на Ближнем Востоке. Их оппоненты (условно – «либералы») считают, что ситуация в настоящее время изменилась, и это должно отражаться в религиозной политике и законодательстве в сторону либерализации, что тоже будет способствовать дерадикализации исламистов.

Законы по противодействию насильственному экстремизму и радикализму вызывают справедливую внешнюю критику, и внутренние дискуссии. Они сформулированы и приняты под сильным влиянием похожих законов Российской Федерации. В них нет юридически ясных формулировок понятия «экстремизм», в том числе определения «религиозно мотивированный экстремизм». Это приводит к правовой неопределенности, особенно при юридических и судебных классификациях противоправных деяний, отсутствию дифференцированных подходов к преступлениям, разным по своей тяжести.

КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ

Во-первых, анализ основан на критической оценке эволюции правовых норм в Узбекистане периода Независимости, касающихся вынужденных и допустимых пределов ограничений прав верующих. Правовые нормы формируются в определенном политическом, социальном, историко-культурном пространстве, которые не могут быть одинаковыми в разных странах и обязательно несут груз прошлого, от которого законодательство не может избавиться сразу.

Во-вторых, использованный методологический подход учитывает, что обсуждение новых редакций законов о свободе вероисповедания проходит в условиях реформ (с 2016 года), вызвавших беспрецедентные для Узбекистана бурные дискуссии в среде правоведов, политиков, религиозных лидеров, простых граждан. В обсуждениях активно участвуют международные ННО. Обзоры и анализ законов помещен в контекст этих сложных внутренних обсуждений и внешней критики.

В-третьих, анализ национального законодательства выполнен в сравнении с международными нормативно-правовыми актами с целью выяснить соответствие или противоречия международным стандартам.

В-четвертых, для определения мнений о религиозных свободах в разных слоях общества, использована информация, полученная в ходе личных бесед с правоведами, политиками, имамами мечетей, простыми гражданами.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Государственная политика по отношению к религии, верующим и религиозным объединениям прошла два этапа, который условной можно назвать репрессивным и либеральным.

Репрессивная политика (конец 1989-х - 2016) в религиозной сфере обусловлена множеством причин и прежде всего, оживлением ислама в результате краха советской идеологии, влияния войны в Афганистане (1979-89); формированием радикального течения исламистов, которые де-факто создавали параллельную власть и законодательство, насильственно захватывали мечети, отказывались от регистрации и любого проявления светскости, создавали почву для конфликтных ситуаций и развязывали реальные конфликты. Все это способствовало серьезной озабоченности как среди властей, так и среди населения.

Закон «О свободе совести и религиозных организациях» от 14 июня 1991 г. был призван сформулировать как новые отношения между государством и верующими и религиозными объединениями после долгих лет господства атеистической идеологии, так и сохранить институты контроля в религиозной сфере. Закон аккумулировал в себе все противоречия периода перестройки и начала беспокойной эпохи возрождения ислама. Он содержал однозначные запреты на политическую религиозную деятельность и не оправдывал ожидания исламистов, которые надеялись получить полную свободу для создания своих организаций, не скрывая притязаний на власть и установление норм шариата. Попытки возрождения полноценного ислама, насильственного захвата власти, отмены светских законов вызвали ответную реакцию политических элит Узбекистана и напрямую способствовали ужесточению законодательства в религиозной сфере. О полном соблюдении религиозных свобод не могло быть и речи. Различные поправки в Закон 1991 г. вносились на фоне расцвета в Узбекистане деятельности разнообразных экстремистских организаций религиозного толка. Закон запретил деятельность всех незарегистрированных религиозных организаций, а также миссионерскую деятельность и преподавание религиозных учений в частном порядке. Вся религиозная литература должна была проходить экспертизу. Seriously ужесточились правила регистрации религиозных организаций. Преследованию подверглись не только мусульманские группы, давление обрушилось и на протестантов, свидетелей Иеговы.

Но со временем инертность законодательной и правоприменительной системы, которые за годы застоя были приспособлены к преимущественно силовому решению возникающих трудностей в сфере реализации религиозных свобод стала причиной многих проблем. Очень жесткие законы, отсутствие четких определений (религиозно мотивированный экстремизм, терроризм) открыли путь к незаконным преследованиям и несправедливым осуждениям. Любая религиозная деятельность тотально контролировалось государственными и правоохранительными органами Узбекистана. Сильное давление со стороны спецслужб, перегибы в проведении такой политики привели не только к массовым нарушениям религиозных прав и свобод, но и к очевидному усилению протестных настроений. В результате многие граждане оказались в тюрьмах по обвинению в посягательстве на конституционный строй и участии в экстремистских организациях. В конечном итоге это привело к кризису власти и правовой системы, с одной стороны и с другой, не привело к уменьшению степени радикализации части мусульман.

Ситуация требовала новых подходов как в религиозной политике, так и в законодательном ее обеспечении. Эти новые подходы были озвучены новым руководством Узбекистана и, прежде всего, президентом Ш. Мирзиёевым, который открыто признал наличие проблем, связанных с законодательными актами и правоприменительной практикой, в том числе и с реальным воплощением свободы вероисповедания, заявил о необходимости либерализации законодательства и пропаганды гуманистической сути ислама, и подчеркнул, что борьба с религиозным экстремизмом исключительно силовыми методами себя не оправдывает и что большинство преступлений, связанных с экстремистской деятельностью и насилием, совершают люди моложе 30 лет. Поэтому Президент предложил в качестве альтернативы просвещать молодежь и создавать условия для ее самореализации, что может создать заслон на пути распространения «вируса» идеологии насилия. В результате в 2016-2019 гг. были помилованы более 20 тысяч человек, осуждённых по религиозным мотивам; созданы условия для беспрепятственного выполнения пяти столпов ислама, реконструированы мечети, кладбища и места поклонения; разрешено посещение мечетей подростками, найдены компромиссы в вопросах ношения хиджабов.

Но на степени продвижения либерального понимания религиозных свобод сказываются многие факторы: трудный выбор между сохранением безопасности и обеспечением свободы вероисповедания; реформирование правоохранительной системы; восприятие либерального понимания частью населения, имеющего консервативные настроения и предпочитающего «параллельные» нормы права. Эти настроения восходят к шариатским установкам, особенно в брачных, наследственных отношениях, вопросах ношения религиозной одежды и символов.

Поэтому намечающиеся реформы будут сложными. Необходимость реформы и изменения стратегии в либерализации законодательства при кризисе прежних методов решения проблем, с одной стороны, а с другой – набирающая обороты исламизация населения в достаточно консервативных формах, а также ряд подобных проблем ставят свои задачи, которые надо решать здесь и сейчас. При этом необходимо обеспечивать выполнение законов, не задевая религиозных чувств даже самой консервативной части населения. Именно в этой сфере наблюдается целый ряд конфликтов, которые оставляют простор для критики в адрес правоохранительных органов, которых совершенно легко обвинить в попирании свободы следования религиозным обычаям.

В настоящее время в стране формируется принципиально новая общественная атмосфера, в том числе и в отношении религии. Реформы в законодательной сфере инициированы «сверху», чаще всего лично Президентом, который подчеркивает необходимость более гибкой политики в сфере религии, пересмотра нормативно-правовых актов в этой сфере с неременным условием соблюдения норм Конституции, с учетом международного опыта и совершенствованием законов, гарантирующих религиозные свободы. Позиции государственных органов также постепенно склоняются сторону либерализации. Основными направлениями и задачами в данной сфере являются совершенствование законодательства и правоприменительной практики, с реальным воплощением в жизнь свободы вероисповедания, в том числе дифференциации норм уголовного и административного законодательства, декриминализации некоторых статей уголовного и административного кодекса, когда речь идет об общественно неопасных деяниях.

Самыми главными и обсуждаемыми вопросами в сфере свободы религии, в том числе в контексте международной критики, являются:

А. Порядок регистрации, перерегистрации и прекращения деятельности религиозных организаций (в т.ч. миссионерских организаций).

Государственные органы критически настроены к отмене обязательной регистрации религиозных объединений по следующим причинам: регистрация не представляет сложностей; многие незарегистрированные религиозные группы миссионерского толка де-факто осуществляют свою деятельность и никакой криминализации их деятельности не происходит; согласие махалли (без которого невозможна регистрация) является элементом местного самоуправления, позицию которого государственные органы игнорировать не могут; регистрация религиозных учреждений является способом учета и защиты религиозных меньшинств; подпольная деятельность радикальных групп, которые не могут быть легализованы; необходимость контроля за руководством религиозного объединения; негативное отношение к миссионерам со стороны населения.

Изложенные причины заставляют быть осторожным с выдвижением законодательных инициатив по свободной деятельности (без регистрации) зарубежных нетрадиционных для Узбекистана миссионерских движений и сект. Учитывая сложные социально-экономические проблемы, такой шаг государства и законодательная инициатива в этом плане может привести к непрогнозируемому развитию ситуации.

В. Нормы, регулирующие вопросы культового одеяния и религиозного дресс-кода и внешнего вида в образовательных и государственных учреждениях.

Основная проблема еще недавно была связана с учебными заведениями, руководство которых, ссылаясь на Постановление Кабинета Министров, отказывало в ношении хиджабов. Однако, в ноябре 2019 года ограничения на дресс-коды по религиозному признаку де-факто сняты. Но основная часть общества, придерживающаяся национальных форм хиджабов (go'mol), резко возразила против хиджабов «арабских форм» в образовательных учреждениях и выступила в защиту национальных форм исламской одежды, на который запретов не было и нет. Сотрудники правоохранительных органов вынуждены призывать оппонентов к взаимной толерантности.

С. Обеспечение свободы религиозного обучения детей их родителями, а также посещение детьми мечетей.

Система образования в Республике Узбекистан отделена от религии. Не допускается включение религиозных дисциплин в учебные программы системы образования. Что касается религиозного образования, то законодательно оно должно осуществляться после получения среднего образования (за исключением религиозных воскресных школ), а преподавание религиозного вероучения в частном порядке запрещается. Обучение – прерогатива зарегистрированных религиозных организаций, которые должны иметь лицензии.

В настоящее время активно обсуждается вопрос о введении религиозных уроков в школах. Однако в большинстве, общество против этой инициативы, исходящей от мусульманских имамов и богословов.

В то же время за последние годы активизировались и открылись множество учебных курсов, которые подростки могут посещать вне школьного времени и обучаться языкам, основам религии и др. Либерализация законов в сфере религиозного обучения не поспевает за темпами интереса к нему, что открывает дорогу для роста нелегального обучения. Сотрудники правоохранительных органов выявляют и закрывают курсы, на которых говорится, что светское образование не является обязательным, о возможности пропуска уроков по религиозным причинам и т.д.

Либерализация, укрепление и расширение религиозного образования часто регулируется с помощью административных инструментов. Но одновременно

местные юристы ставят пытаются найти компромиссные решения, так как опыт прошлого показывает, что тотальные запреты являются не самым лучшим инструментом для обеспечения религиозных свобод.

Проблема посещения храмов подростками с одной стороны потеряла свою остроту, в силу разрешения такого посещения. С другой стороны, возникли проблемы когнитивного, коммуникативного, психологического и социального планов: конфликты с одноклассниками со взаимными оскорблениями, отказ от посещения уроков, утрата рационального мышления. Такого рода примеры также заставляют крайне осторожно относиться к разным проявлениям религиозности, в ущерб существующим законам. Приходится учитывать крайнюю сложность всего комплекса вопросов, связанных с реальным воплощением религиозных свобод в Узбекистане.

Д. Религиозная литература и предметы религиозного назначения (допустимость проведения экспертизы).

Обязательное проведение экспертизы, ввозимой и распространяемой религиозной литературы, а также контроль за изданиями такого же характера на территории страны, является одним из уязвимых вопросов законодательства. Режим принудительной экспертизы религиозной литературы порождает несколько проблем. Во-первых, религиоведческая экспертиза проводится одним отделом экспертиз при КПДР (Ташкент). В других регионах филиалов нет. Отдел не справляется с количеством материалов по всей республике. Во-вторых, «заключение экспертизы» КПДР часто является основанием для привлечения к административной или к уголовной ответственности. Однако при излишней загруженности отдела экспертиз, их «заключения» по изъятому материалу занимают большое время. В-третьих, отдел экспертиз работает без ясных и конкретных юридических определений, позволяющих точно квалифицировать содержание изъятой для экспертизы литературы в качестве «экстремистской». Это открывает простор изъятиям в работе и порождает трудности в вынесении справедливых приговоров в судах.

Е. Гуманизация вместо виктимизации (освобождение «узников совести», аннулирование «черных списков», возвращение соотечественников из зон конфликта операции «Мехр 1,2»).

Главные итоги реформ в либерализации религиозной политики, которые позитивно восприняты в стране и среди международных наблюдателей, заключаются в следующем:

1. Упразднение т.н. «Списка неблагонадежных», составленных МВД. В него входили лица, замеченные в связях с радикальными группами, либо недавно амнистированные. Механизм составления списка был неясен, что открывало простор для злоупотреблений.
2. Амнистирование за последние 3 года более 3,5 тыс. граждан. Практика освобождения продолжается и приурочивается, обычно, к праздникам. Прекращена имевшая место практика искусственного добавления срока в местах заключения.
3. От уголовной ответственности освобождаются граждане Узбекистана, по заблуждению оказавшиеся в составе террористических, экстремистских или иных запрещенных организаций и групп. Проведены операции по возвращению женщин и детей из зон конфликта на Ближнем Востоке. В результате операции «Мехр-1» (30 мая 2019) было репатриировано 156 лиц (48 женщин, 1 мужчина, 107 детей, из которых 9 – сироты). В результате операции «Мехр-2» (10 октября 2019) было репатриировано 64 детей и подростков, оставшихся без родителей (39 мальчиков и 25 девочек, из них 14 – дети в возрасте до 3-х лет).

При этом государство взяло на себя обязательства помощи (в том числе и финансовой) по отношению к амнистированным и репатриированным гражданам. В регионах и городах страны созданы Специальные комиссии из числа органов исполнительной власти на местах, правоохранительных, религиозных, общественных организаций. Их цель: активная совместная работа государственных и общественных организаций по социальной и экономической реинтеграции этих граждан.

Реинтеграция репатрианток натолкнулась на ряд правовых коллизий. Во-первых, формально они были нарушителями закона (незаконная иммиграция из страны, незаконное пересечение границ, содействие террористическим организациям и т.п.). Во-вторых, все они утратили или уничтожили свои паспорта, оказались без жилья, не имели профессии и средств к существованию и т.п. Для получения места работы, кредитов и т.п. процедур нужны были документы. Указом президента эти проблемы были преодолены. Все взрослые женщины прошли процедуру судебного расследования и в итоге были помилованы и амнистированы согласно указу президента. Кроме того, были восстановлены документы репатриантов, предоставлены права на кредит, денежную помощь и т.п.

ДИСКУССИЯ

Сохраняющаяся сложность религиозной ситуации, скрытые и открытые конфликты в сфере сочетания религиозных норм (главным образом мусульманских), с одной стороны и существующего законодательства – с другой, вносит свои коррективы в реализацию религиозных свобод в Узбекистане. К этому добавляются опасность радикализации (в первую очередь молодежи), вызовы в сфере кибер-безопасности (открытые и массовые вербовки в радикальные группы через кибер-сети), отсутствие опыта построения коммуникационных стратегий в киберпространстве, в использовании «мягкой силы» в деле стабилизации религиозной ситуации и т.п. Есть проблемы с пониманием сущности экстремизма и преступлений экстремистской направленности, терроризма, религиозного экстремизма, сепаратизма, фундаментализма. Отсутствие четких, в том числе юридических, понятий, дифференциации преступлений экстремистской направленности приводит к сложностям в правоприменительной практике. Поэтому очень важно сформировать четкий понятийный аппарат, иерархию принципов, субъектов противодействия данному явлению.

Состав и качество мусульманской общины Узбекистана далеки от единообразия. Верующие (в первую очередь мусульмане) имеют свои – чаще всего взаимоисключающие – мнения относительно религиозных свобод, дресс-кодов, норм и правил взаимоотношений государства и религии и других вопросах. Таким образом, регулирование сложнейших отношений внутри мусульманской общины также ложится на плечи государственных органов и самого общества. Все это усложняет ситуацию и заставляет быть крайне осторожным в выборе стратегий религиозной политики и правового регулирования религиозных свобод, а также заставляет серьезно обсуждать с обществом нормы законодательства.

Эти же обстоятельства заставляют быть взвешенными в вопросах инициации и исполнения правовых норм, когда речь идет о религиозных общинах, не всегда позитивно воспринимающих доминанту закона. Следовательно, свой путь эволюции в пользу признания законов единственным инструментом регуляции отношений «религия-государство» должны пройти не только правоохранительные и контролирующие органы, но и сами верующие, по крайней мере, активная их часть.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В законодательстве и в реальной реализации религиозных свобод с точки зрения юридического их оформления, в Узбекистане существует ряд проблем, которые связаны не только с формулировками законодательства, но и с наличием серьезного «груза прошлого», в виде давно принятых законов, которые нуждаются в пересмотре, в духе времени и с учетом международных обязательств Узбекистана.

К сожалению, внешние оценки не учитывают этих сложностей и предлагают односторонний и крайне ограниченный взгляд на проблемы, либо оперируют устаревшими данными. Эти же условия, связанные с серьезным разбросом мнений внутри общества и среди юристов по отношению к закону о свободе совести и организаций, серьезно сдерживают необходимый консенсус среди общественности и правоведов. К тому же международный опыт подсказывает, что такого рода документы должны ориентироваться не только на декларации о свободе религий, принятые в других странах, но и на особенности собственной ситуации внутри страны. Принятие такого документа без достижения необходимого общественного и правового консенсуса, без учета собственных культурно-исторических традиций, а также международного опыта может привести к непредсказуемым последствиям.

Реформы вносят свои коррективы в жесткие формы контроля религиозной ситуации и активности религиозных учреждений. Реформы коснулись и сферы законодательных инициатив и правоприменения. Послабления и либерализация в этих сферах очевидны.

Позитивным следствием реформ следует оценивать и то, что государственные органы начинают понимать, что проблемы в религиозной сфере невозможно решить с помощью только одноразовых административно-правовых актов (например, в виде постановлений и указов президента). К тому же по ряду причин Узбекистан старается реагировать на внешнюю критику относительно реализации религиозных свобод, что связано с обязанностью выполнять подписанные международные договоры, декларации, улучшить инвестиционный климат, повысить стабильность, как гарант развития туризма и др.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

В качестве первоочередных рекомендаций по совершенствованию законодательства Республики Узбекистан в сфере свободы вероисповедания предлагается следующее:

А. Внесение изменений в Закон Республики Узбекистан «О свободе совести и религиозных организациях» в части:

- формирования понятийного аппарата;
- пересмотра положения (в сторону смягчения) об обязательном проведении религиозно-экспертной экспертизы в отношении религиозной литературы и информационных материалов религиозного назначения;
- пересмотра положения об исключении права регистрирующего органа ликвидировать религиозную организацию;
- смягчения требований к государственной регистрации религиозных объединений;
- исключения положения об обязанности всех членов регистрируемых сект получать высшее и среднее специальное религиозное образование;
- пересмотра положения и конкретизации случаев, по которым может быть отказано в государственной регистрации религиозной организации;
- введения института приостановления деятельности религиозной

организации в судебном порядке сроком до шести месяцев в случае грубого нарушения законодательства;

- пересмотра положения о недопущении совершения богослужений, религиозных обрядов, церемоний и (или) собраний на территории и в зданиях государственных органов, организаций с допуском подобной деятельности при соблюдении прав и свобод других граждан, соблюдении режима функционирования государственных органов и государственных организаций;
- исключения положения о том, что распространение религиозной литературы, иных информационных материалов религиозного содержания, предметов религиозного назначения допускается только в культовых зданиях (сооружениях), духовных (религиозных) организациях образования, а также в специально определенных местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения и столицы, стационарных помещениях. Распространение религиозной литературы не должно отличаться от распространения любой другой литературы и должно подчиняться общим правовым нормам.

В. Разработка и принятие Концепции государственной политики Республики Узбекистан в религиозной сфере с обозначением основных направлений государственной политики в сфере обеспечения свободы совести и вероисповедания.

С. Внесение изменений в Закон Республики Узбекистан «О противодействии экстремизму» (от 2018 г.) в части:

- пересмотра понятийного аппарата данного закона по причине широкой и неточной формулировки таких понятий как «экстремизм», «экстремистская деятельность» или «экстремистские материалы»;

Д. Внесение изменений в Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности (от 22 сентября 1994 г.) в части пересмотра составов правонарушений, предусмотренных статьями 1841 (появление граждан в общественных местах в культовых одеяниях), 1842 (незаконное изготовление, хранение, ввоз или распространение материалов религиозного содержания (с целью распространения); 241 (нарушение порядка преподавания религиозных вероучений (преподавание религиозных вероучений без специального религиозного образования и без разрешения центрального органа управления религиозной организации, а равно преподавание религиозных вероучений в частном порядке);

Е. Внесение изменений в Уголовный кодекс Республики Узбекистан (от 22 сентября 1994 г.) в части пересмотра составов правонарушений, предусмотренных статьями статья 145, ч.2 (вовлечение несовершеннолетних в религиозные организации, а равно обучение их религии вопреки их воле, воле родителей или лиц, их заменяющих), 2441, 2442, 2443 (касающиеся незаконного изготовления и хранения материалов (в т.ч. печатных и электронных).