



---

**Совет по правам человека**

**Тридцать седьмая сессия**

26 февраля – 23 марта 2018 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие**

**Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе  
религии или убеждений\***

**Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений Ахмеда Шахида в соответствии с резолюцией 31/16. В этом докладе Специальный докладчик исследует взаимоотношения между государством и религией и их влияние на свободу религии или убеждений. Он обращает внимание на обязанность государств служить беспристрастным гарантом свободы религии или убеждений для всех людей независимо от существующих взаимоотношений между государством и религией или убеждениями.

---

\* Настоящий документ был представлен конференционным службам с опозданием без указания причин, требуемых в соответствии с пунктом 8 резолюции 53/208 Генеральной Ассамблеи.



---

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Деятельность Специального докладчика .....	3
II. Взаимоотношения между государством и религией и их влияние на свободу религии или убеждений .....	3
A. Введение .....	3
B. Модели взаимоотношений между государством и религией .....	5
C. Международно-правовые нормы .....	9
D. Косвенное и прямое влияние взаимоотношений между государством и религией на применение мер защиты в отношении свободы религии или убеждений .....	14
III. Выводы и рекомендации .....	20

## I. Деятельность Специального докладчика

1. В своей резолюции 31/16, принятой в марте 2016 года, Совет по правам человека продлил еще на три года мандат Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Ахмед Шахид был назначен Специальным докладчиком на тридцать второй сессии Совета и приступил к исполнению своего мандата 1 ноября 2016 года.

2. Обзор деятельности мандатария за период с 1 ноября 2016 года по 31 июля 2017 года содержится в последнем промежуточном докладе, который он представил Генеральной Ассамблее на ее семьдесят второй сессии (см. A/72/365, пункты 1 и 2). Кроме того, ему было предложено принять участие в ряде совещаний и консультаций по вопросу о свободе религии или убеждений, в том числе в совещании Международной контактной группы по вопросам свободы религии и убеждений, состоявшемся в Нью-Йорке, и в пятилетнем обзоре осуществления Рабатского плана действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, который состоялся в Рабате в декабре 2017 года.

3. Он также совершил поездку в Узбекистан с 2 по 12 октября 2017 года. В 2017 году Специальный докладчик направил 40 сообщений и выпустил 14 пресс-релизов с призывами бороться с нарушением права на свободу религии или убеждений в различных странах. Кроме того, он направил просьбы Армении, Египту, Индонезии, Малайзии, Непалу, Нидерландам, Пакистану, Саудовской Аравии, Тунису и Южной Африке о посещении этих стран. Его просьбы о посещении Туниса и Нидерландов были удовлетворены.

## II. Взаимоотношения между государством и религией и их влияние на свободу религии или убеждений

### A. Введение

4. Во всех регионах перед государствами все чаще встает задача обеспечить соблюдение прав всех лиц на свободу религии или убеждений при одновременной защите ряда других прав. Создание надежного свода законов и стратегий в интересах защиты права на свободу религии или убеждений часто требует сбалансированного учета ряда основных прав, закрепленных в международных договорах по правам человека, на фоне разностороннего давления со стороны политических, экономических, социальных и культурных факторов. Сейчас беспрецедентно большое число людей живет за пределами своих стран. В 2017 году во всем мире насчитывалось более 258 млн международных мигрантов против 173 млн в 2000 году<sup>1</sup>. Трудности, вызванные миграцией и глобализацией, в сочетании с легко доступными средствами связи и социальными сетями ускоряют процесс обмена идеями и ценностями, что в свою очередь приводит к изменению демографического и религиозного состава населения многих стран и обострению конкуренции различных интересов.

5. Эти изменения активизировали рост фундаменталистских движений, направляющих свои силы на борьбу с предполагаемыми угрозами, вызванными социальными переменами и модернизацией. Некоторые из этих движений имеют националистическую направленность, которая используется для противодействия усилиям государств по реагированию на демографические изменения путем удовлетворения потребностей новых религиозных общин, в том числе за счет расширения гарантий защиты в интересах полной реализации их прав человека. Эта ситуация осложняется усилением мер безопасности в связи с совершаемыми в настоящее время экстремистами актами насилия, которые привели к большему ущемлению государственными властями свободы религии. Религиозные

<sup>1</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs, *International Migration Report 2017: Highlights* (New York, 2017).

меньшинства, в частности, все чаще сталкиваются с законами, которые фактически ограничивают их свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении.

6. Роль религии в формировании общественной повестки дня и обязанности государств по защите прав человека всех людей становятся все более важными аспектами международных отношений и национальной политики. В большинстве многокультурных демократических обществ или стран, где принцип «светскости» закреплен в конституции, центральное место в политических дебатах, судебной политике и повседневной жизни людей стала занимать проблема нейтральности общественной сферы. Это усиление акцента на «светскости» тесно связано с необходимостью одновременно реагировать на религиозный плюрализм в рамках множества различных институциональных структур и адаптировать модели взаимоотношений между религией и государством таким образом, чтобы они не противоречили правам человека.

7. Постоянно меняющийся характер взаимоотношений между государством и религией имеет большое значение для тех, кто стремится содействовать обеспечению защиты свободы религии или убеждений, поскольку от того, насколько активно государства оказывают влияние на различные религии или убеждения, во многом зависят их готовность и способность гарантировать права человека, прежде всего права, осуществляемые лицами, принадлежащими к религиозным или конфессиональным меньшинствам. В настоящем докладе представлен краткий анализ влияния этих взаимоотношений на готовность государства уважать и защищать право на свободу мысли, совести, религии или убеждений.

8. Специальный докладчик полагает, что эта работа является своевременной ввиду: а) усиления тревожных тенденций, связанных с государственными ограничениями в отношении религии или убеждений и социальной враждебностью на почве религии или убеждений; б) растущих проблем, вызванных борьбой между светскими и религиозными деятелями за «общественное пространство» и «общественную повестку дня», и все более сложной динамики, которая возникает в результате этой конкуренции и которая влияет на увязку права на свободу религии или убеждений с другими основными правами человека; и с) вызывающей все большую тревогу угрозы, которую постоянно меняющаяся религиозная политика создает для свободы религии или убеждений. Следовательно, анализ влияния этих взаимоотношений на осуществление права на свободу религии или убеждений четко укладывается в рамки мандата, определенного в пункте 18 резолюции 6/37 Совета по правам человека.

9. В настоящем докладе не делается попытки представить всеобъемлющий обзор всего спектра существующих на сегодняшний день взаимоотношений между государством и религией. При этом в нем также не предпринимается попытка использовать явно заметные тенденции в моделях взаимодействия между государством и религией или убеждениями для выявления наиболее очевидных различий между ними, а также последствий таких взаимоотношений для применения международных норм и стандартов в области прав человека. Это первое представление основных тенденций в этих взаимоотношениях сопровождается кратким обзором соответствующих международных гарантий защиты свободы религии или убеждений, а также кратким обсуждением влияния таких взаимоотношений на способность государства применять вышеупомянутые меры правовой защиты в интересах всех людей. Ограничения в отношении объема настоящего доклада не позволяют включить в него исчерпывающий анализ проблем, связанных со взаимоотношениями между государством и религией. Вместе с тем в этом докладе отмечаются некоторые виды практики, приводящие к нарушениям, которые, как правило, связывают с определенными моделями таких взаимоотношений. В заключительной части доклада представлены соображения относительно инструментов и передовых методов, которыми располагают в настоящее время государства, стремящиеся найти ориентиры в отношении того, как выполнить эту все более сложную задачу обеспечения тонкого

равновесия между правом на свободу религии или убеждений и другими правами человека.

## **В. Модели взаимоотношений между государством и религией**

10. Все государства в определенной мере поддерживают, регулируют или ограничивают свободу религии и убеждений. Некоторые правительства устанавливают официальные религии; другие предоставляют определенные привилегии одной или нескольким религиям; правительства также контролируют или ограничивают деятельность религиозных организаций и отправление им культа; а некоторые правительства вводят ограничения исключительно в отношении определенных религий или убеждений, которые не распространяются на приверженцев других религий или убеждений, живущих на их территории.

11. Классифицировать государства по моделям их взаимоотношений с религией/религиями или убеждением/убеждениями особенно сложно. Такие взаимоотношения могут быть самыми разнообразными и часто отражают изменения и развитие истории, культуры и традиций, а также конкурирующие интересы политических, культурных, экономических, светских и религиозных сил внутри государств в отношении общественной повестки дня. Взаимоотношения между государством и религией также часто эволюционируют, претерпевая целый ряд незначительных или, наоборот, серьезных изменений, как правило, в ответ на социальное или политическое давление<sup>2</sup>.

12. На основе проведенных исследований с использованием множественных показателей с целью продемонстрировать, как государства взаимодействуют с религией или убеждениями и как такие взаимоотношения могут влиять на готовность правительств поощрять и защищать право на свободу религии или убеждений, были разработаны многочисленные модели классификации взаимоотношений между государством и религией. В некоторых исследованиях рассматривается взаимосвязь между действиями или бездействием государств, которые приводят к ущемлению свободы религии или убеждений, и тем, в какой степени государственные учреждения отождествляют себя с религиозными институтами или убеждениями<sup>3</sup>. В других анализируется роль конституционных положений в установлении и регулировании общих моделей взаимоотношений между религиозными и государственными властями<sup>4</sup>.

13. По итогам одного исследования 2017 года, в котором рассматривалась официальная религиозная политика всех 193 государств – членов Организации Объединенных Наций и их соответствующая практика, около 42% государств заявили о том, что они либо официально поддерживают какую-либо одну религию (21%), либо отдают предпочтение одной или нескольким религиям (21%). Еще 53% государств-членов не отождествляют себя ни с какими конкретными убеждениями или вероисповеданием. Небольшое количество государств-членов осуществляют крайне строгий контроль над религиозными учреждениями на своей территории или негативно относятся к религии в целом<sup>5</sup>. С другой стороны, в ходе более раннего исследования, в котором были также рассмотрены законы, нормативные акты, государственные стратегии и меры 177 стран, было выделено 14 подкатегорий, сгруппированных в 4 общие модели взаимоотношений между государством и религией, аналогичные тем, которые были определены в исследовании 2017 года, и был сделан вывод о том, что 41 государство имеет официальную религию, 77 отдают

<sup>2</sup> Jonathan Fox, *Political Secularism, Religion, and the State: A Time Series Analysis of Worldwide Data* (Cambridge University Press, 2015).

<sup>3</sup> Cole Durham, "Patterns of Religion State Relations", в John Witte, Jr. and M. Christian Green (eds.), *Religion and Human Rights: An Introduction* (Oxford University Press, 2011).

<sup>4</sup> Dawood Ahmed, *Religion-State Relations*, 2nd ed., (Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017).

<sup>5</sup> Pew Research Center, "Many Countries Favour Specific Religions, Officially or Unofficially" (Washington DC, October 2017).

предпочтение одной или нескольким религиям, 43 не отождествляют себя ни с какой религией и 16 негативно относятся к роли, которую религия играет в общественной жизни<sup>6</sup>.

14. С учетом этих сложностей нет единого мнения ни относительно того, как следует классифицировать взаимоотношения между государством и религией, ни относительно терминологии, которую следует использовать для описания их характера. Специальный докладчик не поддерживает никакой конкретный вывод и никакую конкретную модель таких взаимоотношений, которые упоминаются в вышеуказанных исследованиях. Вместе с тем в обоих этих исследованиях значится ряд одинаковых показателей, позволяющих понять эти взаимоотношения, а общие, полученные на их основе, модели взаимоотношений между государствами и религией или убеждениями имеют важное значение для целей настоящего обсуждения.

15. Речь идет, в частности, об анализе того, как государства отождествляют себя с религией/религиями и/или убеждением/убеждениями путем закрепления соответствующего заявления в конституциях или каких-либо других основополагающих документах, которые позволяют в определенной степени понять, какую нормативную позицию государства могут занимать в отношении роли, отводимой религии и или убеждениям в общественной и, в исключительных случаях, в частной жизни. Вместе с тем изучение того, как государства официально отождествляют себя с какой-либо конкретной религией, отнюдь не всегда позволяет понять, как они будут взаимодействовать с религией или с религиозными общинами на практике. Например, государства, имеющие официальные религии, как правило, в большей степени поддерживают религию, однако провозглашение официальной религии не всегда приводит к реальной серьезной поддержке этой религии на практике. Следовательно, внимательное изучение практики правительства также имеет важнейшее значение для понимания последствий таких взаимоотношений для свободы религии или убеждений в большей степени, чем то, что подразумевает само по себе наличие официальной религии<sup>7</sup>.

16. Из 660 сообщений, направленных мандатарием в период с 2004 по 2017 год, около 86% были адресованы 81 государству с официальной или привилегированной религией/официальными или привилегированными религиями (412 сообщений) и 10 государствам, которые негативно относятся к религии (157 сообщений). Для сравнения, 14% сообщений были направлены 102 государствам, которые не отождествляют себя ни с какой конкретной религией (91 сообщение).

**Сообщения, направленные Специальным докладчиком по вопросу о свободе религии или убеждений государствам – членам Организации Объединенных Наций в период 2004–2017 годов**

	<i>Количество государств-членов</i>	<i>Количество направленных сообщений</i>
Государства с официальными или привилегированными религиями	81	412
Государства, которые не отождествляют себя ни с какой конкретной религией	102	91
Государства, которые негативно относятся к религии	10	157
<b>Итого</b>	<b>193</b>	<b>660</b>

<sup>6</sup> Fox, *Political Secularism* (см. сноску 2).

<sup>7</sup> Ibid.

17. Кроме того, глобальное исследование религиозных ограничений и социальной вражды на почве религии или убеждений свидетельствует о наличии тесной связи между тем, насколько активно правительство оказывает влияние на религию, и его склонностью к защите или нарушению права на свободу религии или убеждений и/или к борьбе с религиозной нетерпимостью<sup>8</sup>. В рамках этого исследования 24 (58,5%) из 41 государства, где существует официальная государственная религия, ввели «очень строгие» или «строгие» ограничения на религиозную практику, при этом 11 (27,5%) из 40 государств, где одна или несколько религий имеют привилегированный статус, вводили такие ограничения в период 2014–2015 годов. Кроме того, только 5 (4,9%) из 102 государств, которые не отождествляют себя ни с какой религией, так существенно ограничивают prerogatives религиозных общин, при этом все 10 государств, которые негативно относятся к роли религии в общественной жизни, ввели «строгие» или «очень строгие» ограничения.

18. Уровень социальной вражды является самым низким в государствах, негативно относящихся к роли религии в общественной жизни, при этом, по имеющейся информации, лишь в одном государстве был отмечен «высокий уровень» социальной вражды на почве религии, а в 44% государств с официальной религией был отмечен «крайне высокий» или «высокий» уровни социальной вражды. В общей сложности 22% государств с привилегированной религией/привилегированными религиями и государств, которые не отождествляют себя ни с какой религией, имеют аналогичные уровни социальной вражды.

#### **1. Государства с официальной или привилегированной религией/официальными или привилегированными религиями**

19. В вышеуказанном анализе государства, имеющие официальную религию, и государства, отдающие предпочтение одной или нескольким религиям, объединены в одну группу ввиду наличия характерных для них обоих факторов. Речь идет о таких факторах, как отождествление себя с одной или несколькими религиями и предоставление им привилегий/поддержки. При этом различия между этими государствами неизменно кроются в том, в какой степени государства с официальными или привилегированными религиями оказывают влияние на учреждения, имеющие отношение к религиям, которым эти государства отдают предпочтение. Следовательно, для целей настоящего обсуждения эти государства рассматриваются как занимающие разные места в соответствующем спектре и делятся на государства, которые имеют практически неразличимые границы между государственными и религиозными делами («религиозные государства»), и государства, которые отождествляют себя с какой-либо религией или отдают ей предпочтение, но устанавливают четкие границы между религией и государством («светские государства»).

20. В конституции или других основополагающих документах государств с официальной религией может быть указано, что конкретная религия или конфессия является официальной или установленной религией конкретного государства. Независимо от того, содержит или не содержит закон подробную информацию о том, что предполагает такой привилегированный статус, как правило, официальная религия этих государств имеет определенные политические, законодательные и финансовые привилегии.

21. Наиболее распространенной официальной религией в мире является ислам. Из 41 страны, имеющей государственную религию, 25 (61%) называют ислам суннитского толка, ислам шиитского толка или ислам в целом своей официальной верой. Большинство стран, в которых ислам является официальной религией, находятся на Ближнем Востоке и в Северной Африке, при этом 7 таких стран (28%) находятся в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Второй наиболее распространенной официальной религией в мире является христианство. В 13 странах (32% стран с официальной религией) христианство в целом или одно из течений христианства

<sup>8</sup> Pew Research Center, “Global Restrictions on Religion Rise Modestly in 2015, Reversing Downward Trend” (Washington, D.C., April 2017).

объявлено официальной государственной религией. Девять из этих стран находятся в Европе, две – в Северной и Южной Америке, одна – в Азиатско-Тихоокеанском регионе и одна – в странах Африки к югу от Сахары. В некоторых случаях принадлежность государства к определенной религии обусловлена историческими факторами, и поэтому установленной религии, как правило, предоставляются, хоть и ограниченные, но конкретные функционально символические (слабо укоренившиеся) привилегии.

22. Около 40 государств – членов Организации Объединенных Наций официально не устанавливают какую-либо государственную религию, но отдают предпочтение одной или нескольким религиям или предоставляют им привилегии, в том числе правовые и финансовые, которых не имеют другие религии<sup>9</sup>. Некоторые из этих государств поддерживают одну конкретную религию подобно тому, как это делает государство с официальной религией, а другие устанавливают иерархию религий и предоставляют им разные привилегии в зависимости от места, которое они занимают в этой иерархии. В эту группу также входят государства, которые взяли на себя официальные обязательства в отношении отделения религии от государства, однако на практике отдают предпочтение одной конкретной религии либо сталкиваются с растущим политическим давлением, вынуждающим их предоставлять одной конкретной религии правовые привилегии, которых не имеют другие религии. В государствах, неофициально поддерживающих какую-либо религию, религия, имеющая привилегированный статус, может быть определена или не определена в законодательстве, однако ее упоминания связаны скорее с историей и традициями, нежели с привилегированным положением этой религии ввиду ее «истинности».

23. На практике взаимоотношения между этими государствами и религиями, которым они отдают предпочтение, являются крайне разнообразными. Из 40 стран, имеющих предпочитаемую или привилегированную, но не официальную религию, большинство наиболее благосклонно относятся к христианству. В 28 странах (70%), главным образом находящихся в Европе и Северной и Южной Америке, христианство является предпочитаемой религией. В 5 странах Африки к югу от Сахары и 3 странах Азиатско-Тихоокеанского региона христианство является привилегированной религией. В некоторых странах государственные власти предоставляют одинаковые привилегии нескольким религиям.

## 2. Государства, которые не отождествляют себя ни с какой конкретной религией

24. В большинстве государств – членов Организации Объединенных Наций (102) не установлена государственная религия и не предоставляются привилегии религиям. Речь идет о 35 государствах Африки, 22 странах Северной и Южной Америки, аналогичном количестве стран Европы и 19 государствах Азиатско-Тихоокеанского региона. В целом эти страны, как правило, придерживаются принципа отделения церкви от государства или устанавливают «принципиальные границы» между религией и государством на основе того, что можно было бы назвать «обусловленной конкретными обстоятельствами светскости», которая позволяет проявлять гибкость в вопросах включения религии в общественную жизнь и исключения религии из нее и определения степени такого участия или такой безучастности<sup>10</sup>.

25. Многие из этих государств также взяли на себя конкретные обязательства уважать свободу религии или убеждений в рамках их законодательства. Вместе с тем они не всегда воздерживаются от поощрения или ограничения религиозной практики. На самом деле многие из них все чаще вводят ограничения в отношении различных аспектов проявления религии или убеждений, в том числе ограничения на ношение религиозной одежды в общественных местах.

26. Некоторые государства рассматриваются как «кооператоры», поддерживающие все религии, например, путем предоставления прямого финансирования всем

<sup>9</sup> Pew Research Center, “Many Countries Favour Specific Religions” (см. сноску 5).

<sup>10</sup> Rajeev Bhargava, “Rehabilitating Secularism,” in Craig Calhoun, Mark Juergensmeyer and Jonathan van Antwerpen (eds.), *Rethinking Secularism* (Oxford University Press, 2011), pp. 92–113.



общинам. Другие предоставляют лишь косвенное финансирование, например за счет налоговых льгот, но при этом принимают все религии. Еще одни государства придерживаются принципа независимости религии и свободы вероисповедания в обществе, а некоторые делают основной упор на сохранение светского общественного пространства и отводят место для религии в частной сфере<sup>11</sup>.

### **3. Государства, которые негативно относятся к роли религии в общественной жизни**

27. Небольшое количество государств-членов (10) воспринимают религию как нечто негативное, что следует исключить из общественной жизни, и, как правило, вводят в этой связи жесткие ограничения в отношении сферы деятельности гражданского общества. Правовые рамки этих государств могут предусматривать обязательства в отношении светскости, свободы религии или даже определенной религии. Некоторые из этих государств вообще запрещают религии играть какую-либо роль в общественной жизни, а другие допускают номинальную свободу отправления культа. Однако отличительной чертой всех этих государств является их склонность к введению крайне жестких ограничений в отношении правового статуса, финансирования, автономии и политической деятельности религиозных субъектов и учреждений с целью ограничения роли, которую религия играет, как правило, в общественной, а иногда и в частной жизни.

## **С. Международно-правовые нормы**

### **1. Нормы обязательного и рекомендательного характера**

28. В международных договорах по правам человека не содержится положений, определяющих взаимоотношения между государством и религией или убеждениями. Вместе с тем они налагают на государства обязанность служить объективными гарантами осуществления права на свободу религии или убеждений, включая право быть свободным от религии, для всех лиц и групп, находящихся на их территории и под их юрисдикцией. В пункте 9 своего замечания общего порядка № 22 (1993) о праве на свободу мысли, совести и религии Комитет по правам человека четко указывает, что тот факт, что та или иная религия признана в качестве государственной или что ее приверженцы составляют большинство населения, не должен ни наносить ущерб осуществлению любого из прав, закрепленных в Международном пакте о гражданских и политических правах, включая статьи 18 и 27, ни вести к дискриминации в отношении лиц, не исповедующих никакой религии, или приверженцев религий меньшинств.

29. Комитет по правам человека отмечает, что эта обязанность предполагает как негативные обязательства, такие как отказ от закрепления дискриминационных актов, так и позитивные обязанности, такие как обеспечение защиты от нарушений со стороны третьих сторон, в том числе от подстрекательства к религиозной ненависти. Государства также обязаны обеспечивать, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли исповедовать свои религии или выражать свои убеждения либо получать государственную поддержку так же, как и приверженцы государственной религии. К другим позитивным обязанностям относятся выполнение всех обязательств, которые закреплены в статье 27 Пакта и в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам и согласно которым государства «принимают меры для создания благоприятных условий», позволяющих лицам, принадлежащим к религиозным, этническим и языковым меньшинствам, «выражать свои особенности». Кроме того, в Бейрутской декларации и 18 изложенных в ней обязательствах в отношении «Веры за права человека»<sup>12</sup> содержатся конкретные положения о недопущении использования понятия «государственная религия» или «доктринальный секуляризм» в целях

<sup>11</sup> Cole Durham, "Patterns of Religion State Relations" (см. сноску 3).

<sup>12</sup> См. Beirut Declaration and its 18 commitments on "Faith for Rights", commitment IV, по адресу [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx).

дискриминации отдельных лиц или групп, а также о «сокращении пространства для религиозного или конфессионального плюрализма на практике».

30. Характер обязательства государств поощрять и защищать право на свободу религии или убеждений должен рассматриваться в рамках более широкой правозащитной рамочной основы, в которой отмечены принципы универсальности, равенства и свободы и закреплена обязанность уважать, защищать и поощрять все права человека каждого индивида. В соответствии со статьей 18 Пакта государства должны уважать и защищать без какой-либо дискриминации право на свободу мысли, совести, религии или убеждений, которое включает: а) право на свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору; б) безусловную свободу от принуждения; в) право исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении; и д) свободу родителей и опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями и с учетом развивающихся способностей ребенка. Ряд других обязательств и конкретных обязанностей подробно описан в статьях 1–6 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений.

31. Для реализации этого права государства должны также гарантировать равную защиту закона, в частности в рамках статьи 5 и пункта 2 статьи 20 и в соответствии с конкретным положением статьи 26 Пакта по этому вопросу. Любое вмешательство в реализацию права исповедовать свою религию или выражать свои убеждения должно ограничиваться исчерпывающим перечнем оснований, изложенных в пункте 3 статьи 18, но в любом случае при обеспечении права каждого человека на свободу мысли, совести, религии или убеждений на основе принципа равенства и недискриминации. Ни одно государство или лицо и ни одна группа не имеют право заниматься какой бы то ни было деятельностью, направленной на уничтожение любых прав или свобод, признанных в Пакте (статья 5).

32. Работа договорных органов и мандат Специального докладчика свидетельствует не только о том, что за последние три десятилетия изменились представления о том, как реализуются эти права, как, например, в случае «разумного приспособления», но и о разнообразии способов возможного воспрепятствования реализации этих прав. Кроме того, сообщения и доклады, подготовленные мандатарием, свидетельствуют о том, что все аспекты права на свободу религии или убеждений находятся под угрозой, хотя некоторые из них чаще других, особенно в условиях введения государством определенной идеологии, связанной с религией или убеждениями. Все чаще эта работа демонстрирует, что нарушение права на свободу религии или убеждений, как правило, чаще совершается негосударственными субъектами в условиях, когда государство не обеспечивает равную защиту всем лицам.

## 2. Обеспечение полного равенства и недискриминации

33. Мотивы увековечивания государством незаконной дискриминации часто обусловлены характером его взаимоотношений с конкретной религией или его поддержкой конкретной идеологической позиции по отношению к религии. Как отмечено Специальным докладчиком в его предыдущих докладах<sup>13</sup>, право на свободу религии или убеждений и право на равенство/недискриминацию неразрывно связаны между собой. Следовательно, можно утверждать, что «основным критерием» для определения того, могут ли с большой долей вероятности взаимоотношения между государством и религией привести к увековечению нарушений прав, является их склонность к поощрению недискриминации «в деле равного осуществления всех прав человека всеми людьми»<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> См. A/HRC/34/50, пункт 31; и A/72/365, пункт 46.

<sup>14</sup> Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea and Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (Oxford University Press, 2016), p. 351.

34. Одним из ключевых показателей готовности государства поощрять принцип недискриминации является то, как оно «решает проблему прав женщин, прав меньшинств, наказания за уголовные преступления, нейтралитета в образовании, нейтралитета в разрешении конфликтов между различными религиозными и конфессиональными общинами и внутри них, а также публичных проявлений свободы религии или убеждений»<sup>15</sup>. В тех случаях, когда государство явно отождествляет себя с конкретными религиями или догматами, лица, не относящиеся к приверженцам этих религий и догматов, неизменно подвергаются различным формам дискриминации, в том числе прямой, косвенной и смешанной дискриминации, которая негативно отражается на их способности осуществлять свое право на свободу религии или убеждений<sup>16</sup>. В этой связи государство должно обеспечивать, чтобы «цель» или «последствия» его взаимоотношений с религией не приводили к «уничтожению или умалению признания, пользования или осуществления на основе равенства прав человека и основных свобод»<sup>17</sup>.

35. Для полной реализации права на свободу религии или убеждений государства должны, прежде всего, вводить меры наказания за любые проявления дискриминации по признаку религии или убеждений, когда речь идет об осуществлении перечисленных прав, закрепленных в ряде правозащитных договоров. Кроме того, в статье 26 Пакта предусмотрено отдельное право на равную защиту закона, на которое можно ссылаться независимо от того, перечислены ли в Пакте соответствующее право или соответствующая привилегия, о которых идет речь. Как уже было отмечено, в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, «не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком»<sup>18</sup>. Несмотря на то, что различное обращение государств с разными группами (в том числе по признаку религии или убеждений) не всегда может представлять собой незаконную дискриминацию, если критерии для проведения такого различия обоснованы и объективны, на государство всегда возложено бремя предоставления достаточных доказательств того, что цель, преследуемая в результате такого обращения, является законной<sup>19</sup>.

36. Для полного обеспечения равенства, в том числе в отношении осуществления права на свободу религии или убеждений, государства должны выйти за рамки борьбы с «формальной дискриминацией» в целях достижения «подлинного равенства». Если для ликвидации формальной дискриминации необходимо устранить существующие барьеры с целью обеспечения того, чтобы конституция, законы и стратегии государства не содержали дискриминационных положений по запрещенным основаниям, то для достижения подлинного равенства государства должны, среди прочего, «незамедлительно принять необходимые меры по недопущению создания, ограничению и ликвидации условий и взглядов, которые вызывают или способствуют сохранению дискриминации по существу или фактической дискриминации»<sup>20</sup>. Кроме того, понадобятся долгосрочные инициативы, которые должны привести к принятию государством позитивных мер по обеспечению того, чтобы лица, принадлежащие к религиозным или конфессиональным меньшинствам<sup>21</sup>, могли пользоваться религиозными свободами и правами на постоянной основе и наравне с приверженцами

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> См. A/HRC/19/60, пункт 62; A/67/303, пункт 47; и A/HRC/34/50, пункт 32.

<sup>17</sup> См. пункт 2 статьи 2 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений.

<sup>18</sup> См. статью 27 Пакта.

<sup>19</sup> См., например, пункт 13 замечания общего порядка № 18 (1989) Комитета по правам человека о недискриминации; и замечание общего порядка № 20 (2009) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о недискриминации экономических, социальных и культурных прав.

<sup>20</sup> См. пункт 9 замечания общего порядка № 20 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. См. также Nazila Ghanea, “Religion, Equality and Non-Discrimination”, in J. Witte and C. Green, *Religion and Human Rights* (2011).

<sup>21</sup> См. A/HRC/22/51.

религии или убеждений большинства. Таким образом, как отметили предыдущие мандатарии, равное обращение не является синонимом одинакового обращения.

### 3. Неделимый, взаимосвязанный и взаимодополняющий характер прав

37. Религиозная дискриминация имеет место не только в тех случаях, когда право какого-либо лица свободно исповедовать свою религию или высказывать свои убеждения ограничивается или ущемляется государственными или негосударственными субъектами. Она может также иметь место тогда, когда осуществление каким-либо лицом других основополагающих прав, например права на охрану здоровья, образование, свободное выражение мнений, ограничивается или подрывается государственными или негосударственными субъектами во имя религии или на основе религии или убеждений соответствующего лица.

38. В некоторых государствах, где религия получила статус «официальной» или привилегированной, другие права человека, особенно права женщин, лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам, и лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов, несоразмерно ограничены или отменены под угрозой санкций в результате необходимости обязательного соблюдения ортодоксальных предписаний этой установленной государством основной религии, таких как нормы в отношении женской одежды (например, обязательное ношение хиджаба) или необходимость скрывать не соответствующую требованиям сексуальную ориентацию или гендерную идентичность.

39. Кроме того, Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает растущую тенденцию со стороны некоторых государств, групп и отдельных лиц ссылаться на проблему «религиозной свободы» в качестве основания для применения различного обращения к отдельным лицам или группам, в том числе к женщинам и лесбиянкам, гомосексуалистам, бисексуалам, трансгендерам и интерсексуалам. Эта тенденция чаще всего прослеживается в контексте отказа по соображениям совести, в том числе со стороны государственных должностных лиц, предоставлять определенные товары или услуги населению.

40. Такая дискриминация наносит наибольший ущерб тогда, когда законы и политика основаны не на доступных всем соображениях, а на насаждении определенных теологических рецептов или мировоззрений, особенно в случаях, когда имеют место вопиющий дефицит демократии и социальное неравенство по этническому или религиозному признаку. Вместе с тем следует отметить, что в соответствии с решениями Комитета по правам человека и региональных судов по правам человека отдельные лица и группы не могут ссылаться на «религиозную свободу» для увековечения дискриминации в отношении групп лиц, находящихся в уязвимом положении, включая лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, когда речь идет о предоставлении обществу товаров или услуг.

41. Большое значение имеет то, насколько часто приверженность государств религиозным догматам препятствует их способности обеспечивать защиту прав женщин. Одним из примеров может служить большое количество оговорок религиозного характера, внесенных государствами-участниками в Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Многочисленные ограничения, которые государства вводят в отношении прав женщин во имя религии, в том числе те, которые сдерживают их полноценное участие в политической, социальной и экономической жизни, приводят к сохранению условий, благоприятствующих распространению пагубных видов практики в отношении женщин<sup>22</sup> и не позволяют обществу достичь гендерного равенства. К ним относятся лишение доступа к услугам по охране репродуктивного здоровья и отказ от предоставления надлежащих правовых и политических гарантий защиты от насилия в

<sup>22</sup> См. совместную общую рекомендацию № 31 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин/замечание общего порядка № 18 Комитета по правам ребенка по вредной практике.

семье, которое проявляется в виде изнасилования супругом и так называемых «преступлений в защиту чести»<sup>23</sup>.

42. Специальный докладчик хотел бы вновь напомнить о том, что право на свободу религии или убеждений ни в коем случае не может служить основанием для оправдания нарушений прав женщин и девочек и что больше не запрещается требовать, чтобы права женщин были важнее демонстрирующих нетерпимость убеждений, которые служат оправданием дискриминации по гендерному признаку<sup>24</sup>. Санкционирование ущемления одних прав (например, прав женщин) на основании утверждений в защиту права на свободу религии или убеждений будет противоречить как положениям, касающимся прав человека женщин, так положениям в отношении свободы религии или убеждений.

43. Специальный докладчик также отмечает шаткий, а иногда и создающий напряженность баланс между осуществлением права на свободу религии или убеждений и права на свободное выражение мнений и свободу мирных собраний и ассоциации (соответственно статьи 19, 21 и 22 Пакта). Критика религии, религиозных лидеров или доктрин, которая часто представляет собой осуществление права на свободное выражение мнений, не является нарушением права на свободу религии или убеждений. В своих предыдущих докладах Специальный докладчик обращал внимание на особую связь между статьями 18 и 19 Пакта, отмечая необходимость отмены законов о борьбе с богохульством и вероотступничеством<sup>25</sup>.

#### 4. Ограничения в отношении права на проявление свободы религии или убеждений

44. Хотя нормы международного права прав человека допускают определенные ограничения в отношении исповедания религии или убеждений в отправлениях культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении (часто называемые *forum externum*), любые ограничения должны быть исключением, а не правилом. Эти ограничения должны подлежать узкому толкованию и не носить дискриминационного характера по отношению к приверженцам тех или иных религий или убеждений. Кроме того, бремя обоснования необходимости таких ограничений ложится на тех, кто хочет наложить их.

45. Согласно пункту 3 статьи 18 Пакта, который требует строгого толкования, все ограничения права на свободу религии или убеждений должны быть установлены законом, быть необходимыми и непосредственно связаны с достижением законной цели охраны «общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц». Кроме того, такие ограничения должны быть соразмерными достижению законной цели, а потому носить наименее ограничительный характер из всех доступных мер. Обзор информации, опубликованной правозащитными механизмами, в том числе договорными органами, например Комитетом по правам человека, свидетельствует о том, что многие государства налагают ограничения как правило, а не как исключение, и во многих случаях не могут обосновать ограничение права на свободу религии или убеждений в соответствии с критериями, изложенными в пункте 3 статьи 18. Специальный докладчик с тревогой отмечает наличие большого количества стран, которые приняли целый комплекс правил, незаконно ограничивающих различные проявления свободы религии или убеждений на основании расплывчатых и общих концепций, таких как «национальная самобытность», «национальное единство» или «культура». Кроме того, в соответствии с нормами международного права прав человека «национальная безопасность» не может служить основанием для ограничения права на проявление свободы религии или убеждений.

<sup>23</sup> См., например, пункт 21 замечания общего порядка № 28 (2000) Комитета по правам человека о равноправии мужчин и женщин.

<sup>24</sup> См. A/65/207, пункт 69; A/66/156, пункт 16; A/68/290, пункт 30; A/HRC/16/53, пункт 16; A/HRC/19/60/Add.1, пункт 44, и A/HRC/34/50, пункт 50.

<sup>25</sup> См. A/72/365; A/HRC/34/50; A/HRC/31/18; и A/HRC/22/17/Add.4. См. также [www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf).

46. Некоторые из наиболее широко применяемых правил непосредственно влияют на автономию и порядок внутренней организации религиозных общин, в том числе на право заниматься миссионерством и проповедничеством; свободу создавать и содержать соответствующие благотворительные или гуманитарные учреждения; а также право готовить, назначать и избирать руководителей общин и священнослужителей<sup>26</sup>. Специальный докладчик отмечает, что государства, которые официально отождествляют себя с какой-либо религией или имеют крепкую связь с одной или несколькими конкретными религиями, или негативно относятся к религии, больше всего склонны к таким видам незаконного вмешательства.

47. Вместе с тем государства, которые придерживаются более светских или нейтральных моделей управления, также могут действовать в нарушение пункта 3 статьи 18 Пакта в случае, если они чрезмерно, рьяно и агрессивно вмешиваются в проявление свободы религии или убеждений, обосновывая такие действия попыткой защитить другие права, например право на гендерное равенство или сексуальную ориентацию. Такие усилия по защите необходимо привести в соответствие с обязательствами по обеспечению права на свободу религии или убеждений, хотя ее проявление может быть ограничено, если это приводит к нарушению прав и свобод других людей. Когда эти права в итоге вступают в противоречие, необходимо приложить все возможные усилия путем тщательного изучения каждой конкретной ситуации для обеспечения того, чтобы все права были приведены в соответствие на практике или защищены посредством внесения разумных коррективов.

#### **D. Косвенное и прямое влияние взаимоотношений между государством и религией на применение мер защиты в отношении свободы религии или убеждений**

48. И среди государств, которые поддерживают религию формально или на практике, и тех, которые не отождествляют себя ни с какой религией и проводят политику ограничения роли религии или убеждений в общественной жизни, многие разрабатывают стратегии и принимают практические меры, приводящие к многочисленным формам ущемления и/или нарушения права на свободу религии или убеждений и/или связанных с ними прав. Хотя государства, навязывающие населению официальную религию, и государства, стремящиеся ограничить все формы религии, больше всего склонны к нарушению права на свободу религии или убеждений, ни одна модель организации взаимоотношений между государством и религией полностью не защищена от того, что она может привести к незаконному ограничению проявления свободы религии или убеждений или неправомерному вмешательству в такое проявление.

49. Например, государства, которые негативно относятся к религии и стремятся «очистить» общественную сферу от любой религии и любых убеждений или отказываются от политики внесения надлежащих коррективов, могут в некоторых случаях нарушать свою обязанность уважать право на проявление свободы религии или убеждений. Такие усилия могут также не пройти «испытание» на недискриминацию, на основе которой государства обязаны обеспечивать формальное и фактическое равенство всех людей, в том числе членов групп, находящихся в уязвимом положении, таких как религиозные меньшинства.

50. Таким образом, независимо от вида взаимоотношений, которые государства теоретически или практически поддерживают с религиями или убеждениями, то, каким образом и насколько они поддерживают, ограничивают, регулируют и ограничивают роль религии в общественной или частной жизни, во многом влияет на выполнение обязательств в области прав человека. От того, насколько действия государства влияют на религию или убеждения или ущемляют другие основополагающие права человека, и от того, насколько взаимосвязаны

<sup>26</sup> См., например, статью 6 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений.

государственные и религиозные учреждения, во многом зависит способность государств уважать, защищать и поощрять право на свободу религии или убеждений.

## 1. Государства с официальной или привилегированной религией/официальными или привилегированными религиями

51. Большинство государств, имеющих официальные религии или отдающих предпочтение одной конкретной религии, разрабатывают системы регулирования поддержки, которая в разной степени оказывается предпочитаемой религии и во многих случаях другим религиям, которые исповедуются в пределах их юрисдикции. Это означает, что в большинстве этих стран учреждения одной или нескольких конкретных религий получают привилегии, которых лишены учреждения всех остальных конфессий. Государства, которые официально отождествляют себя с какой-то конкретной религией или отдают ей предпочтение, как правило, с большей степенью вероятности, чем другие государства, будут оказывать влияние на религиозную практику<sup>27</sup>. По данным одного недавно проведенного исследования, около 78% государств с официальной или предпочитаемой религией в определенной степени оказывали влияние на вероисповедание отдельных лиц или конфессиональных групп в 2015 году<sup>28</sup>.

### а) «Религиозные государства»

52. Некоторые из этих стран, которые считаются «религиозными государствами», непосредственно определяют себя как конфессиональные государства или государства, официально пропагандирующие определенную религию и призывающие своих граждан исповедовать ее. В этих государствах, как правило, созданы системы поддержки, которые на практике предоставляют официальной религии монополию в религиозных и государственных делах. Такие действия религиозных государств направлены на удовлетворение их главных интересов, связанных с сохранением и распространением государственной религии, однако иногда они противоречат ряду других обязательств, которые необходимо соблюдать для реализации права всех людей на свободу религии и убеждений при одновременной защите целого ряда других прав человека.

53. Усилия, предпринимаемые правительством для обеспечения и сохранения монополии, которую государственные религии имеют в государственных делах этих стран, нередко предполагают: а) введение жестких ограничений в отношении прав лиц, которые не исповедуют религию большинства; б) высокую степень регулирования деятельности учреждений и ассоциаций религиозных меньшинств; и с) тенденцию к обеспечению применения религиозных предписаний государственной религии. Соответственно, в религиозных государствах более велика вероятность дискриминации религиозных меньшинств и прослеживается тенденция к ужесточению ограничений в отношении права всех людей на свободу религии или убеждений.

54. В некоторых из этих стран приверженцам религий, не относящихся к привилегированным, запрещено совершать публичные действия, связанные с их религиозным самовыражением, среди приверженцев предпочитаемой религии, а их места отправления культа, как правило, часто контролируются государственными властями для недопущения того, чтобы приверженцы предпочитаемой религии присутствовали на религиозных службах, проводимых в этих местах. Государственные власти могут также запрещать женщинам молиться публично или вводить конкретные требования к их внешнему виду и одежде. Кроме того, обращение религиозных меньшинств в государственную веру активно поощряется, а выход из нее противоречит государственным интересам и поэтому считается крайне нежелательным или даже наказываемым. Это также означает, что проповедование

<sup>27</sup> Fox, *Political Secularism* (см. сноску 2).

<sup>28</sup> Pew Research Center, "Many Countries Favour Specific Religions" (см. сноску 5).

религии или убеждений меньшинства среди членов господствующей религии либо считается крайне нежелательным, либо вообще запрещается.

55. В некоторых религиозных государствах в конституционном порядке закреплены важное положение и важная роль религиозных предписаний государственной религии, например существуют положения о том, что религиозная доктрина является «одним из источников» или «источником» законодательства, а также положения, запрещающие принимать законы, противоречащие религиозной доктрине. Такая тесная связь между политическими учреждениями государства и религиозной властью и руководством часто приводит к оказанию существенного влияния религиозных законов на деятельность законодательных, исполнительных и судебных органов власти. К ним относятся законы, определяющие взаимоотношения религиозных государств с религиозными меньшинствами, а также регулирующие законы об актах гражданского состояния, в том числе в вопросах, касающихся прав на охрану сексуального и репродуктивного здоровья, брака, развода, опеки над детьми и наследования.

56. Приверженцы определенной веры могут иметь привилегированный доступ к государственной службе, в частности за ними могут быть закреплены должности главы государства или правительства или другие высокопоставленные должности. Кроме того, занимать определенные государственные должности, такие как должность главы государства или определенные должности в судебных органах, может быть запрещено женщинам. Помимо этого, может осуществляться государственный контроль за распределением должностей священнослужителей господствующей религии.

57. В школах может быть в обязательном порядке введено религиозное учение, или же власти могут иным образом ущемлять право детей на свободу религии или убеждений либо право родителей на выбор образования для своих детей. Религиозные меньшинства могут сталкиваться с серьезными ограничениями в отношении распространения знаний об их традициях или подготовки их священнослужителей.

58. Некоторые государства с официальными или предпочитаемыми религиями ограничивают религию или убеждения путем формального запрещения определенных религиозных групп. Среди стран, в которых действует такой запрет, 44% имеют официальную государственную религию, а 24% имеют предпочитаемую или привилегированную религию. Запрещение религиозных групп является гораздо менее распространенной практикой среди тех государств, которые не имеют официальной или предпочитаемой религии, и только три страны, относящиеся к этой категории, сохраняли формальные запреты на определенные группы в 2015 году<sup>29</sup>. Помимо криминализации государствами атеизма, применение законов о борьбе с богохульством и законов о борьбе с вероотступничеством представляет собой фактический запрет на проявление гуманизма и на высказывание нерелигиозных убеждений.

*b) «Светские» государства с официальной или привилегированной религией/официальными или привилегированными религиями*

59. В отличие от религиозных государств, в которых существует тесная связь между государственной властью и религией, имеется ряд государств, которые устанавливают официальные религии или предоставляют привилегии одной или нескольким религиям и тем самым ставят другие религии в неравное положение в законодательном порядке, однако отнюдь не всегда закрепляют при этом неравенство между приверженцами религий или конфессий, не поддерживаемых государством. В этих государствах, как правило, созданы механизмы отделения религии от государства, что часто позволяет избежать оказания какого-либо влияния религиозных постулатов на принятие политических, правовых или стратегических решений.

60. В других случаях в таких государствах существуют системы многоуровневых привилегий, в соответствии с которыми одна религия получает наибольшие

<sup>29</sup> Ibid.



привилегии, а другие – меньшие привилегии, которые, однако, превосходят привилегии всех остальных религий. Существуют также случаи, когда несколько религиозных или конфессиональных групп получают привилегии, однако менее значительные, чем приверженцы предпочитаемой религии. И наконец, несколько религий получают привилегии, которых лишены другие. Многие из этих государств активно взаимодействуют с учреждениями государственной религии и позволяют им без каких-либо опасений играть закрепленную в конституции самостоятельную роль в жизни общества. В таких государствах религиозные группы могут играть важную роль в жизни общества и могут осуществлять совместную деятельность с гражданскими властями для достижения общих целей<sup>30</sup>.

61. Некоторые из этих государств имеют много общего с государствами, не отождествляющими себя ни с какой религией. Однако даже при отсутствии явных форм дискриминации могут существовать скрытые или косвенные формы дискриминации. Это может проявляться, например в сфере образования, либо в форме дискриминационного финансирования, либо в виде неэффективных механизмов отказа от обязательного религиозного просвещения в государственных школах, либо в форме установления конкретных выходных дней. В таких государствах в приоритетном порядке могут допускаться определенные формы религиозных проявлений, которые интерпретируются как отражение культурного наследия или которым приписывается светское значение как отражение «национальных ценностей» или «традиций».

## 2. Государства, которые не отождествляют себя ни с какой конкретной религией

62. Широкий и разнообразный круг государств (53%), имеющих различные культуры и представляющих все регионы мира, не отождествляет себя с религией. Главная особенность этих государств заключается в том, что они уделяют основное внимание принципу недискриминации и необходимости равного дистанцирования государства ото всех конфессиональных групп, даже в рамках религиозной практики, независимо от того, считаются ли определенные религии и конфессиональные традиции частью культурного и исторического наследия государства.

63. В некоторых случаях такие государства поддерживают религию посредством различных механизмов, например путем предоставления финансовых льгот всем религиям, сохраняющим свою независимость от государства (кооперационный вариант). Однако из этой системы могут быть исключены нерелигиозные духовные группы. В других случаях предоставляется не прямое финансирование, а другие формы поддержки, такие как налоговые льготы (аккомодационный вариант). Некоторые из этих государств выступают за отделение ото всех религий в качестве средства защиты как государственных, так и религиозных структур от вмешательства в дела друг друга. При этом другие государства идут дальше, чем простое поощрение отделения, и призывают к установлению светскости как таковой и отведению религиозной практике места лишь в частной сфере. Во всех случаях религиозные группы функционируют в автономном режиме<sup>31</sup>.

64. Эти государства, как представляется, имеют наилучшие возможности для соблюдения целого ряда прав человека, включая право на свободу религии или убеждений. Разделение религии и политики в этих государствах, например, дает им больше возможностей для выполнения их функции беспристрастных гарантов свободы религии или убеждений в интересах всех людей; власти с большей степенью вероятности будут противодействовать преступлениям на почве ненависти и подстрекательствам к религиозной ненависти и предоставлять равную судебную защиту всем людям независимо от их принадлежности к религиозным или конфессиональным общинам. В светских школах также с большей степенью вероятности учащимся будут предоставляться нейтральные религиозные учебники, основанные на объективной интерпретации истории, а религиозные ценности и отсылки на религиозные тексты могут использоваться в политической риторике и

<sup>30</sup> Dawood Ahmed, *Religion-State Relations* (см. сноску 4), p. 11.

<sup>31</sup> Cole Durham, "Patterns of Religion State Relations" (см. сноску 3).

конкурировать с нерелигиозными воззрениями и другой аргументацией за влияние на государственную политику на «рынке идей».

65. При этом на практике эти государства могут сталкиваться с рядом проблем. Например, льготы, которые предоставляются на равной основе, могут быть более доступными для укоренившихся религиозных общин, чем для некоторых новых или возникающих групп, которым может сложно получить признание и которые продолжают рассматриваться и/или стереотипно восприниматься как «секты». Кроме того, в некоторых случаях, когда попытки сгладить религиозные различия отвергаются как признаки неуместного государственного фаворитизма или дифференцированного обращения, может появиться практика ущемления свободы религии или убеждений, часто во имя «других прав». Такой преобразовательный процесс возник в результате целой серии судебных разбирательств, обсуждений в средствах массовой информации и политических инициатив и поставил под угрозу ряд религиозных обычаев и обрядов, таких как мужское обрезание, кошерный забой скота и ношение религиозных символов. Подобное регулирование религиозной практики может в определенных случаях приводить к «возведению барьера между сознанием и действиями, отражающими это сознание»<sup>32</sup>, и оставлять без внимания комплексный характер некоторых видов практики с точки зрения индивидуального сознания и индивидуальной организации.

66. Несмотря на то, что эти государства, как представляется, имеют наилучшие возможности для защиты религии и государства друг от друга и для признания универсального характера свободы совести, то, насколько эта модель сможет достичь своей цели, во многом зависит от способности и желания этих государств претворять в жизнь свою официальную политику. Таким образом, некоторым государствам, которые не отождествляют себя с религией, сложно поддерживать эту позицию, когда попирается верховенство права, а политизация и распространение ксенофобии ставят под угрозу нейтральные или светские основы такого государства. Поэтому, как и во всех других моделях взаимоотношений между государством и религией, то, насколько национальные религиозные законы соответствуют международным нормам, соблюдается принцип верховенства права и обеспечивается терпимость и уважение к разнообразию в законодательстве и на практике, во многом зависит способность достижения цели служить беспристрастным и надежным гарантом свободы религии или убеждений для каждого человека<sup>33</sup>.

### 3. Государства, которые негативно относятся к религии

67. Во всем мире 10 стран проводят политику сдерживания религии. Власти этих государств, которые часто ассоциируются с поощряемым государством атеизмом, преследуют политику жесткого ограничения религии. Основной отличительной чертой этой модели является то, что государство стремится контролировать роль религии как в общественной, так иногда и в частной жизни. Обеспечивается применение нормативно-правовых актов, направленных на недопущение влияния религии на государственные дела. Власти культивируют принцип неотожествления себя ни с какой религией. Иными словами, обязательство учитывать право каждого человека на свободу религии или убеждений не соблюдается.

68. Как это ни парадоксально, такое поведение государств не отличается от поведения полной их противоположности – «религиозных государств», где религия навязывается населению. Восьмерку основных получателей сообщений от мандатария составляют представители этих двух групп. В обоих случаях государство олицетворяет священную модель, в которой ни одна религия и ни одни убеждения не должны соперничать с государственной идеологией. В результате этого общие условия в этих государствах связаны с наличием репрессий и элементов принуждения. Ограничения на религиозную практику часто вводятся во имя обеспечения «равенства» всех граждан. Однако равные возможности, позволяющие людям

<sup>32</sup> См. Sheldon Leader, “Freedom and Futures”, in *Modern Law Review*, vol. 70, iss. 5, pp. 713–30.

<sup>33</sup> См. A/HRC/25/58, пункт 37. См. также Bielefeldt, Ghana and Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (сноска 15), p. 357.

пользоваться этими правами, могут отсутствовать. Все формы (индивидуальной) свободы фактически приносятся в жертву во имя (коллективного) равенства.

69. Эти государства, как правило, вводят жесткие ограничения, приводящие к большому количеству различных документально подтвержденных нарушений права на свободу религии или убеждений. Кроме того, неизменно нарушаются и другие взаимозависимые и взаимоукрепляющие права, включая права на свободу мнений и их свободное выражение, а также права на свободу мирных собраний и ассоциации, которые являются взаимозависимыми и взаимосвязанными правами. Среди наиболее известных примеров такой взаимосвязи прав можно назвать способность выражать мнения и обнародовать, составлять, публиковать, распространять или ввозить религиозные материалы, а также совершать религиозные обряды совместно с другими людьми. Цензура в отношении прессы, средств массовой информации и публикаций ограничивает целый ряд этих прав.

70. Может не признаваться право на свободу совести, как в случае принуждения к прохождению обязательной военной службы лиц, отказывающихся от военной службы по соображениям совести, когда государство не предлагает им различные формы нестроевой или гражданской альтернативной службы, которые совместимы с мотивами отказа по соображениям совести, отвечающие общественным интересам и не носящие характер наказания<sup>34</sup>.

71. Кроме того, всем религиозным группам, как правило, запрещается осуществлять миссионерскую деятельность. Часто запрещено частное или публичное совершение религиозных обрядов, отправление культа или соблюдение обычаев. Это распространяется также на получение доступа к местам отправления культа и их возведение. В рамках своего мандата Специальный докладчик получил сообщения об ограничении в некоторых странах посещения мест отправления культа по признаку возраста и места жительства, а также о запрещении соблюдения некоторых религиозных обычаев, в частности связанных с особым питанием или постом. Ограничения в отношении свободы передвижения могут затруднять выезд за рубеж для осуществления миссионерской деятельности или проведения религиозных мероприятий.

72. Кроме того, эти государства обычно влияют на внутреннюю организацию религиозных общин, в частности на назначение священнослужителей, используемый язык, содержание и продолжительность религиозных служб. В некоторых случаях государство может назначить религиозного лидера общины и подвергнуть преследованию духовного лидера, назначенного самими членами общины. Кроме того, государство может даже создать официальную религиозную организацию для целей контроля, а не поддержки религии. Общая культура контроля в таких странах не позволяет найти место, где могли бы обсуждаться идеи, ставящие под вопрос установленную государственную идеологию. Ограничения на исповедование религии либо являются несоразмерными, либо основаны на аргументах, не предусмотренных нормами международного права и связанных с такими понятиями, как «национальное единство», «религиозная гармония» или «сеяние раздора между народами и религиями». Для подавления свободы религии или убеждений все чаще используются аргументы, связанные с обеспечением безопасности. Новые религиозные группы часто объявляются «опасными» для «государственной безопасности», несмотря на то, что в соответствии с пунктом 3 статьи 18 Пакта государственная безопасность не входит в перечень законных оснований для ограничения свободы исповедовать религию или убеждения. Лица, участвующие в религиозной деятельности, подвергаются задержаниям, а религиозные должностные лица и члены религиозных организаций могут подвергаться продолжительному содержанию под стражей или преследованиям.

73. В некоторых случаях религиозное просвещение запрещено в государственных или частных школах. Как правило, религиозное образование строго контролируется, например, осуществляется прямой государственный контроль над преподавателями и

<sup>34</sup> См. пункт 9 резолюции 24/17 Совета по правам человека; и A/HRC/35/4, пункт 21.

вводятся ограничения в отношении работы религиозных школ. Общие законы о цензуре могут ограничивать доступ к религиозной литературе, за исключением той, которая официально разрешена государством. В государственных или полугосударственных публикациях может появляться антирелигиозная пропаганда.

74. Для религиозных организаций могут вводиться дискриминационные или обременительные требования в отношении регистрации. Они могут включать строгие требования в отношении количества членов, географического охвата или длительности пребывания в стране или требования о том, что заявление о регистрации должно быть подписано всеми членами религиозной организации и содержать подробные личные сведения, или о том, что религиозная ассоциация может работать исключительно по адресу, указанному в регистрационных документах, или же о необходимости периодического возобновления регистрации.

### III. Выводы и рекомендации

75. Несмотря на то, что в международном праве не установлен конкретный вид взаимоотношений между государством и религией, подготовленные мандатарием сообщения свидетельствуют о том, что определенные виды взаимоотношений чаще других связывают с нарушениями права на свободу религии или убеждений. Такие взаимоотношения являются крайне разнообразными и сложными, однако можно выделить три общих вида взаимоотношений, представляющих собой полезную аналитическую базу для обсуждения проблем, с которыми государства сталкиваются в деле поощрения и защиты права на свободу религии или убеждений. Речь идет о следующих трех видах взаимоотношений: а) государства установили официальные религии или отдают предпочтение каким-либо религиям; б) государства не отождествляют себя ни с какой религией; и с) государства проводят политику серьезного ограничения роли религии.

76. Все государства независимо от их взаимоотношений с религией сталкиваются с проблемами в области прав человека. Однако аспекты двух таких видов взаимоотношений, рассматриваемых в настоящем докладе, как представляется, никак не соответствуют целому ряду обязательств государств по защите права на свободу религии или убеждений. Речь идет о «религиозных государствах» и государствах, которые негативно относятся к роли религии в общественной жизни. То, насколько государства поддерживают официальную религию, насколько они обеспечивают следование этой религии и насколько они контролируют, регулируют и ограничивают религию, во многом влияет на готовность государств поощрять и защищать право на свободу религии или убеждений. С другой стороны, государства, которые негативно относятся к религии, как правило, вводят ограничения в отношении всех религий, в том числе религий, исповедуемых большинством лиц, находящихся под их юрисдикцией. Как это ни парадоксально, несмотря на то, что речь идет о двух прямо противоположных моделях с точки зрения поддержки роли религии в общественной жизни, государства, «обеспечивающие догматичное следование» религии, и государства, «жестко ограничивающие» религию, стремятся установить монополию на свои идеологии, что само по себе нередко предполагает использование силы и, как правило, проявление дискриминации в отношении лиц, не разделяющих их взгляды.

77. Государства, которые обеспечивают следование своей официальной религии, очень жестко ограничивают свободу религии или убеждений и часто дискриминируют лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам, женщин, лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов, а также лиц, обращенных в другую религию, или вероотступников и неверующих. Государствам, негативно относящимся к религии, также жестко ограничивают свободу религии или убеждений любого приверженца иных верований, не связанных с государственным атеизмом. В обоих случаях общность других взаимозависимых и взаимоукрепляющих прав, в частности прав на

свободу мнений и их свободное выражение, свободу мирных собраний и ассоциации, также неизменно нарушается. Следовательно, в рамках этих моделей даже лица, принадлежащие к религии количественного большинства, могут подвергаться репрессиям и преследованиям.

78. Государства, которые отдают предпочтение одной или нескольким религиям, зачастую на практике неправомерно ограничивают право людей на свободу религии или убеждений, в частности религиозных или конфессиональных меньшинств, которые могут подвергаться изоляции и дискриминации в результате наличия *de facto* или *de jure* «иерархии религий». Те религии, которым государство отдает предпочтение, как правило, исторически присутствуют в стране, и получаемое ими преференциальное признание может быть обусловлено стремлением включить в процесс государственного строительства и религиозные меньшинства. Однако это нередко сопровождается дискриминацией в отношении новых религий, в том числе обременительными требованиями в отношении регистрации, а также отказом регистрировать или попытками сохранить межрелигиозную гармонию посредством законов, запрещающих религиозные преступления или иным образом предоставляющих привилегии религиозным коллективным правам в ущерб индивидуальным правам.

79. В группу государств, не отождествляющих себя ни с какой религией, которая является наиболее многочисленной из трех категорий, входит широкий ряд совершенно разных государств. Отличительной чертой этой категории государств является их равное обращение со всеми религиозными общинами, несмотря на то, что некоторые из них более положительно относятся к роли религии в обществе, а другие стремятся «приватизировать» религиозную практику. Хотя многие государства в рамках этой модели склонны соблюдать право на свободу религии или убеждений, существует множество проблем, в том числе связанных с разрешением конфликтов между различными правами человека. В тех случаях, когда существует высокая степень сближения между социальными ценностями и религиозной практикой, отмечается меньше конфликтов между религиозной свободой и другими правами человека. Вместе с тем при наличии плюрализма социальных ценностей применение единой политики, не учитывающей различия, может привести к фактическому созданию иерархии прав, при которой законы общего действия возлагают непомерное бремя на религиозные меньшинства, за исключением случаев, когда вносятся разумные коррективы.

80. Хотя эти три общих категории выполняют полезную аналитическую функцию, существуют также важные различия. Государства со «слабой» формой укоренения, т. е. государства, где связь с религией носит исключительно символический характер и лишена какой-либо политической или правовой значимости, по всей видимости, имеют больше общего с определенными вариациями модели, в которой государство не отождествляет себя ни с какой религией, особенно в тех случаях, когда налицо твердая приверженность обеспечению равенства и недискриминации при одновременном признании позитивной роли, которую религия и убеждения играют в обществе. Аналогичным образом государства, которые не отождествляют себя ни с какой религией, прежде всего те, которые возвышают доктринальный секуляризм над религиозными проблемами и проводят единую политику, не учитывающую различия, рискуют нарушить свои обязательства по уважению права на свободу религии или убеждений лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам.

81. Нормы международного права прав человека налагают на государства обязанность служить объективными гарантами осуществления права на свободу религии или убеждений для всех лиц и групп, находящихся на их территории и под их юрисдикцией. Кроме того, не существует никакой иерархии прав человека, и в тех случаях, когда право на свободу религии вступает в противоречие с правом на недискриминацию и равенство или с законами общего действия, основное внимание следует уделить обеспечению защиты всех прав

человека, в том числе посредством внесения разумных коррективов. На фоне возрастающего разнообразия становится очевидным то, что функция государства как беспристрастного гаранта прав всех людей с наибольшей вероятностью может быть выполнена тогда, когда государство занимает позицию сотрудничества и приспособления, а не отождествления. Трудно представить себе применение на практике понятия государственной религии без дискриминационных последствий для «других» различных созданных религий<sup>35</sup>.

82. Хотя многие государства берут на себя обязательства гарантировать свободу религии или убеждений, некоторые меры защиты носят более узкий характер, чем те, которые предусмотрены в статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, или включают в себя ограничения, противоречащие нормам международного права. Некоторые государства не предоставляют никаких правовых гарантий или запрещают определенные религиозные общины либо предписывают им прохождение обременительных процедур регистрации, которые лишают их правосубъектности. Специальный докладчик рекомендует государствам привести свое законодательство в соответствие с гарантиями соблюдения права на свободу религии или убеждений, которое закреплено в нормах международного права прав человека как универсальное право человека.

83. Законы о борьбе с богохульством, которые часто используются для защиты поддерживаемых государствами религий или догматов (которые существуют даже в тех государствах, которые официально не отождествляют себя с одной религией), подрывают осуществление права на свободу религии или убеждений и способность вести конструктивный диалог о религии. Кроме того, они используются для борьбы с политическими диссидентами, гуманистами, неверующими или любыми религиозными мыслителями, которые выражают теологические взгляды, расходящиеся с поддерживаемой государством религией. Как это рекомендуется в ряде недавно принятых международных планов действий, такие законы о борьбе с богохульством должны быть отменены в приоритетном порядке<sup>36</sup>, так как они противоречат Пакту<sup>37</sup>.

84. Государства должны признать, что, несмотря на наличие прав на ассоциацию, свобода религии или убеждений является правом, которое принадлежит отдельному лицу, а не группе как таковой. Поэтому законы о борьбе с обращением в другую веру противоречат нормам международного права прав человека и представляют собой незаконное ущемление безусловного права на свободу мысли, совести, религии или убеждений.

85. Право родителей обеспечивать духовно-нравственное воспитание ребенка в соответствии с их религиозным мировоззрением и с учетом развивающихся способностей ребенка должно соблюдаться в полной мере. В этой связи Специальный докладчик хотел бы обратить внимание на полезные руководящие указания, содержащиеся в итоговом документе Международной консультативной конференции по школьному образованию в отношении свободы совести и вероисповедания, терпимости и недискриминации<sup>38</sup>, а также в Толедских руководящих принципах просвещения по вопросам религии и убеждений в государственных школах<sup>39</sup>.

86. При предоставлении привилегированного правового статуса определенным религиозным или конфессиональным общинам следует строго соблюдать принцип недискриминации и в полной мере уважать право на свободу религии или убеждений всех людей. Привилегированный статус, предоставляемый религиозным или конфессиональным общинам, никогда не

<sup>35</sup> См. Bielefeldt, Ghanea and Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (footnote 15), p. 341.

<sup>36</sup> См. A/72/365, пункты 28 и 76.

<sup>37</sup> См. пункт 48 замечания общего порядка № 34 (2011) Комитета по правам человека о свободе мнений и их выражения.

<sup>38</sup> См. E/CN.4/2002/73, добавление.

<sup>39</sup> См. [www.osce.org/odihr/29154?download=true](http://www.osce.org/odihr/29154?download=true).

должен использоваться в качестве инструмента достижения целей политики национального самосознания, поскольку это может отрицательно сказаться на положении лиц, принадлежащих к группам меньшинств.

87. Государствам следует помнить об их обязанности предоставлять защиту беженцам и мигрантам независимо от их конкретной религии или конкретных убеждений. Попытки заявить, что прием беженцев и мигрантов приведет к размыванию традиционного религиозного состава страны, равносильны «территориальному перераспределению» религии и являются нарушением буквы и духа всеобщего права на свободу религии или убеждений. Государствам следует также внести изменения в положения семейного законодательства и законодательства об актах гражданского состояния, которые могут де-юре или де-факто быть дискриминационными по отношению к лицам, принадлежащим к религиозным меньшинствам или меньшинствам, объединенным по иным убеждениям, например в вопросах наследования имущества или опеки над детьми. Государствам следует проводить политику символических общественных акций, с помощью которых они могут посылать четкий сигнал о том, что религиозные и конфессиональные меньшинства являются частью общества. Примером такого знакового присутствия является участие политических представителей в мероприятиях, проводимых меньшинствами.

88. Уважение права на свободу религии или убеждений тесно связано со степенью терпимости и уважения разнообразия в обществе. Специальный докладчик хотел бы повторить рекомендации, вынесенные его предшественниками государствам, о содействии межконфессиональному общению и инвестированию в религиозное просвещение и просвещение по вопросам свободы религии.

89. Наконец, Специальный докладчик хотел бы еще раз напомнить об обязательстве IV документа «Вера за права человека», в котором содержится предостережение от использования понятия «государственная религия» для дискриминации любого лица или группы лиц, а также от использования понятия «доктринальный секуляризм», которое может привести к сокращению пространства для религиозного или конфессионального плюрализма на практике<sup>40</sup>. Он подчеркивает, что государства должны выполнить ряд обязательств, в том числе принять меры, гарантирующие структурное равенство, и обеспечить полную реализацию права на свободу религии или убеждений. В свете этих обязательств Специальный докладчик подтверждает необходимость принятия модели взаимоотношений между государством и религией, которая соответствовала бы концепции «уважительного дистанцирования», т. е. отдаления от религии в политическом и правовом, но не в социальном поле, которая опирается на идею «закладки прочной основы светскости с учетом прав человека». Такая модель гарантирует, «что государство не будет использовать концепцию религиозной исключительности или предвзятости в вопросах культуры, самобытности, школьного образования или даже символизма для достижения краткосрочных целей и удовлетворения корыстных интересов, а будет прилагать активные и непрерывные усилия для создания инклюзивного пространства в интересах всех людей»<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> См. [www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf).

<sup>41</sup> См. Bielefeldt, Ghana and Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (footnote 15), pp. 355–359.