

**Свобода религии или убеждений  
и безопасность**  
Руководство по вопросам  
политики



# Свобода религии или убеждений и безопасность

## Руководство по вопросам политики



Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам  
и правам человека (БДИПЧ)  
ul. Miodowa 10  
00-251 Warsaw  
Poland

[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)  
© БДИПЧ ОБСЕ, 2019

Все права защищены. Содержание настоящей публикации  
можно бесплатно копировать и использовать в образовательных  
и других некоммерческих целях при условии, что каждое  
воспроизведение текста будет сопровождаться указанием  
БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN 978-83-66089-85-3

Дизайн обложки и оформление: Homework

Плетеный трос, изображенный на обложке, символизирует  
взаимосвязь религии или убеждений и безопасности, подобную  
взаимосвязанности переплетающихся канатов, из которых  
состоит трос. Этот образ был предложен профессором Бреттом  
Шарффсом в процессе подготовки издания.

Отпечатано в Польше компанией Poligrafus Jacek Adamiak

---

# Содержание

---

Благодарности.....	4
Введение.....	5
<b>1. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И КОМПЛЕКСНАЯ КОНЦЕПЦИЯ БЕЗОПАСНОСТИ, ПРИНЯТАЯ ОБСЕ .....</b>	<b>9</b>
<b>2. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ РЕЛИГИИ ИЛИ УБЕЖДЕНИЙ .....</b>	<b>13</b>
<b>3. СВОБОДА РЕЛИГИИ ИЛИ УБЕЖДЕНИЙ И БЕЗОПАСНОСТЬ: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ .....</b>	<b>24</b>
<b>4. ВОПРОСЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ СВОБОДЫ РЕЛИГИИ ИЛИ УБЕЖДЕНИЙ И БЕЗОПАСНОСТИ .....</b>	<b>34</b>
4.1. <i>Регистрация и отмена регистрации религиозных общин         или общин, придерживающихся определенных убеждений,         и безопасность .....</i>	<i>35</i>
4.2. <i>«Экстремистские» высказывания/литература         и безопасность .....</i>	<i>46</i>
4.3. <i>Проверки, мониторинг и обыски в местах богослужений         или собраний и безопасность .....</i>	<i>66</i>
4.4. <i>Ограничения на обращение в свою веру и надежность         религиозных общин или общин, придерживающихся         определенных убеждений, со связями за рубежом.....</i>	<i>79</i>

---

## Благодарности

---

Настоящий документ был подготовлен в ходе подробных консультаций с государственными должностными лицами, организациями гражданского общества, религиозными общинами и общинами, придерживающимися определенных убеждений, а также с экспертами, представляющими научное сообщество. Черновые варианты публикации обсуждались на совещаниях, прошедших в Алматы, Брайтоне (Соединенное Королевство), Брюсселе, Варшаве, Вашингтоне, Вене, Киеве, Лондоне и Оттаве с октября 2016 г. по апрель 2018 г. В этих совещаниях приняли участие в общей сложности 165 человек (90 мужчин и 75 женщин) из самых разных стран, обладающие разнообразным экспертным опытом. Мы выражаем огромную признательность всем участникам процесса консультаций. В ходе подготовки настоящего документа также использовались рекомендации Совета экспертов БДИПЧ по вопросам свободы религии или убеждений.

Помимо этого, заметный вклад в составление документа внесли Сильвио Феррари, Джоэлль Фис, Назила Ганиа, Сьюзен Керр, Бретт Шарффс, Йерон Темпермен, Асма Уддин, Марко Вентура и Михаэль Винер.

БДИПЧ также выражает благодарность за сотрудничество и поддержку Каспийскому университету, Комиссии по безопасности и сотрудничеству в Европе, Международному центру изучения права и религии при юридическом факультете им. Дж. Рубена Кларка университета Бригама Янга; Киевскому национальному университету им. Тараса Шевченко, Комиссии США по международной религиозной свободе и Университету Сассекса.

---

# Введение

---

Потенциальные вызовы, связанные с многообразием религий и убеждений в регионе ОБСЕ, а также угроза, создаваемая насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму<sup>1</sup>, сделали особенно актуальным вопрос о связи между свободой мысли, совести, религии или убеждений<sup>2</sup>, с одной стороны, и необходимостью обеспечения безопасности<sup>3</sup>, с другой. Государства-участники ОБСЕ используют различные стратегии для того, чтобы обеспечить полное соответствие мер, принимаемых ими в области безопасности, их международным обязательствам, касающимся свободы религии или убеждений, однако некоторые законы, а также политические и

- 
- 1 Хотя ОБСЕ не дает определения насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, «радикализацию, ведущую к терроризму» рассматривают как «динамический процесс, посредством которого личность начинает принимать террористическое насилие как возможный и, вероятно, даже правильный образ действий. В конечном итоге эта личность может, хотя и необязательно, начать выступать или действовать в целях поддержки терроризма или участвовать в террористической деятельности». См.: Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму: подход, основанный на взаимодействии полиции с населением (Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека), Варшава, ВДИПЧ ОБСЕ, 2014, с. 17. В соответствии с обязательствами ОБСЕ, терроризм и насильственный экстремизм не могут и не должны ассоциироваться с какой-либо расой, этнической группой, национальностью или религией. На это указывают Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом (Бухарестский документ 2001 г., Решение № 1, п. 3); Декларация № 4/15 Совета министров ОБСЕ «О предупреждении насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и противодействию им» (Белград, 4 декабря 2015 г.); Декларация № 1/16 Совета министров ОБСЕ «О наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему» (Гамбург, 9 декабря 2016 г.).
  - 2 Далее в настоящем документе для целей краткости используется формулировка «свобода религии или убеждений».
  - 3 Существует немало важных аспектов взаимосвязи между свободой религии или убеждений и безопасностью (например, безопасность религиозных общин или общин, исповедующих определенные убеждения, в том числе совершение преступлений на почве ненависти в отношении религии или убеждений), но эти аспекты находятся за пределами тематики настоящего руководства.

практические меры в сфере безопасности оказывают серьезное давление на свободу религии или убеждений и другие основополагающие права человека. Такие меры, особенно если они носят широкий характер или применяются произвольно, часто используются во имя «национальной», «государственной» или «общественной» безопасности или же в интересах сохранения или поддержания «мирного сосуществования», «социальной стабильности» или «социальной гармонии». Однако опыт показывает, что подобные ограничения могут ослабить, а не укрепить безопасность.

На государства-участники возложена обязанность защищать права человека всех лиц, групп и общин, проживающих на их территории, и всех лиц, находящихся под их юрисдикцией. Каждый человек имеет право на личную неприкосновенность<sup>4</sup>, а также право на свободу религии или убеждений. Государства-участники несут основную ответственность за обеспечение этих прав и должны гарантировать их осуществление на равных основаниях для всех лиц, находящихся под их юрисдикцией.

Защита, уважение и обеспечение права на личную неприкосновенность означают обязанность государств защищать лиц, группы и общины от таких угроз, как преступность, насилие и терроризм<sup>5</sup>. Государства должны рассматривать все измерения безопасности и использовать комплексный и основанный на сотрудничестве подход, который не допускает перекося в сторону национальной безопасности за счет других измерений безопасности, включая права человека<sup>6</sup>.

---

4 Генеральная Ассамблея ООН, Всеобщая декларация прав человека, 10 декабря 1948 г., 217 А (III) (далее – ВДПЧ), статья 3, [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml).

5 В соответствии с многочисленными обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, государствам-участникам необходимо принимать меры по предупреждению насильственного экстремизма и радикализации, ведущих к терроризму, и борьбе с ними, обеспечивая в то же время выполнение своих международно-правовых обязательств, в частности, в области прав человека и основных свобод (см. например, Декларацию № 4/15 Совета министров ОБСЕ, Декларацию № 1/16 Совета министров ОБСЕ, указ. соч., сноска 1).

6 Принятая ОБСЕ комплексная концепция безопасности рассматривается в главе 1 настоящей публикации.

При этом современный дискурс о свободе религии или убеждений и безопасности очень часто настаивает на необходимости обеспечить баланс между этими ценностями или предполагает, что по крайней мере некоторые аспекты этой свободы должны быть принесены в жертву ради достижения безопасности. Такой дискурс противоречит комплексному подходу к безопасности, принятому ОБСЕ, который не рассматривает свободу религии или убеждений и безопасность как конкурирующие права, а признает их в качестве взаимодополняющих, взаимозависимых и укрепляющих друг друга целей, которые могут и должны достигаться вместе. Как и в ситуации с другими правами человека, для обеспечения полного уважения, защиты и осуществления свободы религии или убеждений необходим комплексный режим безопасности. В то же время, устойчивая безопасность невозможна без полного уважения прав человека, являющегося необходимой предпосылкой для формирования доверия между государством и населением. Такое доверие должно лежать в основе отношений между государством и людьми, которым это государство служит. В противном случае государство вряд ли сможет эффективно выполнять свои обязанности по обеспечению безопасности и защите и поддержке демократического общества.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) подготовило настоящее пособие «Свобода религии или убеждений и безопасность: руководство по вопросам политики», с тем чтобы показать взаимосвязь между свободой религии и безопасностью в свете принятой ОБСЕ комплексной концепции мира и безопасности. В издании также объясняются природа, статус и сфера действия свободы религии или убеждений, закрепленные в обязательствах ОБСЕ, а также в международных и региональных стандартах. Наконец, в публикации изложены руководящие принципы, практические указания и рекомендации по решению ряда важных вопросов на стыке свободы религии или убеждений и безопасности в регионе ОБСЕ. Настоящее издание предназначено в первую очередь для разработчиков политики, ответственных за подготовку и реализацию законов, политических мер и стратегий в области безопасности, и призвано помочь

им обеспечить соответствие положений, касающихся безопасности, обязательствам государства и его международным обязанностям, касающимся этого универсального права человека.

Поиск долгосрочных решений в данной области требует совместного подхода с участием государства и всех других заинтересованных сторон. В связи с этим настоящее издание также адресовано организациям гражданского общества (особенно тем из них, которые занимаются вопросами прав человека, толерантности и недискриминации), религиозным общинам и общинам, исповедующим определенные убеждения; национальным правозащитным институтам, научному сообществу, специалистам в области образования, а также средствам массовой информации. Поскольку ни одна религиозная община или община, придерживающаяся определенных убеждений, не может благополучно существовать и развиваться в условиях отсутствия безопасности, все такие общины заинтересованы в укреплении безопасности в обществе в целом. Формируя позитивное видение сосуществования людей и общего блага, они могут содействовать постоянным усилиям всего общества по укреплению социальной сплоченности и устойчивой комплексной безопасности. В связи с этим ряд рекомендаций в настоящем издании адресован как государственным, так и негосударственным субъектам.

Стандарты, которые рассматриваются в данной публикации, применимы во всем регионе ОБСЕ (однако не каждый из этих стандартов имеет обязательную юридическую силу для всех государств-участников). Речь идет о стандартах, которые отражены, главным образом, в обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. В настоящем документе также упомянуты некоторые стандарты, не имеющие обязательной юридической силы как таковые; это сделано по той причине, что они уточняют и развивают принципы, лежащие в основе обязательств ОБСЕ и международных стандартов.

---

# 1. Права человека и комплексная концепция безопасности, принятая ОБСЕ

---

С точки зрения ОБСЕ, безопасность понимается как комплексное явление. Она основана на сотрудничестве и является равной для всех, неделимой и прочно связанной с правами человека. Каждое из трех дополняющих друг друга измерений комплексного подхода ОБСЕ к безопасности (военно-политическое, экономико-экологическое и человеческое) рассматривается как равное остальным по своей значимости.

Свобода религии или убеждений, в частности, признается в качестве одного из основополагающих принципов, определяющих взаимоотношения между государствами-участниками ОБСЕ, и в качестве неотъемлемой части концепции безопасности, принятой ОБСЕ<sup>7</sup>. Например, в Решении Совета министров о свободе мысли, совести, религии и убеждений, принятом в Киеве, подчеркивается «взаимосвязь между безопасностью и полным уважением свободы мысли, совести, религии и убеждений»<sup>8</sup>.

В связи с этим следует отметить, что мир и безопасность, обеспечению которых способствует свобода религии или убеждений (а также все другие права человека), строятся на надлежащем признании самых разных убеждений, которые есть у людей, и на

---

7 Заключительный акт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, ОБСЕ, 1975, <https://www.osce.org/ru/ministerial-councils/39505?download=true> (далее – Хельсинкский Заключительный акт 1975 г.).

8 Решение № 3/13 Совета министров ОБСЕ «Свобода мысли, совести, религии и убеждений», Киев, 6 декабря 2013 г., п. 6 (далее – Решение № 3/13 Совета министров ОБСЕ).

конкретной возможности для каждой личности «исповедовать, единолично или совместно с другими, религию или веру, действуя согласно велению собственной совести»<sup>9</sup>. Свобода религии или убеждений не только помогает обеспечить одну из основных потребностей каждого человека – защиту права на мировоззрение, – но и приносит обществу пользу, связанную с высказыванием различных взглядов.

Права человека, в том числе свобода религии или убеждений, имеют основополагающее значение для процветания общества и в связи с этим должны в полной мере учитываться в рамках всех мер реагирования на конфликты и насилие – независимо от того, направлены ли эти меры на устранение причин конфликтов и насилия, защиту их жертв или уменьшение их последствий. Таким образом, права человека и меры в области безопасности направлены на достижение одной и той же цели. Свобода религии или убеждений способствует взаимному уважению, доверию, пониманию и равенству между людьми разных религий и убеждений. В связи с этим она может помочь сделать общество более устойчивым к тем вызовам, которые угрожают его безопасности.

Полное выполнение обязательств ОБСЕ и международных норм в области свободы религии или убеждений дает ряд преимуществ, способствующих комплексной и устойчивой безопасности, в частности, в сфере социально-экономического развития и мира<sup>10</sup>. Свобода религии или убеждений является средством мобилизации на благо общества и развития положительных ресурсов людей, исповедующих различные религиозные или иные убеждения. Таким образом, неоправданные ограничения права на свободу религии

---

<sup>9</sup> Хельсинкский Заключительный акт 1975 г., указ. соч., сноска 7.

<sup>10</sup> Ряд исследователей указывает на растущее число доказательств связи между свободой религии или убеждений, общественной гармонией и экономическим процветанием. См., например: Grim, B. & Finke, R., *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the 21st Century* [Цена запрещенной свободы: религиозное преследование и конфликт в 21-м веке], New York, Cambridge University Press, 2011; Grim, B. Clark, G. & Snyder, R.E., *Is Religious Freedom Good for Business? (A Conceptual and Empirical Analysis)* [Полезна ли религиозная свобода для бизнеса? (Концептуально-эмпирический анализ)], *Interdisciplinary Journal of Research on Religion*, Vol. 10, No. (4), 2014.

или убеждений мешают в полной мере реализовать потенциал этого права в области создания такой социальной системы, которая обеспечивает и свободу, и безопасность.

Свобода религии или убеждений и равенство мужчин и женщин относятся к одной и той же единой системе прав человека<sup>11</sup>. Комплексная безопасность предусматривает равное осуществление мужчинами и женщинами своей свободы религии или убеждений. В связи с этим государства-участники ОБСЕ согласились с выводом, что «полное и равное осуществление женщинами своих прав человека имеет важнейшее значение для укрепления мира, процветания и демократии в регионе ОБСЕ»<sup>12</sup> и что «знания, навыки и опыт как женщин, так и мужчин необходимы для мира ... безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ»<sup>13</sup>. Приведенные положения получили дальнейшее развитие в ряде решений Совета министров ОБСЕ по вопросам гендерного равенства<sup>14</sup>. Учитывая тот факт, что нарушения права на свободу религии или убеждений могут по-разному сказываться на мужчинах и женщинах, важно

---

11 Венская декларация и Программа действий, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, 25 июня 1993 г., п. 5, [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/viendec93.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/viendec93.shtml). Декларация гласит, что все «права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны».

12 Стамбульский документ: Хартия европейской безопасности, 1999 (далее – Стамбульский документ 1999 г.), <https://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>.

13 Документ 13-й встречи Совета министров ОБСЕ, Любляна, 2005 (далее – Люблянский документ 2005 г.), <https://www.osce.org/ru/mc/18782?download=true>.

14 См.: Решение № 14/05 Совета министров ОБСЕ «Роль женщин в предотвращении конфликтов, регулировании кризисов и постконфликтном восстановлении», Любляна, 2005; Решение № 15/05 Совета министров ОБСЕ «Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин», Любляна, 2005; Решение № 7/09 Совета министров ОБСЕ «Участие женщин в политической и общественной жизни», Афины, 2009; Решение № 10/11 Совета министров ОБСЕ «Обеспечение равенства возможностей женщин в экономической сфере», Вильнюс, 2011.

бороться с дискриминацией по признаку религии или убеждений и одновременно по признаку пола<sup>15</sup>.

---

15 Этот тезис подчеркивает важность обеспечения государствами-участниками ОБСЕ интеграции гендерного анализа и учитывающих гендерный фактор подходов к обеспечению и защите свободы религии или убеждений в принимаемые меры, политику и практику в сфере безопасности. План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства 2004 г. призывает к эффективному учету гендерных аспектов в программах и проектах в целях достижения гендерного равенства. Анализ различающегося воздействия на мужчин и женщин преступлений на почве антисемитизма и связанных с ними проблем безопасности см. в: Понимание сути преступлений на почве антисемитизма и обеспечение потребностей еврейских общин в сфере безопасности: практическое руководство, Варшава, БДИПЧ, 2018, с. 16-18, <https://www.osce.org/odihr/317166>.

---

## 2. Обязательства ОБСЕ и международные стандарты в области свободы религии или убеждений

---

Свобода религии или убеждений является многогранным правом человека, имеющим индивидуальное, коллективное, институциональное, образовательное и коммуникативное измерения; данное право явным образом признано в обязательствах ОБСЕ<sup>16</sup> и между-

---

16 Хельсинкский Заключительный акт 1975 г., указ. соч., сноска 7; Итоговый документ третьего совещания на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам, Вена, 4 ноября 1986 г. - 19 января 1989 г., ОБСЕ (далее – Венский документ 1989 г.); Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (далее – Копенгагенский документ 1990 г.); Парижская хартия для новой Европы, 1990, ОБСЕ (далее – Парижская хартия 1990 г.); Будапештский документ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» (Декларация встречи на высшем уровне), 1994 (далее – Будапештский документ 1994 г.); Стамбульский документ 1999 г., указ. соч., сноска 12; Документ одиннадцатой встречи Совета министров ОБСЕ, Маастрихт, 2003 (далее – Маастрихтский документ 2003 г.); Документ двенадцатой встречи Совета министров ОБСЕ, София, 2004 (далее – Софийский документ 2004 г.); Люблянский документ 2005 г., указ. соч., сноска 13; Документ четырнадцатой встречи Совета министров ОБСЕ, Брюссель 2006 (далее – Брюссельский документ 2006 г.); Документ пятнадцатой встречи Совета министров ОБСЕ, Мадрид, 2007 (далее – Мадридский документ 2007 г.); Документ шестнадцатой встречи Совета министров ОБСЕ, Хельсинки, 2008 (далее – Хельсинкский документ 2008 г.); Документ семнадцатой встречи Совета министров ОБСЕ, Афины, 2009 (далее – Афинский документ 2009 г.); Астанинская юбилейная декларация 2010 г.; Документ двадцатой встречи Совета министров ОБСЕ, Киев, 2013 (далее – Киевский документ 2013 г.).

народных и региональных стандартах<sup>17</sup>. В этих стандартах изложен ряд основных принципов, касающихся пользования свободой религии или убеждений, – в том числе статус указанной свободы как права, которым обладают все люди, мужчины и женщины, верующие или неверующие<sup>18</sup>, – а также свободы каждого человека исповедовать свою религию и убеждения и действовать в соответствии с ними, как единолично, так и совместно с другими, публичным или частным порядком, посредством отправления культа, учения и проповеди, религиозной практики и соблюдения обрядов<sup>19</sup>. В настоящем документе группы лиц, совместно реализующие свою свободу исповедовать религию или убеждения, обозначаются термином «религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений»<sup>20</sup>.

Осуществление свободы религии или убеждений (будь то единолично или сообща с другими людьми, публичным или частным порядком) является неотъемлемым правом человека. По этой

---

17 Генеральная Ассамблея ООН, Международный пакт о гражданских и политических правах, 16 декабря 1966 г., Организация Объединенных Наций, Сборник договоров, т. 999, с. 171 (далее – МПГПП), статья 18, [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml); Совет Европы, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, с изменениями, внесенными Протоколами № 11 и № 14, 4 ноября 1950 г. (далее – ЕКПЧ), статья 9, [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_RUS.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf); Организация американских государств (ОАГ), Американская конвенция о правах человека (Пакт Сан-Хосе (Коста-Рика)), 22 ноября 1969 г. (далее – АКПЧ), статья 12, [http://www.oas.org/dil/treaties\\_B-32\\_American\\_Convention\\_on\\_Human\\_Rights.htm](http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm); Европейский Союз, Хартия Европейского Союза об основных правах, 26 октября 2012 г., 2012/C 326/02, статья 10, <https://eulaw.ru/treaties/charter/>.

18 См.: Замечание общего порядка № 22 (Комитет ООН по правам человека, UN Doc. CCPR/C21/Rev.1/Add.4), в котором поясняется, что свобода религии или убеждений охватывает теистические, нетеистические и атеистические убеждения, а также свободу не исповедовать никакой религии или убеждений, п. 2 (далее – Замечание общего порядка № 22).

19 МПГПП, статья 18(1); ЕКПЧ, статья 9(1); АКПЧ, статья 12(1); Венский документ 1989 г., указ. соч., сноска 16; Копенгагенский документ 1990 г., указ. соч., сноска 16, п. 9.4.

20 Руководящие принципы относительно правосубъектности религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, п. 11, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2015, <https://www.osce.org/odihr/139046>.

причине для него не может требоваться разрешение государства<sup>21</sup>. Нормативный статус свободы религии или убеждений подчеркивается тем фактом, что в соответствии со статьей 4(2) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) данная свобода является абсолютным, не допускающим отступления правом. Это означает, что даже чрезвычайное положение, объявленное ввиду угрозы существованию государства, не может быть использовано государством для отступления от своих обязательств по статье 18 МПГПП<sup>22</sup>.

Согласно международному праву прав человека, государства обязаны в пределах своей юрисдикции действовать в качестве беспристрастных гарантов свободы религии или убеждений в отношении всех лиц и религиозных общин или общин, исповедующих определенные убеждения. Эта обязанность должна выполняться не только в отношении граждан и резидентов, но в равной степени и в отношении лиц, ищущих убежища, мигрантов, беженцев и лиц без гражданства.

Отправной точкой для определения сферы применения свободы религии или убеждений должно быть самоопределение религии или убеждений, хотя следует отметить, что государственные органы, несомненно, обладают определенной компетенцией по использованию некоторых объективных, формальных критериев для определения применимости данных понятий в конкретном

---

21 Там же, пп. 13, 17 и 39. См. также: Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova [Бессарабская митрополия против Молдовы], Европейский суд по правам человека (заявление № 45701/99, решение от 13 декабря 2001 г.), пп. 128-130; Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений Хайнера Билефельдта, Генеральная Ассамблея ООН, UN Doc.A/HRC/19/60, 22 декабря 2011 г., пп. 25 и 41, [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-60\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-60_en.pdf).

22 См.: *Рекомендации по анализу законодательства о религии или вероисповедании*, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2005, <http://www.osce.org/odihr/13993>, с. 22.

случае<sup>23</sup>. Существует огромное многообразие религий и убеждений<sup>24</sup>, и термины «религия» и «убеждения» имеют широкое значение<sup>25</sup>. Свобода религии или убеждений применима не только к традиционным или крупным религиям или убеждениям; это право также не ограничивается религиями или системами убеждений, которые по своим институциональным характеристиками

---

23 Европейский суд по правам человека констатировал, что для того, чтобы взгляды лица находились в сфере действия права на свободу религии или убеждений, они должны достигать «определенного уровня убедительности, серьезности, последовательности и значимости» (Campbell and Cosans v United Kingdom [Кэмпбелл и Козенс против Соединенного Королевства], Европейский суд по правам человека, заявления № 75111/76 и № 7743/76, решение от 25 февраля 1992 г.).

24 См.: The Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices by the Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities [Исследование дискриминации в отношении религиозных прав и практики Специального докладчика Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защите меньшинств], ООН, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1, p. 1, <https://undocs.org/E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1>, в котором указано, что ввиду «сложности определения понятия «религия», термин «религия или убеждения» используется в настоящем исследовании в значении, охватывающем, помимо различных теистических вероучений, такие убеждения, как агностицизм, свободомыслие, атеизм и рационализм».

25 Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений Хайнера Билефельдта, указ. соч., сноска 21, п. 38.

или практикам аналогичны традиционным религиям<sup>26</sup>. Право на свободу религии или убеждений защищает приверженцев теистических, нетеистических и атеистических убеждений, а также охватывает право не исповедовать никакой религии или убеждений<sup>27</sup>. Это означает, что вновь созданные религиозные общины или общины, исповедующие определенные убеждения, а также религиозные меньшинства должны пользоваться такой же защитой, какой пользуется преобладающая религиозная община<sup>28</sup>.

Свобода религии или убеждений является частью более широкой системы прав человека и тесно связана с другими универсальными правами человека и основными свободами – такими,

---

26 Замечание общего порядка № 22, п. 2, указ. соч., сноска 18; Joint Opinion on the Draft Law on Freedoms of Conscience and Religion and on the Laws Making Amendments and Supplements to the Criminal Code, the Administrative Offences Code and the Law on the Relations between the Republic of Armenia and the Holy Armenian Apostolic Church of the Republic of Armenia [Совместное заключение по проекту Закона о свободе совести и религиозных организациях и по законам о внесении поправок и дополнений в Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях и Закон об отношениях между Республикой Армения и Святой армянской апостольской церковью Республики Армения], пп. 22-24; Interim Joint Opinion on the Law on Making Amendments and Supplements to the Law on Freedom of Conscience and Religious Organizations and on the Laws on Amending the Criminal Code; the Administrative Offences Code and the Law on Charity of the Republic of Armenia [Предварительное совместное заключение по Закону о внесении изменений и дополнений в Закон о свободе совести и религиозных организациях и по законам о внесении изменений в Уголовный кодекс, в Кодекс об административных правонарушениях и в Закон о благотворительности Республики Армения], БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, CDL-AD (2010) 054, 22 декабря 2010 г., п. 43, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)054-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)054-e) (далее – Совместное заключение по Армении); *Grzelak v Poland* [Гжеляк против Польши], Европейский суд по правам человека (заявление № 7710/02, решение от 15 июня 2010 г.), п. 85; *Kokkinakis v Greece* [Коккинакис против Греции], Европейский суд по правам человека (заявление № 14307/88, решение от 25 мая 1993 г.), п. 31; *Buscarini and Others v. San Marino* [Бускарини и другие против Сан-Марино], Европейский суд по правам человека (заявление № 24645/94, решение от 18 февраля 1999 г.), п. 34.

27 Замечание общего порядка № 22, п. 2, указ. соч., сноска 18; Совместное заключение по Армении, пп. 46-47, указ. соч., сноска 26.

28 Комитет по правам человека ООН предупреждает, что тот «факт, что та или иная религия признана в качестве государственной или что она провозглашена в качестве официальной или традиционной, или что ее приверженцы составляют большинство населения», не может служить оправданием для дискриминации в отношении приверженцев других религий или убеждений, указ. соч., сноска 18.

как свобода выражения мнения<sup>29</sup>, свобода собраний и объединений<sup>30</sup> и право на свободу от дискриминации. В связи с этим Совет министров ОБСЕ в своем решении, принятом на встрече в Киеве, подчеркнул «взаимозависимый, взаимосвязанный и взаимоподкрепляющий характер свободы мысли, совести, религии и убеждений и всех других прав человека и основных свобод»<sup>31</sup>.

Понятие внутренней свободы в отношении религии или веры (*forum internum*) относится к внутреннему измерению права на свободу религии или убеждений, а именно к свободе иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору, что также включает право менять свою религию или убеждения<sup>32</sup>. Внутренняя свобода иметь, принимать или менять религию не подпадает под действие ограничительных оговорок, закрепленных в статье 18 МПГПП и статье 9 Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ), и в связи с этим данная внутренняя свобода пользуется абсолютной защитой<sup>33</sup>.

Свобода исповедовать религию или убеждения, составляющая внешнее проявление свободы религии или убеждений (*forum externum*), имеет широкую сферу действия. Обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, и международные и региональные стандарты

---

29 Подробный анализ взаимосвязи между правом на свободу религии или убеждений и правом на свободу мнений и их свободное выражение содержится в документе «Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений», Генеральная Ассамблея ООН, UN Doc. A/HRC/31/18, 23 декабря 2015 г., <https://undocs.org/A/HRC/31/18>.

30 *Руководящие принципы по свободе мирных собраний, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия*, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2011, 2-е издание, <https://www.osce.org/odihr/73405>; *Руководящие принципы по свободе объединений, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия*, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2016, <https://www.osce.org/odihr/132371>.

31 Решение № 3/13 Совета министров ОБСЕ о свободе мысли, совести, религии и убеждений (Киев, 2013), <https://www.osce.org/ru/mc/109797?download=true>.

32 ЕКПЧ, статья 9(1); Копенгагенский документ 1990 г., п. 9.4, указ. соч., сноска 16; Киевский документ 2013 г.; ВДПЧ, статья 18. В отношении МПГПП Комитет по права человека ООН в своем Замечании общего порядка № 22 истолковал положения статьи 18 как предусматривающие свободу менять свою религию или убеждения.

33 Статья 12(2) АКПЧ предоставляет аналогичную защиту. См.: Замечание общего порядка № 22, п. 3, указ. соч., сноска 18.

защищают различные проявления исповедования религии или убеждений как отдельными людьми, так и общинами. Свобода исповедовать религию или убеждения предусматривает прежде всего (но не только) свободу отправления культа и свободу учения и проповеди, религиозной практики и соблюдения обрядов исповедуемой религии или системы убеждений<sup>34</sup>. Между этими различными формами исповедования религии или убеждений могут быть значительные совпадения. Проявления свободы религии или убеждений подробно описаны в Венском документе ОБСЕ 1989 года, в частности в том, что касается коллективного, общинного измерения данного права<sup>35</sup>.

Определенные ограничения допустимы лишь в отношении свободы исповедовать религию или убеждения<sup>36</sup>, и они имеют четкие параметры. Такие ограничения должны быть строго обоснованными, и бремя обоснования любых ограничений всегда возлагается на государство. Каждое ограничение является узким исключением из правила, гласящего, что все люди должны быть свободны в пользовании своим правом на свободу религии или убеждений в полном объеме. Обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, также предусматривают, что право на свободу религии или убеждений не подлежит никаким ограничениям, за исключением тех, которые установлены законом и совместимы с обязанностями государств-участников по международному праву и с их международными обязательствами<sup>37</sup>.

---

34 Замечание общего порядка № 22 (указ. соч., сноска 18) содержит подробное толкование свободы исповедовать религию или убеждения.

35 Полный перечень проявлений свободы религии или убеждений содержится в п. 16.4 Венского документа 1989 г., указ. соч., сноска 16. Он предусматривает право религиозных объединений основывать и содержать места богослужений или собраний, организовываться в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой; выбирать, назначать и заменять свой персонал, а также испрашивать и получать добровольные финансовые и другие пожертвования.

36 Ограничения принципиально отличны от отступлений, которые не допускаются.

37 Венский документ 1989 г., п. 17, указ. соч., сноска 16; Копенгагенский документ 1990 г., указ. соч., сноска 16, п. 9.4. См. также: Решение № 3/13 Совета министров ОБСЕ, указ. соч., сноска 8.

Для того чтобы ограничение свободы исповедовать свою религию или убеждения было допустимым в соответствии с международным правом прав человека, оно должно отвечать всем из перечисленных ниже критериев:

- (а) ограничение должно быть предусмотрено законом<sup>38</sup>;
- (б) ограничение имеет целью охрану общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и морали, или основных прав и свобод других лиц<sup>39</sup>;
- (в) ограничение необходимо для достижения одной из этих целей и является соразмерным этой цели<sup>40</sup>;
- (г) ограничение не налагается в дискриминационных целях и не применяется дискриминационным образом<sup>41</sup>.

С учетом того, что свобода религии или убеждений является неотъемлемым правом человека, очень важно, чтобы критерии возможных ограничений применялись с максимальной аккуратностью и точностью. Налагаемые государством ограничения должны предусматривать минимально возможное вмешательство в осуществление данной свободы и должны использоваться лишь как самая крайняя мера. При толковании сферы действия возможных положений о допустимых ограничениях государства должны исходить из открытого и широкого понимания свободы религии или убеждений в соответствии с необходимостью обеспечить

---

38 МПГПП, статья 18(3); ЕКПЧ, статья 9(2); АКПЧ, статья 12(3); Венский документ 1989 г., указ. соч., сноска 16; Копенгагенский документ 1990 г., п. 9.4. указ. соч., сноска 16.

39 МПГПП, статья 18(3); ЕКПЧ, статья 9(2), в которой установлен такой перечень оснований для ограничений: «в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц»; АКПЧ, статья 12, которая сводит основания для ограничений к обеспечению «общественной безопасности, порядка, здоровья или морали, или прав и свобод других лиц».

40 МПГПП, статья 18(3); АКПЧ, статья 12; ЕКПЧ, статья 9(2) («необходимы в демократическом обществе в интересах...»).

41 Замечание общего порядка № 22, п. 8, указ. соч., сноска 18.

полную защиту этой свободы, гарантированную международным правом<sup>42</sup>.

Для того чтобы конкретное ограничение было «предписано законом», положение закона, предусматривающее данное ограничение, должно быть доступным и предсказуемым. Это подразумевает, что оно должно быть сформулировано с достаточной точностью, позволяющей лицам или общинам регулировать свои действия. Помимо этого, ограничения не могут налагаться задним числом или использоваться произвольно в отношении конкретных лиц или групп; недопустимо также, чтобы ограничения вводились правилами, которые должны иметь силу закона, но являются столь нечеткими, что не дают возможности понять требования закона или допускают произвольное правоприменение<sup>43</sup>.

**Законность.** Критерий «законной цели» означает, что ограничения могут применяться лишь для тех целей, для которых они были предусмотрены в положениях, касающихся свободы религии или убеждений. Не допускается их применение на основаниях, не предусмотренных международными договорами, даже если ограничения на таких основаниях разрешаются в отношении других прав человека или основных свобод<sup>44</sup>. В связи с этим необходимо отметить, что международное право не признает обеспечение «безопасности» или «национальной безопасности» в качестве допустимого основания для ограничения проявлений свободы религии или убеждений.

---

42 «При толковании сферы действия положений, касающихся допустимых ограничений, государства-участники должны исходить из необходимости защиты прав, гарантированных в Пакте... Ограничения должны устанавливаться законом и применяться таким образом, чтобы не наносить ущерба правам, гарантированным в статье 18» (там же).

43 Joint Opinion on Freedom of Conscience and Religious Organizations in the Republic of Kyrgyzstan [Совместное заключение о проекте закона о свободе совести и религиозных организациях в Республике Кыргызстан], БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, CDL-AD (2008)032, 28 октября 2008 г., [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)032-e).

44 Замечание общего порядка № 22, указ. соч., сноска 18.

**Необходимость.** Ограничения должны быть «необходимыми» в соответствии с основаниями для ограничений, предусмотренными в положениях законодательства в области свободы религии или убеждений. Для того чтобы ограничение было необходимым, оно должно быть напрямую связано с конкретной потребностью, на обеспечение которой оно направлено, и быть соразмерным этой цели<sup>45</sup>, а предусмотренное вмешательство должно отвечать насущной общественной потребности и быть соразмерным преследуемой законной цели<sup>46</sup>. При этом понятие «насущная общественная потребность» должно толковаться в узком смысле<sup>47</sup>.

**Соразмерность.** Для того чтобы вмешательство было «соразмерным», должна существовать логическая и содержательная связь между законной целью и средствами, используемыми для ее достижения. Даже в контексте безопасности меры, принимаемые для ограничения прав человека, должны быть обоснованными с точки зрения выполнения ими своей защитной функции. Одного лишь факта, что какая-то мера достаточна для достижения цели, связанной с безопасностью, недостаточно для соответствия строгим критериям проверки на соразмерность. Принцип соразмерности требует, чтобы ограничение было строго необходимым для достижения предполагаемой цели и чтобы используемые средства предусматривали минимально возможный объем вмешательства<sup>48</sup>.

Комитет по правам человека ООН указывает на то, что ограничения не могут устанавливаться в дискриминационных целях или

---

45 МПГПП, статья 18(3); АКПЧ, статья 12(3); ЕКПЧ, статья 9(2).

46 *Wingrove v. The United Kingdom* [Уингроу против Соединенного Королевства], Европейский суд по правам человека (заявление № 17419/90, решение от 25 ноября 1996 г.), п. 53.

47 *Svyato-Mukhailivska Parafiya v. Ukraine* [Свято-Михайловский приход против Украины], Европейский суд по правам человека (заявление № 77703/01, решение от 14 июня 2007 г.), п. 116; *Gorzelik and Others v. Poland* [Горзелик и другие против Польши], Европейский суд по правам человека (заявление № 44157/98, решение от 17 февраля 2004 г.), пп. 94-95.

48 См.: Совместное заключение по Армении и Предварительное совместное заключение по Армении, указ. соч., сноска 26.

применяться дискриминационным образом<sup>49</sup>. Как правило, различающееся обращение считается косвенно дискриминационным, если оно не имеет объективного и разумного обоснования или если оно несоразмерно цели, которой оно якобы служит. В контексте свободы религии или убеждений и безопасности государства-участники должны обеспечить неприменение мер, которые являются дискриминационными по признаку религии или убеждений.

---

49 Замечание общего порядка № 22, п. 8, указ. соч., сноска 18. ОБСЕ признает необходимость защиты от дискриминации в целях достижения устойчивого мира и безопасности. См., например: OSCE Strategy Document for the Economic and Environmental Dimension [Стратегический документ ОБСЕ, касающийся экономико-экологического измерения], ОБСЕ, 2 декабря 2003 г., <https://www.osce.org/eea/20705>.

---

### **3. Свобода религии или убеждений и безопасность: руководящие принципы**

---

В настоящей главе изложен ряд принципов, призванных помочь государствам-участникам ОБСЕ в разработке и осуществлении целого ряда мер, стратегий и законов, направленных на обеспечение как свободы религии или убеждений, так и безопасности. Приведенные ниже руководящие принципы основаны на принятом ОБСЕ подходе к обеспечению комплексной безопасности. Они не являются исчерпывающими, но в полной мере учитывают все обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения, а также соответствующие международные стандарты, и согласуются с этими обязательствами и стандартами<sup>50</sup>. Анализ и рекомендации, представленные далее, в главе 4, следует рассматривать в свете этих семи руководящих принципов.

---

50 Полный перечень обязательств см. в сноске 16.

## РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ

1. Необходимо принимать меры в области образования, направленные на воспитание уважения к многообразию религий и убеждений. Такие меры должны<sup>51</sup>:
  - (а) осуществляться не только в школах, но и в других учреждениях (например, в музеях, библиотеках, центрах культурного наследия);
  - (б) сообщать объективную и точную информацию о различных религиях и убеждениях, тем самым содействуя преодолению невежества в вопросе религий, порождающего негативные стереотипы, ложные представления и религиозные предрассудки;
  - (в) предоставлять участникам, принадлежащим к различным религиозным конфессиям или системам убеждений, в том числе неверующим, возможности для встреч друг с другом и знакомства с многообразием в рамках естественного общения;
  - (г) прививать участникам знания, установки, ценности и навыки, необходимые для того, чтобы мирно жить вместе в условиях многообразия;
  - (д) основываться на уважении человеческого достоинства и прав человека всех лиц;
  - (е) быть направленными на уменьшение конфликтов, порожденных непониманием религиозных убеждений других людей.

---

51 См., например, Венский документ 1989 г., Копенгагенский документ 1990 г., Будапештский документ 1994 г., Документ Порту 2002 г., Софийский документ 2004 г., Люблянский документ 2005 г., Брюссельский документ 2006 г. и Мадридский документ 2007 г.

2. Необходимо осуществлять информационно-просветительские программы, информирующие все общество о религиозных общинах или общинах, придерживающихся определенных убеждений, их правах человека и ценности многообразия религий и убеждений. Такие программы должны<sup>52</sup>:
- (а) разрабатываться и выполняться в рамках сотрудничества между государственными субъектами и другими заинтересованными сторонами – организациями гражданского общества, национальными правозащитными институтами, центрами культурного наследия, специалистами в области образования, средствами массовой информации и религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений;
  - (б) учить аудиторию принимать во внимание факт многообразия религий и убеждений и собственный опыт знакомства с этим многообразием;
  - (в) подчеркивать ценность многообразия религий и убеждений как источника взаимного обогащения разных сообществ;
  - (г) быть направленными на сокращение негативных стереотипов, питающих рост дискриминации, враждебности и нетерпимости в обществе, через содействие более глубокому пониманию различных религий и убеждений и уважению к ним.

---

52 См., например: Бухарестский документ 2001 г., Люблянский документ 2005 г. и Брюссельский документ 2006 г.

3. Необходимы межконфессиональный и межрелигиозный диалог и партнерские связи, которые противодействуют нетерпимости и дискриминации по признаку религии или убеждений, способствуют взаимопониманию и взаимному уважению между людьми и между общинами, исповедующими различные религии или убеждения, и укрепляют свободу религии или убеждений для всех людей. Такой диалог и партнерства должны<sup>53</sup>:
- (а) уважать независимость религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений;
  - (б) уважать добровольный характер участия в диалоге религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений;
  - (в) учитывать интересы всех разнообразных религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений (в том числе недавно созданных и небольших общин), особенно если данный диалог поощряется и поддерживается государством;
  - (г) обеспечить, насколько это возможно, равное участие женщин и мужчин, а также существенное и значимое участие молодежи, особенно если данный диалог поощряется и поддерживается государством;
  - (д) включать неформальные мероприятия, поскольку они вносят особенно важный вклад в усилия по укреплению свободы религии или убеждений для всех лиц, развитию взаимопонимания и поощрению толерантности.

---

53 См., например, Маастрихтский документ 2003 г.; Люблянский документ 2005 г.; Решение № 3/13 Совета министров ОБСЕ.

4. Необходим диалог и инициативы в области взаимодействия между государствами-участниками и религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений, по вопросам свободы религии или убеждений и безопасности. Такие инициативы должны<sup>54</sup>:
- (а) укреплять свободу религии или убеждений для всех лиц, а также другие права человека;
  - (б) предупреждать нетерпимость и дискриминацию по признаку религии или убеждений и противодействовать этим явлениям, в том числе путем решительного и незамедлительного осуждения любой пропаганды ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию;
  - (в) обеспечивать всеобъемлющую и устойчивую безопасность;
  - (г) быть открытыми для участия всего спектра религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, которые представлены в обществе;
  - (д) уважать независимость религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений;
  - (е) уважать добровольный характер участия в диалоге религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений;
  - (ж) не ограничиваться усилиями на национальном или федеральном уровне, а реализовываться также на местном или муниципальном уровнях;

---

54 Там же.

- (з) постоянно поддерживать открытые каналы коммуникации и обеспечивать регулярный, а не спорадический, характер диалога и взаимодействия;
  - (и) служить повышению информированности общества о той роли, которую религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений, могут играть в решении насущных вопросов, связанных с безопасностью, и поощрять активное участие этих общин в таких усилиях.
5. Для развития мирного, безопасного и сплоченного общества необходима политика, которая способствует уважению к существующему и формирующемуся многообразию религий или убеждений и использует это многообразие. Такая политика должна<sup>55</sup>:
- (а) обеспечить, чтобы насилие в принципе не отождествлялось и не ассоциировалось с религией или убеждениями;
  - (б) обеспечить, чтобы насилие не отождествлялось и не ассоциировалось с какой-либо одной религией или системой убеждений;
  - (в) обеспечить, чтобы ответственность за насильственные действия, совершенные отдельными лицами или группами лиц, не возлагалась на религиозную общину или общину, придерживающуюся определенных убеждений;
  - (г) обеспечить, чтобы никакие сложности или напряженность, которые могут возникать при решении вопросов, касающихся плюрализма религий или убеждений, не использовались в политических целях;
  - (д) побуждать представителей государств-участников всегда решительно и безотлагательно выступать против любой

---

55 См., например, Документ Порту 2002 г. и Люблянский документ 2005 г.

пропаганды ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.

6. Необходимы конституционные и правовые рамки, укрепляющие свободу религии или убеждений для всех лиц. Эти рамки должны учитывать следующие принципы<sup>56</sup>:
- (а) уважение свободы религии или убеждений и других прав человека является неотъемлемой частью обеспечения безопасности;
  - (б) в тех особых случаях, когда для обеспечения безопасности необходимы меры, ограничивающие свободу религии или убеждений, всеобъемлющая и устойчивая безопасность может быть достигнута только при условии, что эти меры уважают человеческое достоинство и права человека;
  - (в) при разработке и осуществлении мер, ограничивающих свободу религии или убеждений, следует учитывать различия в воздействии таких мер на мужчин и женщин;
  - (г) при разработке и осуществлении мер, ограничивающих свободу религии или убеждений, следует учитывать различия в воздействии этих мер на отдельных лиц или группы лиц, находящиеся в уязвимом положении, включая (но без ограничения) детей, лиц с инвалидностью, национальные меньшинства, общины религиозных меньшинств, исповедующие определенную религию или убеждения; неверующих; новообращенных; лиц, ищущих убежища, беженцев и мигрантов;
  - (д) законы, нормативно-правовые акты, практические меры и стратегии должны быть прозрачными и свободными от

---

56 См., например, Хельсинкский Заключительный акт 1975 г., Венский документ 1989 г., Копенгагенский документ 1990 г. и Решение № 3/13 Совета министров ОБСЕ.

дискриминации, в том числе по признаку этнического происхождения, пола, национальности, расы, религии или убеждений;

- (е) насущные вопросы в области безопасности должны решаться с помощью применения конкретных положений уголовного законодательства или законодательства о поддержании общественного порядка, а не с помощью законов, направленных на ограничение свободы религии или убеждений в интересах безопасности;
  - (ж) меры, налагающие ограничения на свободу религии или убеждений, должны быть предусмотрены законом;
  - (з) основания для наложения ограничения должны быть четко сформулированы, и ограничения должны быть необходимыми для достижения законных целей, исчерпывающий перечень которых содержится в статье 18(з) МПГПП;
  - (и) должны существовать действенные способы обжалования или пересмотра ограничительных мер и/или решений, принятых в отношении реализации таких мер.
7. Любые правовые меры по ограничению свободы религии или убеждений, которые государства-участники считают необходимыми для обеспечения безопасности, должны<sup>57</sup>:
- (а) быть направленными на конкретные преступные или незаконные деяния, а не на мысли или убеждения;

---

57 См., например, Венский документ 1989 г., Копенгагенский документ 1990 г., Решение № 3/13 Совета министров ОБСЕ и Декларацию «О наращивании усилий ОБСЕ по предупреждению терроризма и противодействию ему» (Гамбург, 2016). См. также: Overview of OSCE Counter-Terrorism Related Commitments [Обзор обязательств ОБСЕ, касающихся борьбы с терроризмом], последняя редакция от марта 2018 г., <https://www.osce.org/node/26365>.

- (б) быть направленными на конкретные незаконные деяния отдельных лиц или групп и не допускать преследования таких лиц или групп за их религию или убеждения;
- (в) давать четкое определение терминам, используемым в правовой базе, и избегать расплывчатых терминов, дающих возможности для противоречивого толкования и произвольного применения соответствующих положений;
- (г) исключать наказание религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, за незаконные деяния отдельных лиц или групп, входящих в них;
- (д) быть свободными от дискриминации, в том числе по признаку этнического происхождения, пола, национальности, расы, религии или убеждений;
- (е) применяться лишь в качестве самой крайней меры;
- (ж) иметь прямое отношение к преследуемой законной цели и быть соразмерными этой цели, а также представлять собой средство, связанное с минимально возможным вмешательством, необходимым для достижения данной цели;
- (з) сопровождаться рекомендациями, помогающими свести к минимуму возможность неправомерного использования таких мер или злоупотребления дискреционными полномочиями со стороны государственных должностных лиц.

При рассмотрении вопроса об использовании перечисленных выше руководящих принципов необходимо принимать во внимание следующие соображения:

1. Руководящие принципы следует рассматривать как часть целостного подхода к обеспечению свободы религии или убеждений и безопасности, который закреплен в Хельсинкском Заключительном акте и подтвержден в последующих обязательствах, принятых в рамках ОБСЕ. При

том, что основную ответственность за обеспечение безопасности при одновременной защите свободы религии или убеждений несут власти государств-участников, важную роль в соединении вопросов свободы религии или убеждений и безопасности играют и другие субъекты – религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений<sup>58</sup>; национальные правозащитные институты, организации гражданского общества, в том числе конфессиональные организации и другие организации, отстаивающие права человека в целом; а также средства массовой информации.

2. Обеспечивая полное выполнение всех своих обязательств в области человеческого измерения, государства-участники создают условия, позволяющие негосударственным субъектам внести свой вклад в обеспечение устойчивой безопасности.
3. Сложные вопросы, связанные со свободой религии или убеждений и безопасностью, не могут быть решены исключительно с помощью правовых санкций со стороны государства; соответствующие действия должны прежде всего включать широкий спектр мер, не связанных с ограничениями – таких, как образовательные мероприятия, информационно-просветительские программы, межконфессиональный и межрелигиозный диалог и партнерские связи, взаимодействие с общинами.

---

58 В своем Решении № 3/13 Совет министров ОБСЕ призвал государства-участники ОБСЕ «содействовать своевременному включению религиозных сообществ или сообществ, объединенных теми или иными убеждениями, в процесс обсуждения общественностью соответствующих законодательных инициатив» (указ. соч., сноска 8).

---

## 4. Вопросы и рекомендации, касающиеся свободы религии или убеждений и безопасности

---

В настоящей главе рассматриваются четыре важных вопроса на стыке свободы религии или убеждений и безопасности. Все эти вопросы – регистрация общин, «экстремистские» высказывания и литература, обыски в местах отправления культа и обращение в свою веру – являются общими для всего региона ОБСЕ и широко распространенными в данном регионе. Они чрезвычайно актуальны для разработчиков политики и для религиозных общин в контексте обеспечения свободы религии или убеждений и безопасности. Эти вопросы являются иллюстрацией того, как свобода религии и убеждений и безопасность пересекаются на практике.

В начале каждого раздела рассматриваются вопросы, связанные с некоторыми сложными аспектами темы «свобода религии или убеждений и безопасность». За ними следуют рекомендации, касающиеся решения конкретной проблемы, которой посвящен данный раздел.

#### 4.1. РЕГИСТРАЦИЯ И ОТМЕНА РЕГИСТРАЦИИ РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЩИН ИЛИ ОБЩИН, ПРИДЕРЖИВАЮЩИХСЯ ОПРЕДЕЛЕННЫХ УБЕЖДЕНИЙ, И БЕЗОПАСНОСТЬ

Иногда власти государств-участников ОБСЕ рассматривают ценности, принципы и учения некоторых религиозных общин или общин, исповедующих определенные убеждения, как несовместимые с ценностями большинства населения страны. Они утверждают, что такая несовместимость может представлять угрозу для сосуществования людей и социальной сплоченности общества – а, следовательно, и для безопасности. Эти страхи усиливаются в ситуации, когда религиозные группы или группы, придерживающиеся определенных убеждений, которые рассматриваются государством как «экстремистские», распространяют идеи, которые, как считается, угрожают общественному порядку, национальной идентичности, социальной однородности общества или мирному сосуществованию. Некоторые правительства обеспокоены тем, что подобные религиозные общины или общины, исповедующие определенные убеждения, приобретают правосубъектность через процедуру регистрации и таким образом получают правовой статус, признание, льготы и привилегии. В ответ власти прибегают к отказу в регистрации некоторых общин или отмене уже полученной регистрации, или же к принятию более жестких, ограничительных законов о регистрации и требованиям о повторной регистрации для ранее зарегистрированных общин. В результате таких мер некоторые религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений, не могут зарегистрироваться и получить или сохранить статус юридического лица.

### *Значение правосубъектности для религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений*

Доступ к получению статуса юридического лица подпадает под действие права на свободу религии или убеждений. Если организационная жизнь общины не защищена свободой религии или убеждений, многие аспекты индивидуальной свободы человека в этой области становятся уязвимыми<sup>59</sup>. Это затрагивает, например, возможность исповедовать свою религию или убеждения вместе с другими, и данный факт ставит под угрозу жизнеспособность общины.

Согласно международному праву прав человека, отказ государства предоставить правосубъектность объединению лиц, основанному на религии или убеждениях, является вмешательством в осуществление права на свободу религии или убеждений в контексте свободы объединений, если только не было доказано, что данное объединение занимается незаконной деятельностью<sup>60</sup>. В связи с этим государства-участники ОБСЕ обязались «предоставлять по их просьбе объединениям верующих, исповедующих или готовых исповедовать свою веру в конституционных рамках своих государств, признание статуса, предусмотренного для них в их соответствующих странах»<sup>61</sup>.

---

59 Hasan and Chaush v. Bulgaria [Хасан и Чауш против Болгарии], Европейский суд по правам человека (заявление № 30985/96, решение от 26 октября 2000 г.), п. 62.

60 Kimlya and Others v. Russia [Кимля и другие против России], Европейский суд по правам человека (заявления № 76836/01 и № 32782/03, решение от 1 октября 2009 г.), п. 84; Jehovah's Witnesses of Moscow and Others v. Russia [«Свидетели Иеговы» в Москве и другие против России], Европейский суд по правам человека (заявление № 302/02, решение от 10 июня 2010 г.), п. 101; Gorzelik and Others v. Poland, Европейский суд по правам человека, п. 52; Sidiropoulos and Others v. Greece [Сидиропулос и другие против Греции], Европейский суд по правам человека (заявление № 26695/95, решение от 1 июля 1998 г.), п. 31.

61 Венский документ 1989 г., п. 16.3, указ. соч., сноска 16.

Несмотря на важность правосубъектности для пользования правом на свободу религии или убеждений<sup>62</sup>, нельзя обязывать религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений, получать статус юридического лица, если они не желают этого делать. Приобретение правосубъектности является одной из возможностей, предусмотренных некоторыми государствами-участниками. При разработке систем регистрации общин государствам-участникам следует руководствоваться принципом, согласно которому регистрация должна помогать деятельности религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, а не препятствовать этой деятельности или быть средством контроля за ней<sup>63</sup>. Таким образом, государства-участники должны обеспечить, чтобы религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений, имели право получить правосубъектность такого вида и уровня, который позволил бы им осуществлять весь спектр своей религиозной деятельности или деятельности, связанной с убеждениями.

Простая и доступная система регистрации может поощрять общины, придерживающиеся определенных убеждений, и религиозные общины, которые вызывают беспокойство у властей государства-участника, действовать в рамках правовой системы. Опыт показывает, что регистрация может помочь в построении стабильных и основанных на доверии отношений между государством и

---

62 *Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova*, Европейский суд по правам человека, указ. соч., сноска 21; *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria* [Религиозная община «Свидетели Иеговы» и другие против Австрии], Европейский суд по правам человека (заявление № 40825/29, решение от 31 июля 2008 г.); *Izzettin Dogan v. Turkey* [Иззеттин Доган против Турции], Европейский суд по правам человека (заявление № 62649/10, решение от 26 апреля 2016 г.). Следует отметить, что в соответствии с международным правом прав человека верующие и неверующие лица, а также религиозные общины или общины, исповедующие определенные убеждения, обладают правами, даже если государство или его уполномоченный орган не предусмотрели, не предоставили или отменили регистрацию общины.

63 Подробное описание норм международного права, касающихся получения статуса юридического лица религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений, а также примеры хорошей практики из ряда государств-участников ОБСЕ можно найти в разделе III издания «Руководящие принципы относительно правосубъектности религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений» (указ. соч., сноска 20).

религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений.

*Проблема термина «экстремизм» в контексте регистрации или отмены регистрации религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений*

Обосновывая необходимость строгого контроля за деятельностью отдельных лиц и религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, в интересах обеспечения безопасности, государства часто приводят в качестве аргумента свои опасения по поводу «экстремизма». При этом термин «экстремизм» отличается неточностью и не имеет общепринятого определения, что дает простор для слишком широких и расплывчатых толкований и делает возможным произвольное применение закона.

«Экстремизм» часто смешивают с насилием – несмотря на отсутствие фактических доказательств, которые указывали бы на причинно-следственную связь между этими двумя явлениями или на движение от «экстремистского» мышления к насильственным действиям, либо на то, что «экстремистское» мышление предполагает намерение прибегнуть к насильственным действиям, которые были бы обоснованием для вмешательства со стороны государства<sup>64</sup>. Таким образом, следует четко разграничивать явление насильственного экстремизма и понятие «экстремизм».

---

64 См.: Expert Meeting on Security, Radicalization, and the Prevention of Terrorism [Совещание экспертов по проблемам безопасности, радикализации и предупреждения терроризма], ОБСЕ, 10 октября 2008 г., <https://www.osce.org/odihr/34379>. В пункте 26 указано, что «остающиеся не доказанными предположения включают опасные концепции радикализации, которые смешивают более фундаментальную форму религиозных убеждений с готовностью использовать тактику терроризма. В соответствии с этой теорией, человек движется практически по линейному пути от традиционных религиозных взглядов к более экстремальным религиозным взглядам и практикам, а затем совершает скачок к насилию. Фактические свидетельства в пользу этой теории отсутствуют».

Приверженность «экстремальным» взглядам сама по себе не составляет угрозу безопасности<sup>65</sup>.

Помимо этого, если меры по предупреждению «экстремизма» и борьбе с ним направлены на ненасильственную деятельность, существует риск нарушения прав человека. Право придерживаться какого-либо мнения и свобода иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору не должны подлежать никаким ограничениям<sup>66</sup>. В международных стандартах содержится явное предупреждение о том, что такие термины, как «экстремизм», не должны использоваться для подавления законных проявлений исповедования религии или убеждений или быть направлены против лиц, религиозных общин или общин, исповедующих определенные убеждения, в связи с тем, что их религиозные убеждения отличаются от привычных или считаются «необычными»<sup>67</sup>. Направленность мер реагирования на убеждения и идеи, а не на конкретные преступные деяния, ставит под удар свободу мысли и свободу религии или убеждений. Таким образом, государства-участники должны обеспечить, чтобы меры, связанные с безопасностью, касались действий, а не мнений или убеждений, и чтобы проводилась четкая границу между насильственным

---

65 Критику концепции «экстремизма» и ее последствий см. в: Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, Генеральная Ассамблея ООН, UN Doc.A/HRC/31/65, 29 апреля 2016 г., пп. 21-22, <https://undocs.org/ru/A/HRC/31/65>.

66 Статья 18 МПГПП не допускает никаких ограничений свободы мысли и совести. Эта свобода пользуется абсолютной защитой, как и право каждого беспрепятственно придерживаться своих мнений, предусмотренное Статьей 19(1) МПГПП.

67 См.: Comments on Amendments and Additions to the Law of the Kyrgyz Republic On Freedom of Religion and Religious Organizations in the Kyrgyz Republic [Комментарии БДИПЧ ОБСЕ к изменениям и дополнениям в Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике»], OSCE/ODIHR, 22 March 2012, пп. 18-19, <http://www.legislationonline.org/documents/id/16881>.

экстремизмом и «экстремизмом»<sup>68</sup>. Такие меры не должны быть направлены на преследование «экстремизма» без каких-либо доказательств его связи с актами насилия или подстрекательством к насилию.

*Существующие основания для отказа религиозной общине или общине, придерживающейся определенных убеждений, в получении статуса юридического лица и для отмены регистрации такой общины*

С учетом далеко идущих последствий отказа в предоставлении правосубъектности или отмены регистрации для религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, любые такие решения должны быть четко обоснованы в соответствии с критериями, указанными в статье 18(3) МПГПП. В связи с тем, что отказ в предоставлении статуса юридического лица и отмена регистрации являются крайними мерами, такие решения требуют особенно серьезного обоснования, чтобы быть соразмерными. Возможность принятия таких мер должна рассматриваться только в случае серьезных и повторяющихся нарушений, несущих угрозу общественному порядку, и в ситуации, когда отсутствует возможность эффективного применения более легких санкций (таких, как предупреждение, штраф или лишение налоговых льгот)<sup>69</sup>.

Основанием для отказа в предоставлении статуса юридического лица или для отмены регистрации религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений, должны

---

68 Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека, Генеральная Ассамблея ООН, UN Doc A/HRC/33/29, 21 июля 2016 г., п. 6.1, <https://www.undocs.org/ru/A/HRC/33/29>; Opinion on the Federal Law on Combating Extremist Activity on the Russian Federation [Заключение Венецианской комиссии по Федеральному закону Российской Федерации «О противодействии экстремистской деятельности»], Venice Commission, CDL-AD(2012)016, 20 июня 2012 г., п. 59 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)016-e).

69 Law on Freedom of Religious Belief of the Republic of Azerbaijan [Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ по Закону Республики Азербайджан о свободе вероисповедания], CDL-AD(2012)022, 15 октября 2012 г., пп. 93-94, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)022-e).

быть не предполагаемые угрозы безопасности, а явные доказательства незаконных действий со стороны конкретной общины. С точки зрения прав человека, такие меры могут считаться необходимым шагом только при наличии доказательств того, что община занимается преступной деятельностью или совершает действия, подлежащие ограничениям в отношении коллективного исповедования религии или убеждений, закрепленным в международном праве прав человека. На государство возлагается бремя доказывания того факта, что конкретные лица или религиозные общины / общины, придерживающиеся определенных убеждений, участвуют в актах насилия или в пропаганде ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, или же каким-то другим образом наносят ущерб правам и свободам других людей.

Не подтвержденные фактами опасения в отношении того, что отдельные верующие или даже лидеры какой-либо религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений, участвуют в насильственной экстремистской деятельности (то есть в совершении действий, связанных с насилием или подстрекательством к насилию), не являются достаточным основанием для отказа в предоставлении правосубъектности или для отмены регистрации всей общины. Тот факт, что некоторые лица совершают подобные действия, не означает, что вся религиозная община или община, придерживающаяся определенных убеждений, разделяет эти взгляды или оправдывает эту деятельность. В таких случаях действия и ответственность конкретного лица/лиц и действия всей группы всегда должны рассматриваться отдельно. В связи с этим вопрос о любых неправомерных действиях со стороны отдельных членов общины должен решаться посредством уголовного, административного или гражданского производства в отношении соответствующего лица, а не при помощи мер, направленных против

всей религиозной общины или общины, исповедующей определенные убеждения<sup>70</sup>.

В случае принятия решения об отказе предоставить статус юридического лица религиозной общине или общине, придерживающейся определенных убеждений, или же об отмене регистрации общины в качестве юридического лица, должна быть обеспечена эффективная процедура обжалования и/или судебного пересмотра такого решения<sup>71</sup>. Процесс обжалования должен быть быстрым, прозрачным и свободным от дискриминации. Отказ в предоставлении правосубъектности или отмена регистрации религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, не могут быть санкционированы до тех пор, пока не исчерпаны все возможности обжалования соответствующего решения.

*Вопрос об эффективности отказа в предоставлении статуса юридического лица или отмены регистрации общины в качестве инструмента в борьбе с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму*

Действенность отказа в предоставлении статуса юридического лица и отмены регистрации религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, как способа борьбы с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к

---

70 Interim Joint Opinion on the Law on Making Amendments and Supplements to the Law on Freedom of Conscience and Religious Organizations and on the Laws on Amending the Criminal Code; the Administrative Offences Code and the Law on Charity of the Republic of Armenia [Предварительное совместное заключение по Закону о внесении изменений и дополнений в Закон о свободе совести и религиозных организациях и по законам о внесении изменений в уголовный кодекс, кодекс об административных правонарушениях и закон о благотворительности Республики Армения], БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, п. 92, указ. соч., сноска 26.

71 Jehovah's Witnesses of Moscow and others v. Russia [«Свидетели Иеговы» в Москве и другие против России], Европейский суд по правам человека (заявление № 302/02, решение от 10 июня 2010 г.), п. 175; Act CCVI of 2011 on the Right to Freedom of Conscience and Religion and the Legal Status of Churches, Denominations and Religious Communities of Hungary [Заключение по Закону CCVI 2011 г. о праве на свободу совести и религии и правовом статусе церквей, конфессий и религиозных общин Венгрии], Venice Commission, п. 38.

терроризму, не является доказанной. Напротив, есть риск того, что помимо возможного наложения необоснованных ограничений на свободу религии или убеждений отдельных лиц и религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, такие меры приведут к ряду непредусмотренных негативных последствий. Они могут усилить восприятие общиной себя в качестве жертвы несправедливого преследования и дискриминации, что может сделать ее членов более восприимчивыми к идеям, которые могут рассматриваться как насильственный экстремизм или могут способствовать террористической радикализации. Более того, подобные меры способны разрушить доверие между властями и религиозными общинами или общинами, исповедующими определенные убеждения, и могут привести к изоляции этих общин в рамках комплексных усилий общества по обеспечению безопасности. В некоторых случаях они могут привести к тому, что такие общины начнут действовать подпольно, и это усложнит получение достоверной информации об их деятельности.

## Рекомендации

### *Для государств-участников*

1. Государствам-участникам следует воздерживаться от принятия правовых или иных мер, основанных или ссылающихся на такие понятия, как «экстремизм» или «религиозный экстремизм», ввиду нечеткости этих терминов и возможности их неправомерного использования чрезмерно дискреционным или дискриминационным образом.
2. В тех случаях, когда отдельные верующие или группы верующих участвуют в преступной или незаконной деятельности, государства-участники не должны возлагать вину на общину в целом и должны применять санкции только к конкретным лицам.
3. Государствам-участникам следует предусмотреть надлежащие варианты и процедуры предоставления религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, правосубъектности такого вида и уровня, который позволит им осуществлять весь спектр своей религиозной деятельности или деятельности, связанной с их убеждениями, если они этого желают. В то же время, государства-участники не должны делать получение статуса юридического лица предварительным условием для осуществления общинами или отдельными лицами права на свободу религии или убеждений.
4. Государства-участники должны обеспечить, чтобы любое решение об отказе в предоставлении статуса юридического лица или об отмене регистрации религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений, соответствовало критериям, указанным в статье 18(3) МПГПП.

5. В случае принятия решения об отказе в предоставлении статуса юридического лица или об отмене регистрации религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений, государство-участник должно предоставить соответствующей общине аргументированное решение с указанием конкретных оснований для такого отказа или для отмены регистрации.
6. При сообщении религиозной общине или общине, придерживающейся определенных убеждений, решений об отказе в предоставлении ей правосубъектности или об отмене ее регистрации государству-участнику следует избегать выражений, которые могут восприниматься как стигматизация данной общины. Помимо этого, следует предпринять активные шаги (такие, например, как повышение информированности, реализация образовательных программ и поощрение межконфессионального и межрелигиозного диалога) в целях решения проблемы возникновения, в связи с принятием указанных решений, любых подозрений, недоверия, нетерпимости или дискриминации в отношении общины, с тем чтобы обеспечить мирное сосуществование и безопасность.
7. Государства-участники должны обеспечить наличие действенной процедуры для обжалования и пересмотра решений об отказе в предоставлении статуса юридического лица или об отмене регистрации религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений.

*Для религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений*

8. В отношении религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, действует рекомендация содействовать усилиям по обеспечению безопасности в обществе в целом путем участия в открытом, конструктивном

и основанном на доверии диалоге с государственными органами и другими заинтересованными сторонами.

*Для гражданского общества*

9. В отношении организаций гражданского общества действует рекомендация участвовать в усилиях по отстаиванию соответствующих интересов и добиваться того, чтобы национальное законодательство, политика и практические меры в области регистрации общин и предоставления им правосубъектности соответствовали международным стандартам.

#### **4.2. «ЭКСТРЕМИСТСКИЕ» ВЫСКАЗЫВАНИЯ/ЛИТЕРАТУРА И БЕЗОПАСНОСТЬ**

Считающиеся «экстремистскими» высказывания отдельных верующих или лидеров религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, могут рассматриваться как угроза безопасности. Стремясь предотвратить предполагаемый вред от подобных высказываний, некоторые государства-участники ОБСЕ приняли решения об их криминализации и/или о цензуре в их отношении.

Помимо этого, высказываются опасения, что некоторые формы религиозной литературы (представленные как в Интернете, так и на бумажных носителях), включая священные тексты, могут нести угрозу миру и безопасности из-за якобы «экстремистского» содержания. Утверждается, что такие материалы подстрекают к насилию, содержат изображения насилия или язык вражды, а также утверждения о религиозном абсолютизме или религиозном превосходстве. В результате этого государства иногда принимают решения, запрещающие определенные религиозные материалы или подвергающие их цензуре либо

налагающие запрет на ввоз и распространение таких материалов. Иногда власти используют выводы назначенных государством «экспертов» для определения того, являются ли религиозные тексты доктринально обоснованными или представляют собой «экстремистские» материалы.

### *Религиозные высказывания и сфера действия свободы выражения мнения и свободы религии или убеждений*

Религиозные высказывания защищены как правом на свободу мнений и их свободное выражение, так и правом на свободу религии или убеждений. Оба эти права – основополагающие для демократических обществ. Они являются взаимозависимыми и усиливающими друг друга правами и служат «взаимодополняющими гарантиями коммуникационной свободы»<sup>72</sup>. Свобода выражения внутренних убеждений человека необходима для обеспечения плюрализма, являющегося характеристикой демократических обществ, а коммуникация внутри религиозных общин или общин, исповедующих определенные убеждения, а также между такими общинами представляет собой очень важный аспект свободы религии или убеждений.

---

72 См.: Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений Хайнера Билефельдта, 26 декабря 2013 г., A/HRC/25/58, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Pages/ListReports.aspx>; Bielefeldt, H., Ghanea, N. & Wiener, M., Freedom of Religion or Belief – An International Law Commentary [Свобода религии или убеждений: международно-правовой комментарий], с. 481-506.

### *Законные ограничения, которые могут быть введены в отношении подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию*

Согласно нормам международного права, свобода религии или убеждений и свобода выражения мнения не дают права пропагандировать убеждения, подстрекающие к дискриминации, вражде или насилию по отношению к другим людям. Свобода религиозных высказываний как таковая пользуется защитой по международному праву в соответствии со статьей 19 МПГПП. В пункте 3 этой статьи указано, что пользование правом на свободу выражения мнения «налагает особые обязанности и особую ответственность», и перечислены законные основания для ограничения этого права (уважение прав и репутации других лиц, а также охрана государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения). Осуществление свободы выражения мнения также регулируется нормами, закрепленными в статье 20(2) Пакта, которая требует от государств-участников запретить по закону всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Таким образом, международные стандарты не запрещают всю пропаганду ненависти. Статья 4(а) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) и статья 20(2) МПГПП предусматривают требование к государствам-участникам запретить пропаганду ненависти, подстрекающей к дискриминации, вражде или насилию. Помимо этого, статья 4(а) КЛРД признает караемым по закону преступлением само «распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти», без ссылки на подстрекательство.

Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, хотя и не имеет обязательной юридической силы, получил широкое одобрение со стороны международного сообщества. Он содержит шесть критериев для определения того, являются ли конкретные высказывания «подстрекательством к дискриминации, вражде или насилию» и достаточно ли эти высказывания серьезны для

принятия в их отношении запретительных правовых мер. Данные шесть критериев касаются контекста; автора высказывания (в частности, статуса и влияния этого лица или организации); намерения; содержания или формы высказывания; публичности высказывания, а также вероятности (и неотвратимости) причинения вреда<sup>73</sup>.

Прежде чем вводить уголовную ответственность за религиозные высказывания, которые представляются «экстремистскими», преследовать их авторов в судебном порядке или налагать иные ограничения, предусматривающие вмешательство в осуществление соответствующих свобод, власти должны со всей тщательностью установить конкретные факты. Они должны оценить высказывание (речевой акт) в свете вышеупомянутых шести критериев, с тем чтобы определить, является ли оно подстрекательством к реальным актам дискриминации, вражды или насилия<sup>74</sup>. Обучение сотрудников правоохранительных и судебных органов пониманию

---

73 Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, см.: Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека о запрещении разжигания национальной, расовой или религиозной ненависти, Генеральная Ассамблея ООН, 11 января 2013 г., приложение, п. 29, <https://undocs.org/A/HRC/22/17/Add.4>. Эти шесть критериев получили широкую поддержку со стороны различных независимых экспертов и правозащитных организаций – см., например, Доклад Специального Докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений (часть III «Борьба с проявлениями коллективной религиозной ненависти»), Генеральная Ассамблея ООН, UN Doc. A/HRC/25/58, 26 декабря 2013 г., п. 58 <https://undocs.org/A/HRC/25/58>; Общая рекомендация № 35 «Борьба с ненавистническими высказываниями расистского толка», Комитет по ликвидации расовой дискриминации, UN Doc. CERD/C/GC/35, 12-30 августа 2013 г., п. 15 <http://undocs.org/en/CERD/C/GC/35>. Европейский суд по правам человека использует аналогичные критерии с целью установить, были ли высказывания сделаны в напряженном политическом или социальном контексте; можно ли считать эти высказывания, если их толковать справедливо и рассматривать в непосредственном или более широком контексте, прямым или косвенным призывом к насилию либо оправданием насилия, ненависти или нетерпимости; каким способом были сделаны высказывания и существует ли вероятность того, что они – прямо или косвенно – приведут к опасным последствиям; а также является ли наказание соразмерным. См.: *Perinçek v. Switzerland* [«Перинчек против Швейцарии», Большая палата ЕСПЧ], заявление № 27510/08, решение от 15 октября 2015 г., пп. 204-208; *Stomakhin v. Russia* [Стомахин против России], заявление № 52273/07, решение от 8 октября 2018 г.), пп. 88-134, особенно п. 93, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-1827310>.

74 См.: *Stomakhin v. Russia* (заявление № 52273/07, решение от 8 октября 2018 г.), п. 93.

и применению шести критериев, предложенных в Рабатском плане действий, может в значительной мере содействовать правильному определению того, был ли достигнут «порог» подстрекательства к ненависти. Запрету подлежат только те высказывания, которые подпадают под действие статьи 20(2) МПГПП. Более того, поскольку все ограничения на свободу слова должны отвечать общим правилам и гарантиям в отношении допустимых ограничений (даже применительно к статье 20(2)), государствам-участникам необходимо обосновать любые ограничения в строгом соответствии со статьей 19(3)<sup>75</sup>. В этом отношении Рабатский план действий предлагает скользящую шкалу мер реагирования на подстрекательство, в которой уголовно-правовые санкции должны рассматриваться как крайняя мера<sup>76</sup>.

### *Значение религиозной литературы*

В 1989 г. государства-участники ОБСЕ подтвердили свое обязательство уважать право верующих и религиозных общин приобретать, иметь и использовать священные книги и религиозные издания на языке по своему выбору, а также другие предметы и материалы, относящиеся к исповедованию религии или убеждений. Они также обязались разрешать религиозным культам, институтам и организациям производить, импортировать и распространять религиозные издания и материалы<sup>77</sup>.

---

75 Замечание общего порядка № 34: статья 19 «Свобода мнений и их выражения», Комитет по правам человека ООН, UN Doc. CCPR/C/GC/34, 11-29 июля 2011 г., п. 52, <https://undocs.org/en/CCPR/C/GC/34>.

76 Доклад Специального Докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений, п. 58, указ. соч., сноска 29. См. также: Рабатский план действий, Приложение, п. 34, указ. соч., сноска 73.

77 Венский итоговый документ 1989 г., п. 16.9. Помимо этого, в соответствии с Декларацией ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 г. право на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает свободу писать, выпускать и распространять соответствующие публикации в этих областях (статья 6(d)), а также устанавливать и поддерживать связи с отдельными лицами и общинами в области религии и убеждений на национальном и международном уровнях (статья 6(i)).

Религиозная литература – один из аспектов религиозного высказывания. Она в равной степени защищена как свободой мнений и их выражения, так и свободой религии или убеждений. Любое вмешательство в производство, ввоз или распространение такой литературы может являться нарушением указанных прав человека и должно быть строго обосновано в соответствии с критериями, установленными в статьях 18(3) и 19(3) МПГПП. Охрана «государственной безопасности», будучи одним из возможных оснований для ограничения свободы выражения мнения, тем не менее не входит в перечень оснований для ограничений, предусмотренных статьями 18(3), и это означает, что свобода исповедовать свою религию или убеждения не может быть ограничена на этом основании.

Две проблемы, которые часто возникают в связи с религиозной литературой, заключаются в том, что такая литература может содержать рассказы о насилии и изображения насилия, а также утверждения о религиозном абсолютизме и религиозном превосходстве. Связь между религиозной литературой и насилием является сложной, противоречивой и выходит за рамки данной публикации<sup>78</sup>. Однако ясно, что зло и насилие всегда являются результатом человеческой деятельности. Исходя из этого, Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе религии или убеждений отметил следующее:

«Важно избегать «эссенциалистских» взглядов, согласно которым насилие ошибочно объясняется природой отдельных религий или религии в целом [...] насильственные преступления всегда совершаются людьми, а не религиями. Именно люди – отдельные лица, группы лиц, общинные лидеры, представители государств, негосударственные субъекты и т. д. – используют религию или конкретные религиозные принципы, чтобы узаконить, поддержать, распространить или обострить насилие. Другими словами, нельзя говорить о непосредственной взаимосвязи между религией и

---

78 Анализ гипотетической связи между религией и насилием см. в: Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений, Генеральная Ассамблея ООН, UN Doc A/HRC/28/66, 29 декабря 2014 г., <https://undocs.org/A/HRC/28/66>.

насилием; они связаны через действия человека, т. е. отдельных лиц или групп лиц, которые либо активно создают эту взаимосвязь, либо разрушают ее»<sup>79</sup>.

Подготовка и распространение толкований, помещающих рассказы о насилии и изображения насилия в их исторический контекст, поощряют развитие критического мышления и способствуют такому пониманию прочитанного, которое утверждает ценность человеческого достоинства и прав человека. Такой подход является намного более эффективным и в значительно большей степени уважает свободу выражения мнения и свободу религии или убеждений, чем запрет религиозных текстов или их цензура либо ограничение их распространения.

Притязания на обладание истиной присущи многим религиозным и нерелигиозным системам убеждений; они могут подразумевать идею о том, что существует только один путь или способ постичь истину и жить праведной жизнью в соответствии с требованиями, принятыми в данной религии или системе убеждений. Это может способствовать формированию представления о том, будто одна религия или система убеждений, включая ее учение о морально-этических нормах, превосходит другую. Такие представления, в свою очередь, могут стать источником конфликтов и нестабильности в обществе. До тех пор, пока эти притязания не приводят к высказываниям, подстрекающим к дискриминации, вражде или насилию по отношению к другим людям, они являются частью проявления многообразия религий или убеждений и пользуются защитой в рамках права на свободу выражения мнения и права на свободу религии или убеждений<sup>80</sup>.

Наказание за высказывание притязаний на истинность оказывало бы сдерживающее влияние на свободу коммуникации в сфере

---

79 Там же, п. 15.

80 Рассмотрение вопроса об установлении уголовной ответственности за ошибочные утверждения о превосходстве см.: Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений, Генеральная Ассамблея ООН, пп. 66-68, UN Doc.A/HRC/31/18, 23 декабря 2015 г. <https://undocs.org/A/HRC/31/18>.

религии или убеждений. По этой причине законы, предусматривающие ограничение или криминализацию подобных заявлений о превосходстве какой-либо религии или убеждений, должны быть отменены. В конечном счете, свобода религии или убеждений, включающая хорошо развитое коммуникативное и образовательное измерение, способствует созданию благоприятной среды для критики, обсуждения и оценки таких утверждений с разных точек зрения и позиций. Это может облегчить поиск общих взглядов как среди приверженцев одной религии или системы убеждений, так и между людьми, исповедующими разные религии или убеждения.

### *Вопрос о роли назначенных государством экспертов в оценке «экстремистской» религиозной литературы*

Некоторые государства-участники ОБСЕ назначают экспертов и полагаются на их выводы при определении того, следует ли считать конкретные религиозные тексты «экстремистскими». Учитывая озабоченность по поводу использования этого термина и отсутствие в экспертном сообществе консенсуса о подходах к формулированию критериев для толкования религиозных текстов, заключения таких экспертов не представляются достаточно надежным основанием для введения мер, направленных на цензуру или запрет священных текстов или богословских трудов. Таким образом, назначение государственных экспертов, уполномоченных давать правильную оценку такой литературы, является сомнительным шагом. Свобода религии или убеждений включает право религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, предоставлять собственные одобренные толкования соответствующих священных текстов или богословских работ. Государственным органам, отвечающим за оценку религиозной литературы, следует серьезно учитывать эти толкования и не отдавать автоматически приоритет заключениям экспертов, касающимся тех же текстов.

*Возможные действия в целях борьбы с более широкой традицией дискриминации, ненависти и нетерпимости на почве религии или убеждений*

Государства-участники ОБСЕ отмечают, что «[д]искриминация и нетерпимость относятся к числу факторов, которые способны провоцировать конфликты, подрывающие безопасность и стабильность»<sup>81</sup>. На протяжении многих лет государства-участники действуют в соответствии с потребностью в принятии действенных мер, направленных на ликвидацию дискриминации и нетерпимости на почве религии и убеждений<sup>82</sup>.

Меры, способные сыграть позитивную роль в борьбе с дискриминацией, ненавистью и нетерпимостью на основе религии или убеждений, включают повышение информированности, образовательные программы, а также межконфессиональный и межрелигиозный диалог и сотрудничество в сочетании с усилиями, предпринимаемыми средствами массовой информации. Такие шаги, направленные на устранение коренных причин религиозной нетерпимости и помогающие укрепить доверие и взаимопонимание между людьми и между общинами, приверженными разным религиям и убеждениям, по-прежнему недостаточно используются в регионе ОБСЕ, несмотря на многочисленные обязательства в этой области<sup>83</sup>.

---

81 Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке, ОБСЕ, Маастрихт, 2003, п. 36.

82 См. соответствующие документы и соглашения в рамках ОБСЕ: Копенгагенский документ 1990 г., Парижская хартия 1990 г., Хельсинкский документ «Вызов времени перемен» 1992 г., Документ четвертой встречи Совета министров ОБСЕ в Риме 1993 г., Будапештский документ 1994 г., Стамбульский документ 1999 г., Документ девятой встречи Совета министров в Бухаресте 2001 г., Документ десятой встречи Совета министров в Порту 2002 г., Маастрихтский документ 2003 г., Софийский документ 2004 г., Люблянский документ 2005 г., Брюссельский документ 2006 г., Мадридский документ 2007 г., Хельсинкский документ 2008 г., Афинский документ 2009 г. (указ. соч., сноска 16), Киевский документ 2013 г. (указ. соч., сноска 8).

83 Аналогичные позитивные меры предложены в Рабатском плане действий, Приложение, пп. 23-29 (указ. соч., сноска 73).

Информационно-просветительские программы могут помочь информировать все общество о религиозных общинах или общинах, придерживающихся определенных убеждений, и их правах человека. Способствуя более глубокому пониманию и уважению различных религий и убеждений, эти программы могут уменьшить распространение предрассудков и негативных стереотипов, поощряющих и подпитывающих рост дискриминации, враждебности и нетерпимости в обществе в целом. Органы государственной власти, средства массовой информации, центры культурного наследия, национальные правозащитные институты, организации гражданского общества, межрелигиозные и межконфессиональные структуры, специалисты в области образования и сами религиозные общины или общины, исповедующие определенные убеждения, – все они могут внести ценный вклад в эти программы.

Образование, особенно в области прав человека, играет важнейшую роль в борьбе с дискриминацией и нетерпимостью на почве религии или убеждений<sup>84</sup>. Этот процесс длится всю жизнь, не сводясь к формальному школьному образованию. Для формирования способности к совместной мирной жизни людям нужны такие образовательные процессы, которые воспитывают понимание ценности многообразия и поощряют толерантность и взаимопонимание, основанные на уважении достоинства и прав каждого человека, в том числе права на свободу религии или убеждений. Школы должны предоставлять информацию и развивать знания и навыки (в том числе навыки критического мышления), необходимые для

---

84 См. совместную публикацию БДИПЧ ОБСЕ и ЮНЕСКО «Противодействие антисемитизму при помощи образования: руководящие принципы для разработчиков политики» (Варшава, БДИПЧ, 2019), в которой предложены конкретные способы противодействия антисемитизму, борьбы с предрассудками и поощрения толерантности через образование путем разработки программ, основанных на правах человека, концепции образования в духе глобальной гражданственности и принципах инклюзивности и гендерного равенства, <https://www.osce.org/odihr/383089>. См. также публикацию БДИПЧ ОБСЕ «Противодействие нетерпимости и дискриминации в отношении мусульман: руководящие принципы для преподавателей (борьба с исламофобией через образование)», Варшава, БДИПЧ, 2012, <https://www.osce.org/odihr/84495>.

жизни в условиях растущего религиозного, мировоззренческого и культурного многообразия в регионе ОБСЕ<sup>85</sup>.

Женщины и девочки непропорционально часто становятся мишенью для оскорбительных или уничижительных высказываний, а также преступлений на почве ненависти и различных инцидентов в связи с их приверженностью определенной религиозной традиции, которая часто проявляется внешне в ношении религиозной одежды или символов. Эти женщины подвергаются двойной дискриминации – по признаку пола и по признаку религии. В связи с этим образование также должно способствовать более глубокому пониманию выбора, который делают женщины и девочки в целом, и способов проявления ими своих религиозных убеждений, в частности.

Государства-участники ОБСЕ признают важность открытого и прозрачного межконфессионального и межрелигиозного диалога, а также партнерских связей для укрепления взаимопонимания между людьми, принадлежащими к разным религиозным конфессиям или системам убеждений, а также между религиозными общинами или общинами, исповедующими определенные убеждения<sup>86</sup>. Это помогает бороться с нетерпимостью и дискриминацией

---

85 См.: Final Document of the International Consultative Conference on School Education in Relation to Freedom of Religion or Belief, Tolerance and Non-Discrimination [Итоговый документ Международной консультативной конференции, посвященной отражению в школьных программах вопросов свободы религии или вероисповедания, терпимости и недискриминации], UN Doc. E/CN.4/2002/73, Приложение, <https://undocs.org/E/CN.4/2002/73>.

86 Совет по правам человека ООН также признал, что «открытое публичное обсуждение идей, а также межрелигиозный и межкультурный диалог на местном, национальном и международном уровнях могут являться одними из наилучших форм защиты от религиозной нетерпимости» (Резолюция 16/18, принятая Советом по правам человека ООН, UN Doc. A/HRC/RES/16/18, 24 марта 2011 г., п. 4, <https://undocs.org/A/HRC/RES/16/18>).

на почве религии или убеждений и тем самым способствует укреплению безопасности<sup>87</sup>.

Сфера действия свободы религии или убеждений охватывает все формы коммуникации и обмена информацией между религиями и системами убеждений, в том числе межконфессиональный и межрелигиозный диалог. Свобода религии или убеждений – всеобщее право человека, и поэтому для межконфессионального и межрелигиозного диалога необходим инклюзивный подход, учитывающий все многообразие существующих в обществе религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений (включая недавно созданные и небольшие группы).

Государства-участники ОБСЕ обязались «[п]родвигать и облегчать открытый и транспарентный межкультурный, межконфессиональный и межрелигиозный диалог и партнерские связи»<sup>88</sup>. Важно, чтобы любые инициативы в области диалога, поощряемые или поддерживаемые государствами, были свободными от дискриминации и реализовывались при полном уважении независимости и добровольного участия религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений. Сами общины вольны по своему желанию вести межконфессиональный и межрелигиозный диалог без необходимости получения согласия или разрешения от государства. Организации гражданского общества также могут внести весомый вклад в поощрение и поддержку межконфессионального и межрелигиозного диалога и соответствующих партнерских связей.

---

87 Упоминание межконфессионального и межрелигиозного диалога можно найти в ряде обязательств, принятых в рамках ОБСЕ. См., например: Документ Порту 2002 г., Маастрихтский документ 2003 г., Софийский документ 2004 г., Люблянский документ 2005 г., Хельсинкский документ 2008 г., Киевский документ 2013 г., Итоговый документ двадцать первой встречи Совета Министров ОБСЕ в Базеле 2014 г.

88 Решение № 3/13 Совета министров ОБСЕ, указ. соч., сноска 8, и Декларация № 8/14 Совета министров ОБСЕ «О наращивании усилий по борьбе с антисемитизмом», принятая в Базеле в 2014 г., призывают государства-участники, помимо прочего, «продвигать и облегчать открытый и транспарентный межкультурный, межконфессиональный и межрелигиозный диалог и партнерские связи».

Следует отметить, что не существует единого универсального подхода к межконфессиональному и межрелигиозному диалогу; такой диалог может происходить как в формальной, так и в неформальной обстановке, а также на всех уровнях – местном, национальном и международном. В регионе ОБСЕ есть множество примеров успешных формальных мероприятий в области диалога с участием лидеров религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений. Однако роль неформальной деятельности на низовом уровне в продвижении взаимопонимания, социальной сплоченности и безопасности остается недостаточно проработанной. Следует рассматривать формальные и неформальные мероприятия в области диалога как дополняющие друг друга и в равной степени учитывать оба эти направления при разработке соответствующих стратегий. Также необходимо прилагать систематические усилия для обеспечения полного и равного участия женщин и существенного и значимого участия молодежи во всех межконфессиональных и межрелигиозных инициативах, поскольку обычно эти группы недостаточно представлены в такой деятельности, а значит, имеют меньше шансов на то, что их голоса будут услышаны<sup>89</sup>.

Важную роль в формировании отношения общества к многообразию религий и убеждений играют средства массовой информации – как государственные, так и частные. СМИ обязаны предоставлять обществу точную информацию и достоверно освещать события, связанные с религиозными общинами или общинами, исповедующими определенные убеждения, уважая их независимость и свободу. Предлагая обществу позитивные материалы обо всех религиозных общинах или общинах, придерживающихся определенных убеждений, и избегая негативных и дискриминационных стереотипов, средства массовой информации могут внести вклад в формирование более толерантного общественного дискурса, основанного на реальном жизненном опыте отдельных людей и целых общин, без игнорирования существующих вызовов. При этом СМИ

---

89 См., например, Мадридский документ 2007 г., в котором государства-участники в явной форме признали «важную роль, которую может сыграть молодежь в содействии взаимному уважению и пониманию между культурами и религиями».

являются одной из ключевых заинтересованных сторон, участвующих в развитии исключительно важного публичного дискурса о сосуществовании людей разных религий или убеждений.

Важная роль СМИ отмечена во многих обязательствах ОБСЕ<sup>90</sup>, которые также поощряют «принятие журналистами добровольных профессиональных стандартов, саморегулирование СМИ и другие подходящие механизмы для обеспечения большего профессионализма, точности и приверженности этическим нормам среди журналистов»<sup>91</sup>. В последние годы цифровое пространство стало площадкой для выражения нетерпимости и для подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию на почве религии или убеждений. Для борьбы с этим явлением необходимо срочно принимать меры в области образования, направленные на воспитание толерантности, понимания и уважение прав и свобод других лиц в социальных сетях.

---

90 См. ряд документов ОБСЕ: Стамбульский документ 1999 г., Документ Порту 2002 г., Люблянский документ 2005 г., Софийский документ 2004 г., Брюссельский документ 2006 г. и Мадридский документ 2007 г.

91 Брюссельский документ 2006 г., п. 9, и Мадридский документ 2007 г., п. 4. В этой связи следует отметить значение и актуальность Кемденских принципов по свободе выражения мнения и равенству. Кемденские принципы поддерживают использование свободы выражения мнения, в том числе свободы прессы, для поощрения равенства и недискриминации в обществе. Согласно Принципу 6, «все СМИ должны, исходя из моральной и социальной ответственности, предпринять шаги, чтобы: (i) убедить, что их штат работников разнообразен и представляет общество в целом; (ii) исследовать, насколько возможно, вопросы, касающиеся всех групп в обществе; (iii) стремиться к разнообразию источников и голосов внутри различных общин, вместо того чтобы представлять общины как монолитные объединения; (iv) придерживаться высоких стандартов предоставления информации, которые соответствуют признанным профессиональным и этическим стандартам.» См.: Кемденские принципы по свободе выражения мнения и равенству, организация Article 19, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2009/04/Camden-Principles-RUSSIAN-web.pdf>.

## Рекомендации

### *Для государств-участников*

1. Государствам-участникам следует рассмотреть возможность реализации информационно-просветительских программ, посвященных религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, и их правам человека. Такие программы могут быть подготовлены в сотрудничестве с организациями гражданского общества, национальными правозащитными институтами, центрами культурного наследия, средствами массовой информации, специалистами в области образования и самими общинами.
2. Государства-участники должны обеспечить, чтобы школьные программы на всех уровнях давали непредвзятую и точную информацию о многообразии религий и убеждений и формировали у учащихся понимание значения толерантности и уважения прав человека. Образовательный процесс также должен предоставлять учащимся, исповедующим разные религии или убеждения, возможность взаимодействовать друг с другом, с тем чтобы они могли на собственном опыте, в ситуации естественного и содержательного общения, понять значение различий и многообразия.
3. Государствам-участникам рекомендуется поощрять и поддерживать инициативы в области межконфессионального и межрелигиозного диалога и соответствующих партнерских связей на всех уровнях общества при одновременном уважении независимости религиозных общин или общин, исповедующих определенные убеждения, и добровольного характера участия этих общин в таких усилиях. Государствам следует удостовериться в том, чтобы подобные инициативы отражают существующее и формирующееся многообразие религиозных общин или общин, придерживающихся

определенных убеждений, и прилагать все усилия для обеспечения равного участия мужчин и женщин, а также существенного и значимого участия молодежи.

4. Государствам-участникам следует поощрять и поддерживать усилия по налаживанию неформального диалога на низовом уровне, учитывая важный потенциал этой деятельности с точки зрения укрепления взаимопонимания и поощрения толерантности в обществе.
5. Принимая меры по предупреждению подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию на почве религии или убеждений, государства-участники должны выполнять свои обязательства по международному праву прав человека, касающиеся свободы мнений и их выражения, а также свободы религии или убеждений. В частности, государства-участники должны соблюдать общие правила и обеспечивать гарантии, предусмотренные статьями 18(3) и 19(3) МПГПП в отношении допустимых ограничений, и выполнять требование статьи 20(2) МПГПП о запрете пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.
6. Государствам-участникам рекомендуется обеспечить обучение сотрудников правоохранительных и судебных органов пониманию и применению шести критериев, предложенных в Рабатском плане действий (контекст; автор высказывания; намерение; содержание или форма; публичность высказывания; вероятность (и неотвратимость) причинения вреда) и помогающих определить, был ли достигнут «порог» подстрекательства к ненависти.
7. Государствам-участникам следует отменить любые законы, предусматривающие наказание за утверждения о превосходстве религии или убеждений, поскольку такие утверждения не являются «экстремистскими».

8. Государствам-участникам следует отказаться от практики исключительного использования выводов назначенных государством экспертов при толковании и оценке священных текстов религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, с точки зрения наличия «экстремизма».
9. Уважая различную организационную структуру и независимость религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, а также добровольный характер участия таких общин, государства должны активно и систематически взаимодействовать со всеми общинами в пределах своей юрисдикции в целях укрепления свободы религии или убеждений и безопасности для всех. Государствам-участникам следует создать постоянные каналы коммуникации и/или координационные центры на национальном, региональном и местном уровнях в целях укрепления доверия (с участием представителей различных религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений).

*Для религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений*

10. Религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, рекомендуется участвовать в межконфессиональном и межрелигиозном диалоге и развивать соответствующие партнерские связи.
11. Религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, рекомендуется активнее привлекать женщин с целью обеспечить их равное участие в мероприятиях в рамках межконфессионального и межрелигиозного диалога.
12. Религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, рекомендуется содействовать

более активному вовлечению молодежи с целью обеспечить существенное и значимое участие молодых людей в мероприятиях в рамках межконфессионального и межрелигиозного диалога.

13. Лидерам религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, следует решительно и безотлагательно выступать с осуждением пропаганды ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, отделяя свою общину от тех единомышленников, которые участвуют в подобной пропаганде.
14. Религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, рекомендуется активно и систематически взаимодействовать с государственными органами и другими заинтересованными сторонами, предпринимая усилия по укреплению свободы религии или убеждений и безопасности для всех лиц.

#### *Для гражданского общества*

15. Организациям гражданского общества рекомендуется участвовать в разработке и осуществлении информационно-просветительских программ, с тем чтобы информировать общество в целом о религиозных общинах или общинах, придерживающихся определенных убеждений, и их правах человека.
16. Организациям гражданского общества рекомендуется использовать социальные сети для продвижения культуры религиозной толерантности и взаимопонимания, а также для предупреждения использования новых медиа в качестве платформы для подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию на почве религии или убеждений.

17. Организациям гражданского общества рекомендуется систематически взаимодействовать с государственными органами, религиозными общинами или общинами, исповедующими определенные убеждения, и другими заинтересованными сторонами в усилиях по укреплению свободы религии или убеждений и безопасности для всех лиц.
18. Организациям гражданского общества рекомендуется поддерживать усилия лидеров религиозных общин или общин, придерживающимися определенных убеждений, которые выступают против пропаганды ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.
19. Организациям гражданского общества рекомендуется оказывать поддержку и содействие межконфессиональному и межрелигиозному диалогу и партнерским связям, способствующим борьбе с нетерпимостью и дискриминацией на почве религии или убеждений, укрепляющим взаимопонимание и взаимное уважение между людьми и общинами, связанными с различными религиями или убеждениями, и укрепляющим свободу религии или убеждений для всех лиц.
20. Организациям гражданского общества рекомендуется сотрудничать со СМИ и другими заинтересованными сторонами в области развития чрезвычайно важного публичного дискурса, посвященного вопросам сосуществования людей, придерживающихся разных религий или убеждений.
21. Организациям гражданского общества рекомендуется противодействовать пропаганде ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, выступая в поддержку тех, кто является объектом ненависти.

*Для средств массовой информации*

22. Как государственным, так и частным средствам массовой информации рекомендуется прилагать максимум усилий для укрепления уважения к многообразию религий и убеждений путем сообщения своей аудитории объективной и точной информации, освещения различных религий и систем убеждений, а также развенчания негативных стереотипов и предрассудков.
23. Средствам массовой информации рекомендуется разработать добровольные принципы и стандарты (например, кодексы журналистской этики) в целях объективного и точного освещения актуальных для общества тем, касающихся религии и убеждений. Им необходимо обеспечить, чтобы соответствующие материалы были основаны на информации из надежных источников и отражали различные точки зрения. Средствам массовой информации рекомендуется широко распространить такие принципы и стандарты и провести соответствующее обучение для своих сотрудников.

#### 4.3. ПРОВЕРКИ, МОНИТОРИНГ И ОБЫСКИ В МЕСТАХ БОГОСЛУЖЕНИЙ И СОБРАНИЙ И БЕЗОПАСНОСТЬ

Места богослужений или собраний религиозных общин или общин, исповедующих определенные убеждения, иногда рассматриваются как благоприятная среда для радикализации, ведущей к терроризму, и для вербовки в группы, поддерживающие насилие. Государства-участники могут реагировать на эту предполагаемую угрозу безопасности рядом способов, в том числе при помощи проверок, опросов и мониторинга тех, кто посещает места отправления культа. Дополнительные меры реагирования часто включают выдачу ордеров на обыск, позволяющих властям искать доказательства незаконной деятельности, а в некоторых случаях проводить полицейские обыски. Иногда власти принимают решение о закрытии конкретного места отправления культа из соображений безопасности.

#### *Значение мест богослужений и собраний в контексте свободы религии или убеждений*

Самостоятельное ведение дел, включая управление и распоряжение местами богослужений или собраний, является частью права на свободу религии или убеждений и важным аспектом независимости религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений.

Свобода религии или убеждений включает важное институциональное измерение, дающее местам богослужений и собраний, а также отвечающему за их содержание персоналу особое положение и роль в жизни религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений. Места отправления культа и места собраний выполняют в таких общинах особые функции. Обычно они являются местом встречи общины верующих и местом проведения важных церемоний, основанных на верованиях или убеждениях членов общины. Они также могут служить

местом для индивидуальной и коллективной молитвы и отправления культа, размышлений и медитации, а также площадкой для проведения различных образовательных, социальных, культурных, благотворительных и гуманитарных мероприятий. В связи с этим необходим сдержанный и осмотрительный подход к любым действиям, которые могут затронуть места богослужений или собраний, а также выполняющий там свои обязанности персонал религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений.

Помимо этого, важно учитывать различие способов, которыми мужчины и женщины могут осуществлять свою свободу религии или убеждений в местах богослужений или собраний. Например, в некоторых религиозных общинах или общинах, исповедующих определенные убеждения, мужчины и женщины встречаются и молятся вместе в одном общем пространстве. В других общинах мужчины и женщины участвуют в молитве и богослужении отдельно, находясь в разных помещениях в соответствии со своим полом.

*Вопрос об ограничении доступа к местам богослужений и собраний или закрытии этих мест в ответ на неправомерные действия отдельных лиц*

Ответственность за предполагаемые ненадлежащие действия отдельных лиц не должна возлагаться на всю религиозную общину или общину, придерживающуюся определенных убеждений. «Следует избегать препятствования или прекращения деятельности той или иной религиозной общины лишь по причине нарушения, допущенного кем-то из ее членов. Такие меры будут означать наложение коллективных санкций на общину в целом за действия,

которые по справедливости следует отнести на счет конкретных людей»<sup>92</sup>.

Ограничение доступа к месту отправления культа или месту собраний либо его закрытие не могут быть обоснованы как необходимые или соразмерные меры реагирования на неправомерные действия отдельных людей, поскольку эти меры означали бы наложение санкций на всю общину за действия отдельного лица или небольшой группы лиц. С точки зрения безопасности, такие шаги могут быть и контрпродуктивными, если учесть возможные негативные последствия в виде чувства отчуждения и обиды, вызванного действиями государства.

Закрытие мест богослужений или собраний может оказать значительное негативное воздействие на жизнеспособность и активность общины, в том числе на ее вклад в жизнь общества в целом. Таким образом, в случае принятия решения о закрытии места отправления культа или места собраний необходимо обеспечить соответствие этой процедуры строгим критериям, предусмотренным в международном праве прав человека в отношении ограничений права на свободу религии или убеждений.

Самостоятельное управление местами богослужений и собраний, осуществляемое религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений, предполагает доверие со стороны государства, которое считает, что соответствующие полномочия будут реализованы в рамках закона. Тщательный мониторинг деятельности, проводимой в местах богослужений и собраний, является обязанностью конкретных религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений. Они должны обеспечить, чтобы эта деятельность не содержала

---

<sup>92</sup> Руководящие принципы относительно правосубъектности религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений, п. 34 (указ. соч., сноска 20); также см.: *Руководящие принципы по свободе объединений*, п. 236 (указ. соч., сноска 30). См. также: *Руководящие принципы по защите правозащитников*, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2014, п. 209, <https://www.osce.org/odihr/guidelines-on-the-protection-of-human-rights-defenders>.

признаков сползания к нетерпимости, вражде или насилию, и тем самым гарантировать защиту и общине, и обществу в целом. Это подразумевает должную бдительность в отношении пропаганды ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, а также в отношении действий кого-либо из присутствующих в месте богослужений или собраний, несущих реальную угрозу безопасности. В связи с этим важно, чтобы лидеры и авторитетные члены религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, решительно и безотлагательно выступали против пропаганды ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, отделяя свою общину от тех единоверцев, которые распространяют подобную пропаганду<sup>93</sup>.

#### *Формы проведения проверок и мониторинга и вопрос о соблюдении свободы религии или убеждений*

Проверка (скрининг) может проводиться в разных формах, включая проверку людей, входящих в места богослужений или собраний или покидающих эти места; проведение личных бесед; требование предъявить удостоверение личности; личный досмотр или установку и использование металлоискателей.

Методы мониторинга в отношении людей, входящих или покидающих места богослужений или собраний, включают использование систем видеонаблюдения, прослушивание переговоров или снятие информации с других электронных устройств. Мониторинг может быть временным или постоянным, открытым или негласным; может ограничиваться местами отправления культа или распространяться на жилища священнослужителей, выполняющих свои обязанности в таких местах.

---

93 Beirut Declaration and its 18 Commitments on "Faith for Rights" [Бейрутская декларация и 18 обязательств инициативы «Вера за права человека»], обязательство VII, [www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf).

Проверки и мониторинг могут оказать негативное воздействие на осуществление людьми своего права на частную и семейную жизнь, а в контексте места отправления культа – своего права на свободу религии или убеждений. В связи с этим такие действия со стороны властей должны предприниматься строго в соответствии с законом. Это особенно важно в случае применения таких процедур, как негласное наблюдение. Любые принимаемые меры должны соответствовать всем применимым международным принципам в области прав человека и требованиям национального законодательства.

Главным критерием в этом отношении является соразмерность. Любые специальные методы расследования (например, негласное наблюдение) должны использоваться только как крайняя мера и только тогда, когда имеются достаточные основания полагать, что одним или несколькими конкретными лицами либо лицом (или группой лиц), личность которого (которых) еще не установлена, совершено, подготовлено или готовится серьезное преступление<sup>94</sup>. Помимо этого, использование таких мер должно предполагать наличие достаточных и эффективных гарантий от злоупотреблений. Например, в случае ведения наблюдения необходимо обеспечить независимый надзор, предпочтительно со стороны судебных органов.

С точки зрения свободы религии или убеждений, указанные меры – если они осуществляются без необходимой осторожности и внимательности – могут легко нарушить посещение места богослужений или собраний членами религиозной общины или общины, исповедующей определенные убеждения. Члены общины могут отрицательно отнестись к определенным формам скрининга (например, к личному досмотру) и предпочесть, из чувства тревоги или страха, вовсе не посещать место отправления культа или собраний. В

---

94 Более подробные материалы можно найти в публикациях: Борьба с терроризмом и защита прав человека: руководство, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2009 (особенно сс. 241-245), <https://www.osce.org/odihr/29103>; Права человека в антитеррористических расследованиях: практическое руководство для сотрудников правоохранительных органов, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2014, с. 43, <http://www.osce.org/odihr/108930>.

результате их свобода религии или убеждений, подразумевающая право лиц свободно входить в религиозные помещения или покидать их, может быть необоснованно ограничена.

Учитывая влияние проверок и мониторинга на осуществление свободы религии или убеждений, государства-участники должны неукоснительно соблюдать условия, предусмотренные в отношении ограничения этой свободы, и всегда должны демонстрировать, что принимаемые меры действительно необходимы и что они соразмерны предполагаемой угрозе безопасности. Государства должны обеспечить надлежащую подготовку сотрудников уполномоченных органов, отвечающих за осуществление проверок и мониторинга, по вопросам грамотности в области религий и по вопросам свободы религии или убеждений, с тем чтобы они приобрели навыки, позволяющие им с должной аккуратностью обращаться с лицами, посещающими места богослужений или собраний. Помимо этого, государственным должностным лицам, прежде чем проводить проверки или мониторинг, следует наладить диалог с соответствующей религиозной общиной или общиной, придерживающейся определенных убеждений<sup>95</sup>, и, насколько это возможно, осуществлять такие меры с согласия общины и в сотрудничестве с ней.

Информация и данные, полученные в результате проверок или мониторинга в отношении лиц, посещающих конкретное место богослужений или собраний, должны использоваться для той цели, для которой они были собраны, и не должны передаваться третьим лицам, не уполномоченным по закону получать, обрабатывать и использовать такие материалы. Помимо этого, указанные данные и информация должны храниться только в течение

---

95 В 2013 г. в Киеве Совет министров ОБСЕ призвал государства-участники содействовать диалогу между религиозными либо объединенными теми или иными убеждениями сообществами и государственными органами, в том числе, при необходимости, по вопросам, касающимся использования мест отправления культа и религиозного имущества (Решение № 3/13 Совета министров, указ. соч., сноска 8).

времени, установленного законом, а затем безотлагательно уничтожаться надежным и безопасным способом<sup>96</sup>.

### *Ситуации, когда обыски являются оправданными*

Согласно международному праву прав человека, наложенные государством ограничения должны предусматривать минимально возможное вмешательство в осуществление свободы религии или убеждений. Обыск в месте богослужений или собраний – чрезвычайная мера, которая может серьезно нарушить жизнь всей религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений, и подорвать ее доверие к государству как гаранту справедливости и уважения по отношению к таким общинам. В связи с этим обыск следует рассматривать только как самую крайнюю меру.

Места богослужений или собраний не освобождаются от проведения обысков, если имеются достаточные доказательства того, что в таком месте совершается или готовится преступление. Тем не менее, обыск должен проводиться таким образом, чтобы в минимально возможной степени нарушать деятельность, осуществляемую в месте богослужений или собраний. Более того, обыск следует проводить – если это можно сделать без ущерба для его целей – с согласия и при сотрудничестве лиц, отвечающих за содержание места богослужений или собраний, и в их присутствии. При этом государственные власти должны вести открытый и прозрачный диалог с соответствующими религиозными общинами или общинами, исповедующими определенные убеждения<sup>97</sup>.

---

96 Руководящие принципы по защите правозащитников, п. 87, указ. соч., сноска 92. См. также: Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера, Совет Европы, СЕД № 108, 1 октября 1985 г., <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>; Дополнительный протокол к Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных, касающийся надзорных органов и трансграничного обмена данными, Совет Европы, СЕД № 181, июль 2004 г., <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/181>.

97 Решение № 3/13 Совета министров ОБСЕ, указ. соч., сноска 8.

Обыски или проверка людей, посещающих конкретное место богослужений или собраний, могут быть необходимы в определенных обстоятельствах в целях обеспечения безопасности, но, вместе с тем, они могут привести к нежелательным последствиям. Речь идет о формировании стереотипов, стигматизации целых религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, а также о появлении чувства взаимного недоверия между государственными властями и людьми, посещающими соответствующие места богослужений или собраний. В результате члены религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, могут испытывать чувство обиды и нежелание сотрудничать с властями. В среднесрочной и долгосрочной перспективе такое недоверие может привести к ослаблению безопасности.

#### *Гендерные вопросы, которые должны быть учтены при проведении проверок, мониторинга и обысков*

Такие меры, как проверки, мониторинг и обыски, создают серьезные гендерные проблемы. Например, описание людей, в отношении которых должны проводиться проверки и мониторинг при посещении ими определенного места богослужений или собраний, может быть составлено исходя из стереотипных гендерных предположений, являющихся дискриминационными и не имеющими отношения к подлинным проблемам безопасности. В некоторых ситуациях мужчины в непропорционально большой степени являются объектом мероприятий по установлению личности и опросов для целей безопасности. В других случаях женщины могут быть непропорционально затронуты требованиями, связанными с установлением личности и касающимися необходимости снять предметы одежды, закрывающие лицо или голову. Такие случаи могут привести к тому, что мужчины и женщины, по разным причинам и в разных ситуациях, будут воздерживаться от посещения мест богослужений или собраний. В результате этого возможности посещать такие места могут быть лишены и члены их семей (особенно если данные мужчины и женщины являются родителями).

Таким образом, при рассмотрении вопроса о целесообразности проверок и мониторинга или обысков государствам следует учитывать риск возможной дискриминации по признаку пола и стремиться, через диалог с религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений, избегать этих мер или сократить их до минимума, насколько это возможно. Общее правило в отношении требования снять какие-либо предметы одежды для целей установления личности, а также в отношении досмотра в целях безопасности, заключается в том, что такие меры должны осуществляться только сотрудниками служб безопасности одного пола с проверяемым лицом и в отдельном закрытом помещении. Органы власти также должны обеспечить, чтобы лица, проводящие обыск в помещениях, предназначенных только для верующих конкретного пола и находящихся в местах богослужений или собраний, были того же пола, что и верующие, использующие эти помещения.

## Рекомендации

### *Для государств-участников*

1. Государства-участники должны обеспечить наличие документально закрепленных правил в отношении проведения проверок, мониторинга (включая процедуры гласного и негласного наблюдения) и обысков в местах богослужений и собраний религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений. Такие правила должны предусматривать соответствующие процедуры и подлежать регулярному пересмотру. Процедуры гласного наблюдения должны быть обнародованы.
2. Государства-участники должны обеспечить, чтобы правила проведения проверок, мониторинга и обысков в местах богослужений и собраний религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, отвечали применимым международным стандартам в области прав человека и требованиям национального законодательства.
3. Проверки и мониторинг в местах отправления культа или местах собраний должны применяться только в случае строгой необходимости и в качестве крайней меры; они должны предусматривать минимально возможное вмешательство и быть соразмерными предполагаемой угрозе.
4. Проверки и мониторинг в местах богослужений или собраний должны, по возможности, проводиться с согласия соответствующей религиозной общины или общины, придерживающейся определенных убеждений. Еще до применения таких мер государство должно заявить, что оно не отождествляет насилие и угрозы безопасности с данной общиной.

5. Прежде чем проводить проверки или мониторинг людей, посещающих конкретное место богослужений или собраний, государству-участнику следует обсудить с лидерами религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, свои опасения в отношении лиц, подозреваемых в подстрекательстве к дискриминации, вражде или насилию в данном месте богослужений или собраний.
6. Перед применением проверок или мониторинга в местах богослужений или собраний государству-участнику следует вступить в диалог с религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений, с тем чтобы определить, можно ли в целях эффективного решения проблем безопасности использовать сначала меры, менее сопряженные с вмешательством.
7. В случае использования проверок или мониторинга государству следует обеспечить, чтобы во время реализации этих мер и после их завершения происходил диалог и осуществлялись инициативы, направленные на восстановление доверия к государственным институтам со стороны общины.
8. Государства-участники должны обеспечить подготовку сотрудников уполномоченных органов, отвечающих за проведение проверок, мониторинга и обысков в местах богослужений и собраний, по вопросам грамотности в области религий и по вопросам свободы религии или убеждений. Властям следует обеспечить формирование у этих сотрудников навыков, позволяющих им с должной аккуратностью обращаться с лицами, посещающими места богослужений или собраний, проявляя уважение к их достоинству и свободе религии или убеждений.
9. Государствам-участникам следует разработать руководящие указания, содержащие принципы, которым должны следовать сотрудники правоохранительных органов и служб

безопасности при проведении проверок, мониторинга и обысков в местах богослужений и собраний.

10. Государства-участники должны обеспечить, чтобы сотрудники, которым поручено проводить проверки, мониторинг и обыски в местах богослужений и собраний, были осведомлены о возможных вопросах, касающихся отдельно мужчин и женщин (включая различие в способах возможного осуществления мужчинами и женщинами своей свободы религии или убеждений в этих местах), и обучены решать такие вопросы.
11. Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы лица, затронутые проверками, мониторингом или обысками, имели доступ к эффективной процедуре подачи жалоб.
12. Государства-участники должны обеспечить, чтобы информация и данные, полученные в результате проверок, мониторинга или обыска лиц, посещающих определенное место богослужений или собраний, обрабатывались в соответствии с применимыми международными стандартами в области сбора, защиты и использования персональных данных.
13. Учитывая серьезные неблагоприятные последствия закрытия места богослужений или собраний, государства должны прибегать к такому шагу лишь как к крайней мере, строго необходимой в конкретных обстоятельствах. Эту меру следует использовать только после тщательного рассмотрения (и обсуждения с религиозной общиной или общиной, исповедующей определенные убеждения) альтернативных подходов к решению проблем безопасности.

*Для религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений*

14. Религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, рекомендуется проявлять

должную бдительность в отношении пропаганды ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, а также в отношении действий кого-либо из присутствующих в месте богослужений или собраний, несущих реальную угрозу безопасности.

15. Лидерам религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, рекомендуется решительно и безотлагательно выступать против пропаганды ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, отделяя свою общину от тех единоверцев, которые распространяют подобную пропаганду.

#### *Для гражданского общества*

16. Организациям гражданского общества рекомендуется поддерживать усилия лидеров религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, которые выступают против пропаганды ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.
17. Организациям гражданского общества рекомендуется противодействовать пропаганде ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, выступая в поддержку тех, кто является объектом ненависти.

#### *Для средств массовой информации*

18. Средствам массовой информации следует избегать сенсаций или спекуляций вокруг событий в религиозных общинах или общинах, придерживающихся определенных убеждений. Например, проведение проверок, мониторинга или обыска в каком-либо месте богослужений или собраний не должно подаваться как свидетельство участия данной общины в

незаконной деятельности. Средства массовой информации должны прилагать все усилия к тому, чтобы изучать и этично освещать такие вопросы, не смешивая деяния отдельных лиц или групп с действиями всей общины.

#### **4.4. ОГРАНИЧЕНИЯ НА ОБРАЩЕНИЕ В СВОЮ ВЕРУ И НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЩИН ИЛИ ОБЩИН, ПРИДЕРЖИВАЮЩИХСЯ ОПРЕДЕЛЕННЫХ УБЕЖДЕНИЙ, СО СВЯЗЯМИ ЗА РУБЕЖОМ**

В регионе ОБСЕ некоторые религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений, которые предпринимают усилия по обращению в свою веру других людей при помощи ненасильственного убеждения, могут стать объектом гонений и враждебности со стороны общества. По этой причине государства-участники могут рассматривать такую деятельность как нарушающую общественный порядок и межрелигиозную гармонию и угрожающую мирному сосуществованию. В ответ государства иногда принимают меры, ограничивающие усилия по обращению других в свою веру путем ненасильственного убеждения или же затрудняющие реализацию права менять религию или убеждения. В местной среде могут усилиться подозрения в отношении новых религиозных и других практик, если религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений, принимают у себя иностранных миссионеров либо имеют связи или вышестоящие структуры за пределами страны. В таких случаях меры реагирования со стороны государства иногда включают высылку иностранных миссионеров.

### *Понятие ненасильственного убеждения*

В настоящем документе термин «ненасильственное убеждение» используется для обозначения коммуникации и действий, направленных на обращение других людей в свою веру без применения насилия, запугивания, угроз или других незаконных форм давления<sup>98</sup>. Термин «прозелитизм» не используется здесь ввиду того, что он является недостаточно определенным и имеет негативный подтекст. Термин «миссионер» в настоящем документе означает лицо, основная деятельность которого состоит в том, чтобы свидетельствовать о религии и пропагандировать ее среди людей и/или общин, исповедующих другую религию или не исповедующих никакой религии, посредством обучения, проповеди и других методов. Миссионерская деятельность не ограничивается отдельными людьми или определенными группами или общинами.

### *Право менять религию или убеждения*

Право менять религию или убеждения, понимаемое как право принимать или менять свою религию или убеждения или же отказываться от них, пользуется абсолютной защитой в соответствии с международным правом, поскольку оно касается внутреннего измерения свободы религии или убеждений каждого человека (*forum internum*). Право менять свою религию или убеждения также признано и в обязательствах ОБСЕ<sup>99</sup>. Любые нормативные положения, направленные на ограничение права сменить свою религию или убеждения при помощи применения уголовных или гражданско-правовых санкций или введения обременительных административных мер (например, требования заблаговременного уведомления представителей государства или получения их разрешения на смену религии) противоречат абсолютному характеру права принимать религию или убеждения по своему выбору, не

---

98 Объяснение термина «ненасильственное убеждение» см. в: Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений Генеральной Ассамблее ООН, UN Doc. A/67/303, 13 августа 2012 г., <https://undocs.org/A/67/303>.

99 Копенгагенский документ 1990 г., Киевский документ 2013 г.

иметь и не исповедовать никакой религии или менять свою религию или убеждения.

*Право заниматься ненасильственным убеждением как часть свободы религии или убеждений и свободы выражения мнения*

Люди имеют право участвовать в деятельности по ненасильственному убеждению других людей; это право является частью свободы религии или убеждений. Право исповедовать религиозные или нерелигиозные убеждения включает свободу предпринимать попытки убедить других людей в истинности собственных воззрений и важности этих воззрений и связанных с ними практик для осмысленной и полноценной жизни. При этом для многих верующих распространение своего послания среди других людей является религиозным долгом. В то же время право ненасильственным способом убеждать других людей пользуется защитой, предусмотренной правом на свободу выражения мнения, включающим «свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору»<sup>100</sup>.

Свобода религии или убеждений также охватывает право не иметь никакой религии или убеждений, быть безразличным к религии или убеждениям и не быть объектом деятельности по обращению в какую-либо веру. Это право, будучи частью *forum internum*, тоже пользуется абсолютной защитой.

Право предпринимать попытки убедить других людей относительно вопросов из области религии или убеждений при помощи коммуникации не является абсолютным и может быть ограничено в определенных ситуациях – в частности, когда такие попытки направлены на лиц, особенно уязвимых в силу их возраста (например, на молодых людей в школьной среде)

---

100 МПГПП, статья 19.

или психического заболевания. Также может существовать общее ограничение на использование методов убеждения, равносильных принуждению. Помимо этого, может применяться особый подход, если речь идет об иерархических отношениях, когда подчиненный не способен противостоять желанию вышестоящего лица обратить его в свою веру.

Вместе с тем, усилия государства по разграничению надлежащих и ненадлежащих методов убеждения сопряжены с трудностями и могут оказать сдерживающее воздействие на коммуникацию по вопросам религии или убеждений. Ограничения в отношении права заниматься ненасильственным убеждением могут быть оправданы только при условии их полного соответствия всем критериям, указанным в статье 18(3) МПГПП. Это означает, что «любые ограничения требуют юридических оснований, они должны преследовать законную цель, должны быть четко и точно определены, должны быть соразмерными и не применяться дискриминационным образом»<sup>101</sup>. Важно, чтобы государство предоставило четкие фактические доказательства того, что определенные виды деятельности равносильны принуждению, поскольку в противном случае под уголовную ответственность или ограничения могут подпадать мирные приглашения к беседе на темы религии или убеждений.

Опасения по поводу усилий в целях ненасильственного убеждения, особенно если эти усилия предпринимаются недавно созданными и относительно небольшими религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений, могут быть ненадлежащим образом использованы политиками для неоправданного ограничения законной деятельности этих общин под предлогом обеспечения безопасности и социальной стабильности. Такие общины могут обвиняться в том, что они представляют угрозу безопасности, проповедуя «альтернативные истины» или выступая с нежелательными религиозными или конфессиональными заявлениями, которые считаются «оскорблением

---

101 Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о свободе религии или убеждений, п. 28, указ. соч., сноска 98.

религиозных чувств» и рассматриваются как несовместимые с традиционными ценностями и нормами всего общества. В результате эти общины могут столкнуться с недопустимыми ограничениями своей свободы религии или убеждений. При этом лица или общины, предпринимающие усилия по обращению в свою веру путем ненасильственного убеждения, могут стать объектом предвзятых рассуждений, подозрений и негативных стереотипов, которые могут привести к враждебности и насилию по отношению к ним.

Государство обязано обеспечить правовые рамки и социальные условия для свободного и полного осуществления права менять религию или убеждения и обращать в свою веру других людей путем ненасильственного убеждения. Это означает, среди прочего, что государство обязано защищать право лиц на смену религии или убеждений (то есть право принимать, прекращать исповедовать или менять религию или убеждения), а также обязано защищать лиц и общины, занимающиеся ненасильственным обращением других в свою веру, от насилия, запугивания, преследования и дискриминации.

Полноценное осуществление свободы религии или убеждений возможно лишь тогда, когда люди могут узнавать о новых идеях, распространять и получать информацию. В свете постоянного расширения возможностей для коммуникации, которое происходит сегодня, а также связанных с этим изменений в моделях реагирования и ассоциирования, государство и другие заинтересованные стороны должны стремиться содействовать безопасности и социальной сплоченности, основанной на плюрализме религий или убеждений. Обсуждая реакцию государств на «неизбежные последствия плюрализма», Европейский суд по правам человека указал, что «роль властей в таких ситуациях состоит не в том, чтобы устранить причину напряженности путем исключения плюрализма из демократической практики, а в обеспечении толерантности конкурирующих групп в отношении друг друга»<sup>102</sup>.

---

102 *Serif v. Greece* [Сериф против Греции], Европейский суд по правам человека (заявление № 38178/97, решение от 14 декабря 1999 г.), п. 53.

Следует отметить, что господствующие или влиятельные религиозные общины / общины, исповедующие определенные убеждения, могут увидеть угрозу в появлении или росте новых общин, и их реакция на это явление может привести к нарушениям общественного порядка (например, к массовым выступлениям), связанным с фактами обращения в другую веру. В этом контексте государства должны обеспечить, чтобы решения о мерах по поддержанию общественного порядка не принимались под влиянием инспирированных протестов или преувеличенного реагирования на предполагаемую провокацию, поскольку это может привести к произвольному или неправомерному ограничению законного проявления свободы религии или убеждений.

*Действия, которые можно предпринять для уменьшения связанных с безопасностью опасений в отношении иностранных граждан или священнослужителей, ведущих миссионерскую деятельность*

Как правило, деятельность иностранных граждан или священнослужителей («иностранных миссионеров») по обращению в свою веру не создает никаких проблем в области безопасности, даже если считается, что эти лица более убедительны в своей коммуникации или более влиятельны, чем местные верующие.

Не следует запрещать каким-либо лицам въезжать в страну и жить в ней на основании их принадлежности к конкретной религии или системе убеждений. Исключения составляют случаи, когда имеются точные данные о том, что эти лица ранее занимались принудительным обращением в свою веру или пропагандой ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, либо когда существуют доказательства того, что они планируют заниматься подобной деятельностью в принимающей стране. Когда для въезда в страну требуется виза, правила ее выдачи (обычно предполагающие предоставление подробной информации о заявителе) позволяют проверить поведение заявителя в его собственной стране. Как правило, таких мер достаточно для решения любых вопросов, касающихся иностранных граждан,

в том числе священнослужителей. Опасения в отношении безопасности могут потребовать более тщательной проверки заявлений на получение визы, но общий запрет на посещение страны для всех иностранных священнослужителей не соответствует критерию необходимости.

## Рекомендации

### *Для государств-участников*

1. Государства-участники не должны использовать опасения в отношении безопасности как предлог для ограничения права лиц менять религию или убеждения (принимать, прекращать исповедовать или менять религию или убеждения), которое пользуется абсолютной защитой согласно международному праву. В связи с этим уголовные, гражданско-правовые и административные меры, препятствующие реализации этого права или затрудняющие такую реализацию, должны быть отменены.
2. Государствам-участникам следует обеспечить новообращенным защиту от насилия, преследований, запугивания или дискриминации, с тем чтобы они могли в полной мере пользоваться своей свободой религии или убеждений.
3. Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы любые ограничения права лиц и религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, заниматься обращением в свою веру путем ненасильственного убеждения соответствовали всем критериям, указанным в статье 18(3) МПГПП (например, если имеются доказательства того, что такие действия используют принуждение или представляют собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию).

4. Государствам-участникам рекомендуется поддерживать усилия религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, по устранению любой напряженности или опасений, связанных с деятельностью по обращению в свою веру при помощи диалога и сотрудничества.
5. Государства-участники должны обеспечить, чтобы сотрудники правоохранительных органов и служб безопасности, а также другие должностные лица получили необходимую подготовку и руководящие указания, с тем чтобы в ходе выполнения своих обязанностей они уважали как право людей менять свою религию или убеждения, так и усилия по обращению других в свою веру путем ненасильственного убеждения.
6. Государства-участники не должны ограничивать въезд или пребывание в стране иностранных граждан, в том числе священнослужителей, на основании их религии или убеждений, за исключением тех случаев, когда существуют точные данные о прошлых усилиях таких лиц по принудительному обращению в свою веру или об их участии в пропаганде ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, либо доказательства того, что эти лица планируют заниматься подобной деятельностью в принимающем государстве. Любые ограничения или отмена разрешения на въезд или проживание должны полностью соответствовать национальному законодательству.

*Для религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений*

7. Религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, в том числе их лидерам, следует признать, что смена религии или убеждений является неотъемлемой составляющей свободы религии или убеждений, пользующейся абсолютной правовой защитой (равно как и

смена религиозных убеждений на атеизм или агностицизм, и наоборот).

8. Лидерам религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, следует воздерживаться от призывов ограничить право на обращение других в свою веру из соображений защиты традиционных ценностей или обеспечения социальной сплоченности.
9. Религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, рекомендуется развивать такие способы распространения своей религии или убеждений, которые уважают свободу религии или убеждений других лиц и учитывают культурный и социальный контекст, в котором предпринимаются такие усилия; также рекомендуется обучать верующих методам и приемам общения, свидетельствующим об уважении выбора других людей.
10. Религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, а также межконфессиональным органам или советам рекомендуется разработать добровольные кодексы поведения или руководящие принципы по вопросам распространения своей религии или убеждений без использования принуждения.
11. Религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, рекомендуется прилагать усилия к устранению любой напряженности или опасений, связанных с деятельностью по обращению в свою веру при помощи диалога и сотрудничества в формальных и неформальных условиях. Государствам рекомендуется поддерживать эти усилия.

*Для гражданского общества*

12. Организациям гражданского общества рекомендуется поддерживать усилия религиозных общин или общин, исповедующих определенные убеждения, по устранению любой напряженности или опасений, связанных с деятельностью по обращению в свою веру при помощи диалога и сотрудничества.
13. Организациям гражданского общества рекомендуется поддерживать усилия религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, по разработке добровольных кодексов поведения или руководящих принципов по вопросам распространения своей религии или убеждений без использования принуждения.
14. Организациям гражданского общества рекомендуется уделять внимание положению новообращенных лиц, подвергающихся риску насилия, притеснений, запугивания или дискриминации, и предлагать им соответствующую поддержку, с тем чтобы они могли в полной мере пользоваться своей свободой религии или убеждений.

*Для средств массовой информации*

15. Государственным и частным средствам массовой информации рекомендуется предоставлять объективную и точную информацию, касающуюся деятельности по обращению в свою веру, включая информацию о праве новообращенных лиц на осуществление своей свободы религии или убеждений.