



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 December 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать восьмая сессия

Пункт 3 повестки дня

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

Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений Хайнера Билефельдта

Добавление

Миссия в Казахстан*

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений излагает основные выводы, сделанные по итогам его посещения Казахстана с 25 марта по 4 апреля 2014 года. Подчеркивая, что в целом в стране признается религиозное разнообразие, он отметил негативное отношение к некоторым нетрадиционным религиозным общинам. Государство строго контролирует религиозную деятельность с целью предупреждения экстремизма и борьбы с "сектами", которые, по его мнению, подрывают благополучие населения. Многие из принимаемых в этой связи мер не соответствуют международным нормам, касающимся свободы религии или убеждений. Кроме того, обязательная регистрация религиозных общин в сочетании с тесно переплетенными между собой требованиями существенно ущемляют свободу религиозной практики, которая осуществляется при отсутствии правовой безопасности.

* Резюме настоящего доклада распространяется на всех официальных языках. Сам доклад, содержащийся в приложении к резюме, распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на русском языке.

GE.14-24941 (R) 150115 150115



* 1 4 2 4 9 4 1 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Приложение

[Только на английском и русском языках]

Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений Хайнера Билефельдта

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	3
II. Общие замечания	2–15	3
A. Общество религиозного плюрализма	2–6	3
B. Осознание государством своей роли в обеспечении религиозного плюрализма.....	7–8	5
C. Конституционные нормы	9–15	5
III. Проблемы повсеместного обеспечения безопасности и общественного порядка	16–23	7
A. Опасения в отношении религиозного экстремизма.....	16–19	7
B. Вопрос об ограничении свободы религии или убеждений	20–23	8
IV. Обязательные административные разрешения на религиозную деятельность	24–40	9
A. Обязательная регистрация в качестве религиозного объединения.....	24–31	9
B. Теологические критерии в решениях о регистрации	32–34	12
C. Регистрация миссионерской деятельности	35–37	12
D. Ввоз и распространение религиозной литературы	38–39	13
E. Препятствия религиозной благотворительной деятельности	40	14
V. Борьба с религиозной ненавистью и религиозным экстремизмом.....	41–51	15
A. Борьба с религиозной ненавистью, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилия.....	41–43	15
B. Отсутствие четкого определения уголовных преступлений	44–51	16
VI. Усилия в области образования как в школах, так и вне школ.....	52–64	19
A. Проведение грани между религиозным образованием и информацией о религии	52–53	19
B. религиозная информация как часть школьной программы	54–57	19
C. Проблема кампаний по борьбе с сектами	58–59	20
D. Поощрение "религиозной грамотности" населения	60–62	20
E. Религиозное воспитание молодежи.....	63–64	21
VII. Выводы и рекомендации	65–69	22

I. Введение

1. Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений Хайнер Билефельдт посетил Казахстан с 25 марта по 4 апреля 2014 года. Прежде всего он хотел бы выразить свою признательность за полученное от правительства Казахстана постоянное приглашение, направленное всем специальным процедурам Совета по правам человека. Он хотел бы выразить особую благодарность многочисленным собеседникам из различных правительственных учреждений, широкому кругу организаций гражданского общества, ряду научных сотрудников и различным религиозным общинам. Обсуждения проходили в Астане, Алматы и Караганде. Обмен мнениями, опытом и оценками с различными собеседниками проходил в конструктивной атмосфере. Страновая группа Организации Объединенных Наций в Астане сыграла ключевую роль в содействии организации поездки и установлении важных контактов с различными правительственными учреждениями, организациями гражданского общества и религиозными общинами. Специальный докладчик хотел бы воспользоваться этой возможностью, чтобы вновь выразить признательность координатору – резиденту Организации Объединенных Наций и его группе, и в частности сотруднику по правозащитным программам.

II. Общие замечания

A. Общество религиозного плюрализма

2. Представители правительства и гражданского общества неоднократно подчеркивали, что, несмотря на свою богатую и долгую историю, Казахстан по-прежнему является молодой страной. С момента обретения независимости в 1991 году в Казахстане отмечались стремительные и многообещающие преобразования, включая беспрецедентно высокие темпы экономического роста, а также создание новых государственных учреждений, развитие многочисленных организаций гражданского общества, дальнейшее развитие этнического, культурного и религиозного плюрализма и оживление религиозной жизни, которое, в частности, выразилось в строительстве ряда впечатляющих новых религиозных зданий.

3. Религиозный плюрализм – отличительная особенность казахского общества, которая уходит корнями глубоко в историю и даже, возможно, в доисторическую эпоху. Многие собеседники Специального докладчика в ходе обсуждения этого вопроса отмечали культуру религиозной терпимости, которая существует в стране с незапамятных времен. Некоторые из них также особо отметили существующие в стране "кочевые" традиции гостеприимства и открытости по отношению к другим людям. На сегодняшний день две крупные конфессии – ислам суннитского направления (ханафитский мазхаб) и православие (русская православная церковь) – вместе с рядом более мелких общин определяют религиозный состав страны. Мусульмане составляют большинство населения – около 70%, а православные, по оценкам, составляют почти 25%. Более мелкие общины составляют: католики, лютеране, баптисты, методисты, адвентисты седьмого дня, новоапостольцы, пятидесятники, свидетели Иеговы, мормоны, шииты, члены ахмадийской мусульманской общины, бехаисты, буддисты, саентологи и кришнаиты. Не следует забывать о возможном существовании также большого числа атеистов и агностиков или людей, которые безразлично относятся к

религиозным убеждениям и особенностям. Некоторые из вышеперечисленных общин существуют в Казахстане уже несколько веков, а другие появились на его территории в более поздние времена. Согласно Специальному докладчику, многие разделяют мнение о том, что, как правило, между различными религиозными общинами существуют благоприятные взаимоотношения. Представляется, что случаи межрелигиозных столкновений отмечаются крайне редко, и население в основном воспринимает религиозное разнообразие как совершенно естественное для Казахстана явление.

4. Однако это в целом положительное отношение не распространяется в равной степени на членов нетрадиционных общин. Согласно обследованию, проведенному Агентством по делам религий, население в целом относится с разной степенью благожелательности к традиционным и нетрадиционным религиозным общинам. Члены общин, которые считаются "нетрадиционными", сообщили о том, что иногда они сталкиваются с общественным скептицизмом, подозрительностью и дискриминацией. Например, им может быть сложно снять в аренду здание или помещение для проведения встреч общины или отправления религиозных культов. Хотя представители правительства в основном избегают употребления терминов "традиционные" и "нетрадиционные" при обсуждении этой темы, за исключением случаев, когда речь идет о регулярно проводимых в Казахстане встречах на высшем уровне религиозных лидеров, никто из них не отрицал существования негативного отношения к религиозным группам, которые, как считается, не входят в национальный "традиционный набор". Кроме того, широко распространенные опасения в отношении религиозного экстремизма, который часто связывают с определенными течениями ислама, а также обеспокоенность по поводу влияния "сект", которые, как правило, ассоциируются с небольшими нетрадиционными группами, подрывают преобладающую в обществе атмосферу религиозной терпимости.

5. В Казахстане религиозный плюрализм и этнический плюрализм практически невозможно отделить друг от друга. Если этнические казахи, которые составляют основную этническую группу, как правило, считают себя мусульманами, то этнические русские (которые составляют вторую по величине группу) обычно считают себя православными христианами. Однако такое восприятие и самоопределение не всегда выражается в активном вероисповедании. Складывается впечатление, что религия часто служит индикатором этнической принадлежности и наоборот. Этот комплексный религиозный плюрализм широко воспринимается как надежный фундамент, на котором следует строить будущее Казахстана. Отражением этого этнорелигиозного плюрализма является возглавляемая Президентом страны Ассамблея народов Казахстана, которая созывается на национальном уровне не менее одного раза в год и объединяет представителей всех слоев населения.

6. Обращение из одной религии в другую или в атеизм возможно без какого-либо вмешательства со стороны государства. Хотя миссионерская деятельность, направленная на обращение людей в свою веру, строго контролируется государством, сама смена религии не влечет за собой никаких санкций со стороны государства. Вместе с тем ввиду тесного переплетения религии и этнической принадлежности смена унаследованной религии может также восприниматься как разрыв со своей этнической и семейной средой, что может привести к социальному ostracismu.

В. Осознание государством своей роли в обеспечении религиозного плюрализма

7. На международной арене Казахстан стремится служить мостом между различными международными и региональными организациями, а также между различными мировыми религиями. С начала 2013 года Казахстан является членом Совета по правам человека Организации Объединенных Наций. Он также входит в Альянс цивилизаций Организации Объединенных Наций. Казахстан играет активную роль в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и гордится тем, что в 2010 году он был председателем этой Организации. Хотя официально Казахстан не входит в Совет Европы, он участвует в работе Европейской комиссии за демократию через право ("Венецианская комиссия"), которая призвана содействовать распространению принципов верховенства права на всей территории государств Европы и Евразийского региона. Кроме того, Казахстан является членом Организации исламского сотрудничества, а правительство страны проявило приверженность укреплению правозащитного компонента этой Организации. Наконец, правительство особо гордится своей ролью в качестве организатора регулярных совещаний Съезда лидеров мировых и традиционных религий.

8. Таким образом, политические стремления Казахстана на международной арене и на национальном уровне связаны с поощрением дружественных отношений между представителями различных религий. Эта приверженность межрелигиозному диалогу во многом обусловлена существующим и проявляющимся с новой силой в стране плюрализмом и опытом правительства в обеспечении этого плюрализма. Созданное в 2011 году Агентство по делам религий играет важную роль в содействии организации совещаний различных религиозных советов как на региональном, так и на национальном уровнях. Такие совещания проходят не менее четырех раз в году. Помимо закрытых совещаний для официальных членов, в работе некоторых совещаний также могут принять участие лица, не являющиеся членами. Некоторые представители религиозных меньшинств четко отметили предпринимаемые в этой области усилия правительства и предположили, что без активной роли государства религиозные общины, скорее всего, встречались бы менее регулярно.

С. Конституционные нормы

9. Казахстан считает себя светским государством, которое не благоприятствует какой-либо конкретной религии или каким-либо конкретным убеждениям. Светский характер является определяющей чертой государства в соответствии с Конституцией 1995 года. В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конституции "Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы". Кроме того, в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Конституции не допускается деятельность политических партий на религиозной основе.

10. Светский характер государства упоминался в ходе многочисленных обсуждений с представителями правительства и организаций гражданского общества. В этой связи Агентство по делам религий отметило опросы общественного мнения, свидетельствующие о том, что население широко поддерживает светский характер государства. Представляется, что идеи установления религи-

озного государства, например исламского государства, подобно тем, которые существуют в некоторых соседних странах, крайне непопулярны.

11. Кроме того, светский характер государства широко воспринимается как обязательное условие для того, чтобы правительство могло играть авторитетную роль в обеспечении религиозного разнообразия. В ходе обсуждений государственные должностные лица подчеркивали, что светский характер Казахстана не свидетельствует о его негативном отношении к религиям, как это было во времена советского режима, а наоборот, служит гарантом нейтрального отношения государства к различным существующим в стране религиям. Вместе с тем, хотя представители правительства ясно подчеркивали необходимость не допустить того, чтобы религии оказывали чрезмерное влияние на светские государственные учреждения, они обычно значительно меньше обращали внимание на необходимость защиты религиозных общин от чрезмерного контроля со стороны государства. Такое особое понимание светскости также находит отражение в политической практике. Правительство проводит ограничительную политику, с тем чтобы религия никак не проникала в государственные учреждения, такие как государственные школы, органы управления и военные учреждения. Например, в армии нет военных священников. При этом государство занимает достаточно жесткую позицию в отношении контроля за деятельностью религиозных организаций, в частности нетрадиционных общин. В ходе обсуждений вопроса светскости Специальный докладчик рекомендовал занять менее ограничительную позицию и использовать более благоприятствующую практику, в соответствии с которой государственные учреждения создадут открытую и инклюзивную среду для обеспечения разнообразия религий и убеждений также в государственной сфере.

12. В Конституции содержится ряд правозащитных положений, некоторые из которых имеют особо важное значение для практики обеспечения свободы религии или убеждений. В статье 14 закреплены принципы равенства и недискриминации. Среди четко запрещенных мотивов дискриминации в этой статье указаны "отношение к религии" и "убеждения". Статья 19 гарантирует каждому человеку право определять и указывать или не указывать свою религиозную принадлежность. Самым главным положением Конституции, касающимся свободы религии или убеждений, является статья 22, в которой указано: "1. Каждый имеет право на свободу совести. 2. Осуществление права на свободу совести не должно обуславливать или ограничивать общечеловеческие и гражданские права и обязанности перед государством". Кроме того, в соответствии со статьей 39 Конституции ни в каких случаях не подлежит ограничению право на свободу совести.

13. Формулировка, используемая в статье 22 Конституции, явно уже формулировки, содержащейся в статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, который Казахстан ратифицировал в 2006 году. Если статья 18 Пакта широко охватывает свободу мысли, совести, религии или убеждений каждого человека в различных проявлениях частной и общественной жизни, как на индивидуальном, так и на коллективном уровнях, то в статье 22 Конституции лишь упоминается свобода совести каждого человека. Кроме того, в сравнении с пунктом 2 статьи 22 Конституции, в соответствии с которым вопрос о возможных ограничениях остается достаточно открытым, критерии ограничения свободы исповедовать религию или убеждения, закрепленные в пункте 3 статьи 18 Пакта, определены более точно и четко.

14. В соответствии с Конституцией международные правозащитные договоры имеют приоритет над противоречащими им внутренними законами, за ис-

ключением Конституции, которая остается главным законом страны. Если пункт 2 статьи 4 устанавливает наивысший правовой авторитет Конституции как документа, имеющего "высшую юридическую силу" в Казахстане, то в пункте 3 статьи 4 предусмотрено, что "международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона".

15. Ряд государственных учреждений, включая Комиссию по правам человека при Президенте и Омбудсмана, уполномочен следить за положением в области прав человека в стране на основе конституционных и международных норм. В настоящее время у Омбудсмана есть свое управление лишь в столице, однако сейчас обсуждается вопрос о создании соответствующих региональных управлений.

III. Проблемы повсеместного обеспечения безопасности и общественного порядка

A. Опасения в отношении религиозного экстремизма

16. Представляется, что активная роль правительства в обеспечении религиозного плюрализма во многом обусловлена опасениями в отношении религиозного экстремизма. Помимо государственных служащих, подобные опасения были также высказаны сотрудниками организаций гражданского общества и представителями религиозных общин. В условиях религиозных войн, насильственных столкновений на почве религии и даже террористических действий, которые отмечаются в некоторых соседних с Казахстаном странах, нынешние опасения, безусловно, можно понять.

17. Несколько ученых сошлись во мнении о том, что из-за советского наследия у большинства верующих нет глубокого понимания их собственных религиозных традиций, в результате чего, по их мнению, эти люди могут быть подвержены влиянию поверхностных лозунгов религиозного радикализма. Почти неразрывное сплетение религиозного и этнического плюрализма в Казахстане может усиливать опасения в отношении безопасности.

18. В ходе многочисленных бесед, в частности с представителями правительства, звучали прежде всего такие ключевые слова, как стабильность, спокойствие и гармония. Специальный докладчик согласен с тем, что политическая стабильность, которая в общем и целом сохраняется в Казахстане с момента обретения им независимости, является достижением, заслуживающим похвалы и дальнейшего развития. Вместе с тем сильный акцент на стабильности может привести и приводит к подчинению правозащитных норм, включая свободу религии или убеждений, широко определенным соображениям безопасности и общественного порядка. Это даже затмевает высокий нормативный статус прав человека, в том числе свободы религии или убеждений, как неотъемлемых прав.

19. Специальный докладчик хотел бы вновь подчеркнуть, что свобода религии или убеждений не просто является результатом эффективной политики государства по обеспечению разнообразия, а имеет статус универсального права всех людей. Каждый человек должен иметь возможность исповедовать свою религию или убеждения на индивидуальном и коллективных уровнях, в частном или общественном порядке. Обладание этой свободой является правом каждого человека, которое предоставляется до и в конечном счете независимо от какого-

либо административного санкционирования. Кроме того, существуют различные способы выражения людьми их свободы религии или убеждений. К ним относятся: традиционные и менее традиционные формы вероисповедания, информационно-коммуникационная деятельность в рамках и за пределами своей религиозной общины, образование на семейном и общинном уровне, организованная благотворительная деятельность, ввоз и распространение религиозной литературы и создание надлежащих религиозных объектов инфраструктуры. Сообщается, что в законодательном порядке и на практике эти свободы ущемляются, прежде всего применительно к членам так называемых "нетрадиционных" общин.

В. Вопрос об ограничении свободы религии или убеждений

20. В ходе бесед с представителями правительства все они соглашались с тем, что нельзя говорить о том, что у свободы религии или убеждений, помимо ее полностью защищаемого внутреннего содержания (*forum internum*), не может быть ограничений. Однако неоднократно отмечались разногласия относительно того, где следует проводить границу. К счастью, нормы международного права прав человека дают четкие указания в этой связи. Решающее значение имеет то, что бремя доказывания всегда лежит на тех, кто настаивает на ограничениях, а не на тех, кто отстаивает или реализует право человека на свободу. Иными словами, между правом человека на свободу и ограничениями этого права должна сохраняться такая же связь, как между правилом и исключением из него. В случае сомнения правило имеет преимущественную силу, а для признания исключений всегда необходима дополнительная аргументация как на уровне эмпирических доказательств, так и на уровне нормативных доводов.

21. Ограничения свободы религии или убеждений не могут быть законными, если они не соответствуют всем критериям, установленным в пункте 3 статьи 18 Пакта. Следовательно, они должны быть установлены законом; они должны быть явно необходимыми (т.е. должны представлять собой крайнюю меру) для достижения законной цели; они должны оставаться пропорциональными, что, среди прочего, значит, что они должны ограничиваться минимальным вмешательством, необходимым для достижения одной из законных целей. Кроме того, ограничения не должны быть связаны ни с какими дискриминационными намерениями или последствиями.

22. В ходе бесед с представителями правительства Специальный докладчик часто отмечал иную отправную точку в рассмотрении взаимосвязи между правом на свободу и его возможными ограничениями. Вместо оценки степени легитимности вводимых государством ограничений на признанный статус универсальных прав человека, как представляется, распространена идея о том, что для реализации свободы религии или убеждений, и даже основных элементов этого права человека, требуется особое разрешение государства, которое один из представителей правительства во многом сравнил с выдачей водительских прав. Вместо того чтобы применять вводимые государством ограничения лишь в качестве крайней меры с минимальной степенью вмешательства, некоторые представители правительства выступили за широкое вмешательство и меры контроля со стороны государства. Такие ограничительные тенденции также отражены в законодательстве Казахстана, в том числе в Законе о религиозной деятельности и религиозных объединениях, который вступил в силу 11 октября 2011 года. Соответствующие негативные последствия для полноценной реализации свободы религии или убеждений каждым человеком отражены во многих полученных сообщениях.

23. Специальный докладчик убежден в отсутствии внутреннего противоречия между правом человека на свободу и обязанностью государства обеспечить на своей территории мир или стабильность, что, безусловно, крайне сложно сделать в более широких масштабах региона Центральной Азии. Проявляя полное уважение к правам человека, в том числе к свободе религии или убеждений, государство может фактически повысить свой авторитет в качестве гаранта мира на основе "признания достоинства, присущего всем членам человеческой семьи", как это указано в преамбуле первого в истории международного правозащитного документа – Всеобщей декларации прав человека 1948 года. Кроме того, полноценное уважение прав человека создает наилучшие предпосылки для укрепления доверия в обществе, а также между государственными учреждениями и населением в целом. В борьбе с такими бедствиями, как религиозная ненависть и религиозный экстремизм, государство также должно всегда в полной мере соблюдать права человека, в том числе свободу мысли, совести, религии или убеждений, которые все-таки считаются неотъемлемыми правами. Вводимые в случае необходимости ограничения в отношении какого-либо права человека должны быть обоснованными с учетом конкретного нормативного статуса этого права и должны соответствовать всем критериям, установленным в статье 18 Пакта и в других соответствующих нормах¹.

IV. Обязательные административные разрешения на религиозную деятельность

A. Обязательная регистрация в качестве религиозного объединения

24. В ходе многих обсуждений один из основных вопросов касался Закона о религиозной деятельности и религиозных объединениях. В этом новом законе, заменившем старый закон 1992 года, отмечается историческая роль ханафитского мазхаба и православия в развитии культурной и духовной жизни Казахстана, а также признаются другие религии. Кроме того, в соответствии с Законом 2011 года было создано вышеупомянутое Агентство по делам религий, которое представляет собой государственный орган, отвечающий за государственное регулирование религиозной деятельности.

25. Основной отличительной чертой Закона о религиозной деятельности и религиозных объединениях является введенное в отношении всех религиозных общин требование о регистрации в течение указанного срока (т.е. в течение одного года) для сохранения или получения статуса зарегистрированного религиозного объединения на национальном, региональном или местном уровнях. Тогда как представители правительства отметили, что многие государства используют практику регистрации религиозных организаций, члены некоторых религиозных общин или организаций гражданского общества раскритиковали Закон 2011 года как основной источник отсутствия правовой безопасности и административных репрессий.

¹ Ограничения должны соответствовать статье 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и пункту 3 статьи 18, пункту 3 статьи 19 и статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также резолюции 1624 Совета Безопасности и различным соответствующим резолюциям Совета по правам человека и Генеральной Ассамблеи и практике договорных органов.

26. До начала обсуждения этого вопроса Специальный докладчик хотел бы вновь подчеркнуть, что процедуры регистрации должны основываться на четком понимании того, что право на свободу религии или убеждений, в силу своего характера как одного из прав человека, с рождения принадлежит всем людям и никогда не может стать зависимым от каких-либо конкретных действий государства по его одобрению или административной регистрации. Иными словами, свобода религии или убеждений не может быть "создана" в соответствии с какими-либо административными процедурами. Скорее наоборот, регистрация должна служить целям этого права человека, существование которого предшествует любой регистрации. Исходя из этого общего понимания, регистрация должна быть не обязательным правовым требованием, а предлагаемой государством услугой. В этой связи положение незарегистрированных религиозных общин служит проверкой важного вопроса о понимании нормативного статуса свободы религии или убеждений в целом.

27. Хотя большинство религиозных общин в Казахстане смогли успешно или, по крайней мере, частично перерегистрироваться после вступления в силу Закона 2011 года, некоторые заявления не были удовлетворены. Ряд общин потерял свой прежний правовой статус, а другие общины и вовсе не были зарегистрированы. Также есть примеры нескольких небольших групп (например, некоторые евангельские общины), которые по своим убеждениям, как правило, отказываются от официальной государственной регистрации. Другим религиозным общинам удалось зарегистрироваться на местном уровне, но они не смогли получить регистрацию на региональном и национальном уровнях. Основной причиной такой ситуации являются достаточно высокие требования, установленные для регистрации на национальном уровне.

28. Основная проблема, связанная с организацией религиозной регистрации, заключается в том, что незарегистрированные религиозные группы практически не могут выполнять какие-либо коллективные религиозные функции в Казахстане. Любые виды их деятельности, даже общие молитвы и отправление ритуалов в частных домах, считаются незаконными и могут повлечь за собой серьезные административные наказания. Такие карательные меры действительно применяются на практике, иногда приводят к выплате существенных штрафов, налагаемых в соответствии со статьями 374-1 и 375 Административного кодекса, и непропорционально сильно затрагивают нетрадиционные общины. Специальный докладчик также слышал достоверные рассказы о полицейских рейдах в помещениях некоторых незарегистрированных групп, в результате которых были конфискованы компьютеры, литература, мобильные телефоны и другие предметы собственности. Необходимо отметить, что регистрация в соответствии с Законом об общественных объединениях не может быть приемлемой альтернативой для этих объединений, которые не смогли зарегистрироваться по Закону о религиозной деятельности и религиозных объединениях, поскольку статус общественного (светского) объединения, который можно получить гораздо легче, чем регистрацию в качестве религиозного объединения, не позволяет объединениям выполнять религиозные функции. Поэтому незарегистрированные религиозные общины и их члены страдают от серьезных нарушений их свободы религии или убеждений. Они особенно подвержены запугиванию со стороны правоприменительных органов и живут в постоянном страхе в связи с возможным применением против них санкций.

29. Закон о религиозной деятельности и религиозных объединениях также ущемляет религиозную деятельность общин, регистрационный статус которых имеет законную силу лишь на определенной территории. Учитывая высокие требования для национальной регистрации, на сегодняшний день лишь общи-

ны, относящиеся к исламу суннитского направления, русской православной церкви и католической церкви, имеют статус религиозных объединений на территории всей страны, а другие перерегистрированные общины смогли получить лишь регистрацию, действующую на местном и/или региональном уровнях. Это значит, что их общинная практика считается законной лишь в пределах определенных территориальных границ в стране. Отправление религиозных культов за пределами этих территориальных границ может повлечь за собой правовые проблемы, в том числе административное наказание. Представляется, что вероятность применения карательных мер на практике зависит от общей репутации конкретной религиозной общины в обществе. В этом случае решающим фактором снова становится традиционный и нетрадиционный характер религии. Если традиционные религиозные общины могут в целом осуществлять свою деятельность без каких-либо проблем, то в отношении нетрадиционных и небольших общин существует гораздо больший риск применения мер наказания в случае осуществления ими деятельности за пределами определенных территориальных границ. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что даже представители меньшинств, которые в целом назвали свои взаимоотношения с государственными органами "конструктивными", жаловались на отсутствие юридической ясности и соответствующие отрицательные последствия для их религиозной общинной жизни.

30. По всей видимости, одной из целей Закона о религиозной деятельности и религиозных объединениях было получить возможность осуществлять четкий надзор за деятельностью религиозных конфессий в Казахстане. Специальному докладчику сообщили, что в настоящее время в стране существует 18 религий или вероисповеданий. Однако вызывает сомнение возможность оценить на практике степень распространения религиозного плюрализма в стране. С точки зрения свободы религии или убеждений прежде всего необходимо наличие инклюзивной системы, предусматривающей широкое самосознание людей как индивидуумов и во взаимоотношении с другими людьми в рамках общин. У Специального докладчика сложилось четкое впечатление, что религиозное разнообразие в Казахстане не ограничивается 18 конфессиями, которые образуют официальный религиозный состав населения.

31. Общины, исповедующие религию большинства – ислам, обычно представлены Духовным управлением мусульман Казахстана (ДУМК). Большинство мусульман, с которыми Специальному докладчику удалось обсудить этот вопрос, дали положительную оценку роли ДУМК. Однако существуют некоторые исламские меньшинства, которые по разным причинам настаивают на получении независимого статуса. Например, члены татаро-башкирской общины при мечети "Дин-Мухаммад" в Петропавловске, Северо-Казахстанская область, считают, что их особое языковое и духовное наследие удастся лучше сохранить, если они будут оставаться независимой от ДУМК организацией. Эта община при мечети "Дин-Мухаммад" подала заявление на перерегистрацию в соответствии со сроками, установленными Законом 2011 года. В результате этого на общину и ее имама государство стало оказывать серьезное давление, с тем чтобы она присоединилась к ДУМК. Из-за нежелания общины подчиниться ей было отказано в регистрации. 12 сентября 2013 года Апелляционный суд вынес решение об ее обязательном упразднении. Сообщается, что, хотя сама мечеть по-прежнему открыта для намаза, община была упразднена в юридическом порядке, и в скором времени ДУМК должен назначить нового имама.

В. Теологические критерии в решениях о регистрации

32. Специальный докладчик получил от правительства информацию о том, что решения по заявлениям о регистрации или перерегистрации в качестве религиозных объединений всегда принимаются в духе научного нейтралитета без учета каких-либо теологических критериев. Это также соответствует самосознанию государства в качестве светского государства, как это указано в статье 1 Конституции. Однако Специальный докладчик узнал о по крайней мере одном случае четкого отступления от этого принципа, который может свидетельствовать о наличии более широкой проблемы. Заявление о перерегистрации, поданное Ахмадийской мусульманской общиной, было отклонено на основании решения, однозначно составленного с теологической точки зрения ислама суннитского направления. Хотя весь документ написан религиозным языком, в тексте упоминается решение главного религиозного органа суннитов – Всемирной мусульманской лиги – об отказе ахмадитам в их самоопределении в качестве мусульман.

33. Критерии определения основных элементов конкретной религии обычно по-прежнему вызывают разногласия в рамках различных религий. Свобода религии или убеждений допускает такие разногласия в той мере, в которой они не приводят к дискриминационным, враждебным или насильственным актам. Таким образом, религиозные общины могут мирным путем отделиться от других религиозных ветвей или школ, которые, по их мнению, отступают от основополагающих принципов их веры. Однако государство не может вмешиваться и придавать законную силу определенным теологическим толкованиям посредством мер, принимаемых в рамках административного права. В признании свободы религии или убеждений каждого человека отправной точкой должно быть самосознание людей и их собственное восприятие своих убеждений.

34. После утраты своего статуса в качестве религиозного объединения в соответствии с Законом о религиозной деятельности и религиозных объединениях Ахмадийская мусульманская община, представляющая собой небольшую группу из нескольких сотен человек, фактически прекратила осуществлять какую-либо общинную деятельность в Казахстане. Ее заседания, если они вообще организуются, могут проводиться лишь подпольно. Члены этой общины постоянно боятся возможных полицейских облав и правовых санкций. Помимо очевидных недостатков, отмеченных в ходе рассмотрения заявления этой небольшой общины, ее ситуация также свидетельствует о негативных последствиях обязательной регистрации в целом и, следовательно, о явной необходимости преобразований.

С. Регистрация миссионерской деятельности

35. Закон о религиозной деятельности и религиозных ассоциациях предписывает частным лицам, в том числе гражданам Казахстана, которые осуществляют религиозную деятельность с определенной степенью общественной значимости, регистрироваться в качестве "миссионеров". Несоблюдение этого требования является правонарушением, преследуемым по закону. Поскольку регистрация миссионерской деятельности действительна лишь в течение года, ее необходимо ежегодно обновлять. Кроме того, складывается впечатление, что понятие "миссионерская деятельность" определено нечетко, а в административной практике отсутствует последовательность. Если представители традиционных религиозных общин могут на практике активно выполнять свои рели-

гиозные функции без специальных разрешений на миссионерскую деятельность, то члены более мелких групп подвергались фактическому наказанию лишь за то, что они говорили о своей вере или публично отвечали на вопросы. Сообщается, что иногда термин "миссионерская деятельность" используется настолько широко, чтобы им можно было охватить практически все формы свидетельства и информирования по вопросам веры. Отсутствие правовой ясности в этой важной области, по всей видимости, создает ощущение отсутствия безопасности и нахождения "в подвешенном состоянии", как выразился собеседник, принадлежащий к одной из общин религиозного меньшинства. Эти положения, в частности, касаются Свидетелей Иеговы, которые в рамках своего вероучения считают своим долгом распространять свои убеждения среди других людей. Специальный докладчик хотел бы еще раз подчеркнуть, что опасения в отношении ограничительных последствий требований о регистрации были выражены членами различных общин, в том числе общин, которые заявляли о том, что они поддерживают конструктивные взаимоотношения с местными, региональными или национальными учреждениями и участвуют в совещаниях различных религиозных советов, которые проводятся под эгидой Агентства по делам религий.

36. В соответствии с международными стандартами свобода религии или убеждений четко предусматривает право распространять свои убеждения, обмениваться информацией в пределах и за пределами религиозных и конфессиональных границ и пытаться без принуждения обратить других людей в свою веру. Это также охватывает миссионерскую деятельность в самом широком смысле. Без учета более конкретных визовых вопросов, касающихся неграждан, желающих въехать в страну из-за рубежа, такая деятельность, как правило, не предполагает официального одобрения государства, в частности когда она осуществляется гражданами или постоянными жителями страны.

37. Правовые и практические проблемы, связанные с обязательной регистрацией, дополнительно усугубляются тем, что все виды выражения каких-либо убеждений часто относят к категории "миссионерская деятельность". Таким образом, отсутствие правовой безопасности серьезно ограничивает крайне широкую область религиозной практики, в частности в случае представителей "нетрадиционных" религиозных меньшинств. Кроме того, даже у лиц, имеющих разрешение на миссионерскую деятельность, могут возникать проблемы при перемещении за пределы территориальных границ, в рамках которых их община имеет зарегистрированный статус. Как упоминалось ранее, только общины, принадлежащие к мусульманам суннитского направления, русской православной церкви и католической церкви, имеют национальную регистрацию, а все другие общины официально признаются лишь на территории конкретного района и региона, за пределами которых любая явная и общинная деятельность может считаться "нелегальной" в соответствии с Законом о религиозной деятельности и религиозных объединениях. Еще одна проблема возникает, когда для продления разрешения требуется определенное время, что создает дополнительный фактор правовой незащищенности в течение периода ожидания.

D. Ввоз и распространение религиозной литературы

38. Данный вопрос касается ввоза религиозной литературы, для которого опять же требуется согласие государства, если объем ввозимых материалов превышает пороговый показатель, установленный для личного пользования (т.е. три экземпляра книги). По данным Агентства по делам религий, в подавляющем большинстве случаев получить такое разрешение можно без особых

проблем. Специальный докладчик был информирован правительством о том, что государство вмешивается в эту сферу прежде всего с целью предотвращения религиозной ненависти и религиозного экстремизма. Хотя он и разделяет мнение о том, что религиозная ненависть и религиозный экстремизм представляют собой серьезные проблемы, требующие действий со стороны государства, открытым остается вопрос о том, соответствуют ли принимаемые меры критериям, изложенным в пункте 3 статьи 18 Пакта и другим соответствующим международным стандартам. Ознакомившись с примерами, приведенными различными религиозными общинами, которые столкнулись с проблемами, связанными с ввозом и распространением религиозной литературы, Специальный докладчик убедился в том, что ограничения, введенные на ввоз таких материалов в Казахстан, несоразмерны поставленным целям. Например, в 2012 и 2013 годах Свидетели Иеговы подали заявку на ввоз ряда религиозных публикаций, в том числе ежемесячных журналов, издаваемых их общиной. Как сообщается, Агентство по делам религий запретило ввоз некоторых из этих публикаций. В своем решении от 31 января 2013 года Агентство пояснило, что запрещенные к ввозу публикации призывали к отказу от светского образования, поощряли распад семей и содержали идеи, которые могли вызвать возмущение членов традиционных христианских общин (например, точка зрения, согласно которой в Библии не говорится о Святой Троице). Агентство предложило Свидетелям Иеговы изменить содержание публикаций и представить измененные варианты на утверждение.

39. Магазины, торгующие религиозной литературой, также должны иметь специальную лицензию. Согласно информации, предоставленной Агентству по делам религий, число магазинов, которым разрешено продавать религиозную литературу, превышает 250 по всей стране, а заявки на получение лицензии, как правило, удовлетворяются без каких-либо проблем. Вместе с тем, хотя представители правительства и утверждают, что на практике религиозные общины не сталкиваются с серьезными проблемами с точки зрения получения необходимой им литературы, само наличие требования о получении специального разрешения говорит о том, что понимание взаимосвязи между основополагающим правом на свободу и его ограничениями перевернуто с ног на голову. Вместо того, чтобы исходить из понимания, что свобода религии или убеждений имеет статус одного из прав человека, в отношении которых ограничения должны быть оправданы с учетом критериев, изложенных в пункте 3 статьи 18 Пакта, в Казахстане лица, желающие осуществить свое право на использование, ввоз или распространение религиозной литературы, должны просить специальное разрешение у государства. Это противоречит международным стандартам в отношении свободы религии и убеждений. Ограничительные положения, кроме того, нарушают право на свободу выражения мнений, закрепленное в статье 19 Пакта.

Е. Препятствия религиозной благотворительной деятельности

40. Представители религиозных общин также рассказали о проблемах, с которыми они сталкиваются при попытке организации благотворительной деятельности. Это может объясняться узким пониманием религии или убеждений исключительно как отправления религиозного культа и обрядов. Вместе с тем многие верующие и религиозные организации видят свое предназначение в благотворительной деятельности как во благо своих общин, так и за их пределами. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что право исповедовать свою религию или убеждения в соответствии с пунктом 3 статьи 18 Пакта каса-

ется "практики" в широком смысле, а следовательно, охватывает и благотворительную деятельность. Кроме того, в соответствии со статьей 6 b) Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (1981 год) право на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает, в частности, "право создавать и содержать соответствующие благотворительные или гуманитарные учреждения".

V. Борьба с религиозной ненавистью и религиозным экстремизмом

A. Борьба с религиозной ненавистью, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию

41. Специальный докладчик отмечает усилия правительства по борьбе с религиозной ненавистью, нетерпимостью и экстремизмом. Стабильность в Казахстане, особенно по сравнению с некоторыми соседними государствами, страдающими от насильственных религиозных конфликтов, – это большая ценность, которую нужно бережно хранить. В процессе переговоров с различными заинтересованными сторонами, включая организации гражданского общества, у Специального докладчика сложилось впечатление о наличии широкого согласия относительно необходимости сохранения бдительности и принятия надлежащих политических мер в этой области.

42. В ходе некоторых дискуссий, проведенных с представителями правительства, Специальный докладчик высказал свое мнение по поводу Рабатского плана действий по запрещению пропаганды национальной, расовой и религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, принятый в октябре 2012 года под эгидой Управления Верховного комиссара по правам человека². Рабатский план действий получил широкое одобрение международного сообщества, включая Казахстан. Как следует из названия документа, речь в нем идет о мерах, которые необходимо принять правительствам и другим заинтересованным сторонам по борьбе с ненавистническими актами подстрекательства. В то время как в Рабатском плане действий государствам предлагается принять широкий спектр мер в этой области, в нем также установили высокий предел ограничительных правовых мер с целью полного обеспечения свободы выражения мнений и других коммуникативных прав человека. Основной посыл Рабатского плана действий – это призыв к творческому использованию свободы выражения мнений в целях борьбы с "языком ненависти" посредством "положительных высказываний" и противостояния тем, кто разжигает ненависть, путем информационно-пропагандистской работы. Ответственные лица в государственных органах, религиозных общинах, организациях гражданского общества, СМИ и других организациях должны совместно и недвусмысленно выступать против подстрекательства к ненависти и открыто демонстрировать солидарность с затрагиваемыми группами.

43. Приверженность Казахстана межрелигиозному диалогу совпадает с некоторыми из ключевых рекомендаций, содержащихся в Рабатском плане действий. Как упоминалось ранее, участие правительства в этой области включает национальные усилия по налаживанию сотрудничества с религиозными общи-

² A/HRC/22/17/Add.4, добавление.

нами и организации встреч религиозных лидеров, которые проходили в Казахстане уже четыре раза. Пятый Съезд лидеров мировых и традиционных религий состоится в 2015 году в Астане.

В. Отсутствие четкого определения уголовных преступлений

44. В борьбе с религиозной ненавистью Казахстан использует в том числе уголовные меры наказания. В этом контексте проблемы в области прав человека возникают из-за слишком широкой терминологии, используемой в некоторых статьях Закона о противодействии экстремизму, Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях. Во время визита Специальный докладчик узнал, что действующие Уголовный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях в скором времени будут заменены новым Уголовным кодексом и новым Кодексом об административных правонарушениях, которые были приняты в июле 2014 года и вступят в силу 1 января 2015 года. В ходе визита у Специального докладчика сложилось представление, что предстоящие реформы, которые обсуждались с рядом представителей государственных органов, обеспечат возможность для значительных преобразований и большей ясности. Вместе с тем, ознакомившись с новой редакцией Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях, Специальный докладчик с разочарованием отметил, что в них такая возможность не предусмотрена. Он надеется, что еще не поздно внести поправки, необходимые для приведения законодательства в соответствие с международными стандартами.

45. Уголовный кодекс (как его действующая редакция, так и новый вариант) предусматривает наказания – от значительных штрафов до лишения свободы на срок до семи лет – за совершение преступлений, связанных с экстремизмом, включая подстрекательство к религиозной вражде или розни, оскорбление религиозных чувств граждан, пропаганду превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии³; за создание и руководство незаконным религиозным объединением, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью, либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей, а также участие в таком объединении; за создание, руководство или участие в религиозной партии или общественной организации, провозглашающей или реализующей на практике религиозную нетерпимость или исключительность⁴; и за организацию и участие в деятельности организации, запрещенной или ликвидированной по решению суда в связи с осуществлением экстремизма⁵.

46. Многие из этих положений не содержат четких определений и достаточно широко трактуются. Возможно, самым наглядным примером этого является статья 164 действующего Уголовного кодекса (статья 174 нового Уголовного кодекса). В этой статье понятие "возбуждение религиозной вражды" смешивается с рядом других явлений, таких как "оскорбление религиозных чувств". Учитывая широкую формулировку, под данную статью могут подпадать даже заявления об исключительности или превосходстве, сделанные от имени отдельных религий. Однако из-за широкого толкования составов преступлений любые нежелательные заявления религиозного характера, показавшиеся оскорбительными какой-либо части общества или каким-либо государственным ор-

³ Статья 164 Уголовного кодекса 1997 года и статья 174 Уголовного кодекса 2014 года.

⁴ Статья 337 Уголовного кодекса 1997 года и статья 404 Уголовного кодекса 2014 года.

⁵ Статья 337-1 Уголовного кодекса 1997 года и статья 404 Уголовного кодекса 2014 года.

ганам, могут повлечь за собой уголовное наказание, вплоть до тюремного заключения. Это ведет к правовой неопределенности с сопутствующими негативными последствиями для свободы выражения мнений и свободы религии и убеждений.

47. Опасность наказания является вполне реальной, а не гипотетической. Статья 164 Уголовного кодекса неоднократно применялась на практике, и ряд лиц, осужденных по этой статье, по-прежнему находятся в тюрьмах. В ходе дискуссий с представителями организаций гражданского общества, работающих в этой области, Специальному докладчику рассказали о вызывающих большое беспокойство случаях обвинений представителей различных религиозных общин, приводивших к допросам, административным задержаниям и длительным срокам досудебного содержания под стражей. Хотя и не имея возможности изучить все индивидуальные случаи, доведенные до его сведения, Специальный докладчик убежден, что статья 164 действующего Уголовного кодекса дает повод для серьезного беспокойства из-за чрезмерно широкого толкования содержащихся в ней преступлений. Поэтому и с точки зрения его мандата он хотел бы согласиться с рекомендацией по этому вопросу, вынесенной Комитетом по ликвидации расовой дискриминации Организации Объединенных Наций в марте 2014 года в его заключительных замечаниях по периодическому докладу Казахстана. Комитет рекомендовал государству-участнику "четко определить уголовные преступления, в частности в статье 164 Уголовного кодекса, с тем чтобы они не приводили к необоснованному или несоразмерному ограничению свободы выражения мнений, в том числе общин меньшинств"⁶. Эта рекомендация будет оставаться в силе и для нового Уголовного кодекса, в частности для статьи 174.

48. Статья 337-1 действующего Уголовного кодекса (статья 404 нового Уголовного кодекса), которая касается объединений, обвиняемых в осуществлении экстремизма, в том числе религиозного экстремизма, вызывает аналогичные проблемы. Опять же, нет никаких сомнений в том, что правительство должно принимать активные меры по борьбе с религиозным экстремизмом, в частности с организованным религиозным экстремизмом, и что Уголовный кодекс может быть одним из различных инструментов, используемых для этой цели. Вместе с тем в статье 337-1 Уголовного кодекса (и его нового эквивалента) прежде всего отсутствует четкое определение термина "религиозный экстремизм". Без такого определения это положение дает неограниченные возможности для применения карательных мер в отношении отдельных лиц или групп лиц, которые могут казаться подозрительными некоторым государственным органам, включая правоохранительные структуры. И эта опасность, опять же, носит не просто гипотетический характер.

49. 18 февраля 2005 года Казахстан принял Закон о противодействии экстремизму, в котором, в частности, дано определение религиозного экстремизма и мер по его предупреждению. В Законе под религиозным экстремизмом понимается разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию, а также применение любой религиозной практики, вызывающей угрозу безопасности, жизни, здоровью, нравственности или правам и свободам граждан⁷. Кроме того, экстремистская (религиозная) пропаганда определена в законе как преднамеренные действия, направленные на разжигание религиозной розни или на оскорбление религиозных чувств граждан. Закон уполномочивает Агентство по делам религий и местные и районные ор-

⁶ CERD/C/KAZ/CO/6-7, para.13.

⁷ Статья 1 Закона "О противодействии экстремизму".

ганы исполнительной власти проводить изучение деятельности миссионеров и религиозных объединений, которые нарушают законодательство о противодействии экстремизму, и принимать в отношении них превентивные меры⁸. Специальный докладчик обеспокоен тем, что определение религиозного экстремизма в Законе Казахстана "О противодействии экстремизму" является чрезмерно широким и размытым, что создает условия для его произвольного применения.

50. Кроме того, действующий и новый Кодексы об административных правонарушениях предусматривают меры наказания, варьирующиеся от высоких штрафов до заключения под стражу за публикацию, хранение, ввоз, перевозку и распространение материалов, направленных на разжигание религиозной розни⁹; за руководство, финансирование и участие в деятельности незарегистрированных религиозных объединений, а также объединений, деятельность которых приостановлена или запрещена¹⁰; за нарушение законодательства, касающегося религиозной деятельности и религиозных организаций, в том числе за невыполнение требований в отношении проведения религиозных обрядов, церемоний и собраний, ввоз, издание и/или распространение религиозной литературы, а также строительство культовых зданий; осуществление миссионерской деятельности без регистрации (разрешения); за руководство религиозной организацией иностранцем без согласования с уполномоченным органом; и за участие несовершеннолетних в деятельности религиозной организации без согласия обоих родителей¹¹. Кодекс об административных правонарушениях также предусматривает широкий спектр наказаний для религиозных организаций, включая штрафы, приостановление деятельности и полный запрет деятельности организации за нарушение законодательства, касающегося религиозной деятельности и религиозных организаций, включая невыполнение финансовых предписаний или правил безопасности¹².

51. При обсуждении вопроса об уголовном и/или административном производстве некоторые организации гражданского общества жаловались на отсутствие транспарентности и справедливости процедур. Они отметили, что обвиняемым и их адвокатам сложно получить важные документы, на которых основаны обвинения. Специальному докладчику также рассказали о случаях чрезмерно продолжительного административного ареста и предварительного заключения и о неприемлемых условиях содержания под стражей. Были также высказаны озабоченности по поводу того, что психиатрическое лечение используется как мера обеспечения дисциплины, контроля и наказания лиц, подозреваемых в том, что они придерживаются и пропагандируют религиозные убеждения, считающиеся опасными. Такое положение дел еще больше усугубляет негативное воздействие нечетких положений уголовного законодательства на свободу выражения мнений и свободу религии или убеждений.

⁸ Статья 6 Закона "О противодействии экстремизму".

⁹ Статьи 343 и 344 Кодекса об административных правонарушениях 2001 года и статья 453 Кодекса об административных правонарушениях 2014 года.

¹⁰ Статьи 374-1 Кодекса об административных правонарушениях 2001 года и статья 489 Кодекса об административных правонарушениях 2014 года.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

VI. Усилия в области образования как в школах, так и вне школ

A. Проведение грани между религиозным образованием и информацией о религии

52. В ходе обсуждения вопросов образования были упомянуты Толедские руководящие принципы преподавания материала, касающегося религий и убеждений, в государственных школах, разработанные Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе¹³. В Толедских руководящих принципах проводится четкое различие между образованием в целях осведомления учащихся об их собственных религиозных традициях и образованием в целях расширения общих знаний учащихся в области религии. В то время как первый вид можно определить как "религиозное обучение", второй можно назвать "информацией о религии". И если "религиозное обучение" основано на принципах определенной веры, то "информация о религии" должна подаваться нейтрально и беспристрастно. Смешивание или объединение обоих видов образования может привести к серьезным нарушениям свободы религии или убеждений, в частности, в контексте обязательного школьного образования.

53. В связи с тем, что государственные школы Казахстана носят светский характер, школьная программа включает лишь общую информацию о религиях и не обеспечивает религиозного обучения по вопросам какой-либо конкретной веры. Поэтому ознакомлением молодого поколения с конкретными религиозными традициями полностью занимаются религиозные общины.

B. Религиозная информация как часть школьной программы

54. Как уже было сказано, Казахстан придерживается четкого понимания светскости, что также отражено в программе школьного обучения. Министерство образования ввело религиозное просвещение в рамках информирования о религиях лишь несколько лет назад. В настоящее время этот предмет преподается в течение одного года в девятом классе. Министерство не намеревается продлевать этот период. При обсуждении данной темы с преподавателями этого предмета в школах Специальный докладчик пришел к выводу, что эта тема вызывает большой интерес у учащихся, и они хотели бы знать о религиях больше. Этот предмет, как правило, изучается в помещении школы и, согласно полученной информации, не включает посещение мест отправления культа или религиозных объектов, расположенных неподалеку от школ.

55. Учебник по этому предмету для учащихся девятого класса содержит нейтральное описание различных мировых религий. Вместе с тем глава, посвященная "новым религиозным движениям", написана в таком тоне, чтобы явно предупредить учащихся об опасности свращения или манипулирования, связанной с каким-либо конкретным видом религиозных движений. Какие-либо конкретные религиозные группы в этой главе не указаны.

¹³ Толедские руководящие принципы, опубликованные в 2007 году, были разработаны Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Консультативным советом экспертов по вопросу о свободе религии или убеждений.

56. Хотя опасности, которые обсуждаются в учебниках, безусловно, существуют, они не должны ассоциироваться с конкретной религией, например, с "новыми религиозными движениями". История религий, к сожалению, богата примерами применения силы, принуждения и манипуляций со стороны традиционных или новых религий, крупных и малых общин, организованных групп, а также менее организованных движений. Увязывание "разрушительных" тенденций с одним лишь видом религий может способствовать укоренению предрассудков в отношении небольших групп, зачастую именуемых сектами. При ближайшем рассмотрении такой вид небольших групп и новых религиозных движений включает широкий спектр различных религий и убеждений, которые следует рассматривать в соответствии с их отличительными чертами.

57. В ходе посещения города Караганды Специальный докладчик обсудил программы обучения истории, включая историю репрессий во время тоталитарного режима. Он узнал, что в советскую эпоху многие политические оппоненты и диссиденты были высланы в Караганду, и многие из них содержались в концентрационных лагерях. Он провел интенсивные обсуждения по вопросу о значении преподавания истории в рамках более широких программ образования в области прав человека, как в школах, так и вне школ. Такое образование в области прав человека должно охватывать весь спектр прав человека, включая свободу религии или убеждений.

С. Проблема кампаний по борьбе с сектами

58. Члены небольших религиозных общин неоднократно высказывали обеспокоенность в связи с кампаниями по борьбе с сектами, организуемыми муниципальными центрами "борьбы с сектами". В обществе, как представляется, бытует мнение, что некоторые религиозные общины, в частности, небольшие и менее традиционные общины, создают угрозу для здоровья и благополучия людей. Во многих случаях такие опасения не основаны на каких-либо фактических данных. Специальный докладчик видел несколько агитационных брошюр, посвященных определенным общинам, которые не содержали никаких достоверных фактов.

59. В соответствии с правом на свободу религии или убеждений правительства несут обязанность по ликвидации негативных стереотипов и созданию атмосферы взаимного уважения между различными религиозными группами. Вынесение публичных предупреждений в отношении определенных общин можно приравнять к посягательству на свободу религии или убеждений членов этих групп. Такие меры допустимы только в тех случаях, когда они соответствуют всем критериям в отношении ограничения свободы исповедовать свою религию или убеждения, установленным в пункте 3 статьи 18 Пакта, включая принцип соразмерности. Кроме того, для того чтобы обеспечить справедливое отношение к затрагиваемым религиозным общинам, необходимо с большой осмотрительностью подходить ко всем имеющимся фактам и данным. Специальный докладчик убежден в том, что те примеры борьбы с сектами, которые были доведены до его сведения, не отвечают этим критериям.

Д. Поощрение "религиозной грамотности" населения

60. С учетом важности твердых религиозных знаний и понимания для преодоления негативных стереотипов и мирного сосуществования в условиях религиозного плюрализма, программы религиозного просвещения должны выхо-

доть за рамки школьного образования и быть приемлемыми для широких слоев населения.

61. Специальный докладчик встречался с представителями некоторых организаций, занимающихся поощрением "религиозной грамотности" в обществе. Некоторые из них тесно сотрудничают с Агентством по делам религий. Они занимаются различными видами деятельности: ознакомление людей с богатством религиозных традиций, обеспечение более глубокого понимания религиозного разнообразия, поощрение межконфессионального диалога и укрепление сопротивляемости религиозной ненависти и экстремизму. Их цели, очевидно, пересекаются. Как объясняют эксперты, один из основных постулатов в этой области заключается в том, что религиозные экстремисты, хотя и утверждают, как правило, что представляют "чистый" вариант их веры, зачастую демонстрируют довольно узкое понимание религиозных взглядов и идей. Распространение знаний и более глубокая осведомленность могли бы помочь людям научиться не поддаваться этим примитивным лозунгам. Необходимость поощрения "религиозной грамотности" зачастую вызывает ассоциации с советским прошлым, которое привело к резкому ограничению религиозной практики и знаний в обществе.

62. Специальный докладчик признает инициативы, направленные на поощрение "религиозной грамотности" в обществе. Он считает, что такой позитивный подход является гораздо более продуктивным, чем кампании, проводимые центрами по борьбе с сектами, которые, по его мнению, вызывают большие проблемы. Толедские руководящие принципы включают критерии, которые можно использовать также при разработке программ повышения религиозной грамотности, в том числе за пределами государственных школ.

Е. Религиозное воспитание молодежи

63. В отсутствие религиозного обучения, о чем говорится в разделе VI.A выше, задача информирования молодого поколения в Казахстане об их собственной религии полностью возложена на религиозные общины. Представители различных общин рассказали, как они действуют в этой связи. Некоторые выразили обеспокоенность по поводу того, что отсутствие правовой определенности в широкой области религиозных проявлений в Законе о религиозной деятельности и религиозных объединениях также влияет на их усилия в области образования. Специальному докладчику рассказали о случаях закрытия частных религиозных школ руководящими органами по обвинению в нарушении законодательства. Одна из озвученных причин заключалась в том, что религиозные общины, занимающиеся просвещением молодого поколения, не должны называть свою деятельность "обучением". Специальный докладчик хотел бы вновь напомнить в этой связи о том, что свобода религиозного образования входит в число ключевых элементов свободы религии или убеждений в соответствии со статьей 18 Пакта, а также статьей 6 е) Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений.

64. Согласно сообщениям, несовершеннолетние лица, участвующие в религиозной службе, должны иметь письменное разрешение от обоих родителей. На практике лицам, предоставляющим религиозные услуги, сложно просить молодых людей предъявить такое разрешение, поскольку это может вызвать у них чувство отторжения. Это еще один пример правовой неопределенности, которая препятствует полноценной деятельности религиозных общин, в частности, небольших и нетрадиционных меньшинств. Представители религиозных

общин, включая традиционные общины, имеющих в целом хорошие отношения с государственным органом, высказались за обеспечение большей правовой ясности, исходя из понимания, что просвещение и образование относятся к основным элементам права человека на свободу религии или убеждений.

VII. Выводы и рекомендации

65. Представители правительства неоднократно подчеркивали, что Казахстан начал процесс стремительных и далеко идущих преобразований. Страна стремится в полной мере использовать свой потенциал в качестве "моста" между различными географическими и культурными областями, а также между международными и региональными организациями. На национальном уровне уже осуществляются реформы, в том числе в сфере законодательства. В этом контексте Специальный докладчик отметил обнадеживающие заявления о приверженности дальнейшему развитию культуры мирного межэтнического и межрелигиозного сосуществования, которая оказала большое влияние на формирование истории страны. После распада Советского Союза в Казахстане произошло возрождение религиозной жизни, проявившееся, в частности, в строительстве впечатляющих религиозных сооружений.

66. Агентство по делам религий, созданное в 2011 году в качестве центрального государственного органа, отвечающего за осуществление государственного регулирования религиозной сферы, играет активную роль в управлении религиозным многообразием как на национальном, так и на региональном уровнях. Значительная часть его деятельности, например содействие проведению межрелигиозных встреч, поддерживается многими представителями религиозных общин, включая общины меньшинств. В то же время принятый в 2011 году Закон "О религиозной деятельности и религиозных объединениях" содержит ограничительные элементы, идущие вразрез с международными стандартами свободы религии или убеждений. Самая явная проблема касается обязательной официальной регистрации. Отсутствие такого статуса у религиозной общины означает ее "незаконность", что имеет далеко идущие негативные последствия для осуществления права на свободу религии или убеждений. Кроме того, даже те общины, которые зарегистрированы официально, в определенной степени страдают от правовой неопределенности, в частности в связи с официальным ограничением разрешенной религиозной деятельности заранее определенными вопросами и территориальными границами. В целом Закон 2011 года основан на предположении, что осуществление основных аспектов свободы религии зависит от конкретного одобрения правительства, в результате чего взаимосвязь между свободой и ограничениями, которая обычно понимается в контексте прав человека, переворачивается с ног на голову.

67. Хотя Казахстан в целом поддерживает религиозный плюрализм, члены небольших нетрадиционных религиозных общин, часто именуемых сектами, по-прежнему сталкиваются с подозрениями, недоверием и дискриминацией в обществе. Кроме того, некоторые положения действующих в новой редакции Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях, направленные на борьбу с религиозной ненавистью и религиозным экстремизмом, содержат размытые определения, тем самым создавая атмосферу правовой неопределенности, которая еще больше усугубляется недостатками в уголовном процессе, длительными сроками предва-

рительного заключения и смежными проблемами. Аналогичные проблемы характерны для Закона "О противодействии экстремизму" 2005 года.

68. На сегодняшний день информация о религии играет довольно ограниченную роль в государственном школьном образовании. Учебники, используемые в этих целях, содержат неоднозначные формулировки и предостережения в отношении нетрадиционных религиозных движений. Некоторые инициативы, предпринятые в целях повышения "религиозной грамотности" в обществе, могут играть положительную роль в расширении прав и возможностей лиц самостоятельно определяться в вопросах религии и убеждений.

69. В связи с вышеизложенным Специальный докладчик выносит следующие рекомендации:

- a) Публичное обсуждение понятия светскости в Казахстане должно способствовать изменению преобладающего в настоящее время ограничительного толкования, согласно которому светскость понимается как инструмент ограничения проявлений свободы религии или убеждений заранее определенными и строго контролируруемыми территориальными границами. Светская конституция, основанная на принципе свободы религии или убеждений для всех, должна создавать возможности для развития существующего и формирующегося религиозного плюрализма в обществе, свободном от страха и дискриминации. Специальный докладчик рекомендует правительству рассмотреть вопрос о внесении поправок в соответствующие положения Конституции, с тем чтобы привести их в соответствие со статьей 18 Международного пакта о гражданских и политических правах. В этой связи открытое обсуждение всеобъемлющего понимания светского характера государства может также помочь в преодолении ограничительных подходов в административных и правоохранительных органах.
- b) Правительству следует привести положения его Конституции, касающиеся свободы религии или убеждений, в полное соответствие со статьей 18 Пакта и другими соответствующими международными стандартами в области прав человека.
- c) В настоящее время правительство занимается организацией и подготовкой пятого Съезда лидеров мировых и традиционных религий. Специальный докладчик призывает лиц, отвечающих за организацию этого мероприятия, не ограничиваться рамками традиционных религий и приглашать представителей других общин. Несмотря на то, что обычно в качестве лидеров выступают мужчины, женщины также должны играть активную роль в проведении диалога, в том числе женщины-теологи различных конфессий. Это может послужить сигналом для дальнейшего расширения понимания и признания многообразия в обществе.
- d) Прежде всего Специальный докладчик хотел бы рекомендовать внесение серьезных поправок в Закон о религиозной деятельности и религиозных объединениях 2011 года, исходя из понимания, что регистрация должна служить обеспечению свободы религии или убеждений, которая, будучи одним из универсальных прав человека, принадлежит каждому человеку еще до принятия каких-либо конкретных мер административного одобрения и независимо от них. Наиболее важное

изменение заключается в том, что регистрация должна иметь характер предложения, а не являться обязательным требованием для осуществления деятельности религиозными общинами. Незарегистрированные общины должны иметь возможность осуществлять свою деятельность без дискриминации и страха перед запугиваниями.

- e) Регистрация тех религиозных общин, которые хотели бы получить соответствующий статус, должна осуществляться в духе служения свободе религии или убеждений. Процедуры должны быть оперативными, прозрачными, справедливыми и не обремененными излишними бюрократическими сложностями. Решения по вопросам, касающимся статуса регистраций, ни в коем случае не должны отражать точку зрения конкурирующей религиозной группы.
- f) Пороговые показатели для регистрации на различных уровнях (местном, региональном и национальном) должны быть определены таким образом, чтобы меньшинства могли полноценно осуществлять свою деятельность на всей территории страны. Требование регистрации миссионерской деятельности, а также практика выдачи разрешений на ввоз и распространение религиозной литературы также должны быть внимательно пересмотрены. В ходе этого процесса необходимо запрашивать мнения религиозных общин и организаций гражданского общества, работающих в этой области.
- g) При внесении изменений в Закон о религиозной деятельности и религиозных объединениях 2011 года особое внимание следует уделять потребности религиозных общин в воспитании подрастающего поколения, что требует создания соответствующей инфраструктуры в образовательных учреждениях. Частные религиозные школы и аналогичные учреждения должны иметь возможность осуществлять свою деятельность свободно и без неоправданных административных требований.
- h) Религиозные общины должны иметь возможность оказывать гуманитарные и благотворительные услуги своим последователям и/или обществу в целом.
- i) Те религиозные или духовные общины, которые по каким-либо причинам не имеют статуса признанных религиозных общин, либо не желают получать такой статус, должны иметь реальную возможность получения альтернативной формы юридического статуса, который позволил бы им соответствующим образом выполнять важные общинные функции.
- j) Чрезмерно широкие определения правонарушений, связанных с возбуждением религиозной розни и экстремизмом, которые могут негативно отражаться на осуществлении свободы религии или убеждений в сочетании со свободой выражения мнений, должны быть заменены четкими определениями, не допускающими широкого толкования. Это касается как Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях, так и Закона "О противодействии экстремизму" 2005 года. После принятия (в июле 2014 года) новых Уголовного кодекса и Кодекса об административных правонарушениях сохраняется необходимость реформ, направленных на обеспечение большей ясности. В качестве практического руководства в этой области можно использовать Рабатский план действий (введен в дейст-

вие Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в 2012 году).

- k) Специальный докладчик призывает Министерство образования продолжать работу над программами религиозного просвещения для учащихся, в том числе после девятого класса. Школьное образование играет ключевую роль в содействии созданию атмосферы религиозной терпимости. Специальный докладчик также высоко оценивает инициативы, принятые в недавнее время в целях поощрения "религиозной грамотности" среди населения в целом.
- l) Правительству следует прекратить практику борьбы с сектами, которая подпитывает негативные стереотипы в отношении новых религиозных движений. Информация о религиозных верованиях и общинах, представляемая, в частности, в рамках школьного образования, должна быть справедливой и точной. В этом контексте Специальный докладчик с удовлетворением отмечает Толедские руководящие принципы преподавания материала, касающегося религий и убеждений, в государственных школах, разработанные Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе.
- m) Правительству следует способствовать дальнейшему укреплению национальной и региональной инфраструктуры защиты прав человека; например, путем создания региональных отделений института Омбудсмана.
- n) Специальный докладчик разделяет выраженное многими собеседниками мнение о том, что строгое следование принципам верховенства права создает наилучшие условия для борьбы с такими негативными явлениями, как религиозный экстремизм и религиозная ненависть, поскольку соблюдение принципа верховенства права способствует укреплению доверия в обществе и между государственными учреждениями и населением в целом.
- o) Меры по укреплению доверия также содержатся в Рабатском плане действий. Правительству было бы полезно провести широкие консультации с организациями гражданского общества, СМИ, религиозными общинами и другими заинтересованными сторонами по вопросу о том, как наилучшим образом применять Рабатский план действий в конкретной ситуации Казахстана.