



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 July 2016
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать третья сессия

Пункты 2 и 3 повестки дня

**Ежегодный доклад Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций
по правам человека и доклады Управления
Верховного комиссара и Генерального секретаря**

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

**Доклад о наилучшей практике и извлеченных уроках
по вопросу о том, каким образом защита и поощрение
прав человека содействуют предупреждению
насильственного экстремизма и борьбе с ним**

**Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных
Наций по правам человека**

Резюме

Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 30/15 Совета по правам человека. В нем излагаются изменения во внутреннем законодательстве и политике, касающиеся предупреждения насильственного экстремизма и борьбы с ним, с особым упором на решающее значение поощрения и защиты прав человека в этой связи.

GE.16-12646 (R) 100816 110816



* 1 6 1 2 6 4 6 *

Просьба отправить на вторичную переработку 



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Право прав человека и факторы и условия, способствующие возникновению насильственного экстремизма	4
III. Внутреннее законодательство и политика в области предупреждения насильственного экстремизма и борьбы с ним	8
IV. Наилучшая практика и извлеченные уроки в области разработки согласующихся с правозащитными принципами программ в целях предупреждения насильственного экстремизма и борьбы с ним	12
A. Взаимодействие с обществом и расширение возможностей	13
B. Привлечение молодежи	17
C. Предупреждение насильственного экстремизма и борьба с ним в Интернете	19
V. Выводы и рекомендации	22

I. Введение

1. В своей резолюции 30/15 Совет по правам человека выразил глубокую озабоченность по поводу серьезной угрозы для обеспечения и осуществления прав человека, порождаемой актами насильственного экстремизма, а также растущими и серьезными ущемлениями прав человека и нарушениями международного гуманитарного права со стороны применяющих насилие экстремистских и террористических групп. В связи с этим Совет упомянул деяния, сопряженные с незаконными убийствами, преднамеренными нападениями на гражданских лиц, незаконной вербовкой и использованием детей в качестве солдат, сексуальным насилием и другими формами насилия, принудительным обращением в иную веру, целенаправленным преследованием людей на основе их религии или убеждений, насильственным перемещением и похищением, посягательствами на женщин и детей и актами насилия в отношении представителей этнических и религиозных меньшинств, а также незаконной блокадой гражданского населения, особенно меньшинств¹. Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности также подчеркивали международный характер этого вопроса, причем Совет Безопасности установил связь между насильственным экстремизмом и терроризмом, предупредив, что первое может перетекать во второе².

2. Насильственный экстремизм – явление, которое сложно понять до конца. Пока ведутся исследования причин, по которым люди, особенно молодые мужчины, обращаются к экстремистской идеологии, в результате чего совершаются акты насилия в массовом масштабе, государства продолжают принимать меры по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним. Признавая необходимость принятия государствами и общинами мер по предупреждению воинствующего экстремизма, в январе 2016 года Генеральный секретарь провозгласил План действий по предупреждению воинствующего экстремизма, в котором подчеркивается необходимость выработки всеобъемлющего подхода к борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом, выходящего за рамки «мер, принимаемых правоохранительными и военными органами и силами безопасности», и направленного на «прогресс в области развития, благого управления, прав человека и гуманитарной деятельности»³. Данный подход включает в себя устранение условий, способствующих возникновению насильственного экстремизма и терроризма, а также правозащитный и гендерный аспекты этого вопроса, тем самым придавая новый импульс деятельности в рамках основных направлений I и IV Глобальной контртеррористической стратегии. Генеральный секретарь подчеркнул, что задача обеспечения безопасности и задача уважения прав человека не противоречат друг другу, а скорее дополняют друг друга, при этом права человека играют ключевую роль в обеспечении результативности и устойчивости работы по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним. Иными словами, все законы, политические меры и программы по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним должны разрабатываться и осуществляться с соблюдением прав человека – во избежание формирования порочного круга, когда в результате принятых мер возникает угроза разрастания того самого явления, на предупреждение которого они направлены.

¹ Резолюция 30/15 Совета по правам человека.

² Резолюции 68/127 и 70/109 Генеральной Ассамблеи; и резолюции 2178 (2014), 2242 (2015) и 2250 (2015) Совета Безопасности.

³ См. A/70/674, пункт 41.

3. В своей резолюции 30/15 Совет по правам человека просил Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека представить Совету на его тридцать третьей сессии сводный доклад о наилучшей практике и извлеченных уроках по вопросу о том, каким образом защита и поощрение прав человека содействуют предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним.

4. При составлении настоящего доклада, как было предложено Советом в резолюции 30/15, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в вербальной ноте от 18 января 2016 года обратилось к государствам-членам (через их постоянные представительства в Женеве и Нью-Йорке), международным и региональным организациям, национальным учреждениям по правам человека и неправительственным организациям с просьбой предоставить ему соответствующие материалы. Такие материалы были получены от 28 государств-членов из всех регионов, 3 международных и/или региональных организаций и 23 неправительственных организаций. Была создана специальная веб-страница⁴, с тем чтобы дать общественности возможность ознакомиться со всеми материалами для целей обсуждения, а также выразить свое мнение.

II. Право прав человека и факторы и условия, способствующие возникновению насильственного экстремизма

5. Как подчеркнул Совет по правам человека в своей резолюции 30/15, права человека и основные свободы, включая права на свободу мирных собраний и ассоциации, являются неотъемлемыми компонентами демократии, дающими людям неоценимые возможности выражать свои политические взгляды, а также создающими возможности для диалога в целях предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним.

6. В контексте предотвращения вопрос о борьбе с экстремистской идеологией должен рассматриваться через призму статьи 18 как Всеобщей декларации прав человека, так и Международного пакта о гражданских и политических правах. Эти два положения сходны и провозглашают право на свободу мысли, совести и религии. Статья 18 Пакта безоговорочно защищает свободу иметь или принимать религию или убеждения по собственному усмотрению⁵. Проявление религиозных или иных убеждений может подлежать ограничениям, но лишь в том случае, когда они установлены законом и необходимы для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья или нравственности, либо основных прав и свобод других лиц.

7. Этому вопросу посвящена также статья 19 как Всеобщей декларации прав человека, так и Международного пакта о гражданских и политических правах о свободе мнений и их свободном выражении. Как отметил Комитет по правам человека, свобода выражения мнений – неотъемлемое условие всестороннего развития личности и основополагающий элемент любого свободного и демократического общества. Пакт не допускает никаких исключений или ограничений в отношении права на собственное мнение⁶. Однако пункт 3 статьи 19

⁴ www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/PCVE.aspx.

⁵ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 22 (1993), пункты 2–3.

⁶ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), пункт 9.

регулирует выражение таких мнений и допускает ограничения, предусмотренные законом, – в той мере, в какой это необходимо для охраны государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*) или общественного здоровья или нравственности, либо для уважения прав или репутации других лиц.

8. Что касается ненавистнических высказываний, согласно статье 20 Пакта, всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом. Для улучшения понимания взаимосвязи между свободой выражения мнений и подстрекательством к ненависти УВКПЧ организовало серию экспертных рабочих совещаний, которые привели к принятию в 2012 году Рабатского плана действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, враждебному отношению и насилию⁷. Рабатский план действий содержит полезные руководящие указания в отношении предусматривающего шесть этапов теста (проверка контекста, выступающего, его намерения, содержания/формы, масштаба выступления и вероятности причинения вреда), позволяющего установить, действительно ли использование тех или иных выражений следует считать уголовным преступлением.

9. Политика по борьбе с насильственным экстремизмом должна соответствовать нормам международного права, включая право прав человека и международное гуманитарное право. Особое значение в этой связи имеют меры защиты, предусмотренные в рамках международного права прав человека и касающиеся права на жизнь, в частности в условиях операций, предполагающих применение силы. Что касается мер уголовно-правового реагирования, то особое значение имеет запрещение произвольных задержаний и пыток, жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также обеспечение права на справедливое судебное разбирательство. Кроме того, в соответствии со статьей 15 Пакта большое значение имеет ясность правовых положений и принцип законности. Актуально также запрещение произвольного лишения гражданства и обеспечение права на неприкосновенность частной жизни, особенно в Интернете.

10. В отношении отступлений полезно напомнить о статье 4 Пакта, которая предусматривает для государств возможность временно корректировать некоторые обязательства по Пакту во время «чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой», при соблюдении ряда условий, в частности касающихся того, что меры надлежит принимать только в такой степени, в какой это требуется остротой положения. Любые меры, принятые таким образом, должны представлять собой адекватную форму реагирования на ситуацию и полностью оправдываться обстоятельствами. Соответственно, сам факт того, что отступление от какого-либо конкретного положения как таковое может быть обусловлено требованиями сложившегося положения, не отменяет необходимости демонстрировать обусловленность конкретных мер, принятых в рамках такого отступления⁸. Государства также должны обеспечить достаточные гарантии защиты от произвольного и несоразмерного посягательства на права человека, учитывая, что защита отдельных лиц от произвола закреплена в принципах законности и верховенства права, которые по-прежнему являются обязательными для соблюдения независимо от обстоятельств. Прежде всего, некоторые права не допускают отступлений ни при каких обстоятель-

⁷ См. A/HRC/22/17/Add.4, приложение, добавление.

⁸ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 29 (2001), пункт 4.

ствах, в частности права, связанные с недопущением произвольного лишения жизни, запрещением пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также со свободой мысли, совести и религии⁹.

11. Так или иначе, даже в тех случаях, когда ограничения осуществления некоторых прав человека являются допустимыми, для этого должен быть выполнен ряд условий. Во-первых, такие ограничения должны быть установлены законом и соответствовать принципу законности, который продолжает применяться даже в период чрезвычайного положения. В связи с этим в законодательстве и политике по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним следует четко определить то явление, на которое они направлены, и сферу охвата соответствующих программ. Законы и политика должны быть сформулированы достаточно четко и точно, чтобы направлять действия осуществляющих их лиц и позволять представителям общественности соответствующим образом регулировать свое поведение. В любом законе, наделяющем должностных лиц государства определенными дискреционными полномочиями в применении его положений, следует четко очертить состав таких дискреционных полномочий и подробно изложить обстоятельства, при которых допускается посягательство на права человека. Следует также предусмотреть независимые механизмы надзора, в которые соответствующее лицо может подавать жалобы.

12. Хотя вышеприведенные положения содержат ценные руководящие указания в отношении оценки поведения, их применение сопряжено с серьезными проблемами. Прежде всего, террористические и применяющие насилие экстремистские группы, как правило, действуют тайным и децентрализованным образом, в силу чего их сложно обнаружить¹⁰. В связи с этим государства, пытаясь не пропустить самые ранние проявления радикализации, принимают определенные меры, представляющие собой серьезное посягательство на осуществление прав человека¹¹. Некоторые исследователи пытались установить те или иные «показатели радикализации»¹² в попытке выявить лиц, планирующих принять или уже принявших «экстремистское» мировоззрение. Сам по себе этот подход сопряжен с опасностью того, что некоторые государства могут признать, что обеспечение безопасности имеет более приоритетный характер, чем защита прав человека. Это чревато нарушением абсолютных прав и ослаблением способности беспристрастно и объективно оценивать объем требуемых ограничений в отношении других прав. Выявление на самом раннем этапе всех лиц со склонностями, потенциально ведущими к терроризму и насильственному экстремизму, может потребовать проверки на предмет угрозы такого многочисленного контингента, что меры по защите прав человека потеряют свою действенность.

⁹ См. пункт 2 статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая гласит, что «это положение не может служить основанием для каких-либо отступлений от статей 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18».

¹⁰ Nicholas Pace, «Decentralization: the future of ISIS», *Small Wars Journal* (ноябрь 2014 года); Thomas Mockaitis, *The "New" Terrorism: Myths and Reality* (Stanford, California, Stanford University Press, 2008), p. 120; Nathan Hamilton and David Gray, «Decentralized terrorism: ramifications for a centralized international system», *Global Security Studies*, vol. 3, Issue 2 (весна 2012 года).

¹¹ Harriet Allan and others, «Drivers of violent extremism: hypotheses and literature review» (Royal United Services Institute, 16 октября 2015 года).

¹² См. M. Sageman, «The stagnation in terrorism research», *Terrorism and Political Violence*, vol. 26, Issue 4 (2014), pp. 568-569.

13. Государства неоднократно подтверждали свою решимость принять «меры, направленные на устранение условий, способствующих распространению терроризма, включая, в частности, затянувшиеся неурегулированные конфликты, дегуманизацию жертв терроризма во всех его формах и проявлениях, отсутствие правопорядка и нарушение прав человека, этническую, национальную и религиозную дискриминацию, политическую изоляцию, социально-экономическую маргинализацию и отсутствие благого правления, признавая при этом, что ни одно из этих условий не может служить оправданием или обоснованием актов терроризма»¹³. Необходимо более глубокое понимание того, как создаются и развиваются применяющие насилие экстремистские движения и что побуждает людей присоединяться к ним. Для этого нередко требуется тщательное рассмотрение совокупности индивидуальных, ситуативных, экономических, социальных и культурных факторов, а также их взаимосвязи, помимо принятия простых мер безопасности¹⁴. Кроме того, как было подчеркнуто Советом Безопасности и Генеральным секретарем, необходимо проводить учитывающие гендерные факторы исследования и собирать данные о факторах, способствующих радикализации женщин, а также об их роли в насильственном экстремизме¹⁵.

14. Хотя насильственный экстремизм с трудом поддается пониманию, возникает и развивается он, разумеется, не в вакууме. Как таковое, это явление не может быть спрогнозировано лишь по одной переменной¹⁶. Генеральный секретарь подчеркивает, что оно «как правило процветает в условиях, характеризующихся неэффективным управлением, отсутствием демократии, коррупцией и культурой безнаказанности». Он добавляет, что риторика насильственного экстремизма приобретает привлекательность в случаях, когда «нарушаются права человека, игнорируются принципы благого управления и рушатся надежды»¹⁷.

15. С учетом того, что эмпирических исследований на данный момент было проведено очень немного, необходим всеобъемлющий подход к рассмотрению факторов и условий, способствующих возникновению насильственного экстремизма. Специальный докладчик по вопросам поощрения и защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом также подчеркнул, что «путь к радикализации – индивидуальный и нелинейный, обусловлен рядом общих побудительных и сдерживающих факторов и не имеет единого определяющего признака»¹⁸.

¹³ Резолюции 60/288, 68/276 и 70/291 Генеральной Ассамблеи.

¹⁴ В этом смысле см. Arun Kundnani, “A decade lost: rethinking radicalisation and extremism” (Claystone, январь 2015 года); ARTIS Research and Risk Modeling, “Theoretical Frames on pathways to violent radicalization” (август 2009 года), доступно по адресу www.artisresearch.com/articles/ARTIS_Theoretical_Frames_August_2009.pdf; Martha Crenshaw, “The causes of terrorism”, *Comparative Politics*, vol. 13, № 4 (июль 1981 года), pp. 379-399; Alex Schmid, “Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: a conceptual discussion and literature review” (The Hague, International Centre for Counter-Terrorism, 2013); и Rik Coolsaet, “All radicalisation is local: the genesis and drawbacks of an elusive concept” (Egmont–Royal Institute for International Relations, июнь 2016 года), доступно по адресу <http://egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/05/ep84.pdf>.

¹⁵ Резолюция 2242 (2015) Совета Безопасности; и A/70/674, пункт 53.

¹⁶ ARTIS Research and Risk Modeling, “Theoretical frames on pathways to violent radicalization”.

¹⁷ См. A/70/674, пункт 3.

¹⁸ См. A/HRC/31/65, пункт 15.

Кроме того, Специальный докладчик вслед за другими¹⁹ высказал предостережение о том, что не следует преувеличивать значение религиозной идеологии как движущей силы терроризма и насильственного экстремизма в ущерб рассмотрению других потенциальных политических, социальных и экономических факторов²⁰.

III. Внутреннее законодательство и политика в области предупреждения насильственного экстремизма и борьбы с ним

16. Как указано в материалах, полученных для настоящего доклада, недавние события на международном и национальном уровне, в том числе необходимость пресечения потока иностранных боевиков и актов терроризма и насильственного экстремизма внутри стран, либо боязнь таких актов, привели к тому, что многие государства приняли законы и стратегии, направленные на борьбу с проблемой насильственного экстремизма.

17. Принятые законы, политические программы и меры касаются самого «насильственного экстремизма» и связанных с ними понятий, таких, как «экстремизм» и «радикализация». Насильственный экстремизм описывается как «применение или содействие применению насилия»²¹; «готовность» к применению насилия²²; совершение, пропаганда или поощрение актов насилия²³; «пропаганда взглядов, которые разжигают насилие и подстрекают к нему в соответствии с конкретными убеждениями, а также поощряют ненависть, которая может привести к межобщинному насилию»²⁴. Насильственный экстремизм, как правило, воспринимается как явление, направленное на достижение политических, идеологических или религиозных целей²⁵, или как средство, используемое группами, которые отвергают принципы демократии, прав человека и верховенства права²⁶. В некоторых определениях прямо указано, что радикальные взгляды ни в коей мере не являются проблемой сами по себе, однако превращаются в угрозу для национальной безопасности, как только они претворяются в насиль-

¹⁹ См. www.e-ir.info/2014/11/20/interview-marc-sageman; Kundnani, “A decade lost”, pp. 10-11 and 22-25; “Scott Atran on youth, violent extremism and promoting peace”, доступно по адресу <http://blogs.plos.org>; и Matthew Weaver, “Cameron’s anti-terror strategy is ‘barking up wrong tree’, says expert”, *The Guardian* (20 июля 2015 года). См. также A/HRC/28/66, пункты 19 и 22–38.

²⁰ См. Mark Sedgwick, “The concept of radicalization as a source of confusion” in *Terrorism and Political Violence*, vol. 22, № 4 (2010), pp. 480-481.

²¹ Government of Australia, Attorney-General’s Department, “Countering Violent Extremism”, доступно по адресу <https://www.ag.gov.au/NationalSecurity/Counteringviolentextremism/Pages/default.aspx>.

²² Norwegian Ministry of Justice and Public Security, Action Plan against Radicalization and Violent Extremism, доступно по адресу <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/679/action-plan-against-radicalisation-and-violent-extremism>.

²³ Swiss Federal Council, Ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération.

²⁴ Organization for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee high-level meeting, communiqué of 19 February 2016.

²⁵ Norwegian Ministry of Justice and Public Security, Action Plan against Radicalization and Violent Extremism. См. также Government offices of Sweden, Action Plan to Safeguard Democracy against Violence-Promoting Extremism.

²⁶ Swiss Federal Council, Ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération.

ственные действия²⁷. В других случаях в приведенных определениях не в полной мере разъясняется, предполагает ли «насильственный экстремизм» только насильственные действия либо подстрекательство к совершению насильственных действий или же в это определение следует включать и менее явное поведение, которое, как правило, не влечет за собой уголовно-правовых санкций.

18. Некоторые внутренние законы и политические меры направлены на борьбу с экстремизмом, но при этом не называют его «насильственным». «Экстремизм» определяется как «протест словом или делом» против ценностей соответствующей страны или общества, в том числе ценностей «демократии, верховенства права, свободы личности и взаимного уважения и терпимости применительно к различным религиям и верованиям»²⁸. В некоторых определениях термина «экстремизм» делаются отсылки на понятия или цели, которые являются расистскими, анархистскими, националистическими, авторитарными или тоталитарными, независимо от их политического, идеологического, религиозного или философского характера, и которые в теории или на практике противоречат принципам демократии и прав человека, эффективного функционирования демократических институтов государства или же другим основополагающим принципам верховенства права²⁹. В некоторых законах и политических мерах эта идея получает дальнейшее развитие, и экстремизм описывается как явление, охватывающее в том числе и ненасильственное поведение, включая поведение, направленное на оскорбление национальной гордости или ущемление национального достоинства³⁰, либо распространение заведомо ложных обвинений в отношении должностных лиц федеральных и региональных органов власти, например обвинений в совершении незаконных или преступных деяний в официальном качестве³¹. Если соответствующие меры не ограничиваются «насильственным» экстремизмом, существует опасность, что они будут нацелены на сам факт наличия мнения или убеждения, а не на фактические действия.

19. Другим часто используемым термином является «радикализация», при этом в ряде государств была принята та или иная политика в области реагирования на это явление. Понятие «радикализация» обычно используется, чтобы передать идею процесса, в ходе которого верования и чаяния человека приобретают все более экстремистскую окраску. Такой процесс может включать в себя готовность оправдывать, поддерживать, поощрять или совершать насилие для достижения политических, идеологических, религиозных или других целей,

²⁷ Government of Canada, “Violent extremism”, доступно по адресу <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrnt/cntr-trrrsm/cntrng-vlnt-xtrmsm/vlnt-xtrmsm-eng.aspx>.

²⁸ United Kingdom, “A stronger Britain, built on our values”, speech of the Home Secretary (23 марта 2015 года), доступно по адресу <https://www.gov.uk/government/speeches/a-stronger-britain-built-on-our-values>.

²⁹ Government of Belgium, Direction générale sécurité et prévention, “Définitions: radicalisation violente”, доступно по адресу <https://www.besafe.be/fr/base-de-connaissance/d-finitions-radicalisation-violente>.

³⁰ Статья 19 Закона Кыргызской Республики «О противодействии экстремистской деятельности» (Лондон, декабрь 2015 года), английский текст доступен по адресу <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38221/Kyrgyzstan-Extremism-LA-Final.pdf>; и Закон Республики Таджикистан № 69/2003 «О борьбе с экстремизмом», статья 3.

³¹ См. Российская Федерация, Федеральный закон № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (2002), статья 1.

при этом он не определяется исключительно данными категориями³². Государства и другие заинтересованные стороны используют различные определения радикализации, часто ограничивая ее «насильственной» радикализацией³³ или радикализацией, ведущей к терроризму³⁴. Европейское полицейское управление (Европол) недавно рекомендовало называть это явление «социальной тенденцией к насильственному экстремизму» вместо того, чтобы использовать термин «радикализация»³⁵. Однако при использовании таких расплывчатых понятий есть риск нарушения прав человека, в том числе статьи 15 Международного пакта о гражданских и политических правах. Генеральный секретарь в своем Плане действий по предупреждению воинствующего экстремизма ограничил определение насильственного экстремизма внутригосударственным уровнем, но предупредил, что такие определения должны согласовываться с обязательствами государств по международному праву, в частности по международному праву в области прав человека³⁶.

20. Более того, если нормативно-правовые или программные рамки, нацеленные на борьбу с этим явлением, не содержат его четкого определения, то возникает риск, что принимаемые меры окажутся не только неэффективными, но и просто пагубными. Расплывчатость таких понятий, как «насильственный экстремизм», «экстремизм» или «радикализация», допускает их толкование и может легко привести к злоупотреблениям³⁷. В частности, существует риск, что они могут распространяться на проявления и действия, которые являются законными в соответствии с международным правом прав человека.

21. В некоторых странах законодательство в области противодействия экстремизму, как сообщается, используют для необоснованного ограничения прав человека, таких как свобода выражения мнений, мирных собраний и религии и право на неприкосновенность частной жизни³⁸. Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений неоднократно выражал обеспокоенность в связи с тем, что слишком широкие или расплывчатые определения экстремизма могут применяться произвольно, при этом они могут неправомерно использоваться для получения контроля над религиозными общинами или даже криминализации законных религиозных проявлений или способов выражения убеждений³⁹. Аналогичным образом, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с тер-

³² Government of Denmark, “A common and safe future: an action plan to prevent extremist views and radicalization among young people” (2009); и Council of Europe, Guidelines for Prison and Probation Services Regarding Radicalization and Violent Extremism (2016).

³³ Government of Canada, “Violent extremism”; и European Commission’s Expert Group on Violent Radicalization, “Radicalization processes leading to acts of terrorism” (2008).

³⁴ Organization for Security and Cooperation in Europe, *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach* (февраль 2014 года).

³⁵ European Police Office, “Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks” (январь 2016 года), доступно по адресу <https://www.europol.europa.eu/content/changes-modus-operandi-islamic-state-terrorist-attacks>.

³⁶ См. A/70/674, пункт 5.

³⁷ A/HRC/28/28 и A/HRC/31/65.

³⁸ См., например, совместные письма с утверждениями и призывы к незамедлительным действиям, направленные мандатариями специальных процедур, в документах A/HRC/31/79, стр. 57 (RUS 3/2015); A/HRC/29/50, стр. 52 (MDA 1/2015); и A/HRC/25/74, стр. 50 (UZB 2/2013).

³⁹ См. A/HRC/28/66/Add.1, пункт 49; A/HRC/22/51, пункт 53; A/HRC/16/53/Add.1, пункт 100; и E/CN.4/2005/61/Add.1, пункт 152.

поризмом выразил обеспокоенность в связи с тем, что правительства используют нечеткие и широкие определения понятия «терроризм» для наказания тех, кто не соответствует традиционным гендерным ролям, и для подавления общественных движений, добивающихся гендерного равенства в контексте защиты прав человека⁴⁰.

22. Кроме того, проблему может также представлять собой взаимозаменяемое использование терминов «воинствующий экстремизм» и «терроризм» и отсутствие между ними четко определенной границы⁴¹. В Плане действий Генерального секретаря по предупреждению воинствующего экстремизма отмечается, что «воинствующий экстремизм охватывает более широкую категорию проявлений» по сравнению с терроризмом, но содержится предостережение о риске смешения этих двух терминов. Действительно, при отсутствии четких определений инициативы, направленные на предупреждение насильственного экстремизма или противодействие ему, могут использоваться и порой используются для оправдания чрезмерно широкого применения мер по борьбе с терроризмом, в том числе в отношении действий, которые не соответствуют критериям террористического акта или поведения, имеющего отношение к терроризму⁴².

23. И, хотя предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним часто определяют как использование непринудительных мер, направленных на то, чтобы убедить людей отказаться от применения насилия для достижения политических, социальных или идеологических целей⁴³, ряд мер, принятых в этой связи на национальном уровне, создают риск ущемления прав человека. В рамках мер по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним государства, среди прочего, устраивают за людьми слежку, изымают или блокируют материалы в Интернете, ограничивают свободу передвижения и личную свободу, запрещают доступ к образованию и временно изымают несовершеннолетних лиц из семей. Зачастую не проводится никакой оценки гендерных последствий таких мер, включая те меры, которые представляются нейтральными с гендерной точки зрения, однако ввиду сопутствующей гендерной динамики приводят к дискриминационному обращению.

24. Меры по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним являются законными лишь в том случае, если они находятся в полном соответствии с международным правом, в частности международным правом прав человека. Таким образом, хотя службам безопасности и органам разведки должны быть предоставлены надлежащие инструменты, позволяющие им защищать общество от насилия, особенно важно обеспечить проведение независимых и эффективных судебных и парламентских проверок, гарантирующих защиту прав человека в контексте предупреждения насильственного экстремизма и борьбы с ним.

⁴⁰ См. A/64/211 и Согг.1, пункт 27.

⁴¹ Minerva Nasser-Eddine and others, “Countering violent extremism (CVE) literature review” (Department of Defense of Australia, Counter Terrorism and Security Technology Centre, Defence Science and Technology Organization, March 2011).

⁴² См. A/70/674, пункт 4.

⁴³ Humera Khan, “Why countering extremism fails”, *Foreign Affairs* (18 February 2015); а также Bryan Price, “A view from the CT foxhole: an interview with Tom Wheelock” (Combating Terrorism Center, 30 April 2015), можно ознакомиться по адресу <https://www.ctc.usma.edu/posts/a-view-from-the-ct-foxhole-an-interview-with-tom-wheelock>.

IV. Передовая практика и извлеченные уроки в контексте подготовки программ по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним, соответствующих стандартам в области прав человека

25. В ходе тематического обсуждения, проведенного Советом по правам человека 17 марта 2016 года (см. документ A/HRC/33/28), заместитель Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека подчеркнула, что меры противодействия насильственному экстремизму, которые уважают и защищают права человека, являются более эффективными и устойчивыми⁴⁴. В настоящем разделе доклада изложены, с опорой на разнообразные полученные материалы, передовая практика и извлеченные уроки в этой области, направленные на то, чтобы обеспечить соответствие программ по борьбе с насильственным экстремизмом и его предупреждению стандартам в области прав человека.

26. «Прямое предупреждение» имеет целью устранение факторов риска и создание правовых, административных и стратегических рамок, направленных на предупреждение нарушений прав человека, в то время как «непрямое предупреждение» – предупреждение повторных нарушений путем выявления и устранения их причин⁴⁵. Для того чтобы меры реагирования были эффективными, они должны учитывать специфику ситуации, которую они призваны разрешить. Государства уже давно осуществляют программы, направленные на борьбу с социальной изоляцией и маргинализацией, расширение доступа к экономическим, социальным и культурным правам, достижение гендерного равенства и обеспечение реального и равного участия всех лиц в политической и общественной жизни, с тем чтобы люди ощущали, что соответствующие институты надлежащим образом представляют их интересы. В других ситуациях ощущение коррумпированности и неэффективности процесса управления вызывает у людей гнев и разочарование. Обстановка безнаказанности и отсутствие подотчетности способствуют тому, что отдельные лица и общество в целом склоняются к насилию. Некоторые государства вкладывают средства в укрепление институтов, призванных обеспечить верховенство права, в целях снижения накала гнева и недовольства в обществе. Эти меры имеют крайне важное значение для построения инклюзивного и сплоченного общества и содействия созданию обстановки взаимопонимания и взаимоуважения между различными общинами. И, хотя такие усилия могут, несомненно, способствовать предупреждению возникновения насильственного экстремизма, правозащитные обязательства существуют независимо от них. Обязанность по защите, поощрению и реализации прав человека должна и впредь оставаться самодостаточной целью, а не просто превращаться в один из инструментов, используемых для выполнения задач,

⁴⁴ Выступление Кейт Гилмор, заместителя Верховного комиссара ООН по правам человека, в ходе тематического обсуждения, посвященного вопросам защиты прав человека в контексте предупреждения насильственного экстремизма и борьбы с ним, которое состоялось 17 марта 2016 года; с текстом выступления можно ознакомиться по адресу <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17245&LangID=E>.

⁴⁵ См. A/HRC/30/20, пункты 9–10.

связанных с предупреждением насильственного экстремизма и борьбой с ним⁴⁶. Кроме того, эффективность социальных, образовательных и других стратегий и программ понизится и пространство для гражданского общества может сократиться, если рассматривать их сквозь призму приоритетной необходимости обеспечения безопасности⁴⁷.

27. С точки зрения соблюдения прав человека первостепенное значение имеет проведение непрерывного мониторинга последствий мер по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним для ситуации с правами человека, в частности для положения женщин, детей и представителей этнических и религиозных общин, а также организация эффективного и независимого надзора за осуществлением таких мер. Особую важность это приобретает в свете того, что, по-видимому, отсутствует достаточная информация об эффективности некоторых новых стратегий в этой области⁴⁸, равно как и об их последствиях для гендерной ситуации и ситуации с правами человека. Кроме того, оценка соответствующих стратегий, программ и мероприятий способствует извлечению необходимых уроков, надлежащей корректировке программ и формированию передового опыта. Обнародование результатов таких оценок также укрепляет доверие и обеспечивает транспарентность.

28. Элементы, которые встречаются во многих примерах передовой практики и извлеченных уроках в контексте подготовки программ по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним, соответствующих стандартам в области прав человека, связаны с активизацией роли и расширением прав и возможностей общин, активизацией роли молодежи, а также онлайн-мерами по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним.

A. Активизация роли и расширение прав и возможностей общин

29. Построение основанных на доверии отношений между общинами и властями, в том числе органами безопасности, а также социальными и образовательными службами способствует укреплению потенциала противодействия насилию и его предупреждению. Инициативы в области предупреждения насильственного экстремизма и борьбы с ним, как правило, являются более успешными в тех случаях, когда они опираются на уже существующие отношения с общинами. В тех же случаях, когда государственные власти ранее не взаимодействовали с общинами либо такое взаимодействие происходило в основном через структуры по обеспечению безопасности, подобные программы, осуществляемые властями либо явным образом с ними связанные, могут привести лишь к дальнейшей эскалации напряженности. Методичное проведение работы с общинами помогает избежать таких рисков и дает большие преимущества, которые выходят за рамки предупреждения насильственного экстремизма и борьбы с ним. В то же время участие общин не позволяет противодействовать тем факторам насильственного экстремизма, которые возникают за пределами

⁴⁶ См. A/HRC/31/65; а также и Naz Modirzadeh, "If it's broke, don't make it worse: a critique of the U.N. Secretary-General's plan of action to prevent violent extremism", *Lawfare Blog* (23 January 2016), можно ознакомиться по адресу www.lawfareblog.com.

⁴⁷ Input from the American Civil Liberties Union and Brennan Center for Justice; Article 19, statement on proposed amendments to the Russia Federation extremism law (July 2006); and Jayne Huckerby, "The complexities of women, peace, security and countering violent extremism" in *Just Security*, 24 September 2015.

⁴⁸ Peter Romaniuk, "Does CVE work? Lessons learned from the global effort to counter violent extremism" (Global Center on Cooperative Security, 2015).

общин. В этой связи, властям необходимо также иметь возможность противодействовать таким внешним факторам.

30. Для разработки эффективных программ по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним, которые учитывали бы ситуативные и индивидуальные причины, порождающие насильственный экстремизм, необходимо опираться на оценку потребностей, которая учитывает гендерный фактор и обеспечивает предметное участие соответствующих заинтересованных сторон и затрагиваемых групп, в том числе организаций гражданского общества, а также общинных и религиозных лидеров. Вместе с тем, если основное внимание уделяется роли мужчин и религиозных лидеров общины, возникает риск того, что женщины будут исключены из этого процесса. Таким образом, всестороннее участие в этом процессе женщин на всех уровнях имеет чрезвычайное значение. Данный подход также способствует реальной вовлеченности в эту работу на местах тех групп и общин, которым соответствующая программа призвана принести пользу.

31. При подготовке и реализации таких программ следует проявлять должную осторожность, с тем чтобы они не имели никаких прямых или же случайных последствий, которые приводили бы к дискриминации, стигматизации или расовому или религиозному профилированию. Это особенно важно в свете того, что меры, ориентированные на конкретные общины, могут приводить к дальнейшей маргинализации и росту недовольства. Глубокое и всестороннее вовлечение общин в процесс разработки программ, которые затрагивают эти общины, является наилучшим способом избежать непреднамеренных негативных последствий и гарантировать то, что такие программы будут нацелены на решение тех политических и социальных вопросов, а также вопросов безопасности и других вопросов, которые эти общины определили в качестве вызывающих обеспокоенность.

32. В ряде государств силы безопасности, в частности правоохранительные органы, по-видимому, находятся на переднем краю усилий по реализации программ, нацеленных на предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним. Силы безопасности могут играть конструктивную роль в ходе осуществления этих инициатив, однако необходимо очень четко определять характер и степень их участия, поскольку их действия могут иметь пагубные последствия для взаимоотношений с общинами, в том случае если меры по борьбе с терроризмом идут вразрез с усилиями по достижению сплоченности общества. Такой подход может также вызывать серьезную обеспокоенность в связи с соблюдением прав человека, прежде всего в тех случаях, когда гражданские служащие, занятые в сфере образования, социального обслуживания и даже здравоохранения, по закону обязаны передавать информацию о лицах, с которыми они работают. Во всех случаях, когда служащие связаны такими обязательствами, чрезвычайно важно, чтобы они открыто сообщали об этом получателям соответствующих услуг.

33. Кроме того, программы по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним не должны использоваться как прикрытие для правоохранительной деятельности в целом или для сбора разведывательной информации. Хотя такой подход способен дать краткосрочные выгоды, существует серьезная опасность, что он приведет к подрыву доверия общин к государственным органам власти. Это может негативно сказаться на возможности правоохранительных органов вести работу в соответствующих общинах, что, в свою очередь, может привести к тому, что эти органы прибегнут к еще более инвазивным мерам, потенциально создавая порочный круг насилия и злоупотреблений.

34. Планомерная и эффективная работа с общинами требует налаживания долгосрочного взаимодействия с учетом специфики конкретной ситуации. Лица, участвующие в реализации таких программ, должны проходить необходимую подготовку, обеспечивающую получение ими полной справочной информации по программе и понимание соответствующего контекста, а также специфики ситуации, в которой эта программа реализуется. Кроме того, необходимо учитывать положение отдельных лиц и соответствующих групп. Ни одну общину не следует рассматривать как однородное образование. В частности, при разработке таких программ следует уделять надлежащее внимание ситуации и нуждам тех групп, положение которых в соответствующих общинах является особенно неблагоприятным.

35. Некоторые усилия в этом направлении были, скорее, направлены на активизацию роли женщин в том виде, который либо подкреплял гендерные стереотипы⁴⁹, либо сводился к восприятию женщин лишь как инструмента для обеспечения национальной безопасности⁵⁰. Работа с общинами зачастую тесно связана с тем, что на передовой рубеж усилий по предупреждению насильственного экстремизма выдвигается семья как структурная единица. Однако при этом роль женщин как основных субъектов ввиду их предполагаемого положения в домохозяйстве оценивается в основном исходя из гендерных стереотипов. Более того, если сосредоточить усилия по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним на оказании помощи мужчинам и мальчикам, как членам общины, которые в наибольшей степени подвергаются риску «радикализации», это может привести к такому выделению или перераспределению ресурсов, что в результате возникнет опасность дальнейшей маргинализации женщин и девочек, которые зачастую сталкиваются в своих общинах с еще более серьезными проблемами⁵¹. Найти способы преодоления этих трудностей в ходе подготовки соответствующих программ можно путем проведения консультаций с женскими группами на местах.

36. Важную роль в предупреждении подстрекательства к насилию играют также религиозные лидеры. Было признано, что инициативы по налаживанию межконфессионального и внутриконфессионального диалога являются основополагающими факторами сохранения атмосферы терпимости и взаимного уважения⁵². В этом контексте в декларации, принятой 24 апреля 2015 года в Фесе (Марокко)⁵³, представители различных религий и конфессий среди прочего взяли на себя обязательство публично осуждать все акты насилия, дискриминации

⁴⁹ See Jayne Huckerby, “Feminism and international law in the post-9/11 era”, *Fordham International Law Journal*, vol. 39, No. 3 (2016), p. 550.

⁵⁰ См., например, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing The Peace* (2015); а также Jayne Huckerby, “Women and preventing violent extremism: the U.S. And U.K. experiences”, briefing paper (New York, NYU Centre for Human Rights and Global Justice, 2012).

⁵¹ См. Huckerby, “Feminism and international law in the post-9/11 era”, p. 558; а также Centre For Human Rights and Global Justice, *A Decade Lost: Locating Gender in U.S. Counter-Terrorism* (New York, NYU School of Law, 2011).

⁵² Материалы, представленные Сенегалом.

⁵³ Материалы, представленные Марокко; с проектом декларации о роли религиозных лидеров в предотвращении подстрекательств, которые могут привести к жестоким преступлениям, принятым на форуме, состоявшемся в Фесе (Марокко) 24 апреля 2015 года, можно ознакомиться по адресу www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/FezDeclaration.pdf.

и подстрекательства к насилию, в том числе совершенные во имя религии или верования, а также воздерживаться от призывов к ненависти.

37. Комплексная работа с общинами должна быть направлена на борьбу с социальной изоляцией и маргинализацией. Это предполагает предоставление членам всех общин доступа к основным услугам на недискриминационной основе, улучшение ситуации с реализацией экономических, социальных и культурных прав, а также обеспечение равного участия всех в политической и общественной жизни в соответствии с принципом равенства и недискриминации, закрепленном в международном праве прав человека.

38. Гражданское общество должно рассматриваться как ключевой союзник в усилиях по предупреждению насильственного экстремизма. Организации гражданского общества могут располагать наилучшими возможностями для осуществления деятельности, связанной с предупреждением насильственного экстремизма и борьбой с ним, в том числе через партнерские связи с соответствующими органами власти, в частности в тех ситуациях, когда участие государства оказалось контрпродуктивным либо когда такое участие может подорвать доверие между властями и общинами⁵⁴. С тем чтобы поддерживать и укреплять доверие общин, как органы власти, так и организации гражданского общества, участвующие в такой деятельности, должны быть транспарентными в том, что касается уровня контактов между организациями, оказывающими услуги общинам, и властями, в том числе в отношении любых обязательств по передаче информации о контактах с адресатами программ, а также целей и задач своей деятельности⁵⁵. Государственный надзор за деятельностью организаций гражданского общества не должен сопровождаться чрезмерным вмешательством в их работу и создавать опасность подрыва доверия в отношениях между соответствующей организацией и той общиной, которой она оказывает услуги.

39. Обязанность государств проявлять должную осмотрительность при обеспечении того, чтобы права человека отдельных лиц или групп не нарушались негосударственными субъектами, включает обязанность предоставлять организациям гражданского общества необходимые условия для безопасной работы. Эти организации сталкиваются с особенно сложными проблемами, когда они ведут работу в таких обстоятельствах и на такой территории, которые характеризуются присутствием групп, осуществляющих насильственную экстремистскую деятельность⁵⁶. В таких случаях можно вести работу по внедрению дополнительных инициатив, направленных на сохранение или расширение пространства для деятельности гражданского общества.

40. Государства несут ответственность за создание необходимой нормативно-правовой базы и оперативных механизмов для обеспечения того, чтобы некоммерческие организации не использовались для финансирования терроризма. Вместе с тем, в некоторых странах меры, принятые в этом направлении, особенно когда они основывались на чрезмерно широких определениях того, что является материальной поддержкой терроризма, привели к ограничениям финансирования гражданского общества. Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации подчеркнул, что многие из

⁵⁴ Peter Romaniuk, "Does CVE work?"

⁵⁵ См. Organization for Security and Cooperation in Europe, *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization*, p. 122; Radicalisation Awareness Network (RAN), *RAN Collection: Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism* (2016), pp. 51, 88, 199 and 201.

⁵⁶ Naz Modirzadeh, "If it's broke, don't make it worse".

этих ограничений не способствуют законной борьбе с отмыванием денег и терроризмом, а мотивированы политическими соображениями⁵⁷. Негативные последствия особенно значительны для организаций, работающих в условиях активной деятельности групп, считающихся «террористическими» или занимающихся «насильственным экстремизмом», что в свою очередь негативно сказывается на процессе оказания столь необходимой помощи населению, проживающему на такой территории⁵⁸.

41. Низовые организации, особенно те, что представляют находящиеся в неблагоприятном положении группы, часто являются небольшими по размеру. Они сталкиваются с особыми трудностями, поскольку правила, касающиеся борьбы с финансированием терроризма, как правило, ставят в более выгодное положение крупные, хорошо известные организации, а также предусматривают строгие требования в плане отчетности и аудита. Низовые организации зачастую не имеют административной инфраструктуры, необходимой для соблюдения установленных требований в отношении отчетности и аудита⁵⁹. Эти обстоятельства часто приводят к тому, что небольшие организации не имеют возможности привлечь финансовые средства, необходимые для их работы, что негативно сказывается на положении тех групп, которым они оказывают поддержку.

В. Активизация роли молодежи

42. Рассчитанные на молодежь программы должны занимать видное место в усилиях по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним. Многие молодые люди сталкиваются с ощущением бесправия и маргинализации, что может сделать их восприимчивыми к насильственному экстремизму. Будучи потенциальными преступниками, которые могут совершать акты насильственного экстремизма, и потенциальными жертвами таких актов, они также играют ключевую роль в усилиях, направленных на предупреждение экстремизма, и, таким образом, являются важной частью любой стратегии по решению проблемных ситуаций⁶⁰.

43. Молодежь можно привлекать к участию различными способами, в том числе через образовательные и спортивные мероприятия и мероприятия, посвященные искусству⁶¹. Наиболее эффективными являются программы, которые опираются на инициативы, исходящие от сверстников, и нацелены на развитие жизненных навыков, таких как умение урегулировать конфликты, работа в кол-

⁵⁷ См. A/69/365, пункт 35.

⁵⁸ См. A/HRC/23/39, пункт 25; A/70/371, пункты 17–44; statement by Maina Kiai, Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, at the Financial Action Task Force consultation and dialogue meeting with non-profit organizations held on 18 April 2016, можно ознакомиться по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/UNSR_statement_FATFmeeting-13April2016.pdf; а также Naz Modirzadeh, “If it’s broke, don’t make it worse”.

⁵⁹ См. Center for Human Rights and Global Justice, *A Decade Lost: Locating Gender in U.S. Counter-Terrorism* (New York, New York University School of Law, 2011), sect. IV.

⁶⁰ См. Secretary-General’s remarks at open debate on the role of youth in countering violent extremism and promoting peace, можно ознакомиться по адресу www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8568.

⁶¹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *A Teacher’s Guide on the Prevention of Violent Extremism* (Paris, 2016).

лективе, терпимость и умение сопереживать другому⁶². Эти навыки можно развивать в контексте программ, направленных на повышение политической, этнической, социальной и религиозной терпимости, культурного многообразия и гендерного равенства, а также на повышение уровня информированности о демократических ценностях и правах человека.

44. И, хотя рассчитанные на Интернет и другие средства кампании «контр-пропаганды», которые нацелены на широкую молодежную аудиторию, могут быть «весьма ценны в качестве инструментов общего образования, направленных на повышение уровня информированности населения и устойчивости общества»⁶³, наиболее эффективной оказалась непосредственная работа в небольших группах, в частности группах молодых людей, подвергающихся непосредственному риску вступления в экстремистские группы, занимающиеся насильственной деятельностью⁶⁴.

45. Участие в любых подобных программах и мероприятиях должно быть добровольным. Необходимо также убедиться в том, что такие инициативы не разрабатывались и не осуществлялись в формах, которые могли бы привести к дискриминации или расовому или религиозному профилированию. Эти инициативы должны охватывать молодых людей из всех социальных и этнических слоев, а не только тех, которые, по мнению властей или осуществляющих их организаций, подвержены риску насильственного экстремизма.

46. Учебные заведения и другие организации, работающие с молодежью, должны создавать безопасные условия, в которых молодые люди могут свободно выражать свое мнение в обстановке полного уважения прав человека, в частности права на свободу мнений и их выражения, не опасаясь при этом негативных последствий. В частности, необходимо подчеркнуть значение наличия таких условий, в которых молодые люди могли бы развивать навыки критического мышления, позволяющих им оспаривать аргументы сторонников насильственного экстремизма⁶⁵. Следует создавать возможности для обсуждения, в том числе способов решения проблем, связанных с предвзятым отношением и предрассудками. Работа, опирающаяся на обсуждение этих вопросов в открытой и конструктивной манере, скорее даст позитивные результаты, чем запрещение всяких обсуждений.

47. Центральную роль в процессе разработки образовательных программ в области прав человека и программ подготовки, предназначенных специально для молодежи, могут играть национальные правозащитные учреждения и организации гражданского общества. Кроме того, важно обеспечить координацию между различными организациями, проводящими программы подготовки, равно как и то, чтобы молодые люди, занятые в их проведении, сами получали образование и подготовку по вопросам прав человека и, таким образом, могли бо-

⁶² Ibid.; материалы, представленные фондом «Орден чайной ложки» (Order of the Teaspoon); а также Radicalisation Awareness Network, *RAN Collection: Preventing Radicalization to Terrorism and Violent Extremism*.

⁶³ Harald Weirnböck, “Confronting the counter-narrative ideology. Embedded face-to-face prevention—and youth (media) work” (Cultures Interactive, 2015), можно ознакомиться по адресу <http://cultures-interactive.de/fachartikel.html>.

⁶⁴ Radicalisation Awareness Network, *RAN Collection: Preventing Radicalization to Terrorism and Violent Extremism*; а также Harald Weirnböck, “Responding to violent extremism needs more investment in human resources/practitioners, less in videos and Internet” (Cultures Interactive, 2015), можно ознакомиться по адресу <http://cultures-interactive.de/fachartikel.html>.

⁶⁵ Материалы, представленные Соединенным Королевством.

лее грамотно учитывать правозащитные аспекты в своей работе, для целей поддержания демократического, терпимого и устойчивого общества, в котором поощряются гуманные ценности и взаимоуважение⁶⁶.

48. От преподавателей и социальных работников, занимающихся молодежью, не следует требовать, чтобы они передавали информацию о лицах, с которыми они работают, за исключением тех случаев, когда такая информация носит уголовный характер либо когда передача такой информации отвечает наилучшим интересам ребенка. Требование о том, чтобы сотрудники, работающие с молодежью, передавали информацию о молодых людях, не только неоправданно попирает права человека последних, включая право на неприкосновенность частной жизни и свободу мнений и их выражения, но и может негативно сказаться на эффективности соответствующих программ по работе с молодежью.

С. Предупреждение насильственного экстремизма и борьба с ним в Интернете

49. Роль Интернета, и в частности социальных сетей, неоднократно подчеркивалась в контексте предупреждения насильственного экстремизма и борьбы с ним. Совет Безопасности неоднократно призывал государства укреплять международное сотрудничество в области противодействия использованию Интернета и социальных сетей в террористических целях, в частности в том, что касается усилий по пресечению притока иностранных боевиков в районы вооруженных конфликтов⁶⁷. В Планах действий Генерального секретаря по предупреждению воинствующего экстремизма Интернет характеризуется двояко: как площадка, где группы, практикующие насильственный экстремизм, вербуют последователей, но и как инструмент для ниспровержения пропаганды, ведущейся такими группами⁶⁸.

50. Интернет и цифровые технологии могут использоваться как в положительных, так и во вредоносных целях. Они являются важнейшими инструментами для обмена информацией и ее сбора, а также для укрепления демократического участия, однако их потенциал неправомерно используется некоторыми группами экстремистов, практикующими насилие, для вербовки последователей. Действительно, Интернет и цифровые коммуникационные технологии стали инструментом как осуществления прав человека, так и их нарушения.

51. В эпоху «больших данных» государства и поставщики информационно-коммуникационных технологий располагают возможностями подвергать цензуре выражаемые мнения, блокировать или фильтровать доступ к информации, перехватывать данные и контролировать совершаемые в Интернете действия. Как говорится в докладе УВКПЧ, посвященном праву на неприкосновенность частной жизни в цифровой век, «технологические платформы, от которых все больше зависит мировая политическая, экономическая и общественная жизнь, не только подвержены массовому электронному слежению, но и фактически могут его стимулировать»⁶⁹. Это справедливо и в отношении онлайн-контроля за контентом. И, хотя благодаря Интернету высвободился огромный потенциал для обеспечения свободного потока информации, в тех государствах,

⁶⁶ Материалы, представленные Финляндией, Марокко и Словенией.

⁶⁷ Резолюции Совета Безопасности 1373 (2001), 1624 (2005) и 2178 (2014).

⁶⁸ См. A/70/674, пункт 55.

⁶⁹ См. A/HRC/27/37, пункт 2.

где существует массовый контроль за Интернетом, возможности для этого также расширились.

52. Ключевым компонентом многих стратегий и мер по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним является эффективное реагирование на проявления насильственного экстремизма в Интернете. Степень интрузивности таких мер и их последствия для ситуации с правами человека зависят от того, каким образом определяются такие понятия, как «экстремизм», «насильственный экстремизм» и «радикализации», и как оценивается роль экстремистских идей, и в частности их воздействие на умы людей, в тех процессах, которые заставляют людей прибегать к насильственному экстремизму или терроризму.

53. Ограничения в отношении доступа к информационно-коммуникационным технологиям варьируются от полного отключения сети или нарушения ее работы до блокирования доступа к определенным платформам и наложения ограничений для отдельных лиц, которые осуществляют подключения к тем или иным ресурсам или используют определенные технологии. Блокирование доступа к определенному контенту или удаление такого контента используется в качестве меры противодействия насильственному экстремизму. При необходимости применения таких мер государства ссылаются на различные причины, включая необходимость предупреждения радикализации, насильственного экстремизма и вербовки иностранных боевиков, борьбу с подстрекательством к совершению террористических актов, а также необходимость пресекать распространение материалов террористической направленности.

54. Вместе с тем вышеупомянутые меры идут вразрез с предусмотренным нормами в области прав человека требованием о том, чтобы каждый конкретный случай рассматривался индивидуально. Государства обязаны предоставлять основанные на фактах обоснования необходимости и соразмерности такого ущемления свободы выражения мнений. Они должны продемонстрировать, что предполагаемая польза от таких мер перевешивает роль Интернета как инструмента, который позволяет обеспечить максимальное разнообразие и количество различных точек зрения при обсуждении многочисленных вопросов. Отсутствие полной прозрачности в отношении мер по блокированию или удалению контента затрудняет возможность оценить, являются ли такие ограничения действительно необходимыми для достижения заявленной цели. В силу этого существует необходимость обеспечения большей прозрачности со стороны государств, которым следует уточнить, какой именно контент и на каких основаниях они подвергают фильтрации, блокируют или полностью удаляют.

55. Для регулирования доступа к контенту в цифровом пространстве и управления таким доступом государства могут также использовать компании, работающие в сфере информационно-коммуникационных технологий. При этом государства прибегают к официальным правовым механизмам, включая судебные постановления и привлечение к ответственности посредников, которые вынуждают компании осуществлять активный мониторинг контента, либо к более расплывчатым формам давления в интересах сотрудничества. Компании, оказывающие услуги хостинга, и социальные медийные платформы подвергаются все более и более сильному давлению в отношении необходимости активно контролировать и подвергать цензуре контент, создаваемый или распространяемый пользователями, и эта тенденция становится все более заметной в результате использования информационно-коммуникационных технологий экстремистскими и террористическими группами, прибегающими к насильственным действиям.

56. Еще одним средством, которое часто используется в борьбе с насильственным экстремизмом, является мониторинг онлайн-контента – отслеживание, перехват, сбор и хранение данных. Некоторые государства утверждают, что массовая слежка «необходима» для выявления террористических схем и самих террористов, экстремистов, их вербовщиков и других сторонников⁷⁰. Сбор, хранение и использование соответствующих данных может иметь последствия для целого ряда прав человека, включая право на неприкосновенность частной жизни, право на свободу мирных собраний и ассоциации и право на свободу передвижения⁷¹. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение подчеркнул, что слежение в Интернете может также подрывать право формировать собственное мнение, поскольку страх неконтролируемого разглашения информации о действиях в Интернете, в том числе о запросах поиска или просматриваемых веб-страницах, может удерживать лиц от попыток получить информацию, в особенности в условиях, когда такое слежение может привести к мерам репрессивного характера⁷².

57. Как было подтверждено Генеральной Ассамблеей⁷³ и Советом по правам человека⁷⁴, права, действующие вне Интернета, должны также защищаться и в Интернете, включая право на неприкосновенность частной жизни. Несмотря на то, что право на неприкосновенность частной жизни не является абсолютным правом, оно должно быть защищено от незаконных или произвольных посягательств⁷⁵. Для обоснования ограничений с точки зрения международного права прав человека необходимо, чтобы тот национальный закон, который позволяет накладывать такие ограничения, был достаточно доступным, четким и однозначным, с тем чтобы человек мог ознакомиться с текстом закона и удостовериться, кто и при каких обстоятельствах уполномочен заниматься отслеживанием информации⁷⁶. Слежение должно основываться на обоснованных подозрениях, и соответствующее разрешающее распоряжение должно быть достаточно избирательным⁷⁷. Однако программы слежения зачастую не отвечают этому требованию⁷⁸. К числу дополнительных важных механизмов, гарантирующих защиту от мер произвольного характера, относятся получение предварительного судебного разрешения и организация эффективного и независимого надзора за ходом осуществления программы слежения и после ее завершения⁷⁹.

58. Генеральная Ассамблея⁸⁰ и УВКПЧ⁸¹ призвали все государства провести обзор своих процедур, практики и законодательства, касающихся слежения за сообщениями, их перехвата и сбора личных данных, подчеркнув необходимость того, чтобы государства обеспечивали полное и эффективное выполнение всех

⁷⁰ A/69/397.

⁷¹ См. A/HRC/13/37, пункты 33–38.

⁷² См. A/HRC/29/32, пункт 21.

⁷³ Резолюции 68/167 и 69/166 Генеральной Ассамблеи.

⁷⁴ Резолюции 20/8 и 26/13 Совета по правам человека.

⁷⁵ См. A/HRC/27/37, пункты 22–23; см. также A/HRC/13/37, пункт 17.

⁷⁶ См. A/HRC/27/37, пункт 23.

⁷⁷ См. European Court of Human Rights, Grand Chamber, *Zakharov v. Russia* (4 December 2015), para. 248; European Court of Human Rights, Fourth Section, *Szabo and Vissy v. Hungary*, (12 January 2016), para. 77; а также CCPR/C/NZL/CO/6, para. 16.

⁷⁸ См. A/69/397, пункт 37; а также A/HRC/27/37.

⁷⁹ См. A/HRC/14/46, пункт 34.

⁸⁰ Резолюции 68/167 и 69/166 Генеральной Ассамблеи.

⁸¹ См. A/HRC/27/37, пункт 50.

своих обязательств по международному праву прав человека⁸². Кроме того, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом подчеркнул, что массовая тайная слежка не допускается международным правом прав человека, поскольку при таких мерах невозможно проводить анализ каждого конкретного случая на предмет необходимости и соразмерности применяемых мер⁸³.

59. Как отмечалось ранее, налицо убедительные свидетельства растущего использования государствами частных компаний для организации слежения в цифровом пространстве и создания условий для такого слежения, при этом для получения доступа к контенту и метаданным оказываются задействованы как официальные правовые механизмы, так и скрытые механизмы. Особую озабоченность вызывают компании, которые предоставляют технологии массового и избирательного слежения без надлежащих гарантий, в особенности по причине возможного использования таких технологий для того, чтобы заставить замолчать диссидентов⁸⁴. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение предостерег, что частные компании слишком уж часто занимаются цензурой, ведут слежение либо применяют другие ограничения в отношении свободы выражения мнений, зачастую делая это под давлением правительств, но иногда и по собственной инициативе⁸⁵. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, которые были одобрены Советом по правам человека в его резолюции 17/4, обеспечивают важные рамки для определения ответственности частного предпринимательства в секторе информационно-коммуникационных технологий по всему миру.

V. Выводы и рекомендации

60. Последствия насильственного экстремизма для прав человека невозможно переоценить в свете тех шокирующих своей жестокостью актов насилия, которые совершаются ежедневно. Каждое государство обязано принимать меры для защиты от насилия всех лиц, находящихся на его территории и под его юрисдикцией. Эти меры не должны противоречить правам человека. Усилия по защите прав человека и обеспечению уважения верховенства права способствуют предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним. Кроме того, меры реагирования на проявления насильственного экстремизма являются более эффективными и устойчивыми в том случае, если они основаны на принципе уважения и защиты прав человека.

61. Ключевые понятия, имеющие отношение к насильственному экстремизму, должны быть четко определены, особенно в тех случаях, когда от их содержания зависит принятие мер, которые могут привести к нарушению прав человека. Это особенно актуально в тех случаях, когда во внутреннем законодательстве страны предусмотрены уголовные наказания за деяния, определяемые на основе таких понятий. Кроме того, риск нарушения прав человека возникает тогда, когда термины «экстремизм» и «радикализация»

⁸² См. A/69/397, пункт 31.

⁸³ См. A/HRC/27/37, пункт 25; A/69/397, пункт 47.

⁸⁴ Reporters without Borders, "Enemies of the Internet: 2013 report – special edition: surveillance", introduction ("Era of the digital mercenaries").

⁸⁵ A/HRC/32/38; <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20115&LangID=E>.

охватывают и ненасильственные действия. Государствам следует обеспечить принятие таких мер, которые направлены на фактически совершенные действия, а не просто на мнения или убеждения. Международное право прав человека предусматривает четкие рамки для поощрения и защиты прав человека. В частности, право придерживаться своего мнения, а также свобода иметь или менять религию или убеждения по своему усмотрению не могут подвергаться никаким ограничениям.

62. В тех случаях, когда международным правом прав человека допускается наложение ограничений, государства обязаны доказывать их необходимость и принимать только такие соразмерные меры, которые требуются для достижения законных целей с точки зрения обеспечения непрерывной и эффективной защиты соответствующих прав. В силу этого при принятии таких мер по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним, которые влекут за собой ограничение прав, в частности свободы выражения мнений и права на неприкосновенность частной жизни, государства должны представить четкие и подкрепленные фактами обоснования этих мер, а также доказать, что предполагаемая польза от них превосходит причиненный ими вред.

63. Если в основе программ, направленных на предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним, лежат четко определенные понятия и принцип транспарентности, то такие программы обладают потенциалом с точки зрения не только укрепления безопасности, но и обеспечения более эффективной защиты прав человека. Вместе с тем существует явная необходимость проявлять бдительность для обеспечения того, чтобы меры, направленные на предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним, полностью отвечали нормам международного права прав человека.

64. К числу часто встречающихся компонентов программ по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним относятся активизация роли общин и расширение их прав и возможностей, а также работа с молодежью. Те мероприятия, которые осуществляют или поддерживают государства в целях предупреждения насильственного экстремизма и борьбы с ним, должны учитывать гендерный фактор, основываться на принципе инклюзивности, учитывать специфику конкретной ситуации на местах и опираться на отношения доверия между государством и лицами, находящимися под его юрисдикцией. Решающее значение имеет оказание поддержки общинам в их усилиях по противостоянию угрозам, связанным с насильственным экстремизмом. Программы и меры не должны приводить ни к дискриминации, ни к стигматизации тех или иных групп или общин. Усилия, направленные на предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним, не должны ни прямо, ни косвенно приводить к профилированию по расовому, религиозному или иному признаку.

65. Меры по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним в Интернете должны предусматривать четкие правовые основания, критерии и принципы применения в отношении того, когда, каким образом и в какой степени цифровой контент блокируется, фильтруется или удаляется. Кроме того, государствам следует провести обзор своих законов, стратегий и практических мер, касающихся отслеживания, перехвата, сбора и хранения личных данных, с тем чтобы обеспечить полное соблюдение норм международного права прав человека. При выявлении любых упущений государства должны отменить или изменить соответствующие законы либо принять новые законы, с тем чтобы обеспечить четкую, кон-

кретную, доступную, всеобъемлющую и недискриминационную нормативно-правовую базу. Компании, предоставляющие услуги в сфере информационно-коммуникационных технологий, должны допускать использование своих платформ для организации слежения за теми или иными лицами только в тех случаях, когда они получают соответствующее предписание на основании судебного постановления.

66. Применение подхода, основанного на укреплении верховенства права, при наличии надлежащей системы сдержек и противовесов, имеет исключительно важное значение для обеспечения законности и легитимности любых мер и программ по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним. Они должны опираться на оценку возможных последствий для прав человека и подлежать действенному надзору, организованному через независимые и эффективные механизмы национального уровня. Постоянный мониторинг и регулярный обзор таких мер и программ будет способствовать обеспечению достижения заявленных в них целей, а также тому, чтобы любое негативное воздействие на ситуацию с правами человека подвергалось безотлагательному рассмотрению. Такие мониторинг и обзор должны осуществляться на всеобъемлющей основе при значимом и добровольном участии гражданского общества. Кроме того, существует необходимость создания доступных механизмов привлечения к ответственности, которые позволяют прибегать к правосудию и получать доступ к средствам правовой защиты.
