

**Совет по правам человека**

Сорок третья сессия

24 февраля – 20 марта 2020 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие****Воздействие политики и практики, направленных
на предупреждение насильственного экстремизма
и борьбу с ним, на права человека****Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении
и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы
с терроризмом****Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом затрагивает вопрос о глобальном и национальном воздействии повсеместно применяемых политики и практики, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним. Специальный докладчик признает социальные и политические императивы борьбы с насильственным экстремизмом, но при этом подчеркивает, что в долгосрочной перспективе успех в предотвращении насилия будет достигнут лишь с помощью политики, ориентированной на приоритет прав. Она подчеркивает отсутствие прочной научной основы для проводимых ныне политики и практики, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, а также полное отсутствие мониторинга и оценки в плане соблюдения прав человека, в том числе со стороны учреждений Организации Объединенных Наций.

Специальный докладчик предостерегает от применения упрощенной политики, направленной на предупреждение и противодействие насильственному экстремизму в сложных конфликтных и нестабильных условиях, когда для пресечения насильственного экстремизма необходим более широкий спектр взаимосвязанных мер. Она отмечает, в частности, отсутствие точных правовых определений экстремизма и насильственного экстремизма и широкое распространение нарушений прав человека, порождающих эти явления. Нарушениям допускающих и не допускающих отступлений прав особенно

* Настоящий доклад был представлен подразделениям конференционного обслуживания после истечения установленного срока в связи с необходимостью отражения последних событий.



подвергаются религиозные группы, группы меньшинств и гражданское общество. Специальный докладчик отмечает, как и прежде, отсутствие конструктивных консультаций с общинами, которых касаются меры по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним, и их участия в таких консультациях. Она обращает особое внимание на превращение женщин и девочек в одно из разменных средств продвижения политики, направленной на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, отмечая при этом наличие многочисленных этических проблем. Она напоминает учреждениям Организации Объединенных Наций об их основополагающих обязательствах проявлять должную осмотрительность при оказании технической помощи и наращивании потенциала в деле предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним.

I. Введение

1. Предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним стали центральными и определяющими аспектами современной глобальной контртеррористической политики и практики. Последнее всеобъемлющее исследование правозащитного воздействия политики и практики в области предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним на поощрение и защиту прав человека было проведено в 2015 году¹. Подготовка настоящего доклада вызвана ускорением разработки, углублением и расширением масштабов программ, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним на глобальном уровне, а также с его поддающимися оценке последствиями для защиты прав человека, обеспечения исполнения правовых норм и поощрения таких программ на национальном, региональном и глобальном уровнях. Поиск в Интернете на «предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним» дает 8,2 млн результатов. Глобальное расширение и масштабы приобретающих все более стандартизированный характер стратегий и программ, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним², стали очевидными для нынешнего мандатария в ее основной работе и работе по конкретным странам. Настоящий доклад является своевременным и необходимым с учетом новой и формирующейся практики и тенденций, а также возрастания центральной роли международных и региональных организаций в деле концептуальной разработки, формулирования и реализации такой политики и программ.

2. Предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним лежат в основе многочисленных правовых и политических решений и практических действий на высоком уровне, а используемые при этом формулировки получили широкое распространение в политическом лексиконе, политической и правовой сферах. Предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним в процессе обмена мнениями и в качестве связанного с этим набора нормативных стандартов повсеместно употребляются в области борьбы с терроризмом и прав человека. Меры по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним оказывают значительное воздействие на права человека и верховенство права, а также на предполагаемую нейтральность, непредвзятость и равное отношение, которые государства и международные организации проявляют к отдельным лицам, группам и общинам. Специальный докладчик подчеркивает, что целевой контингент, на который направлены меры по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним, по своему характеру значительно выходит за рамки того, в отношении которого принимаются контртеррористические меры, и это обстоятельство обуславливает настоятельную необходимость для государств и национальных и международных директивных органов применять к этой области углубленный анализ с точки зрения прав человека и верховенства права. Кроме того, правозащитным структурам и организациям надлежит лучше понимать воздействие и последствия предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним, принимать во внимание те случаи, когда государства и международные организации в значительной степени формируют свою политику в соответствии с новым лексиконом в целях обеспечения соблюдения обязательств проявлять должную осмотрительность при их исполнении и во избежание склониться к проведению политики, мотивируемой соображениями безопасности, которая направлена на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним и подрывает и ослабляет защиту прав человека.

3. Анализ, проведенный Специальным докладчиком, неоспоримо подтверждает наличие глобальных проблем, порождаемых воинствующим экстремизмом. Как четко указано в докладе Генерального секретаря в его Плане действий по предотвращению

¹ A/HRC/31/65.

² В некоторых странах используется только термин «предотвращение насильственного экстремизма», а в других странах борьба с насильственным экстремизмом также включает в себя предотвращение насильственного экстремизма. Специальный докладчик будет ссылаться на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним.

насильственного экстремизма³, существуют значительные угрозы, которые заслуживают нашего внимания и в отношении которых требуется принять национальные, региональные и глобальные ответные меры⁴. От маршей и насилия, совершаемого осмелевшими сторонниками неонацизма, до фанатичного, жестокого насилия исламского государства Ирака и Леванта (ИГИЛ) – насильственная экстремистская идеология распространилась по всему миру.

4. Однако очевидно также, что, как и в любом сложном деле, которое связано с порождением коллективного и индивидуального насилия, поставить диагноз может быть проще, чем добиться выздоровления. Предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним не возникают в качестве мотива, дискурса и различных мер политики и вмешательства в нейтральном мире. Они появляются в результате действий в области контртеррористического регулирования, в течение почти 20 лет осуществляемых после событий 11 сентября 2001 года, которые обрели черты укоренившейся и закрепившейся с тех пор четко определенной глобальной контртеррористической архитектуры. Принятие в глобальном масштабе антитеррористических норм, частью которых является предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним, следует понимать именно как глобальное явление международного значения⁵. Процесс предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним играет все более заметную роль в укреплении глобального режима безопасности в период после 11 сентября 2001 года и осуществляется под руководством Совета Безопасности на основе резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности и последующих резолюций Совета по этому вопросу⁶.

5. Поэтому важно, чтобы правозащитный анализ касался не только отдельной структуры предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним, но и учитывал в более широком контексте разработку такой политики и практики в условиях более широкого регулирования мер, направленных на борьбу с терроризмом и признания того, что феминистские политологи называют «встроенным институционализмом»⁷. Хотя политика, направленная на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, может показаться совершенно новой, она таковой не является. Общие контуры правовых, политических и институциональных мер реагирования в целях предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним представляют собой хорошо проторенные пути в традиционном контртеррористическом законодательстве, и прослеживание этих путей и их пересечений и будет предметом настоящего доклада.

II. Определение и правовая основа насильственного экстремизма

6. Хотя формулировки, относящиеся к предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним, возникли относительно недавно, сама борьба с насильственным экстремизмом возникла отчасти в результате поиска широких и стратегических мер реагирования на социальные последствия деятельности и насильственные действия экстремистских групп, применяющих насилие, и способов

³ A/70/674.

⁴ United Nations Development Programme (UNDP), “Journey to extremism in Africa: drivers, incentives and the tipping point for recruitment”, 2017.

⁵ В том числе благодаря Группе друзей по предотвращению насильственного экстремизма, а также резолюции 70/262 Генеральной Ассамблеи и резолюции 2282 (2016) Совета Безопасности.

⁶ После 11 сентября 2001 года Совет Безопасности принял резолюции 1368 (2001) и 1373 (2001) и расширил режим адресных санкций, установленный в соответствии с резолюцией 1267 (1999).

⁷ Ссылка на скрытые аспекты, присущие некоторым видам политики и практики, затрудняющие пересмотр или реформу. См. Louise Chappell and Georgina Waylen, “Gender and the hidden life of institutions”, *Public Administration*, vol. 91, No. 3.

их пресечения⁸. На ранних этапах программы и меры политики были направлены на предотвращение распространения и сдерживание некоторых экстремистских идеологий и на поиски общественно прогрессивных и ориентированных на широкую интеграцию стратегий в противовес тем, что рассчитаны на задержание, для сдерживания насилия и позитивного развития ненавистнических идеологий⁹. Предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним коренится в программах «дерадикализации», которые появились в Германии, Норвегии и Швеции (известные под названием «программы выхода») в середине – конце 1990-х годов для борьбы с набирающими силу ультраправыми экстремистскими группами¹⁰.

7. Связь между этими ранними инициативами и ныне проводимой политикой предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним прослеживается в следующих областях: развитии Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций в отношении между государствами; импульсе, приданном резолюцией 2178 (2014) Совета Безопасности; разработке Плана действий Генерального секретаря по предупреждению насильственного экстремизма; и разработке за последнее десятилетие превентивных стратегий на национальном уровне, которые в первую очередь направлены на сдерживание терроризма, связанного с некоторыми исламскими вооруженными группировками. Что же касается предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним после 11 сентября 2001 года, то было признано, что условия, благоприятствующие процветанию насильственного экстремизма, требуют пристального внимания и что одни лишь меры в сфере безопасности и военной деятельности по борьбе с терроризмом¹¹, по-видимому, не дают результатов и являются контрпродуктивными.

8. Современный лексикон насильственного экстремизма выходит на международную политическую повестку дня с середины 2000-х годов, следуя политическим императивам Соединенных Штатов Америки, которые опирались на уже имевшиеся ранее британские и французские модели, разработанные главным образом, но не исключительно, в конфликтных контекстах¹². Своими действиями правительство пыталось направить усилия на переориентацию контртеррористической стратегии с сугубо военного подхода на подход, сочетающий в себе жесткую и мягкую силу, в соответствии с которым «битва идей велась бы параллельно с битвой за территорию»¹³; борьба против «радикального ислама» велась бы в культурной сфере с той же степенью напряжения, что и в материальной¹⁴.

9. В Организации Объединенных Наций слова «насилие» и «экстремизм» стали появляться в одном и том же предложении начиная с 2010 года в резолюции 1963 (2010) Совета Безопасности¹⁵. «Борьба с насильственным экстремизмом» впервые появилась в 2014 году в резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности, а «предотвращение насильственного экстремизма» – в 2015 году в Планах действий Генерального секретаря по предотвращению насильственного экстремизма. Как отмечается в Планах действий, насильственный экстремизм

⁸ Возрождение неонацизма и его корни определяют виды подходов.

⁹ Jessie Blackbourn and others, “Understanding and responding to right-wing terrorism”, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, vol. 14, No. 3.

¹⁰ Liz Fekete, “Exit from white supremacy: the accountability gap within Europe’s de-radicalization programmes”, Briefing No. 8, September 2014, Institute of Race Relations.

¹¹ Naureen Chowdhury Fink, “Countering violent extremism: what are the key challenges for UN?”, 3 November 2015, International Peace Institute Global Observatory.

¹² См. David H. Petraeus and James F. Amos, *The U.S. Army and Marine Corps Counterinsurgency Field Manual* (Washington, D.C., 2006).

¹³ Опирающийся на ранее существовавшие до событий 11 сентября 2001 года модели стратегии борьбы с терроризмом. См. Frank Kitson, *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping* (Stackpole Books, 1971); и Constantine Melnik, *Insurgency and Counter-insurgency in Algeria* (RAND, 1964).

¹⁴ Arun Kundnani and Ben Hayes, “The globalization of countering violent extremism policies”, Transnational Institute, February 2018.

¹⁵ См. пункт 5 выше.

представляет собой явление многоплановое, которое не имеет четкого определения. Он не является ни новым явлением, ни присущим только какому-либо конкретному региону, национальности или системе верований. В Плате действий подчеркивается, что идеологии насильственного экстремизма, как правило, пропагандируют призывы к нетерпимости к различным религиозным, культурным и социальным взглядам, что воинствующие экстремистские группы применяют тактику, бросающую вызов ценностям мира, справедливости и человеческого достоинства, и что насильственный экстремизм процветает в условиях, характеризующихся плохим управлением и отсутствием справедливости¹⁶.

10. В своей резолюции 72/284 Генеральная Ассамблея напомнила о том, что важная работа по предотвращению насильственного экстремизма в тех случаях, когда он способствует терроризму, неизменно велась в русле Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций. Специальный докладчик отмечает, что, хотя с концептуальной точки зрения можно провести различие между борьбой с насильственным экстремизмом и предотвращением насильственного экстремизма, при этом первое из них сосредоточено на противодействии деятельности существующих воинствующих экстремистов, а второе – на предотвращении дальнейшего распространения насильственного экстремизма, на практике эти понятия зачастую размыты, а подходы к ним выверены и совмещены. В рамках этих категорий можно проводить более четкие различия между тем, что предусматривается в плане обеспечения краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного взаимодействия между борьбой с насильственным экстремизмом и предотвращением насильственного экстремизма¹⁷, или между мерами вмешательства, конкретно направленными на предотвращение насильственного экстремизма, которые ориентированы на срыв процессов радикализации и вербовки, и мерами, которые ориентированы на реинтеграцию лиц, уже вступивших в ряды агрессивной экстремистской организации. Решение проблемы «факторов притяжения» в целом относится к сфере борьбы с насильственным экстремизмом. Мероприятия, имеющие отношение к предотвращению насильственного экстремизма, наиболее целесообразно определить как мероприятия, направленные на устранение структурных причин насильственного экстремизма, или «факторы отталкивания»¹⁸. В тех случаях, когда предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним включают в себя факторы как безопасности, так и развития, необходимо обеспечивать сбалансированный подход, согласно которому первому не отдается предпочтения по сравнению со вторым¹⁹.

11. Терминология, политика и практика, связанные с предотвращением насильственного экстремизма и борьбой с ним, в настоящее время укоренились в Организации Объединенных Наций, национальных учреждениях, а также новых и неинституциональных международных органах. Рабочая группа по предотвращению актов насильственного экстремизма, ведущих к терроризму, и борьбе с ними, созданная в рамках Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности, работает под совместным председательством представителей Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). В 2016 году Группа разработки финансовых мер пересмотрела свою рекомендацию 8 и соответствующую пояснительную записку, с тем чтобы указать, что Группа признала намерения и прилагавшиеся до настоящего времени некоммерческими организациями усилия по поощрению транспарентности в их деятельности и предотвращению злоупотреблений, связанных с финансированием терроризма, в том числе путем разработки программ, направленных на

¹⁶ A/70/674, пункты 2 и 27.

¹⁷ ПРООН, «Оценка достигнутого прогресса и будущих подходов к предотвращению насильственного экстремизма: доклад второго глобального совещания ПРООН по предотвращению насильственного экстремизма (Осло II)», май 2018 года.

¹⁸ UNDP, «Journey to extremism in Africa».

¹⁹ UNDP, «Report on Oslo II».

противодействие радикализации и насильственному экстремизму²⁰. Аналогичным образом рабочая группа по борьбе с насильственным экстремизмом Глобального контртеррористического форума занимается вопросами снижения уровня радикализации и сокращения вербовки в ряды террористов, используя соответствующие подходы к борьбе с насильственным экстремизмом на международном, региональном, национальном и местном уровнях. Ею разработан ряд инструментов, таких как Анкарский меморандум Глобального контртеррористического форума о рекомендуемых способах обеспечения многосекторального подхода к противодействию насильственному экстремизму, направленный на руководство деятельностью рабочей группы, в том числе по вопросам, связанным с гендерной проблематикой, реабилитацией, реинтеграцией и тюрьмами.

12. Специальный докладчик обеспокоен тем, что спустя почти десять лет, после того как этот термин был включен в резолюции Организации Объединенных Наций, и примерно пять лет спустя, после того как Генеральный секретарь²¹ сделал его употребление приоритетным для учреждений и программ Организации Объединенных Наций, а также для правительств, определение «насильственного экстремизма» по-прежнему лишено ясности и неизменно вызывает споры. Она предостерегает от использования новой терминологии, которая, как и терроризм, является слишком расплывчатой и допускает широкие возможности использовать ее по своему усмотрению²². Введение новой терминологии само по себе не дает никаких гарантий от ее неправомерного применения и принятия масштабных мер по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним. Отсутствие международного определения способствует тому, что во всем мире все шире применяемые меры подпадают именно под эту категорию. К ним относятся, с одной стороны, меры, представляющие собой часть инструментария контртеррористического аппарата – имеющиеся в распоряжении правоохранительных органов «мягкие средства», – которые в итоге направлены на увеличение числа лиц, осужденных за преступления, связанные с терроризмом, а с другой стороны, социальные и экономические меры, направленные на решение долгосрочных проблем, с которыми сталкиваются маргинализованные общины и отдельные лица и которые заменяют собой социальные, культурные и экономические права, обладателями которых являются отдельные лица и общины в соответствии с международным правом. Оба подхода сопряжены с многочисленными проблемами в области прав человека, и осуществлять их следует, проявляя осторожность на каждом этапе. В этом смысле использование термина «насильственный экстремизм» в качестве основы для принятия новых стратегий, мер и законодательства необходимо рассматривать как значительно более опасное для прав человека, чем термина «терроризм». Специальный докладчик подчеркивает, что отсутствие семантической и концептуальной ясности в отношении насильственного экстремизма является препятствием для всякого углубленного анализа воздействия на права человека стратегий и политики по борьбе с насильственным экстремизмом, а также их эффективности в плане снижения угрозы терроризма²³.

13. Специальный докладчик особо отмечает еще одну крайне важную практику, которая *prima facie* не согласуется с правами человека, а именно использование и применение термина «экстремизм», а не только «насильственный экстремизм», в национальном законодательстве многих государств. Она испытывает серьезную обеспокоенность в связи с использованием термина «экстремизм» и все более

²⁰ Группа разработки финансовых мер, Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

²¹ A/70/674, пункт 4.

²² См. E/CN.4/2005/103, пункт 32; и E/CN.4/2006/98, пункт 26.

²³ A/HRC/31/65, пункт 55.

широкой сферой его применения²⁴ как в политике, так и в законодательстве многих государств²⁵. Она серьезно обеспокоена тем, что этот термин позволяет незаконным образом выносить суждения о том, что такое экстремизм, подчеркивая, что это может привести к занесению групп, не прибегающих к насилию, в списки «экстремистских» образований, одним из ярких примеров чего являются группы, реагирующие на чрезвычайные климатические явления²⁶.

14. Категория «экстремистских» преступлений является особенно расплывчатой и спорной. При отсутствии квалификации «насильственного экстремизма, способствующего терроризму», этот термин остается широким и чересчур расплывчатым и может глубоко и с далеко идущими последствиями сказываться на правах человека. Специальный докладчик считает, что термин «экстремизм» не имеет ничего общего с обязательными международно-правовыми нормами и, когда его применяют в качестве уголовно-правовой категории, несовместим с принципом правовой определенности; он, таким образом, сам по себе несовместим с осуществлением некоторых основных прав человека.

15. Сохраняется проблема определения, поскольку стратегии, направленные на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, продолжают развиваться без четкого представления о том явлении, на которое они направлены. Многие вопросы, рассматриваемые в настоящем докладе, коренятся в отсутствии четкого определения почти каждого слова во фразе «предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним». Принимать политические меры и формировать нормативные рамки, полностью основываясь при этом на неопределенной концепции, которая по сути зависит от конкретных обстоятельств, означает невозможность каким бы то ни было образом совместить это с принципами соразмерности и необходимости, на которых зиждутся права человека. В конечном итоге это открывает возможность дискриминационного либо чрезмерно расширительного применения этих мер в отношении отдельных лиц и групп лиц, которые законным образом осуществляют свои основные свободы. Как и в случае с терроризмом, чрезмерно широкие определения и практика предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним пагубно сказываются на «обычном» праве, заражая его создаваемыми новыми видами правовых исключений, включая отказ от прав на надлежащее судебное разбирательство, обращение в исключительные суды и назначение суровых наказаний за преступления в сфере безопасности. Как и в случае с терроризмом, предсказуемым является широкомасштабное преследование правозащитников и активистов гражданского общества под предлогом борьбы с экстремизмом. Примечательно то, что по иронии государства сообщают о добытых ими и обработанных статистических данных о «терроризме и экстремизме» Комитету Совета Безопасности, учрежденному резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом, или другим глобальным структурам, таким как Группа разработки финансовых мер, предъявляя такие цифры в качестве доказательств своей приверженности делу борьбы с терроризмом, и получают похвалы за свою «передовую практику» соблюдения глобальных обязательств в отношении ведения судебного преследования, регулирования деятельности и одержания победы над терроризмом, несмотря на противоречивую реальность, касающуюся компромиссов в области прав человека и верховенства права, которые являются неотъемлемой частью этого положения. Отсутствие ясности в определении является лишь одной из причин того, что предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним создает проблемы и всячески затрудняет осуществление прав человека.

²⁴ Там же, пункт 21.

²⁵ Например, Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом Шанхайской организации сотрудничества, членами которой являются Казахстан, Китай, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан, и ее пересмотренное толкование 2017 года.

²⁶ Vikram Dodd and Jamie Grierson, “Terrorism police list Extinction Rebellion as extremist ideology”, *Guardian*, 10 January 2020.

III. «Наука» предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним

16. Специальный докладчик встречалась со многими государственными должностными лицами, которые утверждали, что их программы, направленные на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, работают. Когда же от них потребовали представить фактические данные, методологию и способы оценки быстро выяснилось, что надежный мониторинг и оценка таких программ и практики²⁷ незначительны либо вовсе отсутствуют, что создает реальный пробел в оценке их воздействия на местах. Такое же упущение наблюдается и в отношении проектов, поддерживаемых Организацией Объединенных Наций и направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, что подразумевает, как минимум, систематическое несоблюдение проводимой Организацией Объединенных Наций политики проявления должной осмотрительности. Как отмечено одной гуманитарной неправительственной организацией, «в лучшем случае не доказано, уменьшают ли на самом деле мероприятия в области развития масштабы насильственного экстремизма». Свидетельства того, что сознательные подходы [к борьбе с насильственным экстремизмом] позволили успешно сократить масштабы экстремизма, малочисленны. Это, однако, не мешает делать преувеличенные заявления о вероятной эффективности конкретных мер, особенно в секторе образования²⁸. По существу Специальный докладчик считает, что, несмотря на некоторое расширение базы знаний о движущих факторах и ощущимом приросте насильственного экстремизма, тон в дискуссии по этому вопросу нередко задают частные субъекты и консультанты, которые являются самопровозглашенными экспертами или находятся под влиянием государственных стратегий, продолжающих заниматься вопросами, которые не получили научного обоснования²⁹, что указывает на необходимость решения проблемы увязки исследований и доказательств с политикой и программами для обеспечения того, чтобы они не были неэффективными и контрпродуктивными и не усугубляли причин для недовольства, которое подпитывает терроризм³⁰. Научные эксперты, специалисты и субъекты гражданского общества, которые могли бы информировать политиков о местных движущих силах и факторах, в значительной степени не представлены на форумах по разработке политики и программ. Общины и отдельные лица, которым посвящены программы, направленные на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, в еще большей степени исключены из этого процесса, что порождает несметное число этических проблем, а также подрывает требования в отношении эффективности.

17. Возникают теоретические и практические научные обсуждения по вопросу о наличии предполагаемой связи между радикализацией и терроризмом. Признание того, что эти обсуждения продолжаются, а также признание отсутствия определенности в отношении имеющихся инструментов и сигнальных систем, используемых правительствами и частными структурами, имеет важное значение для организации обсуждений, касающихся широкого использования программ,

²⁷ В настоящее время предпринимаются некоторые попытки, однако они незначительны в сравнении с отраслевым масштабом проектов и расходов. См. UNDP, “Report on Oslo II”.

²⁸ Norwegian Refugee Council, “Countering violent extremism and humanitarian action”, position paper, August 2017.

²⁹ D. Elaine Pressman and John Flockton, “Violent extremist risk assessment: issues and applications of the VERA-2R in a high-security correctional setting” в Andrew Silke (ed.), *Prisons, Terrorism and Extremism: Critical Issues in Management, Radicalization and Reform* (Routledge, 2014); Akimi Scarcella and others, “Terrorism, radicalization, extremism, authoritarianism and fundamentalism: a systematic review of the quality of psychometric properties of assessments”, *PLOS ONE*, vol. 11, No. 12; и Allard R. Feddes and Marcello Gallucci, “A literature review on methodology used in evaluating effects of preventive and de-radicalization interventions”, *Journal for Deradicalization*, vol. 5, No. 1.

³⁰ Финансируемые Европейским Союзом исследования; см. Kundnani and Hayes, “The globalization of countering violent extremism policies”.

направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним³¹. Ряд инструментов, внедрены на региональном уровне, включая Пересмотренную шкалу религиозного фундаментализма, Систему оценки рисков, связанных с насильственным экстремизмом 2 (VERA-2R), Руководящие принципы оценки риска экстремизма (ERG22+) и контрольные списки, составленные соответствующими профессиональными группами в рамках проекта в области признания и реагирования на насильственную радикализацию, а также различные инструменты, предоставленные европейскими агентствами, такие как брошюра по общим показателям риска, подготовленная Европейским агентством пограничной и береговой охраны (Frontex)³². При использовании таких инструментов возникает ряд этических и функциональных проблем. Например, общая особенность психометрических систем, таких как VERA-2R и ERG22+, заключается в том, что в них смешиваются структурированные модели криминалистического анализа, традиционно ориентированные на психические заболевания и отклонения, с другими моделями анализа интеллекта, содержащими сильные идеологические и политические коннотации³³. В процессе применения этих психометрических инструментов последовательно используются многозначные факторы, когда оценку радикализации отделяют от криминальной и юридической практики, а учет психиатрических факторов производится в сфере превентивного уголовного правосудия³⁴. Кроме того, многие инструменты оценки риска используются на практике для предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним в качестве инструментов профилирования, что подвергает тех, кто их использует, прежде всего государства, но не только их, опасности использования моделей риска, которые: а) несут на себе отпечаток предрассудков, политизированности или специфического невежества, особенно в условиях многокультурного общества; б) создают обстановку непредсказуемости в контролируемых субъектах и общинах; в) открывают в практике предотвращения широкие возможности для административного произвола; и д) в большинстве рассматриваемых условий полностью выходят за рамки судебного надзора³⁵. Все эти риски вызывают обеспокоенность у Специального докладчика, и она подчеркивает, что, как представляется, их систематически игнорируют либо сбрасывают со счетов при использовании этих моделей на политической арене.

18. Как сейчас широко признано, презумпции и предположения о движущих силах насильственного экстремизма и лежащих в их основе факторах следует решительно поставить под сомнение³⁶. Рассмотрев многочисленные национальные планы и стратегии по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним, Специальный докладчик приходит к выводу о том, что, несмотря на отсутствие эмпирических данных, подтверждающих предположение о том, что религиозная идеология поддерживает терроризм, большое значение придавалось религиозной идеологии как в определении путей радикализации, так и в разработке стратегий, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним в ущерб надлежащему учету других факторов³⁷. Она признает примеры следования передовой практике в национальных планах по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним, в частности в Швейцарии, где наиболее прочно внедрена

³¹ Sergio Bianchi, "Radicalization: no prevention without juridicalization", Security Papers No. 2/2018, Agenfor International; и Cecile Rousseau, Ghayda Hassan and Youssef Oulhote, "And if there were another way out? Questioning the prevalent radicalization models", *Canadian Journal of Public Health*, vol. 108, No. 5–6.

³² Существует также целый ряд местных продуктов, таких как система «Аррель», которая применяется в региональных пенитенциарных системах.

³³ E.D. Pressman, "Risk assessment decisions for violent political extremism" (Public Safety Canada, Ottawa, 2009).

³⁴ В выводах, сделанных в ходе совместного процесса об урегулировании спора между Полицией Нью-Йорка и мечетями в деле № 1:13-cv-03448-ПКС-Ю *Raza v. City of New York*, Окружной суд Нью-Йорка подтвердил, что такие мероприятия неразрывно связаны с юридическими правами.

³⁵ Bianchi, "Radicalization: no prevention without juridicalization".

³⁶ UNDP, "Report on Oslo II", p. 15.

³⁷ A/HRC/31/65, пункт 15.

правозащитная основа, а также признает конструктивное включение прав человека в качестве ключевых ориентиров в планы Австрии, Канады, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Финляндии.

19. В своем исследовании по вопросу об экстремизме в Африке ПРООН показала, что, в то время как 51% опрошенных лиц указали религиозные мотивы в качестве причины вступления в ряды экстремистских групп, применяющих насилие, 57% также признали, что имеют ограниченное представление о религиозных текстах или вообще их не понимают. Зато эмпирические данные показали, что проблемы управления являются ключевыми движущими силами экстремизма. В частности, роль государства как фактора, подталкивающего к насильственному экстремизму, была отмечена 71% опрошенных, которые назвали «действия государства» решающим событием, которое в конечном счете подтолкнуло их к вступлению в ряды насильственной экстремистской группировки. В результате также выяснилось, что вербовка является в высшей степени локализованным процессом и что путь к экстремизму носит в высшей степени личностный характер. Другие исследования также подтверждают значимость индивидуальной психологии как важнейшего фактора, способствующего обращению к экстремизму, так же, как и утраты доверия к политикам и политической системе, и репрессивных подходов, практикуемых силовыми структурами³⁸. Примечательно, что слабые и хрупкие государства, неспособные проецировать власть и утверждать ее в пределах своих собственных границ, также могут быть факторами, ведущими к распространению насильственного экстремизма, создавая неуправляемые пространства, эксплуатацию которых осуществляют применяющие насилие экстремистские группировки³⁹. Специальный докладчик отмечает наличие обширной литературы по вопросам политики и практики в отношении нестабильных государств и неприменение содержащихся в ней положений к анализу и политике, проводимым в контексте предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним⁴⁰.

20. Связь с международным джихадом на местах является менее прочной, чем позволяет предположить глобальная риторика. Проводимые одно за другим исследования показывают, что действия государственных органов либо предполагаемые злоупотребления и нарушения с их стороны являются определяющими факторами, способствующими некоторой степени уязвимости или сопротивляемости к насильственному экстремизму. Кроме того, сепаратистские движения и продолжительные конфликты являются центральными факторами, которые необходимо учитывать при рассмотрении насильственного экстремизма в различных условиях⁴¹. Неспособность директивных органов принять во внимание накопленные за десятилетия знания и данные о политических злоупотреблениях государства на местах, глубинных причинах конфликтов, длящейся долгие годы структурной нестабильности и политической напряженности в связи с распределением ресурсов непростительна, учитывая крайнюю актуальность проблемы. В рамках концепции ПРООН выделены восемь факторов, которые могут привести к насильственным экстремистским действиям: а) воздействие глобальной политики; б) экономическая изоляция и ограниченные возможности для продвижения по службе; в) политическая изоляция и сокращение пространства для деятельности гражданского общества; г) неравенство, несправедливость, коррупция и нарушение прав человека; д) разочарование в социально-экономических и политических системах; е) неприятие растущего разнообразия в обществе; ж) слабый потенциал государства и снижение уровня безопасности; и з) изменение глобальной культуры и приобретающее

³⁸ Anneli Botha, "Radicalization to terrorism in Kenya and Uganda: a political socialization perspective", *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, No. 5.

³⁹ UNDP, "Root causes of radicalization in Europe and the Commonwealth of Independent States", документ для обсуждения, июль 2015 года.

⁴⁰ См. www.politicalsettlements.org.

⁴¹ International Alert, "If victims become perpetrators", 2018; UNDP, "Root causes of radicalization"; и UNDP, "Journey to extremism in Africa".

обыденный характер насилия в средствах массовой информации и сфере развлечений⁴².

21. Эти выводы должны лежать в основе стратегий, политики и программ, с тем чтобы они были эффективными, а не строились на чрезмерно упрощенных обобщениях и стереотипах и не становились контрпродуктивными, и не приводили к стигматизации. Приведенные выше ключевые выводы показывают, что успешные программы должны быть сосредоточены на укреплении жизнестойкости общин и привлечении внимания к контрпродуктивным последствиям основанных на соображениях безопасности стратегий реагирования на насильственный экстремизм и несоблюдение прав человека. В них подчеркивается важность восстановления доверия между маргинализированными общинами и их правительствами, уделяния приоритетного внимания вопросам ответственности государства, в том числе за коррупцию, и в частности подотчетности сектора безопасности, вопросам правления и правосудия, а также созданию условий, в которых отдельные маргинализованные лица могут добиваться успехов.

22. Однако Специальный докладчик в целом не считает, что программы, политика и меры основаны на этих выводах. Подобно тому, как исследования опровергают идею о том, что нищета либо плохие экономические условия сами по себе являются условиями, благоприятствующими терроризму⁴³, многие меры и программы, как правило, содержат легкий намек на отдельных лиц, имеющих тяжелое социально-экономическое происхождение, вместо признания того, что последствия относительных лишений могут ощущаться во всех слоях общества, создавая разрыв между надеждами и реальностью для тех, кто живет в этом обществе⁴⁴, либо намек на образование, несмотря на факты, свидетельствующие о том, что как образованная, так и необразованная молодежь может быть уязвима к насильственному экстремизму и что именно общественная среда в широком смысле создает уязвимость к радикализации⁴⁵. Аналогичным образом, несмотря на то, что согласно недавним исследованиям остаются не доказанными утверждения о том, что сообщения, мифы, обещания, цели, гламур и другие соблазны, распространяемые с помощью насильственного экстремизма, могут быть заменены или уничтожены альтернативным набором средств коммуникации⁴⁶, многие национальные и международные меры по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним сосредоточены на создании контрнарративов. Специальный докладчик обращает внимание на отсутствие надежных данных, свидетельствующих о том, что такой подход работает⁴⁷ при отсутствии реального обязательства и обеспечения преобразования материальных условий на местах. Без этого контрнарративы выглядят как нечто большее, чем преувеличение, и именно так и воспринимаются сообществами, на которые они ориентированы. Проблема состоит в том, что подход, опирающийся на контрнарративы, также продвигает Организация Объединенных Наций, используя свои всеобъемлющие международные рамки в целях противодействия террористическим нарративам, резолюцию 2354 (2017) Совета Безопасности и План действий Генерального секретаря по предупреждению насильственного экстремизма, в котором к государствам-членам обращен призыв разрабатывать и применять национальные коммуникационные стратегии в тесном сотрудничестве с компаниями социальных сетей и частным сектором, с тем чтобы бросить вызов пропаганде насильственного экстремизма⁴⁸. Специальный докладчик обеспокоен тем, что такой

⁴² UNDP, "Preventing violent extremism through promoting inclusive development, tolerance and respect for diversity: a development response to addressing radicalization and violent extremism", 2016.

⁴³ Anneli Botha, "Radicalization to terrorism".

⁴⁴ UNDP, "Root causes of radicalization".

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ UNDP, "Report on Oslo II", p. 18.

⁴⁷ Eric Rosand and Emily Winterbotham, "Do counter-narratives actually reduce violent extremism?", 20 March 2019, Brookings, Order from Chaos blog.

⁴⁸ Рабочая группа по использованию Интернета в террористических целях при Целевой группе по осуществлению контртеррористических мероприятий, "Summary, follow-up and

подход может оказаться контрпродуктивным с учетом того, что он может выглядеть как средство защиты статус-кво⁴⁹ и способствовать утрате доверия к гражданскому обществу и правительству, особенно в тех случаях, когда допускается неясность в отношении подлинности противоречащих друг другу высказываний. Аналогичным образом, несмотря на то, что доказательства связи между средствами коммуникации и экстремизмом, включая связь между потреблением сетевого экстремистского контента и реальной насильственной деятельностью⁵⁰, являются весьма ограниченными и спорными, многие меры, направленные на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним определенно наталкиваются на регулирование контента, что в различных условиях множества государств непосредственно проявляется в виде широких, неизбирательных и чрезмерно жестких ограничений свободы выражения мнений.

IV. Тенденции в сфере предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним

23. Специальный докладчик признает наличие широкого круга программ и уже укоренившихся и появляющихся новых правовых и политических мер, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним. К ним относятся программы и планы действий на национальном, региональном и местном уровнях, которые разрабатываются правительствами, гражданским обществом и международными организациями, а также программы, направленные на создание потенциала и оказание технической помощи в целом ряде областей, таких как движущие силы экстремизма, молодежь, образование, реинтеграция демобилизованных боевиков и возвращенцев, средства массовой информации, программы дерадикализации в тюрьмах, а также гендерно ориентированные программы взаимодействия, в частности с женщинами. Меры по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним охватывают школы, медицинские службы, тюрьмы, местные общины, религиозные центры и лидеров, а также правоохранительные органы. Специальный докладчик обращает внимание на некоторые основные тревожные тенденции в этом секторе, каждую из которых стоило бы подвергнуть ориентированным на права человека продуманным и углубленным анализу и оценке.

A. Сдвиг в направлении регулирования «дотеррористического» пространства

24. Специальный докладчик глубоко обеспокоен повышением внимания регулирующих органов к замыслам и деятельности в так называемом «докриминальном», а точнее «дотеррористическом», пространстве, что связано с динамичным взаимодействием регулирования в области уголовного права с социальным, религиозным и административным регулированием. В результате этого сдвига под уголовную ответственность попадают права, пользующиеся законной защитой по международному и внутреннему праву⁵¹, дестабилизируются основополагающие принципы верховенства права, включая правовую определенность, соразмерность и недискриминацию, а группы и отдельные лица превращаются в «подозреваемых», часто главным образом на основании стереотипов в отношении религиозных или этнических групп и географического местоположения⁵².

recommendations adopted at the Riyadh conference on the use of the Internet to counter the appeal of extremist violence”, 2011.

⁴⁹ UNDP, “Report on Oslo II”, p. 23.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Jude McCulloch and Sharon Pickering, “Pre-crime and counter-terrorism: imagining future crimes in the ‘War on Terror’”, *British Journal of Criminology*, vol. 49, No. 5.

⁵² A/HRC/28/66.

25. Вступающая в силу или руководствующаяся целью предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним регуляторная практика переходит от наказания за действия отдельных лиц к предупреждению этих действий в рамках широкого спектра упреждающих уголовных санкций, которые получают поддержку и ширятся в результате разнообразных способов социально-административного регулирования во всем мире. Некоторые страны переходят к более активному использованию административных мер в качестве правовой основы для управления и предотвращения терроризма и к созданию последующего, а не предварительного судебного надзора, что представляет собой ощутимый сдвиг в сторону упреждающего предотвращения терроризма, имеющий существенные последствия для защиты прав личности.

26. Нацеливаясь на действия, далеко не связанные с совершением террористического акта, такое проблемное законодательство и политика не содержат требования о наличии намерения совершить террористический акт. Регулирование часто направлено исключительно на действия, которые представляют собой законное осуществление основных свобод, в частности свободы выражения мнений и свободы вероисповедания. Законодательство, в рамках которого установлена уголовная ответственность за высказывания, восхваляющие, оправдывающие, извиняющие, поощряющие, прославляющие, отстаивающие терроризм или являющиеся его апологией, возлагает ответственность за содержание высказывания, а не за намерения оратора или фактический результат этого высказывания⁵³. Аналогичным образом законодательство и практика, которые заставляют компании, занимающиеся информационно-коммуникационными технологиями и размещающие контент третьих сторон, блокировать контент, предположительно связанный с терроризмом или экстремизмом, или которые позволяют органам исполнительной власти – даже косвенно – блокировать веб-сайты при отсутствии какого-либо судебного контроля или задним числом и принимать меры с целью простого блокирования веб-сайтов или полностью Интернета, позволяют правительствам уклоняться от исполнения своих собственных обязательств по защите прав на свободу выражения мнений и свободу религиозных убеждений, когда запрещенный контент представляет собой религиозные материалы⁵⁴.

27. Как отметила Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, некоторые из ныне существующих подходов, для которых характерны расплывчато сформулированные законы о том, что запрещено, и суровые санкции для провайдеров, скорее всего, будут крайне контрпродуктивны и иметь пугающие последствия⁵⁵. Специальный докладчик напоминает, что ни одному сайту или системе распространения информации не следует запрещать опубликование материалов исключительно на том основании, что эти материалы могут носить критический характер по отношению к правительству либо политической или социальной системе, которую они поддерживают⁵⁶, или по отношению к исповедуемым правительством религиозным убеждениям или их отсутствию. В соответствии с рекомендациями правозащитных механизмов и Рабатским планом действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию⁵⁷, пороговым признаком для этих изначальных преступлений следует считать разумную вероятность того, что выражение, о котором идет речь, может спровоцировать террористический акт, создав причинно-следственную связь

⁵³ A/HRC/40/52, пункт 37; и A/HRC/31/65, пункт 39. См. также замечание общего порядка № 34 (2011) Комитета по правам человека о свободе мнений и их выражения, пункт 46, и A/63/337, пункт 61.

⁵⁴ См. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24234>.

⁵⁵ A/HRC/40/58, пункт 53.

⁵⁶ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункт 43.

⁵⁷ A/HRC/22/17/Add.4.

либо фактический риск наступления запрещенного результата⁵⁸. Такие правонарушения должны быть строго ограничены как в своих формулировках, с тем чтобы соответствовать принципу правовой определенности, так и в своем применении, в целях соответствия принципам соразмерности и необходимости, чтобы не допускать неоправданных ограничений прав на свободу выражения мнений и вероисповедания.

В. Сосредоточение внимания на религиозной принадлежности и поведении

28. В большинстве стратегий предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним четко указано, что насильственный экстремизм не представляет собой явление, присущее только какому-либо конкретному региону, национальности или системе верований, однако Специальному докладчику ясно, что в ходе их осуществления многие из этих программ и стратегий были дискриминационным образом направлены против определенных групп и общин, особенно по религиозным мотивам, как это было тщательно изучено Специальным докладчиком по вопросу о свободе религии или убеждений⁵⁹. Широко распространенные во многих странах ссылки на конкретные террористические группы, включая ИГИЛ, «Аль-Каиду» и «Боко Харам», в политике в значительной степени способствовали эмоциональной окраске дискуссии⁶⁰, несмотря на убедительные свидетельства из многочисленных источников того, что наиболее быстро нарастающая террористическая угроза во всем мире вызвана крайне правым насильственным экстремизмом⁶¹. В некоторых странах повестка дня в области предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним сосредоточена исключительно на насильственном исламистском экстремизме, что затмевает другие формы экстремизма и приводит к стигматизации и поляризации⁶². Исключительное внимание, сосредоточенное на исламском экстремизме, преуменьшает степень той опасности, которую представляют собой другие группы⁶³. Наряду с этим Специальный докладчик выражает обеспокоенность в отношении того, что теологические критерии используются в качестве основных для более широкого и научно обоснованного понимания реабилитации и реинтеграции лиц, которые ранее были вовлечены в террористическое насилие.

29. Специальный докладчик выразила глубокую обеспокоенность в отношении законодательства, в рамках которого установлена уголовная ответственность за «экстремистские» мысли, убеждения и контент либо «ненавистнические высказывания» на том основании, что они являются предвестником терроризма, поскольку это часто используется в качестве плацдарма, для того чтобы заставить замолчать не оформившиеся или относящиеся к меньшинствам религиозные группы или заглушить мнения, не высказываемые большинством. Мандатарии специальных процедур выразили обеспокоенность по поводу законодательства, допускающего широкое применение произвольных задержаний и «перевоспитания» в качестве метода предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним⁶⁴.

⁵⁸ Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (A/HRC/22/17/Add.4), пункт 29; и A/HRC/16/51, пункт 30 и практический метод 8.

⁵⁹ A/73/362; Sahar F. Aziz, “Losing the ‘War of Ideas’: a critique of countering violent extremism programmes”, Texas International Law Journal, vol. 52, No. 2; и Faiza Patel and Meghan Koushik, “Countering violent extremism”, Brennan Center for Justice, 2017.

⁶⁰ Государственный департамент Соединенных Штатов Америки и ЮСАИД, стратегия совместного противодействия насильственному экстремизму, май 2016 года, стр. 4; и A/70/674, пункт 2.

⁶¹ Институт экономики и мира, Глобальный индекс терроризма, 2019 год. Имеется по адресу <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>.

⁶² UNDP, “Report on Oslo II”, p. 20.

⁶³ ПРООН, «Предотвращение насильственного экстремизма путем содействия инклюзивному развитию».

⁶⁴ См. http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf.

30. Как было подчеркнуто Специальным докладчиком по вопросу о свободе религии или убеждений, государства используют законы о «разжигании ненависти» в отношении тех групп меньшинств, для защиты которых эти законы были разработаны с целью оправдания предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним. В некоторых случаях законы о «разжигании ненависти» используются даже для ограничения представителей меньшинств в поощрении своей культуры и самобытности или в выражении обеспокоенности по поводу дискриминации по отношению к ним со стороны большинства⁶⁵. Просто иметь либо мирно выражать мнения, которые считаются «крайними» по какому-либо определению, никогда не должно считаться уголовно наказуемым деянием, если только это не связано с насилием или преступной деятельностью. Необходимо защищать мирное следование политической, религиозной или любой иной повестке дня даже в тех случаях, когда эта повестка дня отличается от целей правительства и считается «экстремальной». Правительствам следует противодействовать идеям, с которыми они не согласны, но они не должны стремиться препятствовать обсуждению идей и мнений, не связанных с насилием⁶⁶. В государстве, руководствующемся принципом верховенства права, мысли и убеждения никогда не могут быть ограничены, не говоря уже о введении за них уголовной ответственности⁶⁷.

31. Специальный докладчик с обеспокоенностью относится к направленному на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним законодательству, которое представляется безопасным, но при этом оказывает серьезное совокупное дискриминационное воздействие на право на свободу убеждений, которое носит абсолютный характер, является универсальным правом и одним из неотъемлемых аспектов гуманности человека, позволяющим каждому человеку исповедовать свою религию или убеждения индивидуально и сообща с другими, в частном порядке или публично. Законодательство, жестко регулирующее отправление религиозных обрядов, включая меры, устанавливающие обременительные или недостижимые требования в отношении регистрации религиозных групп, меры, расценивающие религиозные обряды и ритуалы как уголовные деяния при отсутствии регистрации, меры, ограничивающие возможность ввоза религиозной литературы, либо дополнительные санкции в отношении лиц, осужденных за «экстремизм», такие как запреты на посещение мест отправления культа, молитвы вслух, употребление пищи, запрещенной по религиозным канонам, или вовлечение в свою веру других лиц – все это непосредственно ущемляет право на свободу вероисповедания. Они оказывают несоразмерное воздействие на некоторые религиозные группы и отдельных лиц, осуществляющих свою свободу мысли, совести и религии. Специальный докладчик напоминает, что это право существует и не зависит от административного разрешения⁶⁸. Ограничения не применяются к убеждениям как таковым и, согласно пункту 3 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, должны быть установлены законом, быть явно необходимыми (т. е. в качестве крайнего средства), преследовать законную цель и быть соразмерными (т. е. минимальная степень вмешательства) и недискриминационными по своему характеру и последствиям.

32. Многие виды практики по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним предполагают целенаправленные действия в отношении конкретных лиц, общин и групп, что порождает предположения об их «подозрительном» характере, составление о них предвзятого суждения, мнения об их исключительности и усугубляет в отношении них структурную дискриминацию и отчуждение, включая ведение за ними слежки и их преследование⁶⁹. Специальный докладчик особенно обеспокоена так называемым «общесоциальным» подходом, при котором ответственность за выявление «признаков радикализации» ложится на различных субъектов общества, в том числе преподавателей, социальных работников,

⁶⁵ A/HRC/40/58, пункт 33.

⁶⁶ A/HRC/31/65, пункт 38.

⁶⁷ A/HRC/43/46/Add.1.

⁶⁸ A/HRC/28/66/Add.1, пункты 19 и 26.

⁶⁹ A/73/362, пункты 19–21.

медицинский персонал и других специалистов в области здравоохранения, сотрудников пенитенциарных учреждений, соседей и членов семьи, руководителей общин и членов религиозных групп⁷⁰. Она считает, что секьюритизация профессий по обеспечению ухода, включая профессии в области медицины и социальной работы, приводит в противоречие уникальные этические обязательства специалистов в этих областях в отношении тех, кого они обслуживают⁷¹. Помимо создания обстановки, в которой угроза насильственного экстремизма становится повсеместной и всепроникающей, ее негативное воздействие невозможно переоценить. Эти меры не только разрушают то хрупкое доверие, которое отдельные лица и общины испытывают к этим специалистам, чья главная обязанность состоит в том, чтобы защищать и расширять их права и возможности, но и ведут к тому, что в отсутствие какого-либо научно обоснованного понимания процесса, который заставляет людей обращаться к насильственному экстремизму, точное выявление экстремистов в большинстве случаев недостижимо. Такая политика приводит к выявлению слишком большого числа лиц и завышению отчетности, в значительной степени из-за использования запрещенных оснований для дискриминации, и негативно сказывается на правах на свободу религии и выражения мнений и на неприкосновенность частной жизни. Кроме того, отсутствие транспарентности в использовании полученной информации и зачастую недостаточно регламентированный обмен ею между государственными органами дает основания полагать, что предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним представляет собой еще один инструмент в рамках усилий государственных органов разведки по борьбе с терроризмом, а не реальные усилия по противодействию угрозе насильственного экстремизма.

33. Специальный докладчик отмечает, что работа с вербовщиками, которые несут ответственность за то, что убеждают людей вступать в ряды экстремистских групп, используя религиозные мотивы, риторику и инструменты критического мышления, является эффективным методом предотвращения экстремизма⁷². Вместе с тем она согласна со Специальным докладчиком по вопросу о свободе религии или убеждений в том, что поиск «истинных голосов» любой религии или убеждений не входит в обязанности правительства и что содержание той или иной религии или убеждений должно определяться верующими⁷³. Она напоминает, что представление о том, что правительство может санкционировать или контролировать то, как люди думают или во что они верят посредством целенаправленных идеологических или богословских мероприятий, или что существуют санкционированные мысли или убеждения, не свойственно обществам, руководствующимся принципом верховенства права и уважения человеческого достоинства.

34. Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений отметил, что ни отдельное рассмотрение религии (в рамках которого не учитывается значение человеческого фактора, а также политических и других нерелигиозных факторов), ни отрицание того, что религиозные мотивы могут играть определенную роль в совершении и поддержке актов насилия (что может привести к неадекватной реакции со стороны религиозных общин и их лидеров) не могут в полной мере объяснить сложного явления «насилия, совершаемого во имя религии», которое порой ассоциируется с насильственным экстремизмом⁷⁴. Хотя умственно ограниченные интерпретации религий и могут играть определенную роль, но религиозные тексты всегда могут соответствовать другим их прочтениям. В конечном счете люди несут

⁷⁰ См. Соединенное Королевство, руководящие указания для конкретных органов власти Англии и Уэльса в отношении обязанности в соответствии с Законом о борьбе с терроризмом и обеспечении безопасности 2015 года должным образом учитывать необходимость предотвращения вовлечения лиц в террористическую деятельность (имеется по адресу <http://www.gov.uk/government/publications/prevent-duty-guidance>); A/HRC/43/46/Add.1 и A/HRC/40/52/Add.4.

⁷¹ Обратите внимание на конкретные рекомендации, касающиеся медицинских и других специалистов, содержащиеся в документе A/HRC/40/52/Add.5.

⁷² UNDP, "Report on Oslo II".

⁷³ A/HRC/7/10/Add.3, пункт 76.

⁷⁴ A/HRC/28/66, пункт 19.

ответственность за практические последствия того, что они извлекают из толкования своей веры⁷⁵. Специальный докладчик напоминает о сложных факторах, способствующих религиозному насилию и согласующихся с тем, что считается религиозным насилием, включая утрату доверия к государственным институтам, вызванную повальной коррупцией и кумовством⁷⁶, политику изоляции⁷⁷, а также безнаказанность, обыденность правонарушений и отсутствие правовой реакции⁷⁸. Она одобряет более широкий анализ известных факторов, способствующих терроризму и экстремизму, и призывает государства использовать имеющиеся у них ресурсы для устранения недостатков в области управления, верховенства права и коррупции; прогресс в этом отношении может носить конструктивный характер и соответствовать правам человека в борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом.

С. Предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним как инструмент внешней политики

35. План действий Генерального секретаря по предупреждению насильственного экстремизма увязывает меры по предотвращению насильственного экстремизма с развитием, обращая внимание на то, что одним из средств устранения множества причин насильственного экстремизма является приведение национальной политики в области развития в соответствие с целями в области устойчивого развития. На практике все больше направлений такой работы, финансируемой западными государствами, – помощь, развитие, миростроительство и техническая помощь – все чаще становятся частью их повестки дня в области безопасности и борьбы с терроризмом, что в корне подрывает беспристрастность и нейтралитет субъектов, занимающихся вопросами развития и гуманитарными вопросами на местах. Использование в своих целях и секьюритизация повесток дня в области развития является недалновидным и явно контрпродуктивно в долгосрочной перспективе. В одной из таких стратегий⁷⁹ указаны такие стратегические цели, как использование «инструментов и подходов в области оказания иностранной помощи, включая развитие, для ослабления конкретных политических или социально-экономических факторов, которые способствуют поддержке общинами насильственного экстремизма в поддающихся выявлению районах или подвергают конкретные группы населения высокому риску насильственной экстремистской радикализации и вербовки в целях совершения насилия», а также работа с «организациями-партнерами и многосторонними учреждениями в целях укрепления программ, которые обеспечивают предоставление образовательных и социальных услуг в ключевых странах, с привлечением инструментов для борьбы с движущими силами насильственного экстремизма». В другой стратегии⁸⁰ содержится заявление о том, что «внешняя политика вносит свой вклад в устранение причин и условий насильственного экстремизма посредством внешнеполитической деятельности в [нескольких] областях. Для устранения его непосредственных и структурных причин требуется долгосрочная, устойчивая приверженность этому делу в переходных и нестабильных условиях, а также в нынешних зонах конфликтов». Специальный докладчик подчеркивает необходимость подробно разобраться в положении в этой важнейшей области политики.

36. В условиях сокращения бюджетов на оказание помощи во всем мире предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним позволяют правительствам увязывать гуманитарную помощь и помощь в целях развития с их более широкими целями в области безопасности. Для организаций-получателей

⁷⁵ Там же, пункты 22–25.

⁷⁶ Там же, пункты 26–30.

⁷⁷ Там же, пункты 30–35.

⁷⁸ Там же, пункты 36–38.

⁷⁹ Государственный департамент Соединенных Штатов и ЮСАИД, совместная стратегия, стр. 6.

⁸⁰ Швейцария, Федеральный департамент иностранных дел, план действий в области внешней политики по предотвращению насильственного экстремизма, 2016 год.

помощи предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним расширили возможности финансирования. Однако, как подчеркнули многие некоммерческие и неправительственные организации во всем мире, такой подход коренным образом противоречит принципам гуманитарной деятельности. Одна неправительственная организация высказала четкую позицию, согласно которой «подходы [к борьбе с насильственным экстремизмом] с самого начала политизированы и несовместимы с принципами гуманитарной деятельности, в основу которой положены нужды и потребности»⁸¹. В действительности прямое и косвенное воздействие такой политики на гуманитарную деятельность и меры в области развития может ощущаться на структурном уровне, когда программы разрабатываются с расчетом на конкретные целевые группы и общины, подверженные «рisku», а не на основе подхода с учетом нужд и потребностей, и на оперативном уровне, когда организации меняют свои программы, с тем чтобы сделать в них акцент на предотвращении насильственного экстремизма и борьбе с ним, что глубоко искажает взаимоотношения между получателями помощи и результатами программ. Кроме того, свидетельством возросшей роли гуманитарных организаций как субподрядчиков в выполнении правительственных программ обеспечения безопасности являются заключаемые контракты и выдвигаемые требования о том, чтобы такие организации постоянно проводили проверку безопасности при распределении помощи способами, противоречащими основной гуманитарной миссии.

D. Отсутствие транспарентности и подотчетности

37. Специального докладчика поразила недостаточная открытость правительств и отсутствие доверия со стороны гражданского общества к мерам по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним, начиная с политики и программ и заканчивая их финансированием, воздействием, научным обоснованием и контрольными показателями, и даже проведенными в этих целях исследованиями. Когда финансирование исходит от внешних доноров, получатели из числа представителей гражданского общества зачастую не стремятся раскрывать информацию о происхождении этих средств, поскольку это может повлиять на их независимость или поставить под сомнение истинность мотивов их действий, а также стигматизировать или оттолкнуть от них целевые группы населения. Подготовка программ по предупреждению насильственного экстремизма и борьбе с ним часто осуществляется под какой-то конкретной маркой или представляет собой переупаковку программ для новых целей и не связана с императивами безопасности, в связи с чем особенно острые вопросы возникают в связи с подразделениями Организации Объединенных Наций, занимающимися поддержкой или финансированием программ, которые носят преднамеренно нечестный характер по отношению к тем, кто использует их в качестве получателей⁸². Недостаточная транспарентность в свою очередь может создать впечатление, что предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним представляют собой еще один инструмент в арсенале обеспечения государственной безопасности и что за социальными службами стоят разведывательные и полицейские органы.

38. Несмотря на все хитросплетения принятых мер, начиная с глобального и заканчивая местным уровнем, наблюдается полное отсутствие надзора и весьма малое число механизмов для устранения пробелов и поощрения верховенства права и правозащитного подхода к предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним. Как отметила Специальный докладчик⁸³, глобальные и региональные успехи в деле предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним подпадают под категорию «мягкого права» при практически весьма незначительном осуществлении реального надзора и практическом непроведении оценки положения в области прав

⁸¹ Норвежский совет по делам беженцев, “Countering violent extremism”.

⁸² Ссылка на программы, ориентированные на женщин и направленные на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, поскольку «расширение прав и возможностей женщин» является нечестным и вызывает подозрения с позиций этики.

⁸³ A/74/335.

человека либо сопоставления с контрольными показателями, установленными при разработке или осуществлении. Внутри страны многие меры по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним также являются «мягким правом», что означает, что они не подлежат парламентскому или общественному контролю и не предусматривают конкретных бюджетных ассигнований, что затрудняет анализ бюджета с правозащитных позиций. Во всем мире очень мало либо не существует вовсе механизмов обеспечения ответственности, права требования или эффективных и доступных средств правовой защиты в тех случаях, когда утверждения о нарушениях прав человека выдвигаются в результате применения мер и политики, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним.

V. Конкретные виды воздействия

A. Гендерный фактор и предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним

39. В своем Плане действий по предотвращению насильственного экстремизма Генеральный секретарь подтвердил важность гендерного равенства в борьбе с терроризмом, не в последнюю очередь потому, что не случайно общества, в которых показатели гендерного равенства выше, менее уязвимы к насильственному экстремизму⁸⁴. В рамках целостного межсекторального подхода к решению проблемы взаимосвязи между гендерным фактором и насильственным экстремизмом следовало бы в числе прочего уделить особое внимание уважению прав человека женщин или отсутствию такового, структурному неравенству, гендерным аспектам, способствующим развитию вооруженных конфликтов, и взаимосвязи между мужскими качествами проявления насилия и гегемонизма и возникновением насильственного экстремизма⁸⁵.

40. Отмечается явное оживление политики и программ, направленных на решение гендерных аспектов насильственного экстремизма⁸⁶, хотя систематического мониторинга и оценки достоинств таких программ, их воздействия или их соответствия правозащитным требованиям не проводилось. К сожалению, рассмотрение женщин прежде всего как субъектов, так и проводников деятельности по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним редко основывалось на их правах на недискриминацию и равенство, а, скорее, опиралось на стратегическое обоснование того, что это ведет к более целостному пониманию причин насильственного экстремизма и к более адаптированным к местным условиям и заслуживающим доверия стратегиям борьбы с терроризмом, что представляет собой своего рода меркантилизацию, которая вызывает глубокую обеспокоенность у Специального докладчика⁸⁷. Явный упор на использование женщин в качестве средства повышения эффективности усилий по борьбе с терроризмом чреват опасностью увести повестку дня в сторону, когда узкое сосредоточение на «женщинах» отвлекает внимание от более широких структурных реалий, порождающих гендерное неравенство, изоляцию и насилие.

41. Все это тем более проблематично с этической точки зрения, когда программы, направленные на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, рекламируются как направленные на расширение прав и возможностей женщин или как программы обучения навыкам, которые приносят пользу женщинам, при этом

⁸⁴ A/70/674, пункт 53.

⁸⁵ Melissa Johnston and Jacqui True, “Misogyny and violent extremism: implications for preventing violent extremism”, Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), брифинг по вопросам политики, 2019 год.

⁸⁶ Fionnuala Ní Aoláin and Jayne Huckerby, Gendering counterterrorism: how to and how not to (part II), *Just Security*, 3 May 2018.

⁸⁷ Jayne Huckerby, “Feminism and international law in the post-9/11 era”, *Fordham International Law Journal*, vol. 39, No. 3.

соображения безопасности, лежащие в основе этого участия, скрываются, и в конечном счете любая достоверная оценка становится бесполезной. Налицествует также явный патриархальный элемент превращения женщин в «привратниц» при мужчинах и мальчиках в их общинах – в качестве матерей, жен и сестер – посредством осуществления программ и политики, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним. Ряд комментаторов подчеркивали риски, с которыми сталкиваются женщины и девочки, когда становятся основными бенефициарами такой политики, особенно в тех случаях, когда настоятельная необходимость проведения такой политики, по-видимому, предпочтительна с позиций могущественных государств. Все чаще в крайне сложных, консервативных и нестабильных социальных условиях женщины оказываются в незавидном положении на переднем крае борьбы, направленной на предотвращение и противодействие насильственному экстремизму. Примеры подобных посягательств регулярно можно видеть в самых интимных сферах жизни – в кабинетах врачей, классных комнатах, семейных судах, центрах материнства и детства и семейной жизни, – что формально представляет собой нарушения прав на неприкосновенность частной жизни, семейную жизнь, образование и здоровье, охраняемых по международному праву⁸⁸. По сообщениям возглавляемых женщинами неправительственных организаций, источники финансирования в многочисленных нестабильных и затронутых конфликтом местах увязаны с программами, связанными с предотвращением насильственного экстремизма и борьбой с ним. Говоря об ущемлении самых основных прав женщин и девочек (на жизнь и безопасность), не следует подразумевать под этим проведение более широких экономических, социальных и политических реформ в маргинализированных общинах, которые подвержены риску порождения терроризма⁸⁹.

В. Гражданское общество

42. Устранение трудностей, связанных с предотвращением насильственного экстремизма и борьбой с ним, предполагает анализ проблем, с которыми сталкивается гражданское общество в условиях борьбы с терроризмом. Поощряя и защищая права человека во всем мире, гражданское общество в процессе участия прокладывает путь к более эффективным превентивным стратегиям как путем сопротивления террористической деятельности, так и путем ослабления притяжения радикального или насильственного экстремизма. В процессе взаимодействия с гражданским обществом внимание постоянно привлекается к поддержанию верховенства права, использованию правозащитных ценностей, защите наиболее уязвимых и маргинализированных лиц и выступлениям от имени жертв контртеррористических мер отдельных лиц и групп, которых иногда оскорбляют и подвергают изоляции из-за их взглядов или восприятия их как угрозы, но чья человечность в равной степени требует защиты их прав человека и присущего им достоинства. Когда организации гражданского общества дают возможность высказаться маргинализированным и уязвимым лицам, включая жертв терроризма, они обеспечивают конструктивный путь к подотчетности и транспарентности в работе по борьбе с терроризмом, в том числе посредством активного участия в деятельности, образования, научных исследований, осуществления надзора и партнерского сотрудничества с правительствами.

43. Однако во многих частях мира пространство для деятельности гражданского общества сокращается и постоянно подвергается давлению. Предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним все больше работают в качестве средства заставить замолчать, ограничить сферу деятельности и целенаправленно воздействовать на субъектов гражданского общества, в то время как, сколь это ни парадоксально, отстаивание прав человека истолковывается государством как одна из форм «экстремизма», что дает государствам возможность – благодаря отсутствию согласованного на глобальном уровне определения того, что представляет собой

⁸⁸ Fatima Ahdash, “The interaction between family law and counter-terrorism: a critical examination of the radicalization cases in the family courts” *Child and Family Law Quarterly*, vol. 30.

⁸⁹ Katherine E. Brown, *Gender, Religion, Extremism: Finding Women in Anti-Radicalization*, (Oxford University Press, 2020).

насильственный экстремизм, – целенаправленно воздействовать на субъектов гражданского общества и правозащитников как на «экстремистов». Все более очевидно, что правозащитники становятся мишенью в рамках направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним стратегий, которые осуществляют правительства, оценившие новую систему образования терминов, направленную против тех, кто с ними не согласен.

44. Менее тревожным, но в равной степени верным является то, что правительства рассматривают субъектов гражданского общества в качестве средства проведения политики, направленной на противодействие насильственному экстремизму, и привлекают на свою сторону усилия гражданского общества в рамках нисходящего осуществления повестки дня по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним для достижения политических целей или целей в области безопасности⁹⁰. Эти целенаправленные действия правительства особенно сказываются на женщинах и девочках, и в ходе такого использования в собственных целях или меркантилизации ни в коей мере не учитывается уязвимость тех, кто в целом пребывает в маргинальном состоянии в правовом, политическом и экономическом плане⁹¹. Примечательно, что неоказание содействия может быть истолковано как уязвимость к экстремизму или сочувствие к нему, в редких случаях как форма самостоятельного выживания и как приверженность сингулярному, нейтральному и никем не контролируемому пространству⁹².

45. Однако нам не следует отказываться от ценности и роли местных общин и тех, кто наиболее уязвим к экстремизму и на ком он сказывается в наибольшей степени. Взаимодействие на местном уровне является не только наиболее эффективным, но оно также связано с вовлеченностью и участием на местном уровне, во всей его сложности, в разработку и осуществление политики, поддерживая существование местных общин и гражданского общества в самых сложных и нестабильных условиях. Парадоксальным образом часто именно эти общины в наибольшей степени подвержены риску лишиться финансирования и поддержки в результате проявления нисходящего эффекта, основанного на оценке рисков подхода к финансированию терроризма и отсутствия полного освобождения от санкций по гуманитарным соображениям. Конечным пользователям должна быть отведена центральная роль в этом процессе, а не относящиеся к ним субъекты должны играть вспомогательную роль⁹³.

VI. Подготовка программ Организации Объединенных Наций

46. Организация Объединенных Наций играет значительную роль в продвижении повестки дня по предотвращению насильственного экстремизма и борьбе с ним. На национальном уровне ряд учреждений Организации Объединенных Наций, включая ПРООН, ЮНЕСКО, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и Структуру Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), оказывают непосредственную поддержку и экспертную помощь в разработке, применении и обеспечении функционирования программ, направленных на предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним. В дополнение к принятию этой концепции на основе резолюций и Плана действий по предупреждению насильственного экстремизма Организация Объединенных Наций оказывает

⁹⁰ Anne Charbord and Fionnuala Ní Aoláin, “The role of measures to address terrorism and violent extremism on closing civic space”, University of Minnesota Human Rights Center, 2019.

⁹¹ См. <https://icsr.info/2018/07/23/from-daesh-to-diaspora-tracing-the-women-and-minors-of-islamic-state/>.

⁹² Annemarie van de Weert and Quirine A.M. Eijkman, “Subjectivity in detection of radicalization and violent extremism: a youth worker’s perspective” *Behavioural Sciences of Terrorism and Political Aggression*, vol. 11, No. 3.

⁹³ UNDP, “Report on Oslo II”, рекомендации.

государствам-членам помощь в разработке национальных планов действий и учредила Рабочую группу по предотвращению актов насильственного экстремизма, ведущих к терроризму, и борьбе с ними. В настоящее время 18 подразделений Организации Объединенных Наций реализуют более 400 проектов, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, которые осуществляются в интересах более 90 государств-членов во всех регионах мира и касаются всех 7 приоритетных областей, рекомендованных в Плане действий. В качестве стороны, подписавшей Глобальный договор Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности, Специальный докладчик занимается целым рядом вопросов, касающихся предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним, и является членом Рабочей группы. Вместе с тем она отмечает, что на обеспечение участия мандатария не выделяется никаких отдельных ресурсов либо административный потенциал и что возможность полноценно участвовать в надзоре за соблюдением прав человека существенно ограничена.

47. Наличие весьма многочисленных проектов, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним в рамках Глобального договора Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности, можно отчасти объяснить тем, что предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним не являются для Организации Объединенных Наций совершенно новым делом. Оно охватывает вопросы, которые были непосредственно затронуты в рамках первого и четвертого компонентов Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций⁹⁴, а также вопросы, которые относятся к числу ее основных ценностей, а именно: мир, развитие, образование и уважение прав человека, и верховенство права. Многочисленные сотрудники Организации Объединенных Наций подтвердили Специальному докладчику, что многие из вопросов, которые ранее рассматривались отдельно, теперь рассматриваются под лозунгом предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним. ПРООН подчеркнула, что настала новая эра в деятельности Организации Объединенных Наций, в рамках которой контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций взаимодействует с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и целями в области устойчивого развития⁹⁵. Большинство этих целей в совокупности актуальны для содействия поиску долгосрочных решений в целях предотвращения насильственного экстремизма.

48. Вместе с тем Специальный докладчик отмечает ряд опасностей, связанных с таким подходом. Направление предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним – это направление, ориентированное на безопасность. Из-за формулировок, касающихся предотвращения насильственного экстремизма и борьбы с ним, в институциональном плане возникают новые оперативные императивы и концепции. УНП ООН определяет насильственный экстремизм как идеологию, допускающую использование насилия для достижения целей, которые, как правило, носят социальный, расовый, религиозный и/или политический характер. Оно отмечает, что насильственный экстремизм конкретно касается поведения и образа мыслей, которые могут привести к совершению террористических актов⁹⁶. ЮНЕСКО ссылается на убеждения и действия людей, которые поддерживают или используют насилие для достижения идеологических, религиозных или политических целей, что может включать терроризм и другие формы политически мотивированного насилия⁹⁷. Она заявляет, что «грубой силой» недостаточно для противодействия угрозам, опирающимся на эксклюзивное мировоззрение и ложные толкования веры, подпитываемые ненавистью и нетерпимостью⁹⁸. Такой подход ведет к тому, что

⁹⁴ A/70/674, пункт 7.

⁹⁵ UNDP, “Report on Oslo II”.

⁹⁶ УНП ООН, “Guidelines for the Central Asian preventing violent extremism network”, 2019.

⁹⁷ ЮНЕСКО, «Предотвращение насильственного экстремизма посредством образования: руководство по формированию политики», 2017 год.

⁹⁸ ЮНЕСКО, «ЮНЕСКО в действии: Повсеместное предотвращение насильственного экстремизма», 2018 год.

деятельность Организации Объединенных Наций по ключевым вопросам – правам человека, развитию, верховенству права и образованию, – становится секьюритизированной. Важно, что это приводит к тому, что к беспристрастной и непредвзятой законной деятельности Организации Объединенных Наций начинают примешиваться потенциально дискриминационные, признающие исключительность и политически мотивированные концепции, превращающие эту деятельность в «действия Организации Объединенных Наций, зараженные преобладанием политики в отношении экстремизма, в которой движущим фактором являются соображения безопасности». Это может иметь серьезные последствия для многих программ, повлиять на выбор партнеров гражданского общества (исключение), способы разработки и подачи заявок на финансирование (секьюритизация), а также сказаться на бенефициарах таких программ как с точки зрения того, где осуществляются эти программы, так и с точки зрения того, каково отношение к их бенефициарам (стигматизация). Подход, ориентированный на «общесистемность Организации Объединенных Наций», «преодоление разногласий» или «прекращение разрозненности», при котором безопасность ставится на равную, если не более высокую, ступень, чем развитие, права человека и гуманитарная деятельность, может быть приравнен к секьюритизации всей деятельности Организации Объединенных Наций.

49. Еще один риск заключается в том, что Организация Объединенных Наций некритически относится к этой концепции, а также в бесчисленном множестве ее понимания на местах. Для некоторых государств предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним представляют собой внешнеполитический инструмент, который используется, например, в рамках помощи в целях развития, или инструмент воздействия на религиозную или политическую идеологию или идентичность, что делает его субъективным по характеру. При отсутствии какого-либо механизма контроля или подотчетности это может привести к тому, что Организация Объединенных Наций узаконит, оправдает и создаст условия для принятия мер, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, которые будут являться явным нарушением основных прав человека и основных свобод, и не исполнит свою основополагающую роль в обеспечении соблюдения международных норм в области прав человека. Специальный докладчик на собственном опыте убедилась в том, как Организация Объединенных Наций и региональные учреждения взаимодействуют и поддерживают программы, направленные на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним и основанные на определениях в национальном законодательстве и соответствующей практике, которые нарушают международные договоры по правам человека и прямо посягают на основные права, например программы, направленные на борьбу с «экстремизмом», которые представляют собой прямой вызов добросовестности и осуществлению политики должной осмотрительности Организации Объединенных Наций.

50. Специальный докладчик, как и прежде, обращает внимание на то, что ресурсы в области прав человека, выделяемые на цели учета, оценки или участия в предотвращении насильственного экстремизма и борьбе с ним, являются скудными и крайне недостаточными для того, чтобы реагировать на масштабы проблемы в области прав человека. С учетом масштабов одних только программ требуются постоянный, структурированный и обеспеченный достаточными ресурсами правозащитный надзор и потенциал. Специальный докладчик, работающий по совместительству и не имеющий ресурсов, несомненно, является недостаточной преградой для защиты прав человека, равно как и ограниченные административные и финансовые ресурсы, выделяемые Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека на цели расширения масштабов, охвата и основного содержания этих программ и политики.

51. Специальный докладчик признает, что Совет по правам человека в своей резолюции 42/18 предложил ей продумать в процессе работы вопрос о последствиях терроризма, и она продолжает размышлять над тем, как сделать это по существу. Она отмечает свою непрекращающуюся структурированную работу по защите прав жертв терроризма. При этом она напоминает о том, что было заявлено по этому

вопросу в ее предыдущем докладе⁹⁹. Кроме того, Специальный докладчик отмечает, что, рассмотрев проект доклада Консультативного комитета Совета по правам человека, запрошенный Советом в его резолюции 34/8, о негативных последствиях терроризма для осуществления прав человека, Специальный докладчик высказала замечание о том, что в его основу положен фундаментально ошибочный правовой анализ в отношении применения права и практики в области прав человека. В нем содержится целый ряд юридических неточностей и ряд несоответствий, которые, как представляется, несовместимы с достигнутым государствами консенсусом в отношении сферы применения норм международного права в области прав человека. Продолжая работать в рамках имеющихся ресурсов, она планирует обдумать и в дальнейшем высказаться по этому вопросу.

VII. Выводы и рекомендации

52. Специальный докладчик выносит следующие рекомендации:

а) все аспекты практической деятельности государств в области национальной безопасности, в том числе те из них, которые направлены на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, должны соответствовать международным нормам в области прав человека; предотвращение насильственного экстремизма и борьба с ним ни в коем случае не должны использоваться для подавления мирного политического инакомыслия, критики или ненасильственного протеста либо служить основой для судебного преследования лиц, занимающихся ненасильственным выражением мнений и правозащитной деятельностью; абсолютное право на свободу вероисповедания необходимо соблюдать всегда; религиозная практика должна быть защищена и ни в коем случае не подвергаться уголовному преследованию;

б) государства, которые регулируют «экстремизм» в своем законодательстве, политике, программах или практике, должны отменить такие положения, которые не имеют ничего общего с международным правом, а внутреннее законодательство должно соответствовать принципам законности, необходимости и соразмерности;

в) государствам рекомендуется заниматься расширенными условиями, благоприятствующими насильственному экстремизму и терроризму, включая слабое управление, нарушения прав человека, отсутствие верховенства права и коррупцию; лишь постоянное взаимодействие с совокупностью этих сложных условий будет плодотворно способствовать борьбе с насильственным экстремизмом;

г) все подразделения Организации Объединенных Наций, занимающиеся разработкой программ, направленных на предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним, должны обеспечить, чтобы их практика и программы соответствовали как международным нормам в области прав человека, так и политике должной осмотрительности Организации Объединенных Наций; эти обязательства являются реальными и должны надлежащим образом контролироваться, особенно подразделениями, участвующими в существенной и устойчивой подготовке программ, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, включая Контртеррористическое управление, УНП ООН, структуру «ООН-женщины» и ЮНЕСКО;

д) государства должны обеспечивать, чтобы политика и программы, направленные на предотвращение насильственного экстремизма, основывались на фактических данных и были научно обоснованными, и им следует создавать четкие, системные и независимые механизмы мониторинга и оценки, с тем чтобы

⁹⁹ A/HRC/40/52, пункт 29.

такие политика и программы служили ключевыми инструментами измерения эффективности и повышения транспарентности и подотчетности;

f) вся национальная политика и практика, направленные на предупреждение насильственного экстремизма и борьбу с ним, должны регулироваться четкой и соответствующей правозащитным нормам правовой базой и подлежать тщательному мониторингу и оценке, включая регулярный, независимый и периодический обзор;

g) Исполнительному директорату Контртеррористического комитета рекомендуется рассмотреть вопрос о злоупотреблении «экстремистскими» законами и практикой, приводящем к постоянно отмечаемым в страновых оценках нарушениям как абсолютных, так и допускающих отступления прав человека;

h) в Глобальном договоре Организации Объединенных Наций по координации контртеррористической деятельности следует предусмотреть проведение отдельных и обеспеченных достаточными ресурсами оценок воздействия политики, направленной на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним, на права человека и на проявление должной осмотрительности;

i) права человека женщин и девочек должны быть полноценно защищены в рамках программ и практики, направленных на предотвращение насильственного экстремизма и борьбу с ним;

j) государствам следует определить четкие правовые рамки, регулирующие профессиональную тайну и другие обязательства по обеспечению конфиденциальности в контексте борьбы с терроризмом и радикализацией, ведущей к применению насилия.
